



Sygn. akt I CSK 559/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 sierpnia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)

SSN Jan Górowski (sprawozdawca)

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

w sprawie z powództwa "R. D. Spółka z o.o." Spółki komandytowej z siedzibą w W.
przeciwko Agencji Nieruchomości Rolnych w W.

o ustalenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 6 sierpnia 2014 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 18 kwietnia 2013 r.

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Zawiadomieniem z dnia 4 grudnia 2007 r. Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa w W. (dalej ANR), powołując się na art. 17b ust. 2a ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz. U. z 2012 r., poz. 1187, dalej: „u.g.n.r.S.P.”) dotychczasową opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej o powierzchni 0,8916 ha, położonej w W., w dzielnicy W., oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 4/69, w obrębie 1 - 10 - 26 i zaoferowała z dniem 1 stycznia 2008 r. nową opłatę roczną w wysokości 320 708,52 zł, tj. 3 % wartości nieruchomości. ANR w piśmie tym wskazała, że opłatę roczną zaktualizowano w związku ze zmianą wartości nieruchomości przy uwzględnieniu dotychczasowej stawki procentowej.

We wniosku z dnia 2 stycznia 2008 r. R. D. sp. z o.o. w W. wniosła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu oddania przedmiotowej nieruchomości w użytkowanie wieczyste przy zastosowaniu stawki procentowej 3% była nieuzasadniona. Spółka wskazała, że jej zdaniem należna opłata powinna być zostać obliczona przy zastosowaniu stawki procentowej wynoszącej 1% z uwagi na wykorzystywanie przedmiotowej nieruchomości na cele mieszkaniowe. Spółka nie kwestionowała natomiast operatu szacunkowego, na którym oparła się ANR dokonując wypowiedzenia opłaty, ani w jakikolwiek inny sposób nie kwestionowała przyjętej przez pozwaną wartości nieruchomości.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W., orzeczeniem z dnia 9 grudnia 2011 r., oddaliło wniosek. W uzasadnieniu podniosło, że ANR zawiadomieniem z dnia 24 stycznia 2008 r. zmieniła z dniem 1 stycznia 2008 r., wysokość stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości z 3% na 1%. Od tego orzeczenia spółka R. D. wniosła w terminie sprzeciw, który Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. przekazało Sądowi Okręgowemu na podstawie art. 80 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 81, dalej: „u.g.n.”).

Wyrokiem z dnia 6 czerwca 2012 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo oraz zasądził od powódki na rzecz pozwanej ANR kwotę 7 200 zł. tytułem zwrotu kosztów procesu.

Ustalił, że nieruchomości gruntowa położona w W., w Dzielnicy W., oznaczona w ewidencji gruntów jako działka nr 4/69, w obrębie 1 - 10 - 26 o powierzchni 0,8916 ha, stanowi własność Skarbu Państwa i znajduje się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym zarządza ANR. Jej użytkownikiem wieczystym jest R. D. sp. z o.o. w W. Wartość tej nieruchomości w grudniu 2007 r. wynosiła 10 690 284 zł.

Sąd Okręgowy podniósł, że wysokość opłaty rocznej co do nieruchomości wchodzących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ustalana jest według stawek procentowych wartości nieruchomości, określonych w art. 17b ust. 1 u.g.n.r.S.P. Stosownie do tego przepisu o ustaleniu nowej albo zmianie dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o której mowa w ust. 1, Prezes ANR zawiadamia na piśmie użytkownika wieczystego. Do obu rodzajów zawiadomień stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczące postępowania w razie wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości. Z kolei według art. 77 ust. 1 u.g.n. w brzmieniu mającym w sprawie zastosowanie, wysokość tej opłaty może być aktualizowana, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty. Aktualizacji opłaty rocznej dokonuje się z urzędu albo na wniosek użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej, na podstawie jej wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego (art. 77 ust. 3 u.g.n.). Zgodnie z art. 78 ust. 1 u.g.n. właściwy organ zamierzający zaktualizować opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej powinien wypowiedzieć na piśmie wysokość dotychczasowej opłaty do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego, przesyłając równocześnie ofertę przyjęcia jej nowej wysokości. W wypowiedzeniu należy wskazać sposób obliczenia nowej jej wysokości i pouczyć użytkownika wieczystego o sposobie zakwestionowania wypowiedzenia. Ciężar dowodu, że istnieją przesłanki do aktualizacji opłaty,

spoczywa na właściwym organie (art. 78 ust. 3 u.g.n.). Użytkownik wieczysty może w terminie 30 dni od dnia otrzymania wypowiedzenia złożyć do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej SKO) wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo uzasadniona w innej wysokości (art. 78 ust. 2 u.g.n.). Złożenie wniosku nie zwalnia z obowiązku uiszczenia opłat w dotychczasowej wysokości. W wypadku niezłożenia wniosku obowiązuje nowa wysokość opłaty zaoferowana w wypowiedzeniu.

Sąd Okręgowy podkreślił, że w tym trybie ANR złożyła w dniu 4 grudnia 2007 r. powódce oświadczenie o zmianie wysokości dotychczasowej opłaty za użytkowanie wieczyste działki ewidencyjnej nr 4/69, z czym wieczysty użytkownik nie zgodził się składając wniosek, o jakim mowa w art. 78 ust. 2 u.g.n. Wydane w sprawie orzeczenie SKO w W. również nie spotkało się z aprobatą R. D. sp. z o.o. w W., która złożyła sprzeciw, na skutek czego sprawa została przekazana do sądu.

