

Sygn. akt II Ca 1142/19

**POSTANOWIENIE**

Dnia 10 marca 2020 roku

Sąd Okręgowy w Opolu, II Wydział Cywilny Odwoławczy  
w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia Wojciech Bazgier

Sędziowie: Adam Cąkała

Grzegorz Kowolik (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 10 marca 2020 roku

na posiedzeniu niejawnym

z powództwa Skarbu Państwa - Starosty Nyskiego,

przeciwko New Media Development &amp; Hotel Services Sp. z o.o. z siedziba w Warszawie

o zapłatę

na skutek apelacji strony powodowej

od wyroku Sądu Rejonowego w Nysie

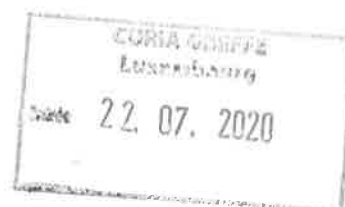
z dnia 24 maja 2019 r.

sygn. akt I C 313/19

**postanawia:**

**I. zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu z następującym pytaniem prawnym:**

1. Czy przepisy art. 2 punkt 1) dyrektywy 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. (Dz.Urz.UE.L 1993 Nr 95, poz. 29 ze zm.) w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (wersja przekształcona) (Dz.U.U.E L z dnia 23 lutego 2011 r.) należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie takiemu rozumieniu przepisu art. 2 i 4 punkt 1) ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, które pod pojęciem towaru nie obejmują nieruchomości, a pod pojęciem dostawy towaru nie obejmują oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w rozumieniu art. 232 i następane k.c., ewentualnie, że takie działanie nie może zostać uznane za świadczenie usług?
2. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie 1., czy przepisy art. 2 punkt 1) dyrektywy 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. (Dz.Urz.UE.L 1993 Nr 95, poz. 29 ze zm.) w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach



handlowych (wersja przekształcona) (Dz.U.UE L z dnia 23 lutego 2011 r.) należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie takiemu rozumieniu przepisu art. 71 i następne ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i art. 238 k.c., które w przypadku pobieranie opłat rocznych za użytkowanie wieczyste przez Skarb Państwa od podmiotów, które prowadzą działalność gospodarczą, ale nie były pierwotnymi podmiotami, na rzecz których Skarb Państwa ustanowił prawo użytkowania wieczystego, tylko nabyły to prawo od innych użytkowników wieczystych, nie wchodzi w zakres pojęcia transakcji handlowej i organu publicznego w rozumieniu art. 2 punkt 1) i 2) ww. dyrektywy i art. 2 i 4 punkt 1) ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych ewentualnie, że taka działalność nie jest objęty zakresem regulacji ww. dyrektywy i ustawy?

3. w przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie 1 i 2, czy przepisy art. 12 ust. 4 dyrektywy 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (wersja przekształcona) (Dz.U.UE L z dnia 23 lutego 2011 r.) oraz art. 6 ust. 3 lit. b) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/35/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie takiemu rozumieniu art. 15 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz art. 12 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. o terminie zapłaty w transakcjach handlowych, które wyłączają możliwość stosowania zapisów ww. dyrektywy i implementującej ją ustawy w stosunku do umów o sprzedaży prawa użytkowania wieczystego aktualnemu użytkownikowi wieczystemu, który jest zobowiązany do uiszczenia opłaty rocznej, zawartych po 28 kwietnia 2013 r. i 1 stycznia 2004 r., w przypadku gdy pierwotne oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste przez Skarb Państwa innemu podmiotowi nastąpiło przed 28 kwietnia 2013 r. i 1 stycznia 2004 r.?

II. zawiesić postępowanie w sprawie na podstawie przepisu art. 177 § 1 pkt 3<sup>1)</sup> k.p.c.

  
Adam Czakala

  
Wojciech Bazgier

  
Grzegorz Kowolik

## UZASADNIENIE

### I. Stan faktyczny w sprawie:

Wyrokiem z dnia 24 maja 2019 r. Sąd Rejonowy w Nysie zasądził od strony pozwanej New Media Development & Hotel Services Sp. z o. o. w Warszawie na rzecz strony powodowej Skarbu Państwa – Starosty Nyskiego kwotę 3 365,55 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od 1 kwietnia 2018 r. do dnia zapłaty (pkt 1.), w pozostałym zakresie powództwo oddalił (pkt 2.), zasądził od strony pozwanej na rzecz strony powodowej 600 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (pkt 3.), nakazał ściąganie kwoty 169 zł od strony pozwanej tytułem opłaty sądowej, od której strona powodowa była zwolniona (pkt 4.) oraz nadał wyrokowi rygor natychmiastowej wykonalności (pkt 5.).

W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano na zasadność żądania powódki co do roszczenia głównego.

Zgodnie z art. 339 § 1 k.p.c. jeżeli pozwany nie stawiał się na posiedzenie wyznaczone na rozprawę albo mimo stawienia się nie bierze udziału w rozprawie, sąd wyda wyrok zaoczny. Dodatkowo art. 339 § 2 k.p.c. stanowi, że w tym wypadku przyjmuje się za prawdziwe twierdzenie powoda o okolicznościach faktycznych przytoczonych w pozwie lub w pismach procesowych doręczonych pozwanemu przed rozprawą chyba, że budzą one uzasadnione wątpliwości albo zostały przytoczone w celu obejścia prawa.

Na podstawie art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne. W świetle art. 71 ust. 4 zd. 1 ww. ustawy opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. Z kolei art. 71 ust. 7 tejże ustawy stanowi, że w przypadku gdy nastąpiła zmiana użytkownika wieczystego w wyniku przeniesienia prawa użytkowania wieczystego, opłatę roczną pobiera się w całości od osoby będącej użytkownikiem wieczystym nieruchomości w dniu 1 stycznia roku, za który obowiązuje opłata.

Ponadto w myśl art. 238 k.c. wieczysty użytkownik uiszcza przez czas trwania swego prawa opłatę roczną.

Stan faktyczny w niniejszej sprawie Sąd Rejonowy ustalił na podstawie dokumentów przedłożonych przez powoda, których prawdziwość i rzetelność nie budziła wątpliwości Sądu I instancji. Zgromadzone w toku postępowania dowody z dokumentów Sąd Rejonowy uznał za wiarygodne i uwzględnił, dokonując rekonstrukcji istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności faktycznych. Innych wniosków dowodowych powód nie składał.

Postępowanie dowodowe wykazało, zdaniem Sądu I instancji, że na stronie pozwanej spoczywał obowiązek uiszczenia do 31 marca 2018 roku opłaty rocznej w wysokości 3 365,55 zł za użytkowanie wieczyste działki nr 1477/2, położonej w Głuchołazach, stanowiącej własność Skarbu Państwa, czego nie uczyniła. Wobec tego Sąd Rejonowy zasądził od pozwanej kwotę 3 365,55 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od 1 kwietnia 2018 roku do dnia zapłaty. Orzeczenie w przedmiocie odsetek uzasadnia art. 481 k.c.

Natomiast w zakresie żądania odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych Sąd Rejonowy powództwo oddalił. Sąd I instancji stanął na stanowisku, że źródłem obowiązku uiszczania opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntu są przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami i Kodeksu cywilnego tj. art. 71 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz art. 238 i 481 kodeksu cywilnego, nie zaś jak twierdziła strona powodowa – transakcja handlowa. Ponadto Sąd Rejonowy wskazał, że powód nie był stroną umowy sprzedaży z dnia 15 maja 2014 r., którą pozwana nabyła prawo własności nieruchomości oraz prawo użytkowania wieczystego gruntu.

Apelację od wyroku w części dotyczącej oddalenia roszczenia o zasądzenie odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych wniosła strona powodowa. Na podstawie art. 368 § 1 pkt 2 k.p.c. zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- 1) art. 481 k.c. poprzez zastosowanie i naliczenie odsetek od nieterminowej zapłaty zgodnie z treścią tego przepisu, podczas gdy w sprawie został wyczerpany zarówno zakres podmiotowy, jak i przedmiotowy zastosowania ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych;
- 2) art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych poprzez niezastosowanie, co w istotny sposób naruszyło interes prawny strony powodowej.

Strona powodowa wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i zasądzenie odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych oraz o zasądzenie po stronie pozwanej na rzecz powoda kosztów procesu za obie instancje, w tym kosztów

zastępstwa procesowego, według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w części dotyczącej orzeczenia odsetek ustawowych za opóźnienie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, pozostawiając temu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego.

Powód w uzasadnieniu apelacji wskazał, iż co prawda prawo użytkowania wieczystego wynika z ustawy, ale do jego powstania wobec konkretnej osoby wymagane jest zawarcie umowy i to w formie aktu notarialnego pod rygorem nieważności. Ustawa o gospodarce nieruchomościami określa termin i sposób zapłaty należności, ale sam obowiązek powstaje na podstawie umowy. Powód wskazał także podstawowe sposoby nabywania prawa użytkowania wieczystego – na podstawie umowy, decyzji administracyjnej oraz z mocy prawa. Zdaniem skarżącej z okoliczności sprawy i dokumentów będących w aktach sprawy bezspornie wynika, iż obowiązek pozwanych z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste wynika z umowy zawartej w formie aktu notarialnego w przedmiocie nabycia tego prawa.

