

## Grzegorz Wolak

dr hab., prof. WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej z siedzibą w Rzeszowie,  
sędzia Sądu Okręgowego w Tarnobrzegu, I Wydział Cywilny

ORCID: 0000-0003-3636-8440

# Skutki uchybienia terminowi do wniesienia sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego (art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami). Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2020 r., III CZP 44/19

## *Wprowadzenie*

Głosowana uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2020 r., III CZP 44/19<sup>1</sup>, została podjęta w sprawie z powództwa Fabryki [...] S.A. w W.<sup>2</sup> przeciwko Skarbowi Państwa – Staroście J. o ustalenie wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego za nieuzasadnione. Stanowiła odpowiedź na zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia w trybie art. 390 § 1 k.p.c., przez Sąd Okręgowy w J., które brzmiało: „Czy uchybienie przez właściwy organ lub użytkownika wieczystego – wynikające z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup> – 14-dniowego terminu do wniesienia sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego skutkuje oddaleniem powództwa czy odrzuceniem pozwu?”

W piśmiennictwie i judykaturze brak jednolitości poglądów odnośnie do charakteru terminu z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami na wniesienie sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego i skutków jego uchybienia. Zaskakuje, że sam ustawodawca pominął w ustawie zagadnienie wniesienia sprzeciwu z przekroczeniem terminu. W myśl pierwszego stanowiska jest to termin prawa materialnego,

<sup>1</sup> OSNC 2020, nr 11, poz. 95.

<sup>2</sup> Dalej jako: Fabryka.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2018, poz. 2204; dalej jako ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, albo u.g.n.

którego przekroczenie oznacza niezasadność powództwa. Stosownie zaś do drugiego stanowiska termin ten jest terminem procesowym i jego przekroczenie powoduje odrzucenie sprzeciwu.

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

Pogląd ten jest trafny i zasługuje na aprobatę.

### *Stan faktyczny i stanowisko sądów meriti*

Fabryka jest użytkownikiem wieczystym nieruchomości Skarbu Państwa, położonej w K. stanowiącej działki nr 641/2 i 643/1, objętej księgą wieczystą prowadzoną przez Sąd Rejonowy w J. Oświadczeniem z dnia 17 listopada 2017 r. Skarb Państwa – Starosta J. wypowiedział jej (ze skutkiem na dzień 31 grudnia 2017 r.) wysokość dotychczasowej opłaty rocznej wynoszącej kwotę 25.871,85 zł i zaferował z dniem 1 stycznia 2018 r. opłatę w wysokości 94.262,22 zł. W skierowanym do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w J. wniosku z dnia 20 grudnia 2017 r. Fabryka zażądała ustalenia, że wypowiedzenie stawki opłaty rocznej jest nieuzasadnione. Orzeczeniem z dnia 5 kwietnia 2018 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w J. uwzględniło wniosek. Orzeczenie to doręczone zostało Skarbowi Państwa – Staroście J. w dniu 17 kwietnia 2018 r., a ten dnia 4 maja 2018 r. wniósł od niego sprzeciw.

Wyrokiem z dnia 3 grudnia 2018 r. Sąd Rejonowy w J. oddalił powództwo o ustalenie, że wypowiedzenie opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest nieuzasadnione co do wysokości. Stał na stanowisku, że Skarb Państwa – Starosta J. wniósł sprzeciw z uchybieniem terminowi określonemu w art. 80 ust. 1–3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Termin ten uznał za materialnoprawny, zawity i nieprzywralalny, którego upływ powoduje, że wiążące staje się orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego, a strona traci uprawnienie do żądania przekazania sprawy do sądu. Konsekwencją wniesienia sprzeciwu z naruszeniem terminu, co sąd bierze pod uwagę z urzędu, jest oddalenie powództwa.

Z takim zapatrywaniem nie zgodziła się powodowa Fabryka. W apelacji od tego wyroku zarzuciła jego wydanie z naruszeniem art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. i wniosła o jego zmianę przez odrzucenie pozwu. Apelacja Skarbu Państwa – Starosty J. od wyroku z dnia 3 grudnia 2018 r. została odrzucona przez Sąd

Rejonowy w J. z uwagi na brak interesu prawnego (*gravamenu*) pozwanego w jej wniesieniu. Rozpoznając apelację, sąd odwoławczy powziął wątpliwości co do prawidłowości stanowiska Sądu Rejonowego. Dlatego zwrócił się do Sądu Najwyższego o ich rozstrzygnięcie w trybie art. 390 § 1 k.p.c. Wskazał, że skutki wniesienia sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie ustalenia wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste są rozbieżnie oceniane w orzecznictwie, gdyż jedne sądy w takich przypadkach oddalają powództwa użytkowników wieczystych, a inne odrzucają ich pozwy.

Sąd Najwyższy w odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne podjął uchwałę o treści przedstawionej na wstępie glosy. Czas przejść teraz do oceny stanowiska Sądu Najwyższego.

### *Użytkowanie wieczyste jako prawo odpłatne. Wypowiedzenie opłaty rocznej*

Problematyka użytkowania wieczystego uregulowana została w prawie polskim dwutorowo, tzn. w kodeksie cywilnym oraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami. W problematyce tej dominują zagadnienia cywilnoprawne, ale nie obce są jej także elementy natury administracyjnej. Samo prawo użytkowania wieczystego ma niewątpliwie charakter cywilnoprawny i jest prawem rzeczowym stanowiącym kategorię pośrednią pomiędzy własnością i ograniczonymi prawami rzeczowymi<sup>4</sup>. Pomimo że jest ono prawem na rzeczy (nieruchomości) cudzej, to jednak szeroka treść prawa użytkowania wieczystego, określanego niekiedy quasi-własnością, nie pozwala uznać go za prawo rzeczowe

<sup>4</sup> Zob. np. uchwała SN z dnia 22 października 1968 r., III CZP 98/68, OSNCP 1969, nr 11, poz. 188; wyrok SN z dnia 17 stycznia 1969 r., III CRN 360/68, OSNCP 1969, nr 12, poz. 222; uchwała SN z dnia 29 listopada 1972 r., III CZP 82/72, OSNCP 1973, nr 7-8, poz. 125; postanowienie SN z dnia 17 stycznia 1974 r., CRN 316/73, OSNCP 1974, nr 11, poz. 197; S. Rudnicki, *Charakter prawny użytkowania wieczystego*, „Nowe Prawo” 1970, nr 12, s. 1771, T. Smoczyński, *Charakter prawny wieczystego użytkowania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1971, nr 1, s. 36; S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1971, s. 277; Z.K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1969, s. 142–143, J. Majorowicz, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. Z. Resich, Warszawa 1972, s. 640; J. Ignatowicz, *Prawo własności*, LexisNexis, Warszawa 1998, s. 181–182; Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Zakamycze, Kraków 2006, s. 167–169; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 206. Jedyne nieznaczna część piśmiennictwa kwalifikuje użytkowanie wieczyste jako ograniczone prawo rzeczowe, uznając, że jego normatywna treść co do istoty nie odbiega od treści innych podobnych praw polegających na korzystaniu z cudzej nieruchomości – tak A. Kopff, *Charakter prawny wieczystego użytkowania*, „Studia Cywilistyczne” 1966, t. IX, s. 3; J. Winiarz, *Użytkowanie wieczyste*, PWN, Warszawa 1967, s. 178 i n.; idem, [w:] *System Prawa Cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, t. 2, red. J. Ignatowicz, Ossolineum, Wrocław 1977, s. 552–554.

ograniczone. Także w zakresie ochrony tego prawa rzeczowego znacznie bliżej mu do własności<sup>5</sup>.