Sąd pierwszej instancji wskazał, odwołując się do judykatury (uchwały Sądu Najwyższego z 23 czerwca 2005 roku, III CZP 37/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 82 oraz wyroku Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2007 r., IV CSK 326/07, LEX nr 485878), że w sprawie tego rodzaju badaniu przez sąd podlega tylko prawidłowość wypowiedzenia i to w zakresie wskazanego w nim elementu mającego wpływ na zaoferowaną wysokość opłaty. Podkreślił, że ANR aktualizowała wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste, powołując się na wzrost wartości przedmiotowej nieruchomości, natomiast wniosek użytkownika wieczystego (stanowiący pozew) w ogóle tej okoliczności nie kwestionował, natomiast wskazywał na to, że stawka procentowa opłaty wynosić powinna 1%, a nie 3% wartości nieruchomości. Wyraził pogląd, że skoro wartość przedmiotowej nieruchomości przyjęta dla potrzeb aktualizacji opłaty za użytkowanie wieczyste była tylko przedmiotem wypowiedzenia, to - zdaniem Sądu Okręgowego - wniosek użytkownika kwestionującego wypowiedzenie ze względu na zawyżoną stawkę procentową, stanowiący w sprawie pozew, podlegał oddaleniu. Wypowiedzenie dotyczyło bowiem tylko wzrostu wartości nieruchomości, nie zaś zmiany stawki procentowej.

Jego zdaniem, nie może budzić zastrzeżeń teza, że w wypowiedzeniu dotychczasowej wysokości opłaty, wynikającym tylko ze wzrostu wartości

nieruchomości, obliczenie nowej opłaty powinno być dokonane zgodnie z dotychczasową stawką, gdyż pozostaje ona niezmienna. Podzielił pogląd pozwanej Agencji, że skoro jedynym powodem wypowiedzenia opłaty użytkownikowi wieczystemu był wzrost wartości nieruchomości, to postępowanie aktualizacyjne dotyczyć może jedynie tego elementu, nie zaś kwestii prawidłowości określenia stawki procentowej.

Wyraził też zapatrywanie, że użytkownik wieczysty, który nie kwestionuje wzrostu wartości nieruchomości, natomiast kwestionuje dotychczasową stawkę procentową, powinien samodzielnie dążyć do zmiany wysokości dotychczasowej opłaty, inicjując odrębne postępowanie aktualizacyjne i złożyć w tym przedmiocie stosowny wniosek, zgodnie z art. 73 w zw. z art. 78 - 81 u.g.n. Sąd pierwszej instancji podkreślił przy tym, że argumentacja strony powodowej jest niezrozumiała, gdyż jak wynika z bezspornych okoliczności wniosek taki został przez powodową spółkę złożony, i co więcej uwzględniony przez ANR, która pobiera od powódki opłaty opierające się na stawce w wysokości 1%.

W wyniku apelacji powódki Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 18 kwietnia 2013 r. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że ustalił, iż opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej stanowiącej działkę oznaczoną numerem ewidencyjnym 4/69, od dnia 1 stycznia 2008 roku wynosi 106 902,84 zł.

Podniósł, że Sąd Okręgowy powołał się na właściwą procedurę aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, jednakże dokonał błędnej interpretacji unormowań mających w sprawie zastosowanie. Przede wszystkim w sposób nieuzasadniony nie uwzględnił oświadczenia ANR, ustalającego opłatę za użytkowanie wieczyste przedmiotowej nieruchomości według stawki 1%, uznając tym samym zmianę przeznaczenia gruntu. Podniósł, że Sąd pierwszej instancji nietrafnie skupił się wyłącznie na tym, że wysokość stawki procentowej nie stanowiła przedmiotu wypowiedzenia przez pozwaną i nietrafnie uznał, że na etapie postępowania sądowego niedopuszczalne jest objęcie nim także zmiany stawki procentowej tej opłaty, choć odwołał się do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2007 r., IV CSK 326/07.

Podkreślił, że stosownie do art 73 ust. 2 u.g.n., jeżeli po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, stawkę procentową opłaty rocznej zmienia się stosownie do tego celu. Za trafny, co do zasady, uznał także pogląd, że obowiązek uprzedniego wyczerpania etapu postępowania przed SKO w kwestii zmiany stawki procentowej sprawia, że występuje wtedy wypadek czasowej niedopuszczalności drogi sądowej, który uzasadnia odrzucenie takiego żądania.

Według jednak oceny Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy nie odniósł tych rozważań do stanu faktycznego sprawy. Zwrócił uwagę, że nie można było zarzucić powodowi, iż nie skorzystał z drogi administracyjnej przysługującej mu na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, celem zakwestionowania opłaty ze względu na zmianę przeznaczenia gruntu. Powódka wystąpiła bowiem do ANR o ustalenie nowej opłaty rocznej, obowiązującej strony od 1 stycznia 2008 r., przy zastosowaniu stawki 1 % z uwagi na zmianę przeznaczenia gruntu. Wniosek ten, złożony pozwanej, został przez ANR uwzględniony, która oświadczeniem woli zawartym w zawiadomieniu z dnia 24 stycznia 2008 r. go uwzględniła, ustalając dla działki nr 4/69 nową stawkę procentową opłaty rocznej w wysokości 1%. Okoliczność ta zdaniem Sądu Apelacyjnego była istotna dla rozstrzygnięcia sprawy i powinna być przez sąd uwzględniona na podstawie unormowania zawartego w art. 316 k.p.c., którego naruszenie skarżąca powódka zasadnie zarzuciła w apelacji.