## **II. Przepisy prawa krajowego:**

### **1. Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. o terminie zapłaty w transakcjach handlowych (Dz.U.2003.139.1323 z dnia 2003.08.08):**

Zgodnie z treścią **art. 12:**

Ustawy nie stosuje się do transakcji handlowych zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy, jeżeli dostarczenie towaru lub świadczenie usługi nastąpiły przed tym dniem.

Zgodnie z treścią przepisu **art. 15:**

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.

### **2. Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz.U.2019.118 t.j. z dnia 2019.01.21):**

Zgodnie z treścią **art. 2:**

Przepisy ustawy stosuje się do transakcji handlowych, których wyłącznymi stronami są:

1) przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646, 1479, 1629, 1633 i 2212);

2) podmioty prowadzące działalność, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców;

3) podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 i 2215);

4) osoby wykonujące wolny zawód;

5) oddziały i przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych;

6) (uchylony);

7) przedsiębiorcy z państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej.

Stosownie do **art. 4 punkt 1), 2), 3)**:

Użyte w ustawie określenia oznaczają:

1) transakcja handlowa - umowę, której przedmiotem jest odpłatna dostawa towaru lub odpłatne świadczenie usługi, jeżeli strony, o których mowa w art. 2, zawierają ją w związku z wykonywaną działalnością;

2) podmiot publiczny - podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1-3a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych.

3) odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych:

a) w przypadku transakcji handlowych, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny będący podmiotem leczniczym - odsetki w wysokości równej sumie stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego i ośmiu punktów procentowych,

b) w przypadku transakcji handlowych, w których dłużnikiem nie jest podmiot publiczny będący podmiotem leczniczym - odsetki w wysokości równej sumie stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego i dziesięciu punktów procentowych;

Zgodnie z **art. 7 ust. 1**:

W transakcjach handlowych - z wyłączeniem transakcji, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny - wierzycielowi, bez wezwania, przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych, chyba że strony uzgodniły wyższe odsetki, za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego do dnia zapłaty, jeżeli są spełnione łącznie następujące warunki:

- 1) wierzyciel spełnił swoje świadczenie;
- 2) wierzyciel nie otrzymał zapłaty w terminie określonym w umowie.

**Wedle art. 15 ust. 1:**

Do transakcji handlowych zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

**3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U.1964.16.94 z dnia 1964.05.18 z późniejszymi zmianami):**

**Stosownie do art. 232 § 1 i 2:**

§ 1 Grunty stanowiące własność Skarbu Państwa a położone w granicach administracyjnych miast oraz grunty Skarbu Państwa położone poza tymi granicami, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazane do realizacji zadań jego gospodarki, a także grunty stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków mogą być oddawane w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym, i osobom prawnym.

§ 2 W wypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być także inne grunty Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków.

**Wedle art. 233:**

W granicach, określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste, użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać.

**Zgodnie z treścią art. 234:**

Do oddania gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste stosuje się odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności nieruchomości.

Zgodnie z treścią **art. 235 § 1 i 2:**

§ 1 Budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie Skarbu Państwa lub gruncie należącym do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków przez wieczystego użytkownika stanowią jego własność. To samo dotyczy budynków i innych urządzeń, które wieczysty użytkownik nabył zgodnie z właściwymi przepisami przy zawarciu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

§ 2 Przysługująca wieczystemu użytkownikowi własność budynków i urządzeń na użytkowanym gruncie jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym.

Wedle przepisu **art. 236 § 1, 2 i 3:**

§ 1 Oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste następuje na okres dziewięćdziesięciu dziewięciu lat. W wypadkach wyjątkowych, gdy cel gospodarczy użytkowania wieczystego nie wymaga oddania gruntu na dziewięćdziesiąt dziewięć lat, dopuszczalne jest oddanie gruntu na okres krótszy, co najmniej jednak na lat czterdzieści.

§ 2 W ciągu ostatnich pięciu lat przed upływem zastrzeżonego w umowie terminu wieczysty użytkownik może żądać jego przedłużenia na dalszy okres od czterdziestu do dziewięćdziesięciu dziewięciu lat; jednakże wieczysty użytkownik może wcześniej wystąpić z takim żądaniem, jeżeli okres amortyzacji zamierzonych na użytkowanym gruncie nakładów jest znacznie dłuższy aniżeli czas, który pozostaje do upływu zastrzeżonego w umowie terminu. Odmowa przedłużenia jest dopuszczalna tylko ze względu na ważny interes społeczny.

§ 3 Umowa o przedłużenie wieczystego użytkowania powinna być zawarta w formie aktu notarialnego.

Stosownie do **art. 237:**

Do przeniesienia użytkowania wieczystego stosuje się odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności nieruchomości.

Zgodnie z **art. 238:**

Wieczysty użytkownik uiszcza przez czas trwania swego prawa opłatę roczną.



**4. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.1997.115.741 z dnia 1997.09.29 z późniejszymi zmianami):**

**Zgodnie z art. 71 ust. 1-7:**

Ust. 1 Za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne.

Ust. 2 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. 3 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. 4 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. 5 Pierwszej opłaty nie pobiera się w przypadku:

- 1) zamiany, o której mowa w art. 14 ust. 4 i art. 15 ust. 2;
- 2) zawarcia kolejnej umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, o której mowa w art. 37 ust. 3a pkt 2, jeżeli od wygaśnięcia użytkowania wieczystego nie upłynęły 3 lata.

Ust. 6 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. 7 W przypadku gdy nastąpiła zmiana użytkownika wieczystego w wyniku przeniesienia prawa użytkowania wieczystego, opłatę roczną pobiera się w całości od osoby będącej użytkownikiem wieczystym nieruchomości w dniu 1 stycznia roku, za który obowiązuje opłata.

**Wedle art. 72 ust. 1-3:**

Ust. 1 Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej określonej zgodnie z art. 67.

Ust. 2 Stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wynosi od 15% do 25% ceny nieruchomości gruntowej.

Ust. 3 Wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego jest uzależniona od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana, i wynosi:

1) za nieruchomości gruntowe oddane na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej - 0,3% ceny;

2) za nieruchomości gruntowe pod budowę obiektów sakralnych wraz z budynkami towarzyszącymi, plebanii w parafiach diecezjalnych i zakonnych, archiwów i muzeów diecezjalnych, seminariów duchownych, domów zakonnych oraz siedzib naczelnych władz kościołów i związków wyznaniowych - 0,3% ceny;

3) za nieruchomości gruntowe na działalność charytatywną oraz na niezarobkową działalność: opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, wychowawczą, naukową lub badawczo-rozwojową - 0,3% ceny;

3a) za nieruchomości gruntowe oddane na cele rolne - 1% ceny;

3b) za nieruchomości gruntowe, na których położone są garaże lub stanowiska postojowe niewykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej albo nieruchomości przeznaczone na te cele - 1% ceny;

4) za nieruchomości gruntowe oddane na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych oraz działalność sportową - 1% ceny;

4a) za nieruchomości gruntowe na działalność turystyczną - 2% ceny;

5) za pozostałe nieruchomości gruntowe - 3% ceny.

**Zgodnie z art. 73 ust. 1-7:**

Ust. 1 Jeżeli nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste na więcej niż jeden cel, stawkę procentową opłaty rocznej przyjmuje się dla celu podstawowego, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste.

Ust. 2 Jeżeli po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu użytkowania wieczystego, z wnioskiem o zmianę celu użytkowania wieczystego występuje właściwy organ albo użytkownik wieczysty.

Ust. 2a Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do udziału w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, w przypadku:

1) ustanowienia odrębnej własności lokalu, którego przeznaczenie jest inne, niż cel podstawowy, użytkownika wieczystego, lub,

2) zmiany sposobu korzystania z lokalu.

Ust. 2b Z wnioskiem o zmianę celu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej użytkownik wieczysty może wystąpić również w przypadku, gdy proponowana zmiana jest zgodna:

1) z przeznaczeniem nieruchomości ustalonym w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub

2) z decyzją o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego, lub

3) ze zgłoszeniem budowy lub przebudowy, wobec którego organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu, lub

4) z uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej podjętą na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 1496 oraz z 2019 r. poz. 630, 1309 i 1696), lub

5) z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Ust. 2c Jeżeli w przypadku, o którym mowa w ust. 2b, w związku ze zmianą celu użytkowania wieczystego ulegnie obniżeniu wysokość stawki procentowej opłaty rocznej, strony mogą ustalić jednorazową opłatę na rzecz właściciela nieruchomości nie wyższą niż dwukrotność dotychczasowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

Ust. 2d Właściwy organ przedstawia w formie pisemnego oświadczenia propozycję zmiany celu użytkowania wieczystego oraz wyznacza termin na zajęcie pisemnego stanowiska przez użytkownika wieczystego, nie krótszy niż 2 miesiące od dnia otrzymania propozycji. Jeżeli użytkownik wieczysty nie zgadza się z proponowaną zmianą celu użytkowania wieczystego lub nie przedstawił stanowiska, właściwy organ może wnieść powództwo do sądu powszechnego właściwego ze względu na położenie nieruchomości.

