

# USTALENIE I AKTUALIZACJA OPŁATY ZWIĄZANEJ Z UŻYTKOWANIEM WIECZYSTYM - ANALIZA KONSTRUKCJI I JEJ SKUTKÓW



**dr Cezary Woźniak**

Wydział Administracji i Nauk Społecznych  
Politechniki Warszawskiej

Zarządzanie nieruchomościami to w chwili obecnej jeden z najważniejszych aspektów funkcjonowania administracji publicznej. Przez wiele lat organy administracyjne postrzegane były jako emanacja państwa, które – mocą swej władzy, a zwłaszcza silne możliwością posłużenia się aparatem przymusu – mogło nakazać, zezwolić lub zakazać określonego postępowania. Mając to na względzie organy administracji publicznej, przy wykonywaniu powierzonych im zadań o charakterze publicznoprawnym, posługiwały się dotychczas w zasadzie wyłącznie narzędziami charakterystycznymi dla prawa administracyjnego.

W ostatnich latach w funkcjonowaniu organów administracyjnych zaczęły zachodzić poważne przemiany – dotychczasowe formy władcze zaczęły wypierać formy koncyliacyjne. Narzędzia prawa administracyjnego przestały wystarczać do regulowania całej gamy zagadnień, zwłaszcza tych, w których obywatel stał się partnerem, który żądał ochrony swego, coraz bardziej skomplikowanego, interesu prawnego. Coraz częściej zatem organy administracyjne, dla rozwiązania pojawiających się problemów, sięgały po konstrukcje prawa cywilnego, które ze swej istoty są lepiej przystosowane do regulowania kwestii nieoczywistych, istniejących w łatwo zmieniających się warunkach.

To zaś oznaczało, że coraz więcej czynności podejmowanych przez organy administracyjne lokowanych było nie w sferze władczej, ale w sferze umów. W tym zakresie zatem organy administracyjne występowały nie jako nakazodawcy, ale jako partnerzy w obrocie. W sferze obrotu nieruchomościami zatem organy administracji publicznej stały się uczestnikami obrotu, a nie tylko jego regulatorami<sup>1</sup>.

W obecnym stanie prawnym nie ulega już zatem wątpliwości, że w zakresie funkcjonowania organów administracji publicznej istnieje szerokie spektrum zagadnień, w których organy te funkcjonują nie jako regulatory rynku, ale jako jego pełnoprawni uczestnicy. Istnienie tej zasady nie budzi już obecnie wątpliwości ani przedstawicieli doktryny, ani praktyki. Jej uregulowanie, a przede wszystkim skutki – budzą już istotne wątpliwości, zwłaszcza pod względem konstrukcji. Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza tego niezwykle istotnego zagadnienia w zakresie funkcjonowania organów administracji publicznej. Przenikanie się materii administracyjnoprawnej z cywilnoprawną najłatwiej jest prześledzić na przykładzie prawa użytkowania wieczystego regulowanego zarówno przepisami o charakterze jednoznacznie cywilnoprawnym (Kodeks cywilny<sup>2</sup>), jak i przepisami o niejednoznacznym charakterze (ustawa o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup>).

Zagadnieniem, które chciałbym uczynić podstawą analizy jest kwestia opłat za użytkowanie wieczyste. W związku z ustanowieniem prawa wieczystego użytkowania powstaje obowiązek wniesienia opłat na rzecz organu wykonującego funkcje właściciela gruntu, ustanawiającego to prawo. Prawodawca określił w art. 71 ustawy o gospodarce nieruchomościami, że opłata ta dzieli się na dwie części: na pierwszą opłatę i opłaty roczne. Pierwsza opłata za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste płatna jest jednorazowo, nie później niż do dnia zawarcia umowy o oddanie tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste<sup>4</sup>. W przypadku jednak, gdyby prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione w drodze bezprzetargowej, wówczas organ może rozłożyć płatność pierwszej opłaty na raty. Zasada ta ma oczywiste uzasadnienie, bowiem rozłożenie na raty pozostaje w oczywistym związku z przesłankami nabycia prawa wieczystego użytkowania w drodze bezprzetargowej. Wysokość pierwszej

<sup>1</sup> Zagadnieniem tym zajmował się J. S. Langrod – zob. J. Langrod: „Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint”, Kantor Wydawniczy Zakamycze 2003 s. 55-74. Zob. także materiały z VIII Dorocznej Konferencji Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej „Umowy w administracji”, Wrocław 27-29 maja 2007r.