Wskazał ponadto, że powódka korzystając z przysługującego jej prawa, okoliczność tę podniosła we wniosku do SKO, gdzie zakwestionowała wysokość opłaty rocznej ustalonej przez ANR przy zastosowaniu dotychczasowej 3% stawki, powołując się na przeznaczenie gruntu na cele budowlane oraz treść oświadczenia pozwanej z dnia 24 stycznia 2008 r., uwzględniającego wniosek powódki o zmianę stawki opłaty. Stwierdzając, że pozwem jest w istocie wniosek do SKO, a nie sprzeciw od jego orzeczenia, podkreślił, że zakres żądania w sprawie (art. 321 § 1 k.p.c.) wyznaczają stanowiska stron co do sposobu i wysokości stawek wskazane w tym wniosku przez wieczystego użytkownika.

Podniósł, że w okolicznościach sprawy, powódka nie musiała „uruchamiać” procedury odwoławczej, co do wniosku o zmianę stawki procentowej należnej opłaty, gdyż ANR go uwzględniła i ustaliła stawkę opłaty od 1 stycznia 2008 r. w wysokości 1% wartości nieruchomości. Fakt ten zdaniem Sądu Apelacyjnego powinien być wzięty pod uwagę przy rozstrzygnięciu sprawy. Sąd rozpoznający sprawę na skutek złożonego sprzeciwu nie sprawuje funkcji kontrolnej nad SKO, lecz samodzielnie rozstrzyga spór o zasadność dokonanej aktualizacji opłaty rocznej ustalając, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona, bądź że aktualizacja jest uzasadniona w innej kwocie, którą sąd powinien określić. Przy czym zgodnie z treścią art. 316 k.p.c., sąd rozstrzyga na podstawie stanu istniejącego w dacie zamknięcia rozprawy, a zatem powinien wziąć pod uwagę okoliczności, które uległy zmianie w stanie faktycznym i prawnym sprawy. W chwili wyrokowania, wobec oświadczenia pozwanej z dnia 24 stycznia 2008 roku, stawka opłaty rocznej, obowiązującej od 1 stycznia 2004 roku, wynosiła 1% wartości nieruchomości.

Poza tym Sąd Apelacyjny podniósł, że z uwagi na to, iż w dacie zamknięcia rozprawy strony zgodne były zarówno co do wysokości stawki procentowej jak i wartości nieruchomości, wysokość opłaty rocznej powinna wynosić kwotę 106 902,84 zł (1 % z 10 690 284 zł).

Pozwana skargę kasacyjną oparła na obu podstawach. Zarzuciła naruszenie przepisów postępowania tj. art. 199 § 1 pkt 1 w zw. z art. 202 zd. 3 w zw. z art. 391 § 1 w zw. z art. 379 pkt. 1 i 386 § 3 oraz art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., przez nieuwzględnienie nieważności postępowania z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej, a także brak rozważań w tym zakresie i przyjęcie, że w sprawie aktualizacji, wywołanej wzrostem wartości nieruchomości, przy dotychczasowej stawce procentowej, dopuszczalna jest droga sądowa dla orzekania w przedmiocie wyłącznego kwestionowania stawki procentowej, co miało wpływ na wynik sprawy i skutkowało ustaleniem opłaty w oparciu o stawkę procentową ustaloną wcześniej przez organ w odrębnym postępowaniu (pkt 1a); art. 382 w zw. z art. 227, 316 § 1 i art. 189 w zw. z art. 391 oraz w zw. z art. 328 § 2 w zw. art. 391 § 1 k.p.c. przez pominięcie faktu, że w odrębnej sprawie powód złożył w dniu 18 grudnia 2007 r. wniosek o obniżenie stawki procentowej oraz że w sprawie niniejszej na rozprawie przed SKO, w dniu 18 września 2008 r., powód nie wyraził zgody na zawarcie

ugody, pomimo zgody obu stron na wysokość stawki procentowej opłaty rocznej; pominięcie istotnego faktu, że sprzeciw powoda z dnia 29 stycznia 2012 r. od orzeczenia SKO z dnia 29 grudnia 2011 r., został złożony po uwzględnieniu przez organ wniosku o obniżenie stawki oświadczeniem ANR z dnia 24 stycznia 2008 r.; pominięcie jako materiału procesowego, istotnego faktu, że na skutek zbycia udziałów w prawie użytkowania wieczystego przez powoda, opłata roczna za 2011 r. wynosiła jedynie kwotę 1 786,97 zł, co skutkowało brakiem oceny prawnej, że powód nie miał interesu prawnego w żądaniu ustalenia przez Sąd opłaty od 1 stycznia 2008 r. i za lata następne w wysokości 106.902,84 zł (pkt 1b); art. 316 § 1 i 321 w zw. z art. 391 § 1 w zw. z art. 189 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. oraz w zw. z przepisami art. 78 - 81 u.g.n. przez objęcie przedmiotem orzekania i udzielenie ochrony prawnej powodowi kwestionującemu wysokość stawki procentowej, co miało wpływ na wynik sprawy (pkt c); art. 383 k.p.c. w zw. z art. 80 ust. 2 zd. 2 u.g.n. przez brak uwzględnienia przez Sąd Apelacyjny, że w postępowaniu apelacyjnym nie można występować ze zmienionym żądaniem, którym jest - zastępujący pozew - wniosek do SKO, co miało wpływ na wynik sprawy i skutkowało ustaleniem opłaty w sposób kwotowy, zgodnie z wnioskiem apelacyjnym (pkt 1d); art. 385 i 386 § 1 w zw. z art. 189 i art. 316 § 1 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez zmianę wyroku Sądu Okręgowego, pomimo braku interesu prawnego powoda w dacie orzekania, któremu na podstawie odrębnego wypowiedzenia w ustawowym trybie organ ustalił stawkę opłaty rocznej w wysokości 1%, co miało wpływ na wynik sprawy i skutkowało ustaleniem opłaty w sposób kwotowy według tej stawki (pkt 1e).