Ust. 2e W przypadku złożenia przez użytkownika wieczystego wniosku, o którym mowa w ust. 2 lub 2b, właściwy organ przedstawia pisemne stanowisko w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania wniosku. Jeżeli organ nie zgadza się na zmianę celu użytkowania wieczystego lub nie przedstawił stanowiska, użytkownik wieczysty może wnieść powództwo do sądu powszechnego właściwego ze względu na położenie nieruchomości.

Ust. 2f Stawkę procentową opłaty rocznej przyjmuje się stosownie do celu ustalonego na podstawie zgodnego oświadczenia stron albo orzeczenia sądu. Nowa stawka opłaty obowiązuje od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym została ustalona.

Ust. 2g Przepisy ust. 2b i 2d-2f stosuje się również, w przypadku gdy cel użytkowania wieczystego nie został dotychczas ustalony.

Ust. 3 Właściwy organ może udzielić bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku. W zarządzeniu wojewody albo uchwale rady lub sejmiku określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Bonifikaty te można stosować również do nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste przed dniem 1 stycznia 1998 r.

Ust. 4 Ustalone, zgodnie z art. 72 ust. 2 i 3 pkt 5, opłaty z tytułu użytkowania wieczystego obniża się o 50%, jeżeli nieruchomość gruntowa została wpisana do rejestru zabytków. Właściwy organ może, za zgodą odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, podwyższyć lub obniżyć tę bonifikatę.

Ust. 5 Wysokość pierwszej opłaty i opłat rocznych oraz udzielanych bonifikat i sposób zapłaty tych opłat ustala się w umowie.

Ust. 6 Właściwy organ wypowiada udzieloną bonifikatę, jeżeli osoba, której oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste, przed upływem 10 lat, licząc od dnia ustanowienia tego prawa, dokonała jego zbycia lub wykorzystała nieruchomość na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty. Przy wypowiedzeniu stosuje się odpowiednio art. 78-81.

Ust. 7 Przepisu ust. 6 nie stosuje się w przypadku zbycia:

- 1) na rzecz osoby bliskiej;
- 2) pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego;
- 3) pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i Skarbem Państwa.

**Zgodnie z przepisem art. 78 ust. 1 i 2:**

Aktualizacji opłaty rocznej dokonuje właściwy organ, wypowiadając w formie pisemnej wysokość dotychczasowej opłaty w terminie do dnia 31 grudnia roku 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.

2. 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.

Wedle przepisu **art. 80 ust. 1:**

Od orzeczenia kolegium właściwy organ lub użytkownik wieczysty mogą wnieść sprzeciw w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości.

### **III. Prawo Unii Europejskiej:**

**1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/35/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych:**

Zgodnie z treścią **art. 6 ust. 3 lit. b):**

Przy transpozycji niniejszej dyrektywy Państwa Członkowskie mogą pominąć umowy, które zostały zawarte przed dniem 8 sierpnia 2002 r.

**2. Dyrektywa 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (wersja przekształcona) (Dz.U.UE L z dnia 23 lutego 2011 r.):**

Zgodnie z treścią **art. 1 ust. 2):**

Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do wszystkich płatności, które stanowią wynagrodzenie w transakcjach handlowych.

Wedle **art. 2 punkt 1), 2) i 3):**

Do celów niniejszej dyrektywy zastosowanie mają następujące definicje:

1) „transakcje handlowe” oznaczają transakcje między przedsiębiorstwami lub między przedsiębiorstwami a organami publicznymi, które prowadzą do dostawy towarów lub świadczenia usług za wynagrodzeniem;

2) „organ publiczny” oznacza każdą instytucję zamawiającą w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/17/WE oraz art. 1 ust. 9 dyrektywy 2004/18/WE, niezależnie od przedmiotu lub wartości umowy;

3) „przedsiębiorstwo” oznacza każdą organizację inną niż organ publiczny, działającą w ramach swojej niezależnej działalności gospodarczej lub zawodowej, nawet w przypadku gdy działalność ta prowadzona jest przez jedną osobę.

Zgodnie z treścią **art. 12 ust. 4**:

Podczas transpozycji niniejszej dyrektywy państwa członkowskie mogą zdecydować, czy wykluczyć umowy zawarte przed dniem 16 marca 2013 r.

#### **IV. Rozważania dotyczące pytania prawnego prejudycjalnego.**

##### **Oдноśnie pytania nr 1.**

W niniejszej sprawie Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę Nyskiego wystąpił przeciwko New Media Development & Hotel Services Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie o zapłatę opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste. O ile samo roszczenie dotyczące należności głównej nie zostało zakwestionowane przez żadną ze stron i wyrok Sądu I instancji zasądający tę opłatę jest prawomocny, tak przedmiotem apelacji stało się oddalone przez Sąd I instancji żądanie strony powodowej zasądzenia na jej rzecz odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych w rozumieniu art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, na podstawie przepisu art. 7 ust. 1 ww. ustawy. Sąd Rejonowy oddalił to żądanie, uznając, że opłaty za użytkowanie wieczyste wynikają z samej ustawy, a nie z umowy łączącej strony. Sąd Okręgowy w tym składzie uznał jednak w świetle regulacji art. 73 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, że takie zobowiązanie wynika z umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, bądź też, w przypadku ustanowienie takiego prawa w drodze ustawy, powoduje nawiązanie z mocy prawa stosunku umownego

między właścicielem nieruchomości, a użytkownikiem wieczystym, wobec powyższego stanowisko Sądu I instancji w tym zakresie nie zasługuje na uwzględnienie.

W takiej sytuacji pojawiła się zatem kwestia, czy Skarb Państwa pobierając takie opłaty może żądać odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych, czy też zwykłych odsetek ustawowych za opóźnienie, a więc, czy oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste mieści się w zakresie dostawy towaru, czy też świadczenia usług w rozumieniu art. 2 oraz ust. 4 punkt 1) przepisów ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, która zostało uchwalona jako implementacja dyrektywy 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych. Zaszła zatem konieczność dokonania wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej w tym zakresie, a więc jak na tle tego prawa powinny być interpretowane zwroty „towar” i „dostawa towaru”, ewentualnie „świadczenie usług”.

Na wstępie należy zauważyć, że w komentarzach odnośnie opłaty za użytkowanie wieczyste wskazuje się, że właścicielowi co do zasady przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie regulowane przepisami kodeksu cywilnego (art. 481 k.c.), co *a contrario* zdaje się wykluczać możliwość dochodzenia ww. podwyższonych odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych (tak Ewa Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*. LEX/el. 2020, czy dr Jacek Jaworski, Arkadiusz Prusaczyk, Adam Tułodziecki, Marian Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz.*, 2020). Niemniej jednak ww. autorzy wyraźnie nie wykluczyli możliwości stosowania przepisów ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, a podali jedynie zasadę ogólną z k.c. co do możliwości żądania odsetek za opóźnienie.

Nie wykluczając zatem na wstępie takiej możliwości, należy zbadać możliwość zastosowania przepisów ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych do opłat rocznych za użytkowanie wieczyste.

Należy zatem ustalić, czy tego typu umowy wchodzi w zakres zastosowania przepisów art. 2 oraz ust. 4 punkt 1) ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych. Czyniąc rozważania na temat, czy nieruchomość jest towarem w rozumieniu ww. przepisów polskiej ustawy, w doktrynie pojawił się spór, czy pojęcie „towar” obejmuje nieruchomość. Jak wskazuje Ewa Marcisz w *Ustawa o terminach zapłaty w transakcjach handlowych. Komentarz, wyd. II*, LexisNexis 2014, J. Głowczyk

(w: *Uniwersalny słownik ekonomiczny*, Warszawa 2000) stwierdza, że towar to: „produkt wytworzony w warunkach podziału pracy między producentami i przeznaczony do wymiany na inny towar bezpośrednio lub za pośrednictwem powszechnego środka wymiany, czyli pieniądza”. Komentatorka uważa, że ta dość prosta definicja dobrze oddaje, czym w języku potocznym jest towar. Zgodnie z nią za towar nie będzie można uznać nieruchomości czy prawa, można za to uznać wytwarzaną energię [odmiennie M. Chudzik, *Komentarz do ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych* (Dz. U.03.139.1323), SIP 2003; P. Biezuński, *Terminy zapłaty w transakcjach handlowych*, SIP 2013, uwagi do art. 4].

Z kolei Paweł Biezuński w *Terminy zapłaty w transakcjach handlowych. Komentarz.*, Opublikowano: LEX/el. 2013, stwierdził, że pojęcie „towaru” nie zostało zdefiniowane w ustawie. Pojęcia tego nie definiuje również kodeks cywilny, zaś do definicji towaru zawartych w ustawach podatkowych i statystycznych należy podchodzić z dużą ostrożnością z uwagi na odmienne cele, jakim te ustawy służą. Wydaje się, że na potrzeby niniejszej ustawy należy przyjąć, że „towarem” może być każda rzecz (ruchoma lub nieruchoma), energia, jak również inne dobra niematerialne (np. prawa). Dostawy z kolei w rozumieniu komentowanego przepisu nie należy utożsamiać z umową dostawy uregulowaną w kodeksie cywilnym. Przez dostawę należy rozumieć każdą umowę przenoszącą własność lub prawo do rozporządzania towarem jak właściciel.