<sup>2</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964r. - Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), zwana dalej "k.c".

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity - Dz.U. z 2010r. Nr 102, poz. 651 z późn.zm.).

<sup>4</sup> W tym zakresie pierwsza opłata jest pierwszą opłatą roczną za użytkowanie wieczyste. Nie jest ona natomiast opłatą za czynności związane z ustanowieniem prawa użytkowania wieczystego. Zob. w tej kwestii wyrok Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej i Administracyjnej z dnia 11 kwietnia 1988r. (II ARN 12/89) opublikowany w OSP z 1990r. nr 9, poz. 329. Orzeczenie to zostało wydane pod rządami ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 22, poz. 99, tekst jednolity: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, z późn.zm.), pozostaje jednak aktualne w obecnym stanie prawnym.

opłaty ustala w drodze umowy zawartej z użytkownikiem wieczystym organ reprezentujący właściciela nieruchomości. Zgodnie z art. 72 ustawy o gospodarce nieruchomościami wysokość pierwszej opłaty nie może być niższa niż 15% wartości nieruchomości gruntowej i nie wyższa niż 25% tej wartości. Wartość nieruchomości gruntowej ocenia rzeczoznawca majątkowy. Szczegółowe warunki tej wyceny określają przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego<sup>5</sup>. Zgodnie z § 28 tego aktu wartość nieruchomości objętej prawem wieczystego użytkowania ustala się odnosząc ją do wartości jej prawa własności. To stwierdzenie w sposób oczywisty koresponduje z obowiązującą teorią nakazującą uznać prawo wieczystego użytkowania za prawo zbliżone do prawa własności. Należy tutaj zwrócić uwagę na fakt wynikający z analizowanych przepisów - są one skonstruowane w sposób wadliwy, nie wskazujący na jakiś głębszy zamysł prawodawcy. Wartość prawa użytkowania wieczystego jest bowiem wprost zależna od przeznaczenia tego prawa, czasu jego trwania oraz ewentualnych ograniczeń uprawnień wieczystego użytkownika. W tej sytuacji oczywistym rozwiązaniem powinno być ustalenie wysokości pierwszej opłaty w stosunku do wartości tego prawa. Tymczasem prawodawca całkowicie oderwał wysokość pierwszej opłaty od rzeczywistej wartości prawa wieczystego użytkowania. Ustalenie wysokości pierwszej opłaty na poziomie 15 - 25 % wartości nieruchomości gruntowej, w oderwaniu od kwestii fundamentalnej dla wartości nieruchomości, jaką jest przeznaczenie tej nieruchomości, nie wskazuje na jakikolwiek merytoryczny cel prawodawcy. Z tych regulacji wprost wynika natomiast oczywisty cel fiskalny – prawodawca uczynił z pierwszej opłaty źródło dochodu Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Wskazują na to dwa elementy – po pierwsze ustalenie stałych ograniczeń (minimalnie 15%, zaś maksymalnie 25%). Po drugie kwota pierwszej opłaty płatna jest najpóźniej z chwilą zawarcia umowy ustanawiającej prawo wieczystego użytkowania. W ten właśnie sposób prawodawca wskazał, że obowiązek wniesienia pierwszej opłaty ma wyłącznie cel fiskalny.