Pozwana zarzuciła także naruszenie prawa materialnego oraz przepisów postępowania zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, tj.: art. 73 ust. 2 w zw. z art. 78-81 u.g.n. przez przyjęcie, że użytkownik wieczysty w zastępującym pozew wniosku skierowanym do SKO, złożonym w związku z aktualizacją, wywołaną wzrostem wartości nieruchomości, może wystąpić z żądaniem obniżenia stawki procentowej, z uwagi na zmianę dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, dla którego przewidziany jest odrębny tryb zmiany stawki procentowej, określony w przepisach art. 73 ust. 2 w zw. z art. 81 u.g.n. (pkt 2 a); art. 78 ust. 1 i 2 w zw. z art. 80 ust. 1 i 2 u.g.n. przez przyjęcie,

że w sprawie wszczętej w trybie aktualizacji opłaty, w związku ze wzrostem wartości nieruchomości, przy dotychczasowej stawce procentowej, przedmiotem żądania może być żądanie powoda ustalenia opłaty w związku z kwestionowaniem i żądaniem obniżenia stawki procentowej, przy jednoczesnym braku kwestionowania wzrostu wartości gruntu, jako jedyne elementu wypowiedzenia; art. 80 ust. 2 w zw. z art. 78 ust. 1 u.g.n., przez przyjęcie, że Sąd jest zobowiązany do uwzględnienia żądania powódki dotyczącego elementu, który nie był objęty przedmiotem wypowiedzenia; art. 78 ust. 1 i 2 u.g.n. przez przyjęcie, że przepisy stanowiące podstawę aktualizacji wartości nieruchomości uprawniają użytkownika wieczystego do żądania w sprawie zmiany stawki procentowej, która nie podlegała wypowiedzeniu; art. 79 ust. 5 i 8 oraz 80 ust. 1 u.g.n. przez wydanie wyroku ustalającego niesporne i niekwestionowane fakty, które mogły być przedmiotem ugody przed SKO (pkt 2b); art. 78 ust. 2 w zw. z art. 79 ust. 4, 5 i 8 i 80 ust. 1 i 2 u.g.n. przez przyjęcie, że pozew użytkownika wieczystego z dnia 2 stycznia 2008 r., kwestionujący wysokość stawki procentowej w związku z aktualizacją wartości gruntu, należy uwzględnić, pomimo jej obniżenia przez organ na skutek odrębnego wniosku użytkownika wieczystego złożonego organowi przed 31 grudnia 2007 r. w trybie zmiany stawki, określonym w art. 73 ust. 2 w zw. z art. 81 u.g.n.; przyjęcie, że przedmiot wniosku w sprawie stawki procentowej złożonego w odrębnym postępowaniu może być jedynym, wyłącznym elementem kwestionowanym przez użytkownika wieczystego w ramach procedury aktualizacji opłaty w rozpoznawanej sprawie; brak przyjęcia, że w wyniku oddalenia powództwa, określona w wypowiedzeniu Agencji z dnia 4 grudnia 2007 r. stawka 3%, która nie była elementem wypowiedzenia, nie byłaby stawką obowiązującą od 1 stycznia 2008 r., z uwagi na oświadczenie organu ustalającego stawkę 1% za ten sam okres, na skutek uwzględnienia wniosku użytkownika wieczystego, złożonego w ramach odrębnej procedury zmiany stawki procentowej (pkt 2c); art. 78 ust. 2 w zw. z art. 79 ust. 4-5 i 8 u.g.n. w zw. z art. 316 § 1 i 321 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c. przez przyjęcie, że przedmiotem orzeczenia uwzględniającego powództwo może być żądanie obniżenia stawki procentowej, zgłoszone w ramach aktualizacji opłaty, wszczętej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości (pkt 2d); art. 189 w zw.

z art. 391 § 1 k.p.c. przez brak zastosowania i udzielenie ochrony prawnej, pomimo braku interesu prawnego (pkt 2 e).

We wniosku kasacyjnym ANR wniosła o stwierdzenia nieważności postępowania, uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego w W. i odrzucenie pozwu; ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania; alternatywnie, o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie apelacji oraz o zasądzenie kosztów procesu według norm przepisanych. We wniosku restytucyjnym wniosła o zasądzenie od powódki na rzecz pozwanej kwoty 33 999 zł z tytułu spełnionych a zasądzonych zaskarżonym wyrokiem kosztów procesu

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Artykuł 17b ust. 2a u.g.n.r.S.P. przewiduje, że o ustaleniu nowej lub zmianie dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o której mowa w jego ust. 1, Prezes ANR zawiadamia na piśmie użytkownika wieczystego. Do obu rodzajów zawiadomień (o ustaleniu nowej albo o zmianie dotychczasowej wysokości opłaty rocznej) stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczące postępowania w razie wypowiedzenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej w brzmieniu obowiązującym w czasie dokonanego wypowiedzenia przez Agencję, tj. w grudniu 2007. r. Nastąpiło zatem odpowiednie odesłanie do art. 73 i 78-81 u.g.n. Oznacza to, że ANR, wykonująca na rzecz Skarbu Państwa przysługujące mu prawa własności i inne prawa rzeczowe w stosunku do mienia, które tworzą Zasób Własności Rolnej - SP (art. 5 ust. 1 i art. 12 ust. 1 u.g.n.r.S.P.), także pozostaje związana tą procedurą, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej.