Natomiast Ł. Cudny w pod red. K. Osajdy, *Ustawa o terminach zapłaty. Komentarz.* 2019 wskazuje, że TransHandlZapU oraz dyrektywa 2011/7/UE nie definiują pojęcia „dostawy towarów” oraz samego „towaru”. Charakterystyczne jest jednak, że polski system prawny posługując się pojęciem towaru, z reguły nie definiuje go. W ten sposób KC posługuje się pojęciem towaru w art. 55<sup>1</sup>, art. 449<sup>5</sup> § 4, art. 577<sup>1</sup> § 1, art. 764<sup>6</sup> § 1 KC.

Przykładowo InfCenTiUU pod pojęciem towaru rozumie rzecz, energię elektryczną oraz prawo majątkowe zbywalne (art. 3 ust. 1 pkt 4). Definicja zawarta w InfCenTiUU w żadnym wypadku nie posiada jednak waloru ogólnego bądź systemowego i może być użyta wyłącznie pomocniczo dla potrzeb wykładni pojęcia „dostawy towarów”.

Tradycyjnie w piśmiennictwie dotyczącym umowy sprzedaży pojęciem towaru określa się rzecz oznaczoną co do gatunku w postaci surowców, półfabrykatów lub gotowych wyrobów (*S. Grzybowski*, w: *System PrCyw*, t. III, cz. 2, s. 43 i 44). W nieco innym ujęciu towar określa się jako synonim rzeczy ruchomej. Wskazywano wręcz, że w wielu przepisach, zwłaszcza dotyczących obrotu gospodarczego, ustawodawca posługuje się pojęciem towaru



jako przedmiotu sprzedaży. Wynika to z okoliczności, że ustawodawca konstruując wybrane regulacje prawne, posługuje się niekiedy kategoriami ekonomicznymi (Z. Banaszczyk, w: *Pietrzykowski*, Komentarz, 2015, t. II, s. 250). W ten sposób pojęciem „towaru” posługuje się np. InfCenTiUU, OchrKonkurU, Konwencja Narodów Zjednoczonych o umowach międzynarodowej sprzedaży towarów, sporządzona w Wiedniu dnia 11.4.1980 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 45, poz. 286) oraz Konwencja o przedawnieniu w międzynarodowej sprzedaży towarów, sporządzona w Nowym Jorku dnia 14.6.1974 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 45, poz. 282). Zob. Z. Banaszczyk, w: *Pietrzykowski*, Komentarz, 2015, t. II, s. 250.

Dokonując jednak wykładni pojęcia „dostawy towarów”, należy uwzględnić zasadę prounijną wykładni prawa. Przepisy TransHandlZapU powinny podlegać takiej wykładni i takiemu stosowaniu, aby zapewnić prawidłowe wykonanie dyrektywy 2011/7/UE (wyr. TSWE z 10.4.1984 r., 14/83, *von Colson oraz Kamann v. Land Nadrenia Północna Westfalia*, Zb.Orz. 1984, s. 1891).

W orzecznictwie TSWE pojęcie towaru zdefiniowano jako „wszelkie produkty posiadające wartość wymiarną w pieniądzu i mogące jako takie stanowić przedmiot transakcji handlowych” (wyr. z 10.12.1968 r., 7/68, *Komisja v. Włochy*, Zb.Orz. 1968, s. 617). Dodatkowo w piśmiennictwie i orzecznictwie TSWE wskazywano, że towar stanowi w istocie rzeczy obiekt materialny [*K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz* (red. *A. Wróbel*), t. I, Warszawa 2012, s. 526; wyr. TSWE z 30.4.1974 r., 155/73, *Sacchi*, Zb.Orz. 1974, s. 409]. W toku rozwoju orzecznictwa doprecyzowano, że pojęcie materialnego charakteru produktu nie może być rozumiane dosłownie. W konsekwencji za postać towaru uznano również energię elektryczną (wyr. TSWE z 15.7.1964 r., 6/64, *Costa v. E.N.E.L*, Zb.Orz. 1964, s. 1141). Następnie wyjaśniono, że towar może mieć wartość ujemną. W ten sposób jako towary zakwalifikowano odpady (wyr. TSWE z 9.7.1992 r., C-2/90, *Komisja v. Belgia*, Zb.Orz. 1992, s. I-4431). Odnośnie do pojęcia towaru por. także *J. Snell*, *Goods and Services in EC Law, A study of the Relationship between the Freedoms*, Oxford 2002, s. 4 i n.).

Mając na uwadze cel dyrektywy 2011/7/UE, którym jest wprowadzenie kultury szybkich płatności w transakcjach handlowych, zdaniem komentatora pojęcie „towar”, a w zasadzie „dostawa towarów” należy rozumieć stosunkowo szeroko. Tym samym pod pojęciem towaru należy rozumieć rzeczy, energię, wodę, gaz, centralne ogrzewanie oraz prawa. Natomiast przez pojęcie „dostawa” należy rozumieć przeniesienie praw do towaru lub udostępnienie towaru do czasowego korzystania.

Komentator wskazał, że w ten sposób przez dostawę towarów należy rozumieć przeniesienie praw do rzeczy, energii elektrycznej, wody, gazu lub centralnego ogrzewania lub odpowiedniego innego prawa (sprzedaż). Wydaje się również, że pod pojęciem dostawy towarów należy także rozumieć oddanie danej rzeczy lub odpowiednio prawa do czasowego korzystania (np. najem, dzierżawa, leasing).

Tego rodzaju rozumienie pojęcia „dostawy towarów” koresponduje z tradycyjną systematyką umów. Wyróżnia się bowiem kategorię umów, których cel polega na przesunięciu możliwości dysponowania przedmiotami majątkowymi (prawem) na rzecz drugiej strony. W tej kategorii wyróżnia się zatem po pierwsze umowy takie jak sprzedaż, zamiana, darowizna, po drugie zaś – umowy, których przedmiot świadczenia sprowadza się do oddania rzeczy bądź prawa w czasowe, przejściowe korzystanie (S. Grzybowski, w: System PrCyw, t. III, cz. 2, s. 23). Należy jednak odnotować, że w piśmiennictwie wyrażono zapatrywanie, że poza kategorią dostawy towarów leży oddanie rzeczy lub prawa do czasowego korzystania na podstawie umowy najmu, dzierżawy bądź leasingu. Uzasadnieniem dla tego rodzaju poglądu jest to, że udostępnienie towaru do czasowego korzystania nie odpowiada potocznemu rozumieniu pojęcia dostawy (zob. M. Juśko, Zakres zastosowania, s. 82).

Przechodząc do kwestii czy w pojęciu dostarczenia towaru lub świadczenia usługi mieści się także oddanie rzeczy do czasowego korzystania, to również w doktrynie panują rozbieżne stanowiska. Jak wskazała Ewa Marcisz w *Ustawa o terminach zapłaty w transakcjach handlowych. Komentarz, wyd. II*, LexisNexis 2014, Kodeks zobowiązań, który w tytule XI regulował umowy o świadczenie usług, nie zawierał przepisów dotyczących takich umów, jak dzierżawa czy najem. Zostały one uregulowane w tytule VIII.

S. Grzybowski, dokonując systematyki umów cywilnoprawnych, przede wszystkim kodeksowych, porządkuje je w działach. Pierwszy obejmuje stosunki, których cel polega na definitywnym przeniesieniu dyspozycji przedmiotami na rzecz drugiej strony, drugi - stosunki łączące się z czasowym, przejściowym korzystaniem z rzeczy i praw, trzeci zaś - świadczenie usług (S. Grzybowski, w: *System Prawa Cywilnego. Prawo zobowiązań - część szczegółowa*, red. S. Grzybowski, Ossolineum 1976, s. 23). W literaturze można spotkać stanowiska oparte w dużej mierze na takim doktrynalnie przyjętym rozróżnieniu, uznające, że w szczególności ze względu na brak definicji świadczenia usług należy przyjąć pogląd tradycyjny i uznać, że komentowana ustawa nie znajdzie zastosowania do czasowego korzystania z rzeczy (tak np. K. Staniek, *Terminy zapłaty w transakcjach handlowych*, M. Prawn. 2004, nr 2, s. 74).

Można spotkać się także z odmienną interpretacją, zgodnie z którą celem ustawy jest zapewnienie wierzycielom możliwie szerokiej ochrony w przypadkach, kiedy nie uzyskują zapłaty za spełnione świadczenie. Wobec tego pojęcie świadczenia usług powinno obejmować także udostępnienie na pewien okres rzeczy lub prawa [R. Tollik, *Krótki komentarz do ustawy z 6 września 2001 r. o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym* (Dz. U. Nr 129, poz. 1443), Pal. 2002, nr 9-10, s. 65; R.L. Kwaśnicki, *Zasady zapłaty w transakcjach handlowych - analiza w zakresie prawa materialnego*, Pr.Sp. 2004, nr 1, s. 27]. Taki pogląd podziela także G. Żmij, uznający, że skoro pojęcia użyte w definicji transakcji handlowej nie zostały zdefiniowane, należy interpretować je możliwie szeroko (G. Żmij, *Terminy zapłaty w transakcjach handlowych. Kilka uwag dotyczących polskiej regulacji na tle Dyrektywy 2000/35/WE*, „Rejent” 2004, nr 3-4, s. 260; tak też C. Mik, E. Wojtaszek-Mik, *Zwalczanie opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych w świetle Dyrektywy 2000/35/WE i prawa polskiego*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2003, nr 3.2, s. 240).