Jeśli idzie o odpłatność praw rzeczowych, to zdecydowana większość z nich może być ustanowiona zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie. Prawami odpłatnymi *ex definitione* (tzn. że do ich istoty należy odpłatność) są: użytkowanie wieczyste i spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu<sup>6</sup>. Przepis art. 71 ust. 1 u.g.n. jednoznacznie przewiduje, że za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne<sup>7</sup>. Te ostatnie mają charakter *świadczeń okresowych*<sup>8</sup> obciążających każdorazowego użytkownika wieczystego. Charakter cywilnoprawny mają także świadczenia stron spełniane po ustanowieniu tego prawa rzeczowego, w tym świadczenie opłat przez użytkownika wieczystego<sup>9</sup> oraz ich czynności podejmowane w związku z łączącym je stosunkiem prawnym. Podzielam przekonanie Zygmunta Truskiewiczza, że pierwsza opłata i opłaty roczne stanowią w istocie wynagrodzenie nie za oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, lecz za korzystanie z cudzej nieruchomości w okresie trwania użytkowania wieczystego, stanowią swoisty czynsz<sup>10</sup>. Przekonująco dla mnie Truskiewicz wywodzi ponadto, że

[...] tylko wówczas, gdyby opłaty te nie miały ekonomicznego związku z oddaniem gruntu w użytkowanie, gdyby – innymi słowy – nie stanowiły swego rodzaju ekwiwalentu za korzystanie z cudzej nieruchomości, gdyby obciążały użytkownika wieczyste-

<sup>5</sup> Zob. np. E. Gniewek, *op. cit.*, s. 206.

<sup>6</sup> J. Ignatowicz, *op. cit.*, s. 30.

<sup>7</sup> W myśl dalszych ustępów art. 71 u.g.n. Pierwsza opłata za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu podlega zapłacie jednorazowo, nie później niż do dnia zawarcia umowy o oddanie tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste (ust. 2). Pierwszą opłatę za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej można rozłożyć na oprocentowane raty. W sprawach tych stosuje się odpowiednio przepis art. 70 ust. 2–4 (ust. 3). Opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. Opłaty rocznej nie pobiera się za rok, w którym zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego. Właściwy organ, na wniosek użytkownika wieczystego złożony nie później niż 14 dni przed upływem terminu płatności, może ustalić inny termin zapłaty, nieprzekraczający danego roku kalendarzowego (ust. 4). Pierwszej opłaty nie pobiera się w przypadku zamiany, o której mowa w art. 14 ust. 4 i art. 15 ust. 2 (ust. 5). W razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego za rok, w którym prawo wygasło, podlega zmniejszeniu proporcjonalnie do czasu trwania użytkowania wieczystego w tym roku (ust. 6). Próžno jednak szukać przepisu, który pozwalałby ustanowić użytkowanie wieczyste nieodpłatnie.

<sup>8</sup> Zob. np. wyrok SN z dnia 13 grudnia 1990 r., III ARN 34/90, OSNC 1992, nr 5, poz. 82.

<sup>9</sup> W orzecznictwie SN przyjęto, że pod rządami ustawy o gospodarce nieruchomościami opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego jest instytucją prawa cywilnego i ma charakter umowy; zob. np. uchwały z: dnia 8 lutego 1994 r. III CZP 188/93, OSNC 1994, nr 9, poz. 169, z dnia 21 kwietnia 1994 r., III CZP 36/94, OSNC 1994, nr 11, poz. 209 i z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 37/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 82.

<sup>10</sup> Z. Truskiewicz, *op. cit.*, s. 223.

go ze względu na jakiś interes społeczny można by doszukiwać się administracyjnego charakteru tych opłat. [...] Obecnie gdy z instytucji użytkownika wieczystego administracyjnoprawne elementy zostały usunięte, cywilnoprawna natura tej instytucji została odsłonięta i jest o wiele bardziej dostrzegalna<sup>11</sup>.

W literaturze ostatnich kilkudziesięciu lat nikt już dlatego nie twierdzi, że opłaty wnoszone jako wynagrodzenie za ustanowienie użytkownika wieczystego mają charakter administracyjnoprawny<sup>12</sup>.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami pozwalają na aktualizację (zmianę) wysokości opłaty rocznej. Taka aktualizacja może być uprawniona z powodu zmiany wartości nieruchomości będącej przedmiotem użytkownika wieczystego albo z powodu zmiany stawki procentowej. Stawka procentowa, od której zależy wysokość opłat rocznych, może być jednak zmieniona po oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste tylko z przyczyn wymienionych w art. 73 ust. 2 u.g.n., a więc w przypadku trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. Podzielić należy pogląd Truskiewiczza, iż nie ma przeszkód do jednoczesnej zmiany wysokości opłat rocznych z powodu zmiany wartości nieruchomości, jak i zmiany sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste<sup>13</sup>.

Jeśli właściciel nieruchomości nosi się z zamiarem podwyższenia opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, winien złożyć użytkownikowi wieczystemu stosowne oświadczenie woli. Termin i formę złożenia tego oświadczenia określa art. 78 ust. 1 u.g.n. Stanowi on, że aktualizacji opłaty rocznej dokonuje właściwy organ<sup>14</sup>, wypowiadając w formie pisemnej wysokość dotychczasowej

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 222.

<sup>12</sup> W dość odległej przeszłości podważano cywilnoprawny charakter opłat, prezentując pogląd, że mają one charakter administracyjnoprawny; por. np. A. Kopff, *op. cit.*, s. 28, przypis 54; J. Wiśniarz, *op. cit.*, s. 294.

<sup>13</sup> Zob. Z. Truskiewicz, *op. cit.*, s. 226, przypis 114.

<sup>14</sup> Jak trafnie zauważa Ewa Bończak-Kucharczyk, użyte w ustawie określenie „właściwy organ” może być dla użytkownika wieczystego mylące. Wypowiedzenie dotychczasowej wysokości opłaty rocznej ma bowiem charakter czynności cywilnoprawnej i jest dokonywane w imieniu publicznego właściciela przez organ upoważniony do jego reprezentowania (gdy właścicielem jest Skarb Państwa – przez starostę, gdy jednostka samorządu terytorialnego – przez organ wykonawczy tej jednostki). Jednak stroną użytkownika wieczystego jest właściciel, a nie reprezentujący go organ, gdyż zarówno Skarb Państwa, jak i jednostki samorządu terytorialnego jako osoby prawne mają zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych. Zatem wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona lub uzasadniona w innej wysokości, powinien być złożony przeciwko właścicielowi (Skarbowi Państwa lub konkretnej jednostce samorządu terytorialnego), a nie przeciwko organowi reprezentującemu właściciela (staroście, wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta, zarządowi powiatu lub zarządowi województwa); zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021, komentarz do art. 80 u.g.n., pkt 4.

opłaty w terminie do dnia 31 grudnia r. poprzedzającego oraz przesyłając równocześnie ofertę przyjęcia nowej wysokości opłaty rocznej. W wypowiedzeniu należy wskazać sposób obliczenia nowej wysokości opłaty rocznej i pouczyć użytkownika wieczystego o sposobie zakwestionowania wypowiedzenia. Do wypowiedzenia dołącza się informację o wartości nieruchomości, o której mowa w art. 77 ust. 3, oraz o miejscu, w którym można zapoznać się z operatem szacunkowym. Do doręczenia wypowiedzenia stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

W uzasadnieniu uchwały z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 37/05<sup>15</sup> Sąd Najwyższy wyjaśnił, że wypowiedzenie przewidziane w art. 78 ust. 1 u.g.n. różni się w sposób zasadniczy zarówno od instytucji wypowiedzenia jako aktu jednostronnego, wywołującego skutek w postaci unicestwienia stosunku prawnego wiążącego strony, jak i od tzw. wypowiedzenia zmieniającego, znanego w prawie pracy (art. 42–45 k.p.). Jego istotą jest bowiem uzyskanie częściowej zmiany treści stosunku prawnego, mianowicie w zakresie wysokości opłaty rocznej należnej właścicielowi. Złożenie tego oświadczenia jest tylko wyrażeniem woli rezygnacji z opłaty dotychczasowej oraz zamiaru pobierania opłaty wyższej ze względu na zwiększoną wartość nieruchomości, ale samo w sobie prowadzi do podwyższenia wysokości opłaty, a zatem nie wywołuje skutku w postaci zmiany treści umowy użytkowania wieczystego. Do zaistnienia takiego skutku wymagane jest przyjęcie oferty przez użytkownika wieczystego (wyrażne lub milczące – art. 78 ust. 4 u.g.n.) albo – w razie wniesienia sprzeciwu od orzeczenia kolegium – wyrok sądu.