Oprócz tak określonej pierwszej opłaty wieczysty użytkownik zobowiązany jest wносить opłaty roczne. Obowiązek wniesienia kolejnych opłat rocznych, powstaje w dniu 1 stycznia każdego roku trwania prawa wieczystego użytkowania<sup>6</sup>. Użytkownik wieczysty zobowiązany jest wnieść tę opłatę do 31 marca każdego roku. Pierwsze ustalenie opłat rocznych następuje w umowie ustanawiającej prawo wieczystego użytkowania. Wysokość tych opłat ustalana jest przez organ administracyjny ustanawiający prawo wieczystego użytkowania na podstawie wyceny wartości nieruchomości gruntowej dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego. Zależność ta została przez prawodawcę ustalona w art. 72 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w przedziale od 0,3% do 3% wartości<sup>7</sup>. Trzeba tutaj także zaznaczyć, że prawodawca zezwolił na stosowanie i jednocześnie stworzył mechanizm podnoszenia tych wskaźników – zgodnie bowiem z art. 76 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami organ reprezentujący w tym zakresie właściciela nieruchomości może stawki te podwyższyć w stosunku do konkretnej nieruchomości i konkretnego prawa wieczystego użytkowania. Jedynym ograniczeniem jest tutaj wskazanie, że podwyżka ta nastąpiła przed zawarciem umowy ustanawiającej prawo wieczystego użytkowania. Ten mechanizm w sposób oczywisty daje organowi reprezentującemu właściciela nieruchomości prawo swobodnego manipulowania tymi wskaźnikami w stosunku do każdego przypadku oddawania gruntu w wieczyste użytkowanie. Jednocześnie przepis ten nie wskazuje na uprawnienie do zmiany tego wskaźnika już po zawarciu tej umowy. Wskaźnik w wysokości ustalonej w umowie ustanawiającej prawo wieczystego użytkowania obowiązuje zatem przez czas trwania tego prawa. Trzeba tutaj zaznaczyć, że wysokość wskaźnika ustalona w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste wiąże każdego następnego wieczystego użytkownika, bez względu na sposób nabycia tego prawa<sup>8</sup>. Zasadę wskazaną w art. 76 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami należy zatem rozumieć jako ochronę zapewnioną użytkownikowi wieczystemu przed dowolnymi zmianami opłaty rocznej. Jednak niemożliwość zmiany wskaźnika w trakcie trwania umowy nie oznacza oczywiście, że kwoty opłat rocznych są niezmiennie – prawodawca przewidział możliwość zmiany tych kwot, wraz ze zmianą wartości samego gruntu, z tym że wycena tej wartości nie może być dokonywana częściej niż raz w roku kalendarzowym<sup>9</sup>. W tym znaczeniu zmiana sposobu korzystania z gruntu, czy obiektu, bez zmiany przeznaczenia, nie wpływa na zmianę wysokości opłat rocznych<sup>10</sup>. Oczywiście każda zmiana tej opłaty (mechanizm ten nazwany został aktualizacją) wymaga dokonania przez organ wykonujący funkcje właściciela wypowiedzenia i musi być zakomunikowana wieczystemu użytkownikowi przed powstaniem obowiązku zapłaty konkretnej opłaty, a zatem wieczysty użytkownik ma obowiązek wnieść do dnia 31 marca każdego roku opłatę w wysokości ustalonej na dzień 1 stycznia tego roku<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 207, poz. 2109 z późn.zm.

<sup>6</sup> Wyłączając pierwszy rok trwania, w tym bowiem przypadku użytkownik wieczysty już wniósł właściwą opłatę – opłatę roczną (art. 71 ust. 4 ustawy z 1997r.).

<sup>7</sup> W ustawie pojawia się tutaj pojęcie ceny, należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że jest to oczywisty błąd prawodawcy. Ceną bowiem jest opłata, jaką wnosi strona dwustronnej czynności prawnej, w zamian za odpowiednie świadczenie drugiej strony. W omawianej sytuacji można byłoby stwierdzić, że ceną jest kwota płacona przez użytkownika wieczystego w związku z zawarciem umowy ustanawiającej prawo wieczystego użytkowania. Ceną byłaby zatem suma pierwszej opłaty i opłat rocznych. Innymi słowy, przy takiej interpretacji, prawodawca uzależniłby wysokość konkretnej części ceny od wartości całej ceny, w skład której wchodziłby ten właśnie element w postaci konkretnej opłaty. Interpretację taką należy odrzucić, jako prowadzącą ad absurdum. W tym zakresie należy uznać, że chodzi tutaj nie o cenę, ale o wartość nieruchomości gruntowej.