Odpowiednie zastosowanie (a nie wprost) wynika przede wszystkim z odmienności instrumentu prawnego, który inicjuje (otwiera) stosowne postępowanie aktualizacyjne ("zawiadomienie na piśmie" - w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i "wypowiedzenie wysokości opłaty rocznej" w ustawie o gospodarce nieruchomościami). Poza tym w judykaturze trafnie zwrócono uwagę, że art. 17b u.g.n.r.S.P. jest przepisem szczególnym (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2011 r., I CSK

98/10, LEX nr 724986 i z dnia 11 sierpnia 2011 r., I CSK 607/10, OSNC 2012, nr 3, poz. 36). Z wykładni językowej art. 17b ust. 2a u.g.n.r.S.P. wynika, że Prezes Agencji zawiadamia użytkownika wieczystego, a więc ma obowiązek wszczęcia tej procedury, jeżeli tylko zaistnieją przesłanki materialne zarówno ustalenia nowej albo zmiany dotychczasowej wysokości opłaty rocznej. Także według art. 73 ust. 2 u.g.n., jeżeli po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, stawkę procentową opłaty zmienia się (a więc powinno się ją zmienić) stosownie do tego celu. Z unormowań tych wynika, że Prezes ANR w tych zawiadomieniach powinien, w razie wystąpienia przesłanek materialnych, ustalać nową albo zmienioną wysokość opłaty rocznej zgodną z obowiązującymi co do jej wysokości unormowaniami, bez względu na to, czy dotychczasowa była niższa bądź wyższa od zaoferowanej.

Wymiar opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nieruchomości wyznaczają dwa czynniki. Pierwszym jest wartość nieruchomości ustalona w sposób w określony w art. 30 u.g.n.r.S.P. Drugim jest stawka procentowa, której wysokość ustawodawca zróżnicował odpowiednio do określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość została oddana. Stosownie do art. 17b ust. 1 u.g.n.r.S.P. z zastrzeżeniem ust. 2, w zależności od przeznaczenia nieruchomości stawka ta wynosi: 0,1%, 1%, lub 3% tej wartości.

W sprawie postępowanie rozpoczęła ANR twierdząc, że wartość nieruchomości znacznie wzrosła. Zawiadomienie z dnia 4 grudnia 2007 r. nazwała wypowiedzeniem wysokości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego działki nr 4/69 ze skutkiem na dzień 31 grudnia 2007 r., oferując z dniem 1 stycznia 2008 r. nową opłatę w wysokości 320 708,52 zł stanowiącą 3 % wartości tej nieruchomości, w związku z czym wypowiedziała powódce dotychczasową wysokość opłaty, proponując jednocześnie opłatę w tej znacznie wyższej kwotowo wysokości.

Niezależnie od zasygnalizowanych, znajdujących podstawę w treści art. 17b ust. 2a u.g.n.r.S.P. obowiązków, także z unormowania zawartego w art. 77 u.g.n., stosowanego w sprawie odpowiednio, wynika, że Prezes ANR, aktualizując opłatę roczną w stosunku do wartości nieruchomości, powinien był zastosować aktualną

stawkę procentową, tj. dostosowaną do celu wykorzystania nieruchomości w tym czasie, a więc obniżyć ją ze wskaźnika 3% do wskaźnika 1%, skoro działka nr 4/69 służyła już wtedy celowi mieszkaniowemu. Poza tym, także z wykładni logicznej wprost wynika, że stawka procentowa „dotychczasowa” powinna być aktualna, gdyż w przeciwnym wypadku proces aktualizacji mijałby się z celem, albowiem prowadziłby do wyniku sprzecznego z prawem. W razie gdy występują przesłanki ustalenia nowej wysokości opłaty i zmiany dotychczasowej wysokości opłaty, Prezes ANR powinien najpierw zawiadomić o wypowiedzeniu nieaktualnej stawki procentowej, a w każdym razie - co najmniej jednocześnie dokonać i zawiadomić użytkownika wieczystego o ustaleniu nowej stawki procentowej i zmianie dotychczasowej wysokości opłaty rocznej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2008 r., V CSK 569/07, OSNC-ZD 2009, nr 1, poz. 10).

Nowa, ustalona stawka nie może obowiązywać od daty wcześniejszej niż dzień 1 stycznia roku następnego po roku, w którym Prezes ANR dokonał zawiadomienia o jakim mowa w art. 17b ust. 2a u.g.n.r.S.P. (por. art. 81 ust. 4 u.g.n.). Skoro umowa użytkowania wieczystego, w tym opłata roczna, jest instytucją prawa cywilnego i ma charakter umowy cywilnoprawnej, to strony muszą uzgodnić wszystkie jej istotne elementy, także np. datę początkową i wysokość obowiązywania nowej stawki procentowej opłaty rocznej. W razie sporu, co do każdego ze wskazanych elementów możliwe jest uruchomienie trybu jego rozstrzygnięcia przewidzianego w art. 78-81 u.g.n., także wtedy, gdy przedmiotem sporu jest tylko kwestia wysokości stawki procentowej opłaty rocznej w chwili jej aktualizacji ze względu na wzrost wartości nieruchomości. Mieści to się w przewidzianej w art. 78 ust. 2 u.g.n. możliwości kwestionowania zasadności samej zmiany opłaty od określonej daty i Sąd rozpoznaje wówczas sprawę tylko w zakresie wskazanym we wniosku użytkownika wieczystego złożonym do SKO (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2008 r., I CSK 418/07, LEX nr 465920).