### *Droga prawna służąca rozstrzygnięcia sporu o wysokość opłaty rocznej*

Truizmem jest stwierdzenie, że pomiędzy właścicielem nieruchomości a użytkownikiem wieczystym może powstać spór co do zasadności podwyższenia dotychczasowej opłaty rocznej. Sprowadza się on do kwestii, czy rzeczywiście wzrosła – a jeśli tak, to o ile – wartość nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania wieczystego albo czy i w jaki sposób zmienił się sposób korzysta-

<sup>15</sup> OSNC 2006, nr 5, poz. 82, z tezą: „Ustalona przez sąd opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego (art. 80 ust. 1 i 2 w związku z art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.) staje się wymagalna, w części przewyższającej opłatę dotychczasową, po uprawomocnieniu się wyroku”. Stanowiła ona odpowiedź na następujące zagadnienie prawne: „Czy ta część opłaty rocznej za oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, która została zakwestionowana przez użytkownika wieczystego w trybie art. 78–80 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603) staje się wymagalna dopiero po uprawomocnieniu się orzeczenia ustalającego nową wysokość opłaty rocznej czy też jest wymagalna już po upływie terminu płatności określonego w art. 71 ust. 4 u.g.n.?”

nia z niej, mający znaczenie dla stawki, według której należy obliczać wysokość opłaty rocznej. Jak zauważono w głosowanej uchwale, z woli ustawodawcy, spór taki rozstrzygany jest w postępowaniu ukształtowanym jako dwustopniowe, mieszane, administracyjno-sądowe<sup>16</sup>. W pierwszym etapie jest to postępowanie administracyjne, zainicjowane wnioskiem użytkownika wieczystego ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości, toczące się przed samorządowym kolegium odwoławczym. Dopiero w drugim etapie jest to postępowanie sądowe toczące się na skutek sprzeciwu od orzeczenia organu administracji.

W myśl art. 78 ust. 2 u.g.n., użytkownik wieczysty może, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wypowiedzenia, złożyć do samorządowego kolegium odwoławczego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości (zwanego dalej: kolegium) wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości. Wniosek składa się za pośrednictwem właściwego organu, przeciwko właścicielowi nieruchomości. Ciężar dowodu, że istnieją przesłanki aktualizacji opłaty rocznej, spoczywa na właściwym organie (art. 78 ust. 3 u.g.n.) Złożenie takiego wniosku nie zwalnia z obowiązku wnoszenia opłat rocznych w dotychczasowej wysokości. W przypadku niezłożenia wniosku obowiązuje nowa wysokość opłaty rocznej zaoferowana w wypowiedzeniu. Przepis art. 79 ust. 5 stosuje się odpowiednio (art. 78 ust. 4 u.g.n.). Wniosek do kolegium składa się w formie pisemnej w dwóch egzemplarzach (art. 79 u.g.n.).

Analiza relewantnych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami skłania do wniosku, że ustawodawca nie określił jednoznacznie treści ani charakteru roszczenia mającego podstawę w art. 78 ust. 2 u.g.n., z którym użytkownik wieczysty występuje przeciwko właścicielowi nieruchomości, gdy ten złoży mu ofertę podwyższenia opłaty rocznej. Jak zauważył Sąd Najwyższy w głosowanej uchwale, można o tym wnioskować jedynie pośrednio, na podstawie zakresu uprawnień orzeczniczych, w jakie wyposażone zostało zarówno samorządowe kolegium odwoławcze, jak i sąd, który może być zaangażowany w rozstrzygnięcie sporu w razie, gdy któraś ze stron zakwestionuje orzeczenie kolegium. Orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego może przybrać postać oddalenia wniosku jako niezasadnego albo ustalenia nowej wysokości opłaty. Ustalona na skutek prawomocnego orzeczenia kolegium lub w wyniku zawarcia ugody nowa wysokość opłaty rocznej obowiązuje, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym wypowiedziano wysokość

<sup>16</sup> Podobny mieszany (administracyjno-sądowy) tryb obowiązuje w sprawach o rozgraniczenie; zob.np. uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 7 października 2014 r., III CZP 48/14, OSNC 2015, nr 3, poz. 27; G. Wolak, *Z problematyki postępowania o rozgraniczenie*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2020, nr 3, s. 5–32.

dotychczasowej opłaty. W przypadku oddalenia wniosku obowiązuje wysokość opłaty zaferowana zgodnie z art. 78 ust. 1. Oddalenie wniosku użytkownika wieczystego oznacza, że oświadczenie właściciela określające nową wysokość opłaty rocznej było zasadnie złożone i obowiązuje w relacjach między stronami albo obowiązuje dlatego, że użytkownik wieczysty nie złożył we właściwym czasie wniosku wszczynającego postępowanie przed kolegium, a „ustalenie nowej wysokości opłaty” sprowadza się do określenia jej wysokości, niezależnie od tego, jak uczynił to właściciel. Orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego wydane na skutek wniosku użytkownika wieczystego, kwestionującego istnienie podstaw do podwyższenia mu opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości (art. 78 ust. 2 w związku z art. 80 ust. 2 u.g.n.), ma charakter orzeczenia kształtującego stosunek prawny (konstytutywnego). W sprawie wywołanej wnioskiem użytkownika wieczystego do kolegium nie chodzi bowiem o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, lecz o właściwe ustalenie wysokości opłaty rocznej.

Od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego wydanego w wyniku wszczęcia sprawy przez użytkownika wieczystego nie przysługuje odwołanie w toku postępowania administracyjnego (art. 79 ust. 3). Jak stwierdzał Gerard Bieniek, ustawodawca słusznie zdecydował o otwarciu drogi sądowej dla rozstrzygnięcia sporu o podwyższenie opłaty za użytkowanie wieczyste. Jest to typowy spór cywilnoprawny dotyczący należności pieniężnej o charakterze cywilnym<sup>17</sup>. Stosownie do art. 80 ust. 1 u.g.n. od właściwy organ lub użytkownik wieczysty mogą wnieść sprzeciw w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia kolegium. Legitymacja czynna do wniesienia sprzeciwu przysługuje zatem zarówno właścicielowi nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, jak i użytkownikowi wieczystemu, w zależności od tego, która ze stron stosunku użytkowania wieczystego uważa orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego za sprzeczne z prawem i godzące w jej interes. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. O właściwości rzeczowej sądu powszechnego decyduje wartość przedmiotu sporu (art. 17 pkt 4 k.p.c.). Wartością przedmiotu sporu jest kwota odpowiadająca różnicy między zaproponowaną nową wysokością opłaty rocznej a dotychczasową wysokością tej opłaty<sup>18</sup>. Kolegium przekazuje właściwemu sądowi akta sprawy wraz ze sprzeciwem. Przyjmuje się w nauce, że sprzeciw nie musi być skiero-

<sup>17</sup> G. Bieniek [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Bieniek, LexisNexis, Warszawa 2010, komentarz do art. 80 u.g.n., pkt 1. Tak też Z. Truskiewicz, *op. cit.*, s. 225, A. Hopfer, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2015, komentarz do art. 80 u.g.n., LEX 2021.