Z kolei Ł. Cudny w pod red. K. Osajdy, *Ustawa o terminach zapłaty. Komentarz.*, 2019 wskazał, że w prawie europejskim pojęcie „usługa” odbiega od tradycyjnego, ekonomicznego ujęcia [E. Skrzydło-Tefelska, w: *Traktat o Funkcjonowaniu* (red. A. Wróbel), t. I, s. 955].

W orzecznictwie TSWE wskazuje się, że dla scharakteryzowania pojęcia usługi dominujący jest element osobowy [wyroki TSWE: z 5.6.1997 r., C-398/95, *SETTG v. Ministerstwo Pracy*, Zb.Orz. 1997, s. I-3091; z 5.6.1997 r., C-360/89, *Komisja Wspólnot Europejskich v. Włochy*, Zb.Orz. 1992, s. I-3401; z 28.3.1996 r., C-272/94, *Guiot*, Zb.Orz. 1996, s. I-1905; E. Skrzydło-Tefelska, w: *Traktat o Funkcjonowaniu* (red. A. Wróbel), t. I, s. 956]. Dodatkowymi elementami charakterystycznymi dla pojęcia świadczenia usług jest odpłatność, czasowość oraz transgraniczoność [E. Skrzydło-Tefelska, w: *Traktat o Funkcjonowaniu* (red. A. Wróbel), t. I, s. 956].

W tym kontekście znamienne jest, że w orzecznictwie TSWE wskazuje się, że udzielenia licencji na prawa własności intelektualnej nie można skategoryzować jako świadczenia usług. Wynika to z założenia, że świadczenie usług powinno z zasady polegać co najmniej na wykonaniu odpłatnie określonych czynności. Dlatego też jeżeli świadczenie jednej ze stron sprowadza się w istocie do upoważnienia drugiej strony do korzystania z określonego prawa, to w takim wypadku nie świadczy ona żadnej usługi (wyr. TSWE z 23.4.2009 r., C-533/07, *Falco Privatstiftung i Thomas Rabitsch v. Gisela Weller-Lindhorst*, Zb.Orz. 2009, s. I-3327). Koresponduje to z zapatrywaniem wyrażonym w polskim piśmiennictwie, że nie uważa się za usługę świadczeń, których treścią jest przeniesienie

prawa albo oddanie rzeczy (prawa) w czasowe używanie innej osobie (*L. Ogiegło*, Usługi jako przedmiot, s. 80; *L. Ogiegło*, Pojęcie usługi i umów, s. 140).

W tym kontekście należy jednak zasygnalizować pogląd, że przeniesienie prawa albo oddanie rzeczy (prawa) w czasowe używanie innej osobie powinno kategoryzować się jako świadczenie usług w rozumieniu TransHandlZapU (*R. Kwaśnicki*, Zasady zapłaty, s. 27; *R. Tolik*, Krótki komentarz, s. 65; *G. Żmij*, Terminy zapłaty, *Rej.* 2004, Nr 3–4, s. 260; por. także *C. Mik*, *E. Wojtaszek-Mik*, Zwalczanie opóźnień, s. 240). Opisywany pogląd ma swoją przyczynę w nieco węższym rozumieniu pojęcia dostawy towarów. W ten sposób przeniesienia prawa albo oddanie rzeczy (prawa) w czasowe używanie innej osobie nie kategoryzuje się jako dostawy towarów. Dlatego też aby objąć zakresem zastosowania TransHandlZapU również umowy, w których przedmiotem świadczenia jest przeniesienie prawa albo oddanie rzeczy (prawa) w czasowe używanie innej osobie, kategoryzuje się je jako świadczenie usług. Opisywane zapatrywanie zaaprobował SN w wyr. z 6.8.2015 r. (V CSK 668/14, *Legalis*).

Dodatkowo należy stwierdzić, że zagadnienie, czy pojęcie towar w rozumieniu ww. wskazanej ustawy, obejmuje nieruchomości, a dostawa oddanie rzeczy do czasowego używania, nie była przedmiotem ani orzecznictwa Sądu Najwyższego na tle wyżej wskazanej ustawy, ani Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Co prawda w pytaniu prejudycjalnym w sprawie C – 330/16 pojawiła się kwestia najmu jako transakcji handlowej, jednak Trybunał nie udzielił odpowiedzi na to zagadnienie, wskazując jedynie w wyroku z dnia 1 czerwca 2017 r., że spory dotyczące płatności wymagalnych po dniu 16 marca 2013 r. nie mogą podlegać przepisom dyrektywy 2011/7 w wypadku, gdy umowa, na podstawie której mają zostać dokonane płatności, została zawarta przed tą datą i dane państwo członkowskie skorzystało z możliwości przewidzianej w art. 12 ust. 4 dyrektywy 2011/7. Natomiast w wyroku z dnia 15 grudnia 2016 r. wydanym w sprawie C – 256/15 Trybunał wskazał, co prawda, że nie wystarcza, żeby dana osoba zawiera transakcję związaną z działalnością gospodarczą, taką jak najem rzeczy na rzecz osoby trzeciej, aby została uznana za przedsiębiorstwo, a transakcja została uznana za handlową w rozumieniu art. 2 pkt 1 dyrektywy 2000/35. Konieczne jest również, aby osoba ta działała jako organizacja w ramach takiej działalności lub w ramach niezależnej działalności zawodowej. Wymóg ten oznacza, że dana osoba, niezależnie od formy prawnej i statusu prawnego w prawie krajowym, musi prowadzić taką działalność w sposób zorganizowany i ciągły, a zatem działalność ta nie może ograniczać się do okazjonalnego i jednorazowego działania, a odnośna transakcja musi

wpisywać się w ramy tejże działalności. Natomiast z jednej strony, z art. 2 pkt 1 dyrektywy 2000/35 nie wynika, że określona działalność musi koniecznie stanowić zasadniczą działalność gospodarczą lub zawodową danej osoby lub być związana z taką działalnością. Z drugiej strony, uznanie osoby za przedsiębiorstwo w rozumieniu tego przepisu nie może zależeć od wydania przez właściwe organy krajowe zezwolenia na prowadzenie danej działalności. Niemniej ww. rozstrzygnięcie dotyczyła najmu ruchomości, a nie kwestii oddania nieruchomości do czasowego używania..

Omawiane powyżej zagadnienie ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, gdyż w przypadku przyjęcia, że regulacje dyrektywy i polskiej ustawy w pojęciu „towar” nie zawierają nieruchomości, brak byłoby podstaw do stosowania ww. regulacji do sytuacji opisanych w niniejszej sprawie, czyli oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Rozwijając wątek podniesiony w tym pytaniu, należy rozważyć, czy oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste jest dostawą towaru, ewentualnie, przy przyjęciu mniejszościowych koncepcji, świadczeniem usług w rozumieniu ww. ustawy i dyrektywy. Zgodnie z wyżej przywołaną regulacją kodeksu cywilnego i ustawy o gospodarce nieruchomościami instytucja ta jest specyficzna, gdyż oddać w użytkowanie wieczyste nieruchomości mogą jedynie Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Instytucja ta wywodzi się z czasów przed transformacji ustrojowej, gdy państwo chciało pozostać właścicielem jak największej ilości gruntów, umożliwiając obywatelom i przedsiębiorcom korzystanie z gruntów państwowych bez wyzbywania się prawa własności. Jak się wskazuje w doktrynie (K. Górską w pod red. E. Gniewka, *Kodeks cywilny. Komentarz.*, 2019), użytkowanie wieczyste, jako szczególna forma czasowego władania gruntami państwowymi, zostało wprowadzone ustawą z 14.7.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (t.j. Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.). Nowe prawo miało zastąpić wszelkie formy czasowego władania nieruchomościami stanowiącymi własność publiczną (państwową), tj. własność czasową, prawo zabudowy czy dzierżawę wieczystą. Pod względem podmiotowym tereny państwowe miały być przekazywane w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym i osobom prawnym, a także spółdzielniom budownictwa mieszkaniowego (art. 3 ust. 1 i 3 GospTerU), o ile pozostawało to w zgodzie z celami ustalonymi w planie zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku – z wstępnie ustalonymi założeniami tego planu (art. 4 ust. 1 GospTerU). Określono również, że wieczyste użytkowanie terenu państwowego uprawnia do korzystania z niego z wyłączeniem innych osób oraz do