W świetle tych uwag, wbrew zarzutom skargi kasacyjnej, powodowa spółka we wniosku do SKO z dnia 2 stycznia 2008 r., odwołując się od wypowiedzenia z dnia 4 grudnia 2007 r. mogła zaskarżyć stawkę w wysokości 3%, skoro Prezes ANR - wbrew obowiązkowi ustawowemu - jej nie zredukował, a już wtedy istniały do

tego podstawy, do wysokości 1%. Innymi słowy, zakres kognicji sądu wyznacza w takim wypadku stanowisko wyrażone we wniosku użytkownika wieczystego do SKO. Z tych więc względów nie były uzasadnione zarzuty zawarte w pkt 2 a, b, c i d skargi kasacyjnej.

Zauważyć należy, że w sądownictwie administracyjnym także przyjęto, że spór powstały na gruncie opłat z tytułu użytkowania wieczystego jest typowym sporem cywilnym dotyczącym należności pieniężnej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2011 r., I OSK 1127/10, LEX nr 1080880). Poza tym wyjaśniono, że skoro postępowanie przed SKO jest koniecznym elementem, otwierającym drogę do ewentualnego przeniesienia sporu przed sąd powszechny, to okoliczność, że w ocenie samorządowego kolegium odwoławczego, spór nie dotyczy podwyższenia opłaty (jej aktualizacji), lecz jej ustalenia, nie upoważnia kolegium do uznania postępowania za bezprzedmiotowe i umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2011 r., OSK 1219/10, LEX nr 1080898).

Ze wskazanych względów, należało też dojść do wniosku, że nie był uzasadniony zarzut nieważności postępowania z uwagi na czasową niedopuszczalność drogi sądowej. Powódka już bowiem we wniosku do SKO z dnia 2 stycznia 2008 r. zakwestionowała stawkę w wysokości 3% i ten wniosek został przez ten organ oddalony, a po złożeniu sprzeciwu przez powódkę w takich właśnie granicach rozpoznały go Sądy *meriti*.

Dodać należy, że powołana na uzasadnienie przeciwnego od przyjętego przez Sąd pierwszej instancji poglądu uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 37/05, nie odnosi się do nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa, a poza tym dotyczy innej kwestii, tj. konstytutywnego charakteru wyroku sądowego rozstrzygającego sprawę po złożeniu sprzeciwu od orzeczenia SKO. Także nie może stanowić argumentu, co do przyjęcia w sprawie braku czasowej niedopuszczalności drogi sądowej, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2007 r. IV CSK 326/07, gdyż zapadł on na gruncie innego stanu faktycznego. Po pierwsze, spór w tej sprawie rozpoczął Skarb Państwa, a nie ANR, wypowiadając powodowej spółce dotychczasową

wysokość opłaty i proponując ją w znacznie wyższej wysokości ze względu na wzrost wartości nieruchomości. We wniosku o rozpoznanie sprawy przez SKO, powódka w sprawie IV CSK 326/07 nie podnosiła w ogóle kwestii zmiany stawki procentowej opłaty, a więc nie była ona objęta postępowaniem administracyjnym, tj. na jego gruncie przedmiotem rozpoznania sprawy była tylko okoliczność, czy rzeczywiście wzrosła wartość nieruchomości. Dopiero w postępowaniu sądowym powódka podniosła kwestię zmiany stawki procentowej opłaty, twierdząc, że w związku ze zmianą dotychczasowego korzystania z nieruchomości i przeznaczeniem jej na cele mieszkaniowe, powinna zostać obniżona stawka procentowa opłaty rocznej z 3% do 1%. Oczywiście w takim wypadku zachodziła czasowa niedopuszczalność drogi sądowej, skoro kwestia procentowej wysokości opłaty nie była przedmiotem postępowania administracyjnego.

Dla rozpoznania zarzutu nieważności postępowania, należało także zwrócić uwagę na to, że powódka, niezależnie od zakwestionowania we wniosku z dnia 2 stycznia 2008 r. stawki procentowej w wysokości 3%, wcześniejszym odrębnym wnioskiem, z dnia 18 grudnia 2007 r., skierowanym do ANR zakwestionowała tę stawkę i jej Prezes w zawiadomieniu z dnia 24 stycznia 2008 r. poinformował R. D. sp. z o.o. o zmianie stawki opłaty rocznej z 3% na 1%. - począwszy od dnia 1 stycznia 2008 r. Skoro więc ta oferta powódki z dnia 18 grudnia 2007 r. została przyjęta przez pozwaną już dnia 24 stycznia 2008 r., zgodnie z żądaniem od dnia 1 stycznia 2008 r., to ustalenie stawki 1 % nastąpiło w trybie umownym i nie było w tej sytuacji podstawy do składania w tym postępowaniu wniosku o wszczęcie postępowania przez SKO. W tym stanie rzeczy, bezpodstawny był zarzut skarżącej ANR, że pozew powinien być odrzucony z uwagi na powagę rzeczy osądzonej. To ustalenie nie nastąpiło bowiem wyrokiem sądowym, a ze względu na zawarcie tylko umowy brak jakiegokolwiek podstaw do wniosku, że sprawa została prawomocnie osądzona (art. 366 k.p.c.).