<sup>18</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 19 czerwca 2008 r., V CZ 37/08, LEX nr 637712.



wany za pośrednictwem kolegium do konkretnego sądu<sup>19</sup>. Wniosek, o którym mowa w art. 78 ust. 2, zastępuje pozew (ust. 2). W razie wniesienia sprzeciwu w terminie, orzeczenie traci moc, nawet gdy sprzeciw odnosi się tylko do części orzeczenia (ust. 3). Jeżeli sprzeciw dotyczy wyłącznie kosztów postępowania, przepisu ust. 3 nie stosuje się, a właściwy sąd rozstrzyga o kosztach postępowania postanowieniem na posiedzeniu niejawnym (ust. 4). Każdy sprzeciw od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego, bez względu na fakt czy został wniesiony z zachowaniem 14-dniowego terminu od dnia jego doręczenia, powinien być przekazany do sądu powszechnego wraz z aktami sprawy. Jak zauważa np. Ewa Bończak-Kucharczyk<sup>20</sup>, sprzeciw nie wymaga uzasadnienia, wyraża wolę strony, by sprawa została rozpatrzona przez sąd powszechny, przy czym sąd ten w żaden sposób nie odnosi się do orzeczenia kolegium ani też nie jest nim związany. Sąd nie sprawuje bowiem funkcji kontrolnej lub nadzorczej nad samorządowym kolegium odwoławczym, lecz od początku (od nowa) samodzielnie rozstrzyga spór o zasadność dokonanej aktualizacji opłaty rocznej<sup>21</sup>. W wyroku z 18 września 2003 r., I CK 66/02<sup>22</sup>, Sąd Najwyższy uznał, że rozpoznając sprawę po jej przekazaniu przez samorządowe kolegium odwoławcze, sąd uprawniony jest samodzielnie ustalić wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Sąd może dlatego ustalić wyższe opłaty roczne, niż ustalono w orzeczeniu kolegium, od którego został wniesiony sprzeciw<sup>23</sup>. Zatem spór sądowy może skończyć się ustaleniem, że opłaty powinny być wnoszone w innej wysokości – zarówno w mniejszej, jak i w większej, niż ustaliło to samorządowe kolegium odwoławcze lub proponował właściwy organ. Jednakże oznaczając inną opłatę niż zaproponowana przez właściwy organ, sąd może orzekać tylko w granicach stawek wynikających ze stanowisk stron (art. 321 § 1 k.p.c.)<sup>24</sup>.

Charakter kształtujący (konstytutywny) ma także orzeczenie sądu wydane na skutek wniesienia sprzeciwu od orzeczenia SKO<sup>25</sup>. Przedmiotem badania

<sup>19</sup> Tak np. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021, komentarz do art.80 u.g.n., pkt 1.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Tak też wyrok SA w Warszawie z dnia 29 maja 2014 r., I ACa 1044/10, LEX nr 1483861.

<sup>22</sup> OSNC 2004, nr 11, poz. 177.

<sup>23</sup> Zob. wyrok SN z dnia 11 września 2003 r., III CKN 239/01, LEX nr 146452.

<sup>24</sup> Tak też E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, komentarz do art.80 u.g.n., pkt 1.

<sup>25</sup> Tak też wyrok SN z dnia 18 września 2003 r., I CK 66/02, OSNC 2004, nr 11, poz. 177; uchwała SN z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 37/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 82; wyrok SN z dnia 21 marca 2006 r., V CSK 147/05, LEX nr 667526; wyrok SN z dnia 26 października 2005 r., V CK 276/05, LEX nr 398449; wyrok SN z dnia 24 czerwca 2010 r., IV CSK 43/10, LEX nr 621350. Charakter orzeczenia sądu – deklaratywnego lub prawotwórczego – nie przesądza rodzaj ani nazwa dochodzonego powództwa, lecz treść norm materialnoprawnych, które podlegają konkretyzacji i wskazują na kontrolną lub kształtującą rolę sądu. Istota orzeczenia konstytutywnego polega na wprowadzeniu zmiany do istniejącego stanu prawnego przez

sądu jest i tu zasadność oferty co do podwyższenia opłaty rocznej. Uwzględniając, że podwyższenie opłaty powinno być wynikiem umowy, ale jednocześnie, że użytkownik wieczysty nie może skutecznie przeciwstawić się aktualizacji podwyższającej w razie zwiększenia się wartości nieruchomości, uprawnionym jest przyjęcie, że ustalając nową wysokość opłaty rocznej, sąd daje wyraz przekonaniu, iż organ zasadnie zażądał podwyższonej opłaty w związku z czym użytkownik wieczysty miał obowiązek przyjęcia oferty. Swoim orzeczeniem sąd zastępuje odpowiednie oświadczenie woli użytkownika wieczystego. Charakter konstytutywny orzeczenia sądu w tym stanie rzeczy nie może budzić wątpliwości, podobnie jak materialnoprawny charakter przesłanki zwykowania wartości nieruchomości, według której organ złożył ofertę podwyżki, a sąd ocenił jej zasadność. Określenie charakteru tego orzeczenia ma kluczowe znaczenie w związku z art. 71 ust. 4 u.g.n., regulującym terminy uiszczania obowiązujących opłat. Argument wspierający stanowisko o konstytutywnym charakterze orzeczenia sądu ustalającego nową wysokość opłaty rocznej wynika także z art. 81 u.g.n. Przepis ten, będący podstawą domagania się przez użytkownika wieczystego obniżenia dotychczasowej opłaty rocznej, nie przewiduje wypowiedzenia, nie stwarza więc problemu prawnej skuteczności jednostronnego oświadczenia woli użytkownika wieczystego i nie pozostawia wątpliwości, że orzeczenie sądu ustalające nową, niższą opłatę ma charakter prawokształtujący. Wobec tego, że w wyniku orzeczenia sądu ujawnia się nadpłata na korzyść użytkownika wieczystego, będąca następstwem uiszczania w czasie trwania sporu dotychczasowej opłaty, aktualne staje się zagadnienie zwrotu nadpłaty i odsetek z tytułu opóźnienia w zwrocie. Nadpłata podlega zwrotowi na podstawie art. 410 § 1 k.c., natomiast odsetki z tytułu opóźnienia – po bezskutecznym upływie terminu wyznaczonego stosownie do art. 455 k.c.<sup>26</sup> W tym kontekście nie można zaaprobować poglądu Bienka, że sąd rozpoznaje sprawę w procesie jako powództwo o ustalenie (art. 189 k.p.c.)<sup>27</sup>. Kształtujący charakter mają też

---

utworzenie, zniesienie albo zmianę treści istniejącego stosunku prawnego lub prawa. Odbić się to może wyłącznie na podstawie ustawowego upoważnienia do ingerencji sądu m.in. w takie stosunki, które strony mogłyby utworzyć, znieść lub przekształcić, ale nie ma pomiędzy nimi zgody i dlatego zwracają się do sądu o zastąpienie ich czynności prawotwórczych lub czynności jednej z nich. W zależności od treści lub charakteru stosunku prawnego, który orzeczeniem sądu ma być ukształtowany orzeczenie konstytutywne wywiera skutek z mocą od chwili jego uprawomocnienia się albo z mocą wsteczną (*ex tunc*); zob. uchwała SN z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 37/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 82.

<sup>26</sup> Tak trafnie SN w uchwale z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 37/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 82.

<sup>27</sup> G. Bieniek [w:] *Ustawa o gospodarce...*, red. *idem*, komentarz do art. 80 u.g.n., pkt 5. Także w uzasadnieniu wyroku z 11 września 2003 r., III CKN 239/01, LEX nr 146452, Sąd Najwyższy stwierdził: „Spór sądowy o ustalenie wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego został ukształtowany jako spór o ustalenie wywołany powództwem z art. 189 k.p.c. Zależnie od sformułowania przez użytkownika wieczystego jego żądania uwzględnienie

orzeczenia wydawane w następstwie wniosku użytkownika wieczystego, podstawą do złożenia którego jest art. 73 ust. 2 w zw. z art. 81 ust. 1 u.g.n. Termin do złożenia wniosku o aktualizację opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste ma charakter materialny. Wniosek taki zawiera wszak żądanie udzielenia ochrony prawnej prawu podmiotowemu. Ujmując to jeszcze inaczej, wniosek pełni funkcję pozwu (zgłoszenia roszczenia).