rozporządzenia nim w granicach ustawy (art. 6 GospTerU). Ustawa o gospodarce terenami nie nazywała charakteru prawnego użytkownika wieczystego, co nastąpiło wyraźnie dopiero w związku z uchwaleniem Kodeksu cywilnego. Począwszy od dnia 1.1.1965 r. użytkowanie wieczyste zostało zaliczone do praw rzeczowych. Kodeksowa regulacja tego prawa została zawarta w księdze II KC „Własność i inne prawa rzeczowe” w art. 232–243, przy czym unormowanie to objęło tylko podstawowe elementy konstrukcyjne użytkownika wieczystego, z pozostawieniem kwestii szczegółowych znowelizowanej GospTerU, a następnie – po jej uchyleniu – ustawie z 29.4.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, zastąpionej ostatecznie przez ustawę z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.). Ten szczególny dualizm w regulacji użytkownika wieczystego, trwający do dziś, tłumaczy się w literaturze wysokim stopniem nasycenia instytucji elementami administracyjnymi (zob. na ten temat *Z. Truszkiewicz*, w: SPP, t. 4, 2012, s. 9). Trzeba zauważyć, że pomimo iż instytucja użytkownika wieczystego od chwili jej wprowadzenia do porządku prawnego w 1961 r. ulegała wielokrotnej transformacji, zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym, to zasadniczy jej kształt został zachowany. Stanowi ona bowiem postać bezwzględного prawa na rzeczy cudzej, uprawniającego do długoterminowego korzystania z nieruchomości publicznych. Jednocześnie, wbrew opiniom postrzegającym użytkowanie wieczyste wyłącznie jako relikwistwo ustroju socjalistycznego należy zgodzić się ze zdaniem, że prawo to ma znacznie starszy, sięgający starożytności rodowód (zob. *Z. Truszkiewicz*, w: SPP, t. 4, 2012, s. 3), a jego odpowiedniki znajdują zastosowanie w ustawodawstwie innych krajów (*M. Załęczna*, Prawo użytkownika, s. 476).

Z powyższej wypowiedzi komentatora wynika, że odpowiedź na pytanie czy oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste stanowi dostawę towaru ewentualnie świadczenie usług, może mieć znaczenie nie tylko dla prawa polskiego, ale przez analogię również dla innych systemów prawnych, gdzie występują zbliżone, podobne instytucje związane z długotrwałym prawem do korzystania z nieruchomości.

Jak wskazuje dalej ww. komentator, w systematyce praw rzeczowych prawo użytkownika wieczystego mieści się między własnością a prawami rzeczowymi ograniczonymi. Z tego względu w literaturze i orzecznictwie przeważa pogląd o pośrednim charakterze tego prawa (zob. na ten temat *Z. Truszkiewicz*, w: SPP, t. 4, 2012, s. 57 i n. oraz cyt. tam literatura). Cecha ta sprawia, że użytkowanie wieczyste wykazuje właściwości typowe zarówno dla prawa własności, jak i ograniczonych praw rzeczowych. Trafnie zwraca

się przy tym uwagę, że ów dualizm najlepiej widać na płaszczyźnie dwóch relacji związanych z użytkowaniem wieczystym. W relacji do osób trzecich użytkownik wieczysty wykazuje bowiem pozycję zbliżoną do pozycji właściciela.

Z kolei w relacji pomiędzy użytkownikiem wieczystym a właścicielem gruntu użytkowanie wieczyste wykazuje cechy typowe dla prawa na rzeczy cudzej. W konsekwencji wyrażany jest pogląd, że do tej relacji właściwe jest stosowanie przepisów dotyczących ograniczonych praw rzeczowych (Z. Truszkiewicz, w: SPP, t. 4, s. 60). Trzeba wszakże dodać, że w niektórych obszarach stosunki między właścicielem a użytkownikiem wieczystym będą wykazywać cechy charakterystyczne dla stosunków zobowiązaniowych, które uzupełniać będą podstawową relację o charakterze prawnorzeczowym (por. uw. do art. 238, Nb 3; zob. też uzasadnienie wyr. SN z 27.10.2010 r., V CSK 120/10, Legalis).

Zaliczenie użytkowania wieczystego do praw rzeczowych jednoznacznie wpływa na to, że prawo to ma charakter bezwzględny i majątkowy. Ponadto, stanowi ono prawo odpłatne (por. w tym zakresie uw. do art. 238), zbywalne (por. uw. do art. 237), dziedziczne oraz podlegające egzekucji. Z uwagi na cele, jakie ma realizować w porządku prawnym, użytkowanie wieczyste zostało ukształtowane jako prawo czasowe, albowiem może zostać ustanowione na okres maksymalny nieprzekraczający 99 lat, a wyjątkowo na okres krótszy, ale co najmniej 40 lat (por. w tym zakresie uw. do art. 236). Podobnie funkcje tego prawa przesądziły o tym, że jest ono klasyfikowane jako prawo celowe, w tym znaczeniu, iż w umowie ustanawiającej to prawo powinien być określony sposób korzystania (zagospodarowania) z gruntu (zob. art. 239 § 1 KC oraz art. 62 ust. 1 GospNierU). Jest w związku z tym jasne, że cecha ta nie odnosi się do użytkowania wieczystego, które powstało z mocy prawa (zob. J. Jaworski, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, 2017, art. 62). Użytkownik wieczysty powinien wykonywać swoje prawo zgodnie z celem, na który zostało ustanowione, co w praktyce oznacza najczęściej obowiązek przeprowadzenia na gruncie określonych inwestycji budowlanych. Brak realizacji tego obowiązku może skutkować uruchomieniem względem niego dostępnych właścicielowi gruntu instrumentów prawnych – od nałożenia na użytkownika wieczystego (drogą decyzji administracyjnej – por. art. 63 GospNierU) dodatkowej opłaty rocznej, do rozwiązania użytkowania wieczystego (art. 240 KC, art. 33 ust. 3 GospNierU). Co do oceny prawnej sytuacji, w której umowa oddająca grunt w użytkowanie wieczyste nie określa sposobu jego zagospodarowania zob. uw. do art. 239, Nb 3.

Cel, któremu ma służyć ustanowienie użytkowania wieczystego jest określony w umowie, ale sposób jego określenia determinują przede wszystkim wskazania wynikające z miejscowych planów zagospodarowania (zob. uzasadnienie wyr. SN z 20.11.2015 r., I CSK 933/14, Legalis). W tym kontekście należy zaakcentować obowiązujący od 5.10.2018 r. zakaz ustanawiania użytkowania wieczystego na cele budownictwa mieszkaniowego (zob. art. 13 ust. 1b GospNierU; por. także dalsze uw. w Nb 8).

Uzupełniając ww. wypowiedź komentatora, dodać należy również, że co do zasady użytkowanie wieczyste powstaje obecnie na podstawie umowy, niemniej jednak przed 1990 r. powstawało na podstawie decyzji administracyjnej, a ponadto w kilku ustawach ustawodawca ustanowił prawo użytkowania wieczystego z mocy samego prawa np. przepisem art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczaniu nieruchomości, czy przepisem art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”. Aczkolwiek nie było to przedmiotem badania w niniejszej sprawie przez Sąd Rejonowy, z aktu notarialnego wynika, że przedmiotowa nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste do dnia 5 grudnia 2009 r., co wydaje się wskazywać, że pierwotnie prawo użytkowania wieczystego tej nieruchomości powstało z mocy samego prawa na podstawie art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Dodać jednak należy, że jednocześnie prawo to podlega dalszemu obrotowi gospodarczemu, a obecny użytkownik nabył prawo użytkowania wieczystego umową z dnia 15 maja 2014 r.

Uzupełniając należy dodać, że druga część pytania dotycząca świadczenia usług wynika z zaprezentowanego powyżej mniejszościowego stanowiska doktryny, że oddanie rzeczy do czasowego używania jest raczej usługą niż dostawą towaru. Została zatem ta część pytania sformułowana z ostrożności, gdyby Trybunał nie podzielił stanowiska, że oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste nie może w świetle przepisów dyrektywy 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych uznane za dostawę towarów.

Zdaniem Sądu Okręgowego w niniejszej sprawie wydaje się, że można podzielić te poglądy doktryny, które wskazują, że w świetle definicji ww. dyrektywy oraz implementującej ją ustawy, nieruchomość jest towarem. Brak jest również przeszkód za przyjęciem, że co do zasady oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste mieści się w



pojęciu dostawy towarów, ewentualnie w zakresie świadczenia usług w rozumieniu ww. ustawy i dyrektywy, jako oddanie rzeczy do czasowego korzystania.