Nietrafny był także zarzut naruszenia art. 383 k.p.c. w zw. z art. 80 ust. 2 zd. 2 u.g.n., gdyż wbrew stanowisku skarżącej w postępowaniu apelacyjnym powódka nie wystąpiła w istocie ze zmienionym żądaniem w porównaniu z żądaniem wniosku do SKO. Wypowiedzenie przez ANR dotychczasowej wysokości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego działki nr 4/69 z dnia 4 grudnia 2007 r. było

połączone z ofertą nowej opłaty rocznej w kwocie 320 708 zł stanowiącej 3% wartości tej nieruchomości. Skoro więc we wniosku o ustalenie tej opłaty do SKO, będącym zakwestionowaniem tej oferty, powódka zażądała zmiany opłaty według stawki 1% z uwagi na wykorzystywanie tej nieruchomości gruntowej na cele mieszkaniowe, to w istocie żądanie dotyczyło opłaty w wysokości kwoty trzykrotnie mniejszej, czyli 106 902, 84 zł. Brak określenia kwotowego tej opłaty nie był istotnym brakiem wniosku zastępującego pozew, gdyż żądanie to wskazywało pośrednio jej wysokość, a zatem była to oczywista niedokładność wniosku, nieuniemożliwiająca nadania sprawie biegu. Sama ANR w odpowiedzi na apelację podniosła, że obliczenie opłaty rocznej jest jedynie czynnością techniczną, a zatem w takim zakresie sąd mógł żądanie odpowiednio kwotowo określić, zwłaszcza, że było to niewątpliwie zgodne z wolą powódki (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2006 r., IV CSK 376/05, MoP 2006, nr 4, s. 170 i z dnia 9 maja 2008 r., III CSK 17/08, LEX Polonica nr 2019491).

Artykuł 189 k.p.c. jest przepisem materialnym i dlatego zarzuty dotyczące jego naruszenia zostaną omówione w ramach oceny podstawy obrazy prawa materialnego. Ani Sąd pierwszej instancji ani Sąd Apelacyjny nie pominęły w ustaleniach i rozważaniach wniosku powódki z dnia 18 grudnia 2007 r. do ANR o obniżenie stawki opłaty rocznej z wysokości 3% do wysokości 1%, oraz jego uwzględnienia przez Prezesa ANR i zawiadomienia o tym powódki pismem z dnia 24 stycznia 2008 r. Z kolei fakt, że na rozprawie przed SKO w dniu 18 września 2008 r. powódka nie zgodziła się na zawarcie ugody, pomimo zgody obu stron na wysokość stawki procentowej, nie mógł wywrzeć wpływu na wynik sprawy, gdyż zawarcie ugody jest tylko uprawnieniem strony, a nie jej obowiązkiem.

Ani w toku postępowania przed Sądem pierwszej ani drugiej instancji, strony nie podnosiły okoliczności zbycia udziałów przez powódkę w prawie użytkowania wieczystego działki nr 4/69, w wyniku czego opłata roczna R. D. sp. z o.o. za 2011 r. wynosiła 1 786 zł. Pomijając fakt, że zaskarżonym wyrokiem opłata w kwocie 106 902,84 zł została ustalona od dnia 1 stycznia 2008 r. nie od udziału, lecz od całego prawa wieczystego użytkowania tej nieruchomości, należy podnieść, iż w skardze kasacyjnej nie można powoływać nowych faktów i dowodów (art. 398¹³ § 2 k.p.c.).

Skoro Sąd Apelacyjny przytoczył ustalenia Sądu pierwszej instancji, a w dodatku były one niesporne, przy czym rozważania prawne oparł na tej podstawie faktycznej, to należało dojść do wniosku, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera nie mającą wpływu na wynik sprawy niedokładność (por art. 350 § 1 k.p.c.) w postaci braku stwierdzenia przyjęcia za własną podstawy faktycznej wyroku Sądu Okręgowego. W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że obraza art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. może stanowić uzasadnioną podstawę skargi kasacyjnej wtedy, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie zawiera wszystkich koniecznych elementów, bądź zawiera tak kardynalne braki, które uniemożliwiają kontrolę kasacyjną (por. np. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 8 października 1997 r., I CKN 312/97, z 19 lutego 2002 r., IV CKN 718/00, z dnia 18 marca 2003 r., IV CKN 11862/00, z dnia 20 lutego 2003 r., I CKN 65/01, z dnia 22 maja 2003 r., II CKN 121/01, niepublikowane i z dnia 10 listopada 1998 r., III CKN 792/98, OSNC 1999, nr 4, poz. 83). Uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia nie jest dotknięte wadami uniemożliwiającymi kontrolę kasacyjną. W tym stanie rzeczy bezpodstawne okazały się zarzuty procesowe zawarte w pkt 1b skargi kasacyjnej.

Jak wynika z poczynionych na wstępie uwag powódka mogła we wniosku do SKO z dnia 2 stycznia 2008 r. zakwestionować wysokość nieadekwatnej już do rzeczywistości dotychczasowej stawki procentowej, choć nie była ona elementem wypowiedzenia przez pozwaną dotychczasowej opłaty i zaoferowania jej nowej opłaty w kwocie 320 708,52 zł, począwszy od dnia 1 sierpnia 2008 r., w zawiadomieniu z dnia 4 grudnia 2007 r. Artykuł 321 § 1 k.p.c. określając granice wyrokowania wskazuje, że nie może ono obejmować przedmiotu, który nie był objęty żądaniem, a wniosek powódki do SKO z dnia 2 stycznia 2008 r. wprost zawierał żądanie obniżenia stawki procentowej z 3 % do 1% i niezależnie od tego powódka zgłosiła już takie żądanie wcześniej ANR w piśmie z dnia 18 grudnia 2007 r. O tym żądaniu z dnia 2 stycznia 2008 r. orzekło SKO, jak i Sądy *meriti*, a zatem o naruszeniu tego przepisu mowy być nie może.