### *Charakter sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego*

Charakter sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego budzi wątpliwości.

W wyroku z dnia 4 grudnia 2006 r., P 35/05<sup>28</sup>, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że:

[...] sprzeciw nie ma charakteru zwykłej czynności procesowej w toku instancji. [...] Jest żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego, celem rozstrzygnięcia sporu cywilnoprawnego, a nadto powoduje utratę mocy orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego. Jednocześnie obliuguje sąd powszechny do rozpoznania sprawy od początku, sankcją zaś za niedotrzymanie terminu materialnego – zgodnie z ustawą – jest oddalenie powództwa. Upływ określonego terminu złożenia sprzeciwu wywołuje zatem skutki w sferze prawa materialnego.

Wskazał, że 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. Natomiast skutkiem procesowym jest przeniesienie sprawy do sądu powszechnego, właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Zatem termin określony w art. 80 ust. 1 u.g.n. ma charakter

---

powództwa może wyrażać się orzeczeniem ustalającym, że aktualizacja jest uzasadniona w innej wysokości, którą sąd, powinien określić. W razie gdy użytkownik wieczysty nie wykaże swoich racji, sąd oddala powództwo w całości lub części. Oznaczając inną opłatę niż zaproponowana przez właściwy organ, sąd może orzekać tylko w granicach stawek wynikających ze stanowisk stron (art. 321 § 1 k.p.c.). Wysokość opłaty wynikająca z ewentualnego orzeczenia kolegium samorządowego jest bez znaczenia, ponieważ orzeczenie to utraciło moc”. Tak też Z. Truszkiewicz, *op. cit.*, s. 225, uchw. SN z dnia 19 września 1997 r., III CZP 44/97, OSNC 1998, nr 2, poz. 21; wyrok SN z dnia 29 października 1997 r., II CKN 281/97, OSNC 1998, nr 4, poz. 65; postanowienie SN z dnia 10 października 2002 r., V CZ 110/02, LEX nr 507973.

<sup>28</sup> OTK-A 2006, nr 11, poz. 167. Teza tego orzeczenia brzmi następująco: „Art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 i Nr 281, poz. 2782, z 2005 r. Nr 130, poz. 1087, Nr 169, poz. 1420 i Nr 175, poz. 1459 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708) w zakresie, w jakim przewiduje czternastodniowy nieprzywracalny termin wniesienia sprzeciwu do sądu powszechnego od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie ustalenia wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

materialnoprawny, jest terminem zawitym, nieprzywracalnym<sup>29</sup>. Stanowiska swojego bliżej nie uzasadnił, co zapewne wynikało z przedmiotu jego orzeczenia traktującego o zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami regulujących długość terminu na wniesienie sprzeciwu.

W głosowanej uchwale Sąd Najwyższy zasadnie przyjął, iż pogląd taki budzi zastrzeżenia. Zauważył, że sprzeciw i to także w razie jego terminowego wniesienia, nie może być uznany za nośnik powództwa podlegającego rozpoznaniu przez sąd. Taki charakter zachowuje bowiem wniosek użytkownika wieczystego, który inicjował postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym. Nie budzi także moich zastrzeżeń jego konstatacja, że sprzeciw jest oświadczeniem nie mającym charakteru materialnoprawnego (pismem procesowym) będącym wyrazem niezadowolenia z orzeczenia wydanego przez samorządowe kolegium odwoławcze, składanym z zamiarem doprowadzenia do wzruszenia tego orzeczenia. Skutki powiązane przez ustawodawcę z wniesieniem sprzeciwu są właściwe wszystkim środkiem zaskarżenia, których złożenie jest pewną szczególnie czynnością procesową. Uprawniony do skorzystania ze środka zaskarżenia czyni to z zamiarem doprowadzenia do wzruszenia (podważenia, „zahaczenia”) wydanego w jego sprawie orzeczenia, które uznaje za nieprawidłowe (jest to bezpośredni cel zaskarżenia) i – jeżeli pozwala na to konstrukcja konkretnego środka zaskarżenia – do uzyskania w to miejsce rozstrzygnięcia, które będzie prawidłowe (jest to pośredni cel zaskarżenia). Sąd Najwyższy w sposób uprawniony wywiódł dlatego dalej, że sprzeciw od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego można uznać za niesformalizowany środek prawny, *quasi* środek zaskarżenia, którego celem jest pozbawienie mocy orzeczenia kolegium i poddanie sporu rozstrzygnięciu przez sąd. W razie wniesienia sprzeciwu w terminie, orzeczenie kolegium traci bowiem moc, nawet gdy sprzeciw odnosi się tylko do jego części (art. 80 ust.1 i 3 u.g.n.), a sprawa podlega rozpoznaniu na nowo (od początku) w postępowaniu sądowym. Wygląda to podobnie jak w przypadku wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym. Do uznania pisma za sprzeciw wystarczy przy tym, że osoba wnosząca ten środek zmierza do wzruszenia orzeczenia kolegium, niezależnie od tego, w jakim zakresie nie godzi się z nim i czy przedstawiła zarzuty zdadne do zakwestionowania jego trafności. W tym kontekście zgodzić trzeba się z Sądem

<sup>29</sup> Tak też P. Tarno, A. Wrzesińska-Nowacka, *Postępowanie w sprawach opłaty za użytkowanie wieczyste*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7–8, s. 109 i n.; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 kwietnia 2007 r., II SA/Gd 171/07, LEX nr 523908 (z tezami: 1. Termin określony w art. 80 ust. 1 u.g.n. ma charakter materialnoprawny, jest terminem zawitym, nieprzywracalnym; 2. Każdy sprzeciw od orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego, bez względu na fakt czy został wniesiony z zachowaniem 14-dniowego terminu od dnia jego doręczenia, powinien być przekazany do sądu powszechnego wraz z aktami sprawy”).

Najwyższym, gdy uznaje, że konstrukcja sprzeciwu zbliża się do konstrukcji sprzeciwu od nakazu zapłaty wydanego w cywilnym postępowaniu upominawczym (art. 505 k.p.c.<sup>30</sup>), czy do konstrukcji sprzeciwu od orzeczenia referendarza sądowego (art. 398<sup>22</sup> i n. k.p.c.). Skądinąd Sąd Najwyższy podzielił w tym zakresie stanowisko wyrażone wcześniej przez w postanowieniu z dnia 12 stycznia 2005 r., I CK 579/04<sup>31</sup> oraz przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 6 maja 2008r., SK 49/04<sup>32</sup>. W tym ostatnim orzeczeniu wprost stwierdzono, że sprzeciw „nie pełni w tej procedurze funkcji pozwu (zgłoszenia roszczenia), tylko pełni funkcję swoistego odwołania rugującego z obrotu orzeczenie kolegium i przekazującego sprawę do rozpatrywania przez sąd powszechny”.

Jeśli idzie o doktrynalną definicję czynności procesowej, to np. Władysław Siedlecki i Zdzisław Świeboda podają, że: „czynnością procesową jest taka formalna czynność podmiotu procesowego, która według ustawy procesowej może wyrzucić skutki prawne dla procesu cywilnego, w związku z którym czynność ta zostaje dokonana”. Wskazują, że czynnością procesową jest zarówno czynność, która zapoczątkowuje proces cywilny, jak i każda czynność należąca do szeregu czynności składających się na akt procesu cywilnego. Czynnością procesową jest także taka czynność, która powoduje, że proces nie zakończy się wydaniem orzeczenia przez sąd co do istoty sprawy, np. cofnięcie pozwu, zawarcie ugody sądowej, gdy czynność taka jest dokonana przez uprawniony do tego podmiot procesowy i gdy według przepisów obowiązującej ustawy procesowej może wyrzucić zamierzone przez ten podmiot skutki prawne w procesie. Od czynności procesowych odróżniają oni inne działania, mające pewien wpływ na proces lub pozostające z nim w pewnym związku, nie będące jednak czynnościami procesowymi. Chodzi tu zarówno o działania dokonane poza procesem, jak i w procesie, oraz o działania tak podmiotów procesowych, jak i osób trzecich, jak np. zawarcie umowy o właściwość sądu, sporządzenie zapisu na sąd polubowny. Są to czynności prawa cywilnego, które o tyle mogą wywołać skutki procesowe, o ile czynią zadość warunkom określonym przez prawo procesowe. Czynności te przeto należy oceniać według prawa cywilnego, a tylko ich skutki procesowe

<sup>30</sup> Przepisy art. 502–504 k.p.c. zostały uchylone ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019, poz. 1469). Dodano zaś art. 480<sup>1</sup> – 480<sup>4</sup> k.p.c. zawierające przepisy ogólne dla postępowania nakazowego i upominawczego.