### **Oдноśnie pytania nr 2.**

Zakładając, że Trybunał podzieli powyższy pogląd, a zatem, że oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste mieści się w pojęciu dostawy towarów, ewentualnie w zakresie świadczenia usług, to powstaje z kolei w niniejszym stanie faktycznym zagadnienie, czy pobieranie opłat za użytkowanie wieczyste przez Skarb Państwa od podmiotów, które nie były stroną pierwotnej transakcji w postaci oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, mieści się w pojęciu transakcji handlowej w rozumieniu art. 2 oraz ust. 4 punkt 1) przepisów ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, która zostało uchwalona jako implementacja dyrektywy 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych. Artykuł 2 punkt 2) ww. dyrektywy wskazuje bowiem, że pojęcie „organ publiczny” oznacza każdą instytucję zamawiającą w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/17/WE oraz art. 1 ust. 9 dyrektywy 2004/18/WE, niezależnie od przedmiotu lub wartości umowy. Obecnie zdaje się tu chodzić o dyrektywy 2014/25/UE z 26 lutego 2014 r. i 2014/24/UE z 26 lutego 2014 r. Treść tego przepisu zdaje się wskazywać, że przepisy dyrektywy, a tym samym i ww. ustawy stosuje się w przypadku Skarbu Państwa jedynie w przypadku umów zawieranych w drodze zamówień publicznych. Co w przypadku oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste raczej nie jest możliwe. Natomiast co do zasady takie umowy zawiera się w drodze przetargu. Przyjmując, że zakresem dyrektywy, a tym samym ustawy jest każda działalność gospodarcza państwa w stosunku do innych podmiotów, a tym samym również zawieranie umów, w tym umów o użytkowanie wieczyste, to jak już wyżej wskazano, pierwotne oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste mogło nastąpić również w drodze decyzji administracyjnej oraz z mocy samego prawa. Co więcej teoretycznie istnieje możliwość, że nieruchomość została zbyta na rzecz osoby, która pierwotnie nie była przedsiębiorcą na działalność niezwiązaną z działalnością gospodarczą, a następnie na skutek zmiany przeznaczenia działki, bądź rozpoczęcia działalności gospodarczej przez daną osobą, stała się nieruchomością wykorzystywaną na potrzeby działalności gospodarczej, bądź też zbyta przez osobę niebędącą przedsiębiorcą – przedsiębiorcy, który na danej nieruchomości rozpoczął prowadzenie działalności gospodarczej.

Powstaje zatem kwestia, czy w sprawach o zapłatę opłaty rocznej, która zawsze obciąża aktualnego użytkownika wieczystego, a który, jak w niniejszej sprawie, jest już kolejnym posiadaczem prawa na podstawie umowy kupna-sprzedaży prawa użytkowania wieczystego, należy badać okoliczności, w jakich powstało samo prawa użytkowania wieczystego, a więc, czy w drodze umowy i to w dodatku w drodze przetargu, czy też w drodze ustawy lub decyzji administracyjnej oraz, czy pierwotny nabywca prawa w momencie jego nabycia był przedsiębiorcą, a działkę nabył na potrzeby działalności gospodarczej.

Należy zauważyć, że w niniejszej sprawie pozwany nabył prawo użytkowania wieczystego od poprzedniego użytkownika wieczystego w dniu 15 maja 2014 r., należy więc wskazać, w jaki sposób nabywa się w drodze dalszych czynności prawnych prawo użytkowania wieczystego wedle przepisów polskiego kodeksu cywilnego.

Jak się wskazuje w doktrynie (K. Górka w pod red. E. Gniewka, *Kodeks cywilny. Komentarz.*, 2019), artykuł 237 KC dotyczy jednej z postaci rozporządzenia prawem użytkowania wieczystego, jakim jest przeniesienie tego prawa. Komentowany przepis ma charakter normy odsyłającej, nakazującej odpowiednie stosowanie przepisów o przeniesieniu własności nieruchomości do przeniesienia prawa użytkowania wieczystego. Zachowują tu aktualność rozważania czynione na kanwie przepisu art. 234 KC, zwłaszcza co do zakresu odpowiedniego stosowania przepisów art. 155–158 KC (por. uw. do art. 234, Nb 4). Odesłanie do przepisów o przeniesieniu własności nieruchomości oznacza również nakaz odpowiedniego stosowania przepisów właściwych dla danego rodzaju umowy przenoszącej własność (np. umowy sprzedaży lub darowizny). W tym kontekście SN aprobuje odniósł się do dopuszczalności odstąpienia od umowy przenoszącej użytkowanie wieczyste na podstawie art. 491 § 1 KC (zob. uchw. SN z 17.11.1993 r., III CZP 156/93, Legalis).

Termin „przeniesienie użytkowania wieczystego” odnosi się do przejścia tego prawa na podstawie umowy. W szczególności wskazać tu należy na sprzedaż, zamianę, darowiznę, ale także wniesienie prawa użytkowania wieczystego jako aportu do spółki (por. uchw. SN z 5.12.1991 r., III CZP 128/91, OSN 1992, Nr 6, poz. 106). W literaturze dopuszcza się możliwość przeniesienia użytkowania wieczystego w trybie przepisów art. 902<sup>1</sup>–902<sup>2</sup> KC (*Ł. Sanakiewicz, Przeniesienie*). Są to z reguły umowy o skutku rozporządzającym (aczkolwiek mogą być poprzedzone umowami zobowiązującymi lub mają charakter umów o podwójnym skutku zobowiązująco-rozporządzającym).

Przeniesienie użytkowania wieczystego wymaga nie tylko zachowania, pod rygorem nieważności, formy aktu notarialnego (art. 158 KC), ale również konstytutywnego wpisu do

księgi wieczystej (art. 27 zd. 2 GospNierU; por. też wyr. SN z 4.2.2005 r., I CK 512/04, MoP 2005, Nr 5, poz. 228). Co do skutków złożenia wniosku o wpis zob. uw. do art. 234, Nb 3.

Wobec powyższego powstaje kwestia, czy za transakcję handlową można uznać jedynie pierwotną umowę ustanowienia użytkowania wieczystego i tylko w takim wypadku Skarb Państwa może pobierać podwyższone odsetki w przypadku opóźnienia się przez użytkownika wieczystego z zaplaceniem opłaty rocznej, a w przypadku zbycia tego prawa traci taką możliwość, czy też należy uznać, że nabywca prawa użytkowania wieczystego wstępuje w miejsce poprzednika jako strona pierwotnej umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego i Skarb Państwa może skutki pierwotnej transakcji handlowej rozciągnąć na kolejny podmiot. Obie te koncepcje wskazywałyby na konieczność badania pierwotnych okoliczności, w jakich doszło do powstania prawa użytkowania wieczystego, aby ocenić, czy spełniała ona warunki transakcji handlowej w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych i dyrektywy 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych. Możliwa jest również koncepcja, że transakcją handlową jest umowa przenosząca prawo użytkowania wieczystego na kolejnego użytkownika, zawarta już bez udziału Skarbu Państwa, a jej skutki z mocy art. 71 ustawy o gospodarce nieruchomościami rozciągają się na Skarb Państwa, który na podstawie tej właśnie transakcji handlowej może domagać się zapłaty wyższych odsetek za opóźnienie na podstawie ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych. Wówczas należałoby jedynie badać kwestie związane z umową przenoszącą prawo użytkowania wieczystego na kolejny podmiot. Ta ostatnia koncepcja pozwoliłaby na umożliwienie poddania pierwotnej umowy, zawieranej często kilkadziesiąt lat temu, nowym regulacjom prawnym i zniósłaby różnice pomiędzy użytkownikami wieczystymi, gdyż nie miałoby znaczenia, kiedy powstało pierwotne prawo, a tylko kiedy zostało ono nabyte przez obecnego użytkownika.

Ponadto w tym miejscu należy również zasygnalizować, że co prawda wysokość opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste jest ustalana co do zasady w umowie – zgodnie z art. 73 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale sposób ustalenia wysokości tej opłaty, a także tryb zmiany jej wysokości jest również uregulowany ustawowo w ten sposób, że najpierw w drodze procedury administracyjnej organ oddający w użytkowanie wieczyste nieruchomość ustala nową wysokość opłaty lub odmawia jej zmiany, a po wyczerpaniu procedury administracyjnej, użytkownik ma prawo żądania ustalenia tej opłaty przez sąd

powszechny (nie administracyjny) zgodnie z przepisami art. 78-80 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jak wskazuje się w doktrynie, (K. Górka w pod red. E. Gniewka, *Kodeks cywilny. Komentarz*. 2019), w literaturze i judykaturze jest jednak wypowiedziany pogląd, że opłata roczna stanowi swoisty ekwiwalent pieniężny za możliwość korzystania przez użytkownika wieczystego z nieruchomości skarbowej lub samorządowej (tak m.in. SN w wyr. z 26.2.2002 r., I CKN 1516/99, OSNC 2003, Nr 2, poz. 23; w wyr. z 27.11.2003 r., I CK 316/02, Legalis, w uchw. z 8.12.2004 r., III CZP 47/04, OSNC 2005, Nr 5, poz. 74). Zgodnie z ugruntowanym poglądem doktryny i judykatury zobowiązanie z tytułu opłaty rocznej ma charakter cywilnoprawny. Przypomina ono typowy stosunek obligacyjny. Jest to stosunek dwustronnie zindywidualizowany, a będący jego treścią obowiązek zapłaty opłaty rocznej ma charakter względny. Jednocześnie zobowiązanie to jest ściśle powiązane z bezwzględnym stosunkiem prawno rzeczowym użytkownika wieczystego. Jeśli zatem przyjąć, że zobowiązanie z tytułu opłaty rocznej jest stosunkiem dwustronnie zindywidualizowanym, to trzeba też pamiętać, iż oznaczenie jego podmiotów następuje stosownie do struktury podmiotowej użytkownika wieczystego w momencie powstania zobowiązania z tytułu opłaty rocznej.