<sup>8</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego - Izby Cywilnej z dnia 16 grudnia 1999 r. (II CKN 639/98) opublikowany w OSN z 2000 r. nr 6, poz. 121 oraz w Biuletynie Sądu Najwyższego z 2000 r. nr 2, s. 14.

<sup>9</sup> Powstaje tutaj pytanie o sposób liczenia tego terminu - czy chodzi o rok kalendarzowy, czy też o kolejnych 12 miesięcy. Należy tutaj zaznaczyć, że opłata roczna wnoszona jest za rok kalendarzowy, a zatem i jej aktualizacja dotyczy roku kalendarzowego. Oczywiście każda zmiana tej opłaty musi być zakomunikowana wieczystemu użytkownikowi przed powstaniem obowiązku zapłaty konkretnej opłaty, a zatem wieczysty użytkownik ma obowiązek wnieść do dnia 31 marca każdego roku opłatę w wysokości ustalonej na dzień 1 stycznia tego roku.

<sup>10</sup> Sąd Najwyższy słusznie zatem orzekł, że „ustanowienie odrębnej własności lokalu użytkowego w budynku wzniesionym na nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste pod budownictwo mieszkaniowe nie uzasadnia zmiany stawki procentowej opłaty rocznej” – zob. uchwałę Sądu Najwyższego - Izby Cywilnej z dnia 11 lutego 2004 r. (III CZP 103/03) opublikowaną w Biuletynie Sądu Najwyższego z 2004 r. nr 4, s. 4

<sup>11</sup> Więcej na temat aktualizacji wysokości opłat zob. G. Bieniek: „Samorządowe kolegia odwoławcze a gospodarka nieruchomościami po reformie administracji publicznej”, Casus z 1999 r. nr 11, s. 11 – 12.

Zasada nakazująca wnieść opłaty roczne na początku każdego roku kalendarzowego ma jeden skutek: użytkownik wieczysty nie może wnieść skutecznie opłat rocznych z wyprzedzeniem. Trzeba tutaj bowiem wskazać, że obowiązek wniesienia tych opłat powstaje w konkretnym terminie i w konkretnej wysokości. Wysokość ta może ulegać zmianie, a zatem podwyżka lub obniżka tej kwoty dotyczą konkretnej opłaty w konkretnej dacie<sup>12</sup>. Obowiązek wniesienia opłaty rocznej dotyczy konkretnego roku, w którym trwa prawo wieczystego użytkowania, a nie czasu jego faktycznego istnienia, stąd też wygaśnięcie prawa wieczystego użytkowania już po wniesieniu opłaty rocznej nie daje podstawy do wystąpienia z roszczeniem o jej zwrot<sup>13</sup>.

Wysokość opłaty rocznej zależy zatem od dwu przesłanek: od ustalenia w umowie ustanawiającej prawo wieczystego użytkowania wskaźnika oraz od wartości gruntu. Należy zwrócić uwagę na szczególnie uregulowanie dotyczące tych osób, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły nieruchomości na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru państwa, a które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez państwo miały otrzymać rekompensatę za mienie pozostawione za granicą. Zasady realizacji tego uprawnienia określił prawodawca w odrębnej ustawie z 2005 roku<sup>14</sup>. Osoby te mogą wartość tych nieruchomości, oszacowaną przez rzeczoznawcę majątkowego, zaliczyć na poczet:

- a) ceny nabycia od Skarbu Państwa służącego mu prawa użytkowania wieczystego,
- b) opłat związanych z prawem wieczystego użytkowania, a zatem zarówno na poczet pierwszej opłaty, jak i dalszych opłat rocznych,
- c) opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

Możliwość tego zaliczenia dotyczyć może tylko tych osób, które nabywają prawo wieczystego użytkowania ustanowione na gruncie Skarbu Państwa. Oznacza to, że osoby, których prawo ustanowione zostało na gruncie należącym do jednostki samorządu terytorialnego, z uprawnienia tego skorzystać nie mogą.