<sup>31</sup> LEX nr 148168, z tezą: „Gdy samorządowe kolegium odwoławcze rozpoznając wniosek użytkownika wieczystego, wniesiony na podstawie art. 78 u.g.n., od którego wnioskodawca nie uiścił należnej opłaty skarbowej, wydało wadliwe orzeczenie o oddaleniu wniosku i umorzeniu postępowania, pouczając użytkownika wieczystego o możliwości złożenia sprzeciwu, co jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu, to wniesienie tego sprzeciwu przez użytkownika wieczystego powoduje, iż sąd powszechny właściwy jest do rozpoznania sprawy, a orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego traci moc”.

<sup>32</sup> OTK-A 2008, nr 4, poz. 55.

podlegać będą ocenie według prawa procesowego, jeżeli w konkretnym postępowaniu stworzą sytuacje przewidziane tym prawem Czynnościami procesowymi nie są także działania osób trzecich w procesie, np. świadków, biegłych<sup>33</sup>. W świetle powyższej definicji, jestem zdania, że w pełni uprawnionym jest zakwalifikowanie sprzeciwu od orzeczenia samorządowej komisji odwoławczej jako czynności procesowej. Jest to formalna czynność podmiotu procesowego, która według ustawy procesowej może wyrzucić skutki prawne dla procesu cywilnego, w związku z którym czynność ta zostaje dokonana.

Zamykając ten fragment rozważań skonstatować należy zatem, że sprzeciw od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego nie ma charakteru czynności materialnoprawnej, lecz ma charakter czynności procesowej podejmowanej w toku instancji, stanowiącej *quasi* środek zaskarżenia.

### *Charakter terminu do wniesienia sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego*

Wątpliwości budzi także charakter terminu do wniesienia sprzeciwu od orzeczenia kolegium wydanego w sprawie zainicjowanej takim wnioskiem.

W niektórych wypowiedziach doktryny także temu terminowi przypisano charakter materialnoprawny. Dla przykładu G. Bieniek<sup>34</sup> był zdania, że spór sądowy wszczyna wniesienie sprzeciwu od orzeczenia kolegium. Sprzeciw oczywiście przysługuje obu stronom. Termin 14 dni, licząc od doręczenia orzeczenia, ma charakter materialny. Wywiera on podwójny skutek: 1) jest żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego według właściwości miejscowej określonej miejscem położenia nieruchomości (art. 38 § 1 k.p.c.), chyba że sprzeciw dotyczy wyłącznie tej części orzeczenia, którą rozstrzygnięto o kosztach postępowania; 2) orzeczenie kolegium traci moc. Utrata mocy, o którą chodzi w art. 80 ust. 3, oznacza, iż sąd rozpatruje sprawę od początku. Nie można więc np. utrzymać w mocy orzeczenia kolegium. Jest to taka sama konstrukcja prawna, jaką przyjęto w art. 505 k.p.c. w odniesieniu do nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym. Konsekwentnie zatem przyjęto w art. 80 ust. 2, że wniosek użytkownika wieczystego skierowany do kolegium zastępuje pozew.

Pogląd o materialnoprawnym, zawitym i nieprzywracalnym charakterze tego terminu wyrażono także np. w przywołanym już wcześniej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2006 r., P 35/05.

<sup>33</sup> Zob. W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, LexisNexis, Warszawa 1998, s. 150–F151.

<sup>34</sup> G. Bieniek, [w:] *Ustawa o gospodarce...*, red. *idem*, komentarz do art. 80 u.g.n., pkt 2.

Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 lutego 2019 r., VI ACa 5/19<sup>35</sup>, uznał z kolei, że:

W świetle art. 80 ust. 2 u.g.n., obowiązek przekazania przez kolegium akt sądowi oraz skutek przekształcenia wniosku w pozew nie są uzależnione od terminowości wniesienia sprzeciwu. Od wniesienia sprzeciwu «w terminie» ustawodawca uzależnił skutek w postaci utraty mocy orzeczenia kolegium (art. 80 ust. 3 u.g.n.). W razie 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.).

Stanowisko o materialnoprawnym charakterze terminu z art. 80 ust. 1 u.g.n. prawidłowo Sąd Najwyższy uznał za chybione w głosowanej uchwale z uwagi na źródło zastrzeżenia terminu do wniesienia sprzeciwu, a przede wszystkim skutki, jakie powoduje jego naruszenie. Jednocześnie, również słusznie, nie podzielił poglądu, że nieterminowość sprzeciwu powinna być stwierdzona w ramach postanowienia odrzucającego pozew z powodu niedopuszczalności drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.). Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na to, że skutki naruszenia terminu do złożenia sprzeciwu polegają na uprawomocnieniu się orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego wydanego w sprawie o aktualizację opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste. Są to skutki typowe dla upływu terminów do wniesienia większości środków zaskarżenia, których procesowy charakter nie budzi wątpliwości. Materialnoprawne konsekwencje takiego stanu rzeczy są pośrednie i wiążą się z tym, że w relacjach między stronami obowiązywać będzie norma prawna ustalona w niezaskarżonym orzeczeniu. Jak trafnie wywiódł Sąd Najwyższy, utratę mocy orzeczenia kolegium powoduje bowiem skuteczne wniesienie sprzeciwu, nie zaś wniesienie go po przewidzianym dla tej czynności terminie. Skoro wniesienie sprzeciwu ma być uzewnętrznieniem woli doprowadzenia do wzruszenia orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego i uzyskania rozstrzygnięcia sądu powszechnego (sądu cywilnego) w sporze wynikłym na tle aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, to stanowcza ocena skuteczności jego wniesienia należy w całości do sądu, któremu akta sprawy wraz ze sprzeciwem muszą być przekazane, niezależnie od tego, w jaki sposób kolegium wstępnie ocenia zachowanie warunków dopuszczalności tego środka. Przeciwno uznaniu terminu do wniesienia sprzeciwu na termin prawa materialnego przemawia także to, że przepis art. 80 ust. 1 u.g.n. jest przepisem prawa procesowego, a nie prawa materialnego<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> LEX nr 2696461.

<sup>36</sup> Zob. np. wyrok SN z dnia 11 września 2003 r., III CKN 239/01, LEX nr 146452; E. Klat-Górska, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, komentarz do art. 80 u.g.n., pkt 1.

Na aprobatę zasługuje pogląd Sądu Najwyższego, iż względy systemowe nakazują opowiedzieć się za koniecznością odrzucenia przez sąd sprzeciwu, wniesionego z naruszeniem przepisów określających przesłanki jego dopuszczalności, w tym i termin do jego wniesienia. W systemie przepisów o postępowaniu cywilnym ten rodzaj rozstrzygnięcia jest stosowany powszechnie w odniesieniu do środków zaskarżenia, jako wyraz oceny, że zostały złożone z naruszeniem przepisów wyznaczających przesłanki (formalne) ich dopuszczalności. W omawianym judykacie zwrócono uwagę na to, że o dopuszczalności postępowania się analogią w poszukiwaniach właściwego rodzaju rozstrzygnięcia oceniającego dopuszczalność środka zaskarżenia Sąd Najwyższy wypowiedział się już w uchwale z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 96/06<sup>37</sup> w odniesieniu do skargi na czynności komornika, zanim ustawodawca wprowadził do procedury cywilnej art. 767<sup>3</sup> k.p.c.