Sąd wydaje wyrok biorąc pod uwagę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy (art. 316 § 1 k.p.c.). Jak jednak wynika z dokonanej na wstępie wykładni art. 17b ust. 2a u.g.n.r.S.P., do stanu rzeczy istniejącego w tym

czasie, a w zasadzie w chwili wyrokowania, należały zdarzenia faktyczne w postaci: zawiadomienia w wypowiedzeniu Prezesa ANR z dnia 4 grudnia 2007 r. dotychczasowej wysokości opłaty rocznej i zaoferowanie opłaty w kwocie 320 708,52 zł, jak również zakwestionowanie przez powódkę we wniosku do SKO z dnia 2 stycznia 2008 r. stawki 3% i żądanie ustalenia kwoty opłaty przy uwzględnieniu właściwej wtedy stawki 1%, a także wcześniejsze żądanie powódki z dnia 18 grudnia 2007 r. złożone ANR kwestionujące stawkę 3% i domagające się pomniejszenia stawki do 1 %. Ponieważ zdarzenia te mieściły się w przedmiocie postępowania, to chybiony był także zarzut obrazy art. 316 § 1 k.p.c.

Skoro więc nie została wykazana podstawa naruszenia prawa procesowego w stopniu mogącym wyrzucić istotny wpływ na wynik sprawy, to należało przystąpić do oceny materialnego zarzutu naruszenia art. 189 k.p.c. W tym celu trzeba było wstępnie rozważyć, z jakim charakterem powództwa w sprawie mamy do czynienia, tj. czy jest to powództwo o ustalenie, czy też powództwo o ukształtowanie stosunku prawnego. Ustawa o gospodarce nieruchomości nie określa jednoznacznie treści ani charakteru roszczenia, z którym użytkownik wieczysty może wystąpić przeciwko właścicielowi, czy też ANR. Kwestię tę poddał analizie Sąd Najwyższy w powołanej już uchwale z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 37/05, dokonując w tej materii przeglądu judykatury.

Należy zgodzić się z zawartym w niej zapatrywaniem, że charakteru orzeczenia sądu - deklaratywnego lub prawotwórczego - nie przesądza rodzaj ani nazwa dochodzonego powództwa, lecz treść norm materialnoprawnych, które podlegają konkretyzacji i wskazują na kontrolną lub kształtującą rolę sądu. Istota orzeczenia konstytutywnego polega na wprowadzeniu zmiany do istniejącego stanu prawnego przez utworzenie, zniesienie albo zmianę treści istniejącego stosunku prawnego lub prawa. Odbić się to może wyłącznie na podstawie ustawowego upoważnienia do ingerencji sądu między innymi w takie stosunki, które strony mogłyby utworzyć, znieść lub przekształcić, ale nie ma pomiędzy nimi zgody wyrażonej w sposób przewidziany w ustawie i dlatego zwracają się do sądu o zastąpienie ich czynności prawotwórczych lub czynności jednej z nich. W zależności od treści lub charakteru stosunku prawnego, który

orzeczeniem sądu ma być ukształtowany, orzeczenie konstytutywne wywiera skutek od chwili jego uprawomocnienia się albo z mocą wsteczną (*ex tunc*).

Ustalenie nowej albo zmiana dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nie zmierzają do ustania stosunku użytkowania wieczystego, ale do zmiany treści tego stosunku w części dotyczącej wysokości opłaty rocznej. Żaden jednak przepis nie przewiduje automatycznej materialnoprawnej skuteczności oświadczenia woli strony użytkowania wieczystego w przedmiocie ustalenia nowej albo zmiany dotychczasowej wysokości opłaty rocznej w chwili, gdy oświadczenie woli doszło do wiadomości kontrahenta (art. 61 k.c.). Wypowiedzenie, o jakim mowa w art. 78 ust. 1 u.g.n., nie zostało więc wyposażone w prawną skuteczność. Nie można więc uznać, że jednostronne oświadczenie organu przewidziane w tym unormowaniu wywołało skutek w postaci zmiany treści umowy użytkowania wieczystego; do jego zaistnienia wymagane jest przyjęcie oferty przez użytkownika wieczystego (art. 78 ust. 4 u.g.n.) albo w razie wniesienia wniosku do SKO i wydania orzeczenia tego organu, oraz złożenia sprzeciwu konieczny jest wyrok sądu. Innymi słowy, oświadczenie woli organu w kształcie w jakim zostało unormowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami, może być postrzegane jako skuteczny akt jednostronny organu tylko w zakresie wyrażenia woli rezygnacji z opłaty dotychczasowej oraz zamiaru pobierania nowej lub zmienionej opłaty, natomiast nie może być traktowane jako źródło powstania prawa do podwyższonej opłaty.

Zważywszy, że przedmiotem badania sądu jest zasadność oferty co do opłaty rocznej, oraz uwzględniając to, iż użytkownik wieczysty nie może skutecznie przeciwstawić się aktualizacji czy wymierzeniu opłaty, należało dojść do wniosku, że ustalając nową wysokość opłaty rocznej sąd wydaje wyrok prawokształtujący określający kwotowo jej wysokość. Swoim orzeczeniem sąd zastępuje bowiem odpowiednie oświadczenie woli stron użytkowania wieczystego (por. także wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 18 września 2003 r., I CK 66/02, OSNC 2004, nr 11, poz. 177, z dnia 11 sierpnia 2011 r., I CSK 607/10, OSNC 2012, nr 3, poz. 36 i postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 2011 r., III CZP 3/11, nie publ.).

Powództwo o ukształtowanie stosunku prawnego różni się od powództwa o ustalenie (art 189 k.p.c.) tym, że powód nie potrzebuje wykazywać swego interesu prawnego, jaki ma w jego wytoczeniu; wystarczy tu legitymacja powoda wynikająca z prawa materialnego. Wyrok zapadły w rezultacie powództwa o ukształtowanie wywiera zawsze skutek konstytutywny. Zarzut obrazy art. 189 k.p.c. okazał się więc także bezpodstawny.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.