W tym miejscu koniecznym jest wyjaśnienie, jaki charakter mają obecnie opłaty związane z prawem użytkowania wieczystego. Nie ulega wątpliwości, że w obowiązującym stanie prawnym pierwsza opłata oraz opłaty roczne są świadczeniem cywilnoprawnym. Trzeba tutaj bowiem pamiętać o tym, że w zakresie prawa użytkowania wieczystego organy administracyjne nie wykonują władztwa administracyjnego, ale władztwo cywilne. Ustalenie odpłatności należy do części istotnych cywilnoprawnej konstrukcji prawa użytkowania wieczystego. Skoro zatem organy administracyjne wykonują funkcje właściciela nieruchomości, ustalenie opłaty musi należeć do czynności prawa cywilnego<sup>15</sup>. Oczywiście, organy administracyjne rozstrzygają o niektórych aspektach opłat z tytułu wieczystego użytkowania w formie aktów normatywnych administracji. Wynika to jednak z faktu, że prawo cywilne nie reguluje sposobu rozstrzygania problemów przez organy administracyjne. Sposób postępowania organów administracyjnych wynika natomiast z zasad ogólnych prawa administracyjnego. W zakresie prawa użytkowania wieczystego czynności podejmowane przez organy administracyjne są w rzeczywistości czynnościami cywilnoprawnymi. Pierwsza opłata oraz opłaty roczne - w konsekwencji - mają charakter cywilnoprawny. Należy tutaj jednak wskazać, że prawodawca nie był do końca konsekwentny ustalając w ustawie o gospodarce nieruchomościami zasady dotyczące opłat związanych z prawem użytkowania wieczystego. Cechą świadczenia cywilnoprawnego jest bowiem nierozzerwalny związek z konstrukcją, której świadczenie dotyczy. Tymczasem – jak wskazałem wcześniej – prawodawca oderwał wysokość opłat (w szczególności zaś pierwszej opłaty) od rzeczywistej wartości prawa wieczystego użytkowania. Takie ukształtowanie mechanizmu spowodowało problemy z ustaleniem sposobu kwestionowania wysokości opłat. Tworząc taki mechanizm, faworyzujący w sposób oczywisty jedną ze stron stosunku prawnego, prawodawca nie pozostawił bowiem drugiej stronie bez ochrony. Użytkownik wieczysty może bowiem kwestionować zarówno wysokość wskaźnika określonego w art. 72 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i wysokość opłaty rocznej po każdej jej aktualizacji.

<sup>12</sup> Tak też słusznie orzekł Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 lutego 1994r. (III CZP 188/93) opublikowanej w OSNC z 1994 r. nr 9, poz. 169. Uchwała ta została podjęta na gruncie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1985 roku, ale zachowuje swoją aktualność w obecnym stanie prawnym. Pogląd ten poparł S. Rudnicki, który dodatkowo wskazał, istotą opłaty rocznej jest jej związek z realną wartością nieruchomości. W tym świetle użytkownik wieczysty nie może wnieść wszystkich opłat rocznych z wyprzedzeniem, ponieważ nie może przewidzieć wpływu procesów inflacyjnych na wartość gruntu. Zob. S. Rudnicki: „Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe”, wydanie V, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2003, s. 411. Nie zawsze jednak organ będzie mógł żądać opłaty. Istnieje możliwość żądania uznania nakazu uiszczenia opłaty rocznej w pełnej wysokości za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego – taką możliwość dopuścił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 lutego 2002r. (V CA 2/02) opublikowanym w Biuletynie Sądu Najwyższego z 2002 r. nr 6, s. 16 oraz w OSN z 2003r. nr 1, poz. 12.