W głosowanej uchwale jako podstawę dla wydania orzeczenia o odrzuceniu spóźnionego sprzeciwu wskazano stosowany *per analogiam* art. 370 k.p.c. Po nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego dokonanej ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>38</sup> zmieniającej kodeks postępowania cywilnego z dniem 7 listopada 2019 r., podstawę taką stanowiłby art. 373 k.p.c. (przepis art. 370 k.p.c. został wszak uchylony), tyle że przepis ten odnosi się do sądu drugiej instancji. Sąd do którego przekazywana jest sprawa na skutek sprzeciwu nie jest zaś sądem drugiej instancji. Wydaje się dlatego, że obecnie po uchyleniu art. 370 k.p.c., właściwą podstawą prawną dla odrzucenia sprzeciwu winien być art. 480<sup>3</sup> § 3 k.p.c. (zawarty w dziale V. Postępowanie nakazowe i upominawcze) i stanowiący, że „sąd odrzuca środek zaskarżenia niedopuszczalny, spóźniony, nieopłacony lub dotkniętymi brakami, których nie usunięto pomimo wezwania”. Podobieństwo tego sprzeciwu do sprzeciwu od nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym (o czym pisał m.in. G. Bieniek) uzasadnia taką analogię.

Przekonuje podniesiony przez Sąd Najwyższy argument odnoszący się do tego, że odrzucenie sprzeciwu wniesionego po terminie lub z innych przyczyn niedopuszczalnego najlepiej przystaje do charakteru pisma będącego nośnikiem także tego szczególnego środka zaskarżenia i przesłanek, które sąd ma na uwadze przy jego ferowaniu. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na to, że gdyby to stanowisko odrzucić (podobnie byłoby, gdyby chcieć odrzucić jako podstawę art. 480<sup>3</sup> § 3 k.p.c.), to za alternatywę można być uznać jedynie orzeczenie o umorzeniu postępowania wszczętego przez wniesienie sprzeciwu. Nie sposób jego zdaniem byłoby natomiast zaakceptować pogląd o konieczności od-

<sup>37</sup> OSNC 2007, nr 9, poz. 133.

<sup>38</sup> Dz.U. z 2019, poz. 1469.



rzucenia pozwu – wniosku o wszczęcie postępowania przed kolegium w razie stwierdzenia, że sprzeciw od jego orzeczenia został wniesiony z naruszeniem przepisów określających przesłanki jego dopuszczalności. Sąd Najwyższy ma rację stwierdzając, że pogląd ten jest nietrafny przede wszystkim dlatego, iż sąd nie ma żadnego tytułu do wypowiedzania się o wniosku o wszczęcie postępowania aktualizacyjnego do momentu, gdy nie stwierdzi, że sprzeciw złożony został skutecznie (w terminie, przez osobę uprawnioną). Przedmiotem oceny sądu w związku z wniesieniem sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego jest sprzeciw, a nie wniosek o wszczęcie postępowania aktualizacyjnego. Nie można odrzucać pozwu, który nie podlega rozpoznaniu przez sąd z uwagi na spóźnione złożenie sprzeciwu.

Trafnie wywodzi on, że w postępowaniu cywilnym, które będzie się toczyło na skutek wniesienia sprzeciwu wniosek o wszczęcie postępowania o aktualizację opłaty rocznej zastępuje pozew (art. 80 ust. 2 u.g.n.), a zatem tenże wniosek, a nie sprzeciw, pełni rolę nośnika roszczeń, które będą przedmiotem oceny przez sąd powszechny. Uchybienie terminowi do wniesienia sprzeciwu sprawi, że nie otwiera się droga do rozpoznania powództwa przez sąd, a niepodlegającego rozpoznaniu powództwa nie można oddalić. Z art. 80 ust. 3 u.g.n. wynika, że orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie wniosku użytkownika wieczystego kwestionującego oświadczenie o wypowiedzeniu stawki opłaty rocznej traci moc wyłącznie „w razie wniesienia sprzeciwu w terminie”. Wniesienie sprzeciwu po terminie nie ma żadnego wpływu na moc obowiązującą tego orzeczenia.

Jak zauważył wreszcie Sąd Najwyższy, upatrywanie we wniesieniu sprzeciwu nie środka zaskarżenia składanego przez tę ze stron sporu, która kwestionuje orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego, lecz innej czynności o znaczeniu materialnoprawnym, od dokonania której w terminie i z zachowaniem wymagań formalnych zależą losy wniosku o aktualizację opłaty rocznej za użytkownika wieczystego, prowadzi do niemożliwych za zaakceptowania konsekwencji. Nie sposób przecież zgodzić się na to, by skuteczność korzystnego dla użytkownika wieczystego orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego została ubezwładniona (obojętne czy przez rozstrzygnięcie oddalające powództwo czy odrzucające pozew) w związku z tym, że jego przeciwnik procesowy – właściciel nieruchomości uchybił terminowi do wniesienia sprzeciwu od orzeczenia, które postrzegał jako dla siebie niekorzystane. Mogłoby to wręcz, jak nie bez racji zauważył Sąd Najwyższy, skłaniać do nadużyć. Jeżeli oświadczenie właściciela nieruchomości o wypowiedzeniu stawki opłaty rocznej (jej podwyższeniu) w fazie postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym uznane zostanie za nieuzasadnione, mógłby on intencjonalnie wnosić sprzeciw

po terminie, żeby doprowadzić do oddalenia (odrzućcia) wniosku użytkownika wieczystego o uznanie wypowiedzenia stawki opłaty rocznej za bezzasadne, co w konsekwencji prowadziłoby do utrzymania opłaty rocznej w podwyższonej wysokości wynikającej z dokonanego i zakwestionowanego wypowiedzenia. Takie podejście do skutków wniesienia sprzeciwu po terminie podważa sens postępowania uregulowanego przez ustawodawcę w art. 80 i n. u.g.n. Z pewnością nie o osiągnięcie takich skutków chodziło ustawodawcy przy konstruowaniu przepisu art. 80 u.g.n. W pełni zasadnie dlatego Sąd Najwyższy nie zgodził się z poglądem, iż sankcją uchybienia terminowi do wniesienia sprzeciwu ma być oddalenie powództwa.

Warto przywołać tu uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów – zasady prawnej – Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 1986 r., III PZP 8/86<sup>39</sup>, stanowiącej odpowiedź na pytanie o charakter prawny terminów z art. 256 i 264 k.p. Otóż podniesiono w niej, że

[...] przy określeniu charakteru prawnego terminów zawartych w art. 256 i 264 k.p. należy uwzględnić, dla jakiego celu terminy te zostały ustanowione. Aczkolwiek ustawodawca użył określeń takich, jak „odwołanie od wypowiedzenia”, czy też „wystąpienie” z żądaniem, nie może ulegać wątpliwości, iż będące przedmiotem rozważań terminy z art. 256 i 264 k.p. określają ramy czasowe, w których pracownik może wnieść do sądu powództwo o określone w tych przepisach roszczenia (żądania). Są to zatem terminy dla dochodzenia przed sądem roszczeń przysługujących pracownikowi na podstawie przepisów prawa materialnego. Uchybienie tym terminom uniemożliwia pracownikowi – na skutek upływu czasu – skuteczne dochodzenie przed sądem roszczeń. Taką funkcję spełniają terminy prawa materialnego, po upływie których roszczenie (żądanie) wygasa (prekluzja) bądź staje się niezaskarżalne (przedawnienie). [...] Podobne rozwiązanie przyjmowane jest w ustawodawstwie również przy niezachowaniu niektórych terminów, podobnych do terminów prekluzyjnych (np. art. 42 § 3 i 5 prawa spółdzielczego, czy też dawny art. 269 k.p.). Niedopuszczalne jest natomiast uwzględnienie powództwa wniesionego po upływie terminu prekluzyjnego, jeżeli przepis nie przewiduje możliwości jego nieuwzględnienia (tzw. czystej prekluzji).