Zobowiązanie z tytułu opłaty rocznej ma bez wątpienia charakter pieniężny *sensu stricto*, jednak ze względu na przewidziany przez ustawodawcę szczególny tryb aktualizacji opłat wyklucza się możliwość waloryzacji tego świadczenia na podstawie i według zasad przewidzianych w art. 358<sup>1</sup> § 3 KC (por. uchw. SN z 23.8.1995 r., III CZP 96/95, OSNC 1995, Nr 12, poz. 173, z glosą aprobującą *W. Robaczyńskiego*, Pal. 1996, Nr 9–10, s. 220).

Mimo tego stanowiska należy zauważyć, że sformalizowany sposób ustalenia tej opłaty i jej zmiany, a także biorąc pod uwagę fakt, że uprawnionymi do jej pobierania są jedynie Skarb Państwa i organy samorządu terytorialnego, jako podmioty mogące wyłącznie ustanawiać prawo użytkownika wieczystego, to wszystko wskazuje, że opłaty za użytkowanie wieczyste przypominają daninę publicznoprawną. Niemniej jednak w polskim systemie prawnym ostatecznie roszczenia o zapłatę tej opłaty poddane są kognicji sądów powszechnych, jak w niniejszej sprawie i egzekucja tych opłat następuje w drodze przepisów k.p.c. Powstaje zatem kwestia, czy takie ukształtowanie opłaty za użytkowanie wieczyste, mimo jej cywilnoprawnego charakteru, w ogóle umożliwia przyjęcie, że wchodzi ona w zakres zastosowania ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych i dyrektywy 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych.

Kolejne zagadnienie, związane z tym, czy opłaty za użytkowanie wieczyste mieszczą się w kategorii transakcji handlowej w rozumieniu ww. przepisów, powstaje w związku z tym, jak rozumieć zwrot ustawowy zawarty w art. 4 punkt 1) ww. ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, gdzie zawarto stwierdzenie „w związku z wykonywaną działalnością”, czy chodzi tu o każdą działalność organów władzy publicznej, czy też o działalność gospodarczą tych organów, a nie wykonywanie zadań publicznych nałożonych ustawą. Jeśli zamiarem ustawodawcy unijnego było objęcie działań organów publicznych tylko związanych z działalnością gospodarczą, to na tle tego, czy pobieranie opłat za użytkowanie wieczyste jest działalnością gospodarczą, również nie ma na tle polskiej judykatury jednoznacznego stanowiska. Co prawda w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2003 r. IV CK 288/02 wskazano, że roszczenie o zapłatę pierwszej opłaty rocznej, dochodzone przez gminę od spółdzielni na podstawie art. 2c ust. 6 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1992 r. Nr 91, poz. 455), nie jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej, jednakże to orzeczenie dotyczyło pierwszej opłaty, a ponadto spółdzielni mieszkaniowej, która nie musi być przedsiębiorcą, a w dodatku która nabyła prawo użytkowania wieczystego z mocy samego prawa. Z kolei w uchwale z dnia 11 grudnia 2015 r. III CZP 94/15 dopuścił stosowanie ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych w stosunku do działalności gospodarczej, jaką była sprzedaż drewna przez Skarb Państwa. Z kolei w wyroku z dnia 17 stycznia 2018 r. w sprawie IV CSK 50/17 wydanym na tle prawa wodnego, Sąd Najwyższy wskazał, że działalność Skarbu Państwa związana z gospodarowaniem wodami i nieruchomościami, w tym dotyczącym oddawania nieruchomości stanowiących jego własność do użytkowania lub w dzierżawę, należące do sfery prywatnoprawnej, określone przepisami prawa wodnego, wypełniają przesłanki przewidziane dla pojęcia „działalność gospodarcza”. Należą do stałej aktywności Skarbu Państwa w odniesieniu do gospodarowania nieruchomościami, charakteryzują się powtarzalnością działań, są podporządkowane zasadzie racjonalnego gospodarowania i podejmowane na własny rachunek, łączą się także z uczestnictwem w obrocie gospodarczym.

Tym samym, nie rozstrzygnięta jest również kwestia, czy dyrektywa 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, miała objąć wszelkie transakcje handlowe podmiotów publicznych, niezależnie od tego, czy były one wykonywane na cele działalności gospodarczej, czy też stanowiły jedynie

wykonywanie zadań własnych oraz niezależnie od formy transakcji, a więc czy była w drodze zamówienia publicznego, czy też nie.

Podsumowując pytanie nr 2. należy wskazać, że istnieją wątpliwości, z uwagi na status podmiotu oddającego nieruchomości w użytkowanie wieczyste, charakteru opłaty i zakresu działalności organów władzy publicznej, czy pobieranie opłat rocznych za nieruchomości w użytkowanie wieczyste przez Skarb Państwa od podmiotów gospodarczych, zwłaszcza od podmiotów, niebędących stroną pierwotnej umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego, wchodzi w zakres zastosowania ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych i dyrektywy 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych.

### **Odnosnie pytania nr 3.**

Jeżeliby przyjąć, że umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste mieszczą się w zakresie pojęcia dostawy towaru i świadczenia usług oraz, że taka działalność Skarbu Państwa w zakresie pobierania opłat rocznych w stosunku do kolejnych użytkowników wieczystych mieści się w zakresie stosowania przepisów ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, która została uchwalona jako implementacja dyrektywy 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, to pozostaje jeszcze kwestia przepisów intertemporalnych. Zarówno art. 6 dyrektywy 2000/35/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, jak i art. 12 dyrektywy 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych umożliwiły państwom członkowskim nie rozciąganie stosowania regulacji z dyrektyw na umowy zawarte przed ich wejściem w życie. Obie ustawy polskie przyjęte jako implementacja ww. dyrektyw zawierały zresztą takie wyłączenia, mianowicie ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. o terminie zapłaty w transakcjach handlowych w art. 12, a ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych w art. 15. W niniejszej sprawie chodzi jednak o świadczenia okresowe, płatne co roku. Co prawda, jak już wyżej wspomniano, Trybunał w sprawie C - 330/16 stwierdził, że spory dotyczące płatności wymagalnych po dniu 16 marca 2013 r. nie mogą podlegać przepisom dyrektywy 2011/7 w wypadku, gdy umowa, na podstawie której mają zostać dokonane płatności, została zawarta przed tą datą i dane państwo członkowskie skorzystało z możliwości przewidzianej w art. 12 ust. 4 dyrektywy

2011/7, niemniej jednak, mimo że pierwotne umowy bądź zdarzenia prawne ustanawiające użytkowanie wieczyste pochodzą często z okresu sprzed wejście w życie niniejszej regulacji (jak w niniejszej sprawie), to jednak umowy przenoszące użytkowanie wieczyste, a tym samym obowiązek zapłaty opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste są zawierane po wejściu w życie ww. regulacji, jak w niniejszej sprawie (15 maja 2014 r.). powstaje zatem kwestia, czy za transakcję handlową objętą zastosowaniem ww. ustaw i dyrektyw, należy uznać tylko pierwotną umowę w postaci oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, czy też dopiero transakcją handlową, i to ze skutkiem w stosunku do organu publicznego, który nie jest stroną umowy, jest umowa, którą dany użytkownik wieczysty nabył swoje prawo od poprzedniego użytkownika wieczystego.

W uzasadnieniu pytania nr. 1 i 2 wskazano sposoby ustanowienia pierwotnego prawa użytkowania wieczystego oraz sposoby nabywania tego prawa przez kolejne podmioty oraz problem, którą z transakcji należy uznać za transakcję handlową w rozumieniu ww. przepisów. W rezultacie, w przypadku pozytywnej odpowiedzi na dwa pierwsze pytania, a przyjęciu, że transakcją handlową ze skutkiem dla Skarbu Państwa jest jedynie pierwotna umowa ustanawiająca użytkowanie wieczyste, oznaczać będzie, że przepisy ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, a tym samym dyrektywy 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, będzie można stosować jedynie do umów ustanawiających użytkowanie wieczyste zawartych dopiero po wejściu w życie ww. regulacji. Odwrotne stanowisko będzie skutkowało tym, że Skarb Państwa będzie mógł stosować przepisy ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych w stosunku do użytkowników wieczystych, których prawo zostało ustanowione wcześniej (jak w niniejszej sprawie w dniu 5 grudnia 1990 r.), pod warunkiem, że nabyli to prawo od innego podmiotu po wejściu w życie przepisów ww. ustawy.

Mając powyższe na uwadze powyższe, w związku z tym, że przy rozpoznawaniu zażalenia powstało zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa europejskiego, Sąd Okręgowy na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, o czym orzeczono jak na wstępie.

Orzeczenie o zawieszeniu postępowania uzasadnione jest treścią przepisu art. 177 § 1 punkt 3<sup>1</sup>k.p.c.

  
Adam Czakala

  
Wojciech Bazgier

  
Grzegorz Kowolik

### Zarządzenie

1. odnotować pytanie do TSUE,
2. odpis postanowienia przesłać pełnomocnikowi strony powodowej i stronie pozwanej,
3. skserować pytanie (samą sentencję) i przekazać sędziom w wydziale do wiadomości,
4. następnie przesłać do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na adres: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej Sekretariat Trybunału Rue du Fort Niedergrünwald L-2925 Luxembourg. *wraz z alibami - sędziom celki zwrócić.*



Wykonano dnia

2020-03-30

St. sędz. Ewelina Małczyna Michocka