<sup>13</sup> Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 8 października 1999r. (II SA/Wr 2367/98) opublikowany w ONSA z 2000 r. nr 4, poz. 155, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2002 r. (I ACa 954/2001) opublikowany w Wokandzie z 2003r. nr 4, s. 40 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2003r. (II CKN 419/01) opublikowany w OSNC z 2004r. nr 10, poz. 165.

<sup>14</sup> Ustawa z 8 lipca 2005r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 169, poz. 1418 z późn. zm.). Ustawa ta zastąpiła ustawę z 12 grudnia 2003r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz.U. z 2004r. Nr 6, poz. 39, z późn. zm.). Ta zaś ustawa zastąpiła uregulowanie art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami krytykowane między innymi za to, że uniemożliwiało zastosowanie zasady zaliczania wartości w odniesieniu do tych nieruchomości Skarbu Państwa, w stosunku do których funkcje właścicielskie wykonywała Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie: Agencja Nieruchomości Rolnych). Przepis ten był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który orzeczeniem z 19.12.2002r. stwierdził jego niezgodność z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002r. (K. 33/2002), Dz.U. z 2003r. Nr 1, poz. 15 oraz OTK z 2003r. Nr 7A, poz. 97 z gloszą M. Masternak-Kubiak, PiP 2003r., Nr 6, s. 119.

<sup>15</sup> Tak też E. Gniewek: „Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi”, s. 435 oraz A. Cisek: „Użytkowanie wieczyste”, s. 173.

Użytkownik wieczysty może żądać korekcy wskaźnika określonego w art. 72 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, podstawą tutaj byłby jednak tylko art. 5 k.c. ograniczony koniecznością wskazania naruszanej wysokością wskaźnika zasady współżycia społecznego. Ponadto użytkownik wieczysty może wystąpić z wnioskiem o zmianę wysokości opłat rocznych tylko w sytuacji, w której zmianie ulegnie np. przeznaczenie gruntu. Wydaje się, że w tej sytuacji sąd rozpoznający sprawę nie może swobodnie ustalić wysokości tej stawki, a jedynie zastosować stawki określone art. 72 ustawy o gospodarce nieruchomościami, brak jest bowiem dla innej interpretacji podstawy normatywnej.

Jednocześnie należy tutaj zaznaczyć, że każdy użytkownik wieczysty ma możliwość kwestionowania wysokości każdorazowej aktualizacji opłaty. Zgodnie z art. 78 ustawy o gospodarce nieruchomościami każdemu użytkownikowi wieczystemu przysługuje prawo złożenia do samorządowego kolegium odwoławczego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości. Kolegium może wniosek ten rozpatrzyć negatywnie dla wnioskodawcy lub pozytywnie – innymi słowy może wydać orzeczenie o oddaleniu wniosku lub o ustaleniu nowej wysokości opłaty. Orzeczenie to następnie użytkownik wieczysty zaskarżyć do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Ten jednak tryb postępowania, ustalony przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest właściwy, jeżeli uznaje się słuszność tezy o cywilnoprawnym charakterze opłat za użytkowanie wieczyste. Właściwszym wydaje się być stwierdzenie, że zasadność zmiany wysokości opłat rocznych powinna być oceniana przez sąd powszechny w drodze powództwa o ustalenie wysokości tej opłaty<sup>16</sup>. Jednocześnie zaś oceny ważności uchwały wprowadzającej opłaty w nowej wysokości powinien dokonać sąd administracyjny<sup>17</sup> (w przypadkach wątpliwych użytkownikowi wieczystemu będzie służyć na przykład skarga oparta na art. 101 ustawy o samorządzie gminnym<sup>18</sup>).