W tym duchu stwierdzić można i należy, że tylko termin z art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami jest terminem dla dochodzenia przed sądem roszczeń przysługujących użytkownikowi wieczystemu na podstawie przepisów prawa materialnego. Także i ten przepis określa ramy czasowe, w których użytkownik wieczysty może wnieść do sądu wniosek (powództwo) „o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej jest nieuzasadniona

<sup>39</sup> OSNC 1986, nr 12, poz. 194 z tezami: „1. Terminy przewidziane w art. 256 i 264 k.p. są terminami prawa materialnego, do których nie mają zastosowania przepisy kodeksu postępowania cywilnego dotyczące uchybienia i przywracania terminu. 2. Sąd oddał powództwo, jeżeli pozew wniesiony został po upływie terminów określonych w art. 264 k.p., których nie przywrócono, oraz po upływie terminów określonych w art. 256 k.p.”

albo jest uzasadniona w innej wysokości” (może żądać właściwego ukształtowania stosunku prawnego łączącego go z właścicielem nieruchomości). Takiego charakteru nie ma już termin z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Zamykając ten fragment rozważań skonstatować należy, że termin z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami jest terminem procesowym (na dokonanie czynności procesowej) i jako taki podlega przywróceniu na ogólnych zasadach określonych w kodeksie postępowania cywilnego. Brak bowiem podstaw do stosowania w tym zakresie odpowiednio przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, zwłaszcza na mocy odwołania z art. 79 ust. 7 u.g.n. Ten ostatni przepis traktuje o postępowaniu przed samorządowym kolegium odwoławczym, a nie przed sądem.

### *Podsumowanie*

*De lege lata* brak podstaw i uzasadnienia prawnego dla przyjęcia, iż wniesienie sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego nie jest środkiem zaskarżenia składanym przez tę ze stron sporu, która kwestionuje orzeczenie tego organu administracji, lecz inną czynnością o znaczeniu materialnoprawnym, od dokonania której z zachowaniem terminu i wymagań formalnych zależeć miałyby losy wniosku o aktualizację opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste. Taki materialnoprawny charakter ma natomiast wniosek użytkownika wieczystego złożony do samorządowego kolegium odwoławczego w związku z zakwestionowaniem podstaw oświadczenia właściciela nieruchomości o podwyższeniu opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości (art. 78 ust. 2 w związku z art. 80 ust. 2 u.g.n.). Inicjuje on postępowanie o wydanie orzeczenia kształtującego stosunek prawny. Nie należy jednak mieszać tych obu instytucji prawnych, tj. wniosku i sprzeciwu.

W art. 80 ust. 3 u.g.n. jednoznacznie wskazano, że w razie wniesienia sprzeciwu w terminie, orzeczenie traci moc, nawet gdy sprzeciw odnosi się tylko do części orzeczenia. A *contrario* orzeczenie to nie traci mocy, jeśli sprzeciw wniesiono po terminie. Tylko wtedy, gdy sąd dokona oceny, że przesłanki formalne wniesienia sprzeciwu zostały spełnione, to wniesiony do kolegium wniosek „o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości” zastępuje pozew. Ujmując to inaczej, tylko gdy wniesiony sprzeciw nie podlega odrzuceniu (jako spóźniony, niedopuszczalny, wniesiony przez osobę nieuprawnioną), uprawniona jest teza, że: „z treści art. 80 ust. 2 wynika, że przedmiotem rozpoznania przez sąd powszechny jest wniosek, o którym mowa w art. 78 ust. 2 u.g.n. a nie sam sprzeciw, który jedynie wszczyna procedurę kontroli wypowiedzenia wysokości dotychczasowej opłaty rocznej

przez sąd”. W konsekwencji zaskarżony przez powoda wyrok sądu I instancji był wadliwy. Sąd ten nie mógł bowiem oddalić powództwa, skoro sprzeciw był spóźniony. Winien był odrzucić sprzeciw. Na takie jego orzeczenie jako kończące postępowanie w sprawie stronie służyłoby zażalenie do sądu II instancji (art. 394 k.p.c.).

Rekapitulując, trafna jest konstatacja Sądu Najwyższego, że uchybienie przez właściciela nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, który wypowiedział wysokość opłaty rocznej lub przez użytkownika wieczystego terminowi 14 dni do wniesienia sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego powoduje odrzucenie sprzeciwu<sup>40</sup>, a nie oddalenie powództwa. Jest tak dlatego, że termin z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami jest terminem procesowym, a nie materialnym. Skoro jest to termin procesowy, to uznać trzeba, wbrew wyrażanym niekiedy odmiennym zapatrywaniom, że podlega on przywróceniu.

## Bibliografia

- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021.
- Breyer S., *Przeniesienie własności nieruchomości*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1971.
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, LexisNexis, Warszawa 1998.
- Klat-Górska E., Klat-Wertelecka L., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. Z. Resich, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1972.
- Kopff A., *Charakter prawny wieczystego użytkowania*, „Studia Cywilistyczne” 1967, t. IX.
- Nowakowski Z.K., *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1969.
- Rudnicki S., *Charakter prawny użytkowania wieczystego*, „Nowe Prawo” 1970, nr 12.
- Siedlecki W., Świeboda Z., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, LexisNexis, Warszawa 1998.
- Smyczyński T., *Charakter prawny wieczystego użytkowania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1971, nr 1.
- System Prawa Cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, t. 2, red. J. Ignatowicz, Ossolineum, Wrocław 1977.
- Tarno P., Wrzesińska-Nowacka A., *Postępowanie w sprawach opłaty za użytkowanie wieczyste*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7–8.
- Truszkiewicz Z., *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Zakamycze, Kraków 2006.
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Bieniek, LexisNexis, Warszawa 2010.

<sup>40</sup> Tak też E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021, komentarz do art.80 u.g.n., pkt 1.

*Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Winiarz J., *Użytkowanie wieczyste*, PWN, Warszawa 1967.

Wolak G., *Z problematyki postępowania o rozgraniczenie*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2020, nr 3.

### Abstract

#### **The consequences of failure to meet the deadline for lodging an objection against the decision of the local government appeals board (art.80(1) of the Real Estate Management Act of 21 August 1997). Gloss to the decision of the Supreme Court of 13 March 2020, III CZP 44/19**

In the gloss to the decision of the Supreme Court of 13 March 2020, III CZP 44/19, the author approved the view of the Supreme Court that the failure by the owner of the property given for perpetual usufruct, who terminated the amount of the annual fee, or by the person exercising the right to perpetual usufruct to meet the 14-day time limit for lodging an objection (art. 80(1) of the Real Estate Management Act of 21 August 1997) shall result in the rejection of the objection. The glossator shared the view that the deadline is not material and the consequence of exceeding it cannot be dismissal of the claim.

**Key words:** perpetual usufruct, annual fee, real estate owner, decision of the local government appeals board, dismissal of claim, rejection of the objection

### Streszczenie

#### **Skutki uchybienia terminowi do wniesienia sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego (art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami). Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2020r., III CZP 44/19**

W glosie do uchwały z dnia 13 marca 2020 r. III CZP 44/19 autor zaaprobował pogląd Sądu Najwyższego, że uchybienie przez właściciela nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, który wypowiedział wysokość opłaty rocznej, lub przez użytkownika wieczystego terminowi 14-dniowemu do wniesienia sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego (art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) powoduje odrzucenie sprzeciwu. Glosator podzielił stanowisko, że termin ten nie ma charakteru materialnego i następstwem jego przekroczenia nie może być oddalenie powództwa.

**Słowa kluczowe:** użytkowanie wieczyste, opłata roczna, właściciel nieruchomości, orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego, oddalenie powództwa, odrzucenie pozwu, odrzucenie sprzeciwu

