



Sygn. akt IV CSK 427/10

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 7 kwietnia 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Pietrzykowski (przewodniczący)

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz

SSN Irena Gromska-Szuster (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa D. K. Spółki z o.o. w G.  
przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi Miasta G.  
o ustalenie,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 7 kwietnia 2011 r.,  
skargi kasacyjnej strony powodowej  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 24 marca 2010 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok w części oddalającej apelację  
(punkt 1) i orzekającej o kosztach postępowania apelacyjnego  
(punkt 2) i w tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi  
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o  
kosztach postępowania kasacyjnego.**

## Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 24 marca 2010 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację strony powodowej „D. K.” sp. z.o.o. w G. w sprawie przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi Miasta G. od wyroku Sądu pierwszej instancji ustalającego, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego bliżej opisanej w wyroku nieruchomości położonej w G. przy ul. P. 1, wynosi od dnia 1 stycznia 2007 r. kwotę 200 637 zł przy wartości nieruchomości 6 687 900 zł i stawce procentowej 3%.

Sądy ustaliły między innymi, że przedmiotowa nieruchomość została w 2000r. oddana w użytkowanie wieczyste Klubowi Sportowemu „W.” w G. z przeznaczeniem na prowadzenie działalności sportowej i wychowawczej nie związanej z działalnością zarobkową. Stawka procentowa opłaty rocznej została wówczas określona na 0,3% wartości gruntu. W dniu 8 listopada 2005 r. Klub Sportowy „W.” sprzedał stronie powodowej prawo użytkowania wieczystego nieruchomości oraz prawo własności położonych na niej budynków. W związku z tą transakcją strona pozwana pismem z dnia 9 marca 2006 r. poinformowała stronę powodową, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego wynosi 2 885,33 zł przy przyjęciu wartości nieruchomości 961 778 zł i stawce procentowej w wysokości 0,3%.

Pismem z dnia 25 października 2006 r. strona pozwana dokonała wypowiedzenia dotychczasowej opłaty rocznej i wskazała, że nowa opłata od dnia 1 stycznia 2007 r. wyniesie 278 681,04 zł przy przyjęciu wartości nieruchomości 9 289 368 zł i stawki procentowej w wysokości 3%.

Orzeczeniem z dnia 18 kwietnia 2007r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze oddaliło wniosek strony powodowej o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej dokonana powyższym wypowiedzeniem jest nieuzasadniona albo uzasadniona w innej wysokości, oparty na zarzutach braku legitymacji Prezydenta Miasta G. do dokonania wypowiedzenia oraz zawyżenia wartości nieruchomości.

Strona powodowa wniosła sprzeciw od orzeczenia Kolegium, w którym podniosła te same zarzuty. W toku procesu sądowego zakwestionowała również zmianę stawki procentowej oraz zarzuciła, że strona pozwana nie wykazała przesłanek aktualizacji opłaty rocznej.

Ustalona przez Sądy wartość nieruchomości w chwili wypowiedzenia wynosiła 6 687 900 zł. Sądy ustaliły ponadto, że w uwzględnieniu wniosku strony powodowej, doszło w dniu 16 kwietnia 2009 r. do zawarcia przez strony umowy o zmianie treści umowy użytkowania wieczystego, w wyniku której zmieniono przeznaczenie nieruchomości na prowadzenie działalności usługowej, handlowej, rekreacyjnej, turystycznej, hotelowej i sportowej.

W oparciu o powyższe ustalenia Sądy obu instancji uznały zasadność powództwa jedynie w zakresie wartości nieruchomości, która okazała się niższa od przyjętej przez stronę pozwaną w wypowiedzeniu. Uzasadniało to ustalenie wysokości opłaty rocznej na kwotę 200 637 zł przy stawce procentowej w wysokości 3%. Nie ma bowiem podstaw, zdaniem Sądów, do zakwestionowania zmiany stawki procentowej na stawkę tej wysokości, gdyż strona powodowa nie udowodniła, że nadal korzysta z nieruchomości zgodnie z celem przewidzianym w umowie. Sądy obu instancji uznały, że w postępowaniu sądowym to na stronie powodowej, zgodnie z art. 6 k.c., spoczywa ciężar udowodnienia, iż brak było podstaw do zmiany przez stronę pozwaną wysokości opłaty rocznej. Sąd Apelacyjny stwierdził, że rozkład ciężaru dowodu przewidziany w art. 78 ust. 3 zd. 2 u.g.n. obowiązuje tylko w postępowaniu administracyjnym przed samorządowym kolegium