Reasumując należy podkreślić, że rozstrzygnięcie w zakresie opłat z tytułu prawa użytkowania wieczystego jest czynnością o charakterze cywilnoprawnym, ale wykonywaną w formie charakterystycznej dla prawa administracyjnego. Taka regulacja wynika z kilku przyczyn. Najprościej byłoby wskazać, że przepis art. 78 ustawy o gospodarce nieruchomościami powtarza normę art. 43 a ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości po nowelizacji w roku 1994. Tyle tylko, że taka odpowiedź zaprzeczalaby racjonalności prawodawcy, który – według niej – nie analizuje wprowadzanych w życie przepisów i nie reaguje na zmieniającą się rzeczywistość. Odpowiedzi tej – choć kusi prostotą – nie można zatem zaakceptować. Ważniejszą przyczyną jest – w mojej ocenie – chęć prawodawcy zachowania dla organów administracyjnych możliwości władczego kształtowania sytuacji innych podmiotów w sferze gospodarki nieruchomościami. Zastrzeżenie poddania czynności na wskroś cywilnoprawnej regułom właściwym dla prawa administracyjnego oznacza bowiem próbę obejścia podstawowych zasad prawa cywilnego i zastąpienie ich regulacjami administracyjnymi, gwarantującymi organom administracji publicznej nieznaną konstrukcją prawa cywilnego wpływ na treść stosunku w zakresie prawa prywatnego.

Takie jednak stanowisko prawodawcy jest wadliwe z dwu względów. Na pewno powoduje praktyczne problemy interpretacyjne (między innymi takie, jak wskazałem na omawianym przykładzie). Po drugie stanowi odstępstwo od utrwalonych w doktrynie i orzecznictwie reguł postępowania organów administracji publicznej. Najważniejszy jednak skutek takiego zachowania prawodawcy tkwi – w mojej ocenie – gdzie indziej. Obecnie jesteśmy świadkami celowego naginania przez prawodawcę ustalonych reguł prawa dla krótkotrwałych korzyści politycznych, a czasami także i społecznych, czy gospodarczych. Próby takie, choć może czasami przynoszą krótkotrwałe efekty, mają bardzo niekorzystny skutek. Oznaczają one bowiem nic innego, jak rozmontowywanie znanych, ustalonych reguł prawa, czemu nie towarzyszy tworzenie nowej teorii. Pojęcia tracą swoje ustalone znaczenie, konstrukcje zaś są odrywane od ustalonego orzecznictwa i istniejącej, budowanej przez pokolenia doktryny. Niszcząc stary system, prawodawca nie proponuje nowego. Regulacje zaś, zwłaszcza regulacje prawne nie mogą istnieć bez podstawowego aparatu pojęciowego oraz niewzruszalnych zasad, na których oparte są dalsze, bardziej szczegółowe zasady.

Administracja publiczna, żeby mogła działać sprawnie i szybko, potrzebuje jasnej siatki pojęć oraz klarownego systemu reguł. Regulacje w zakresie gospodarki nieruchomościami są doskonałym przykładem na to, że prawodawca zapomniał o tej podstawowej regule, zaślaniając się koniecznością realizacji krótkookresowych, często epizodycznych celów. Zanim zatem zaczniemy oceniać funkcjonowanie administracji publicznej, należy się zastanowić nad podstawowymi przyczynami tego faktu.

<sup>16</sup> Do podobnego wniosku dąży E. Gniewek i R. Mikosz – zob. E. Gniewek, Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, s. 449, a także R. Mikosz, Glosa do postanowienia NSA z 3 października 1997 r. (ISA 1333/97), OSP 1998 r., Nr 9, s. 450.

<sup>17</sup> Na tle tych rozważań należy odnotować wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie, zdaniem którego Samorządowe Kolegium Odwoławcze jest władne dokonać „[...] oceny zasadności proponowanej nowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego pod kątem zmiany wartości gruntu, stanowiącej podstawę do jej ustalenia. Kolegium nie jest właściwe do rozstrzygania o ważności i skuteczności uchwał, gdyż powyższe przepisy nie przewidują takiego uprawnienia Kolegium”. Zdaniem Sądu zatem Kolegium uprawnione jest do oceny zdarzenia cywilnoprawnego, choć jednocześnie nie może oceniać ważności i skuteczności aktów normatywnych administracji, które leżą u podstaw tego zdarzenia. Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29.7.2003r. (VIACa 61/03), OSA 2004 r., Nr 12. Też te uznaje za błędną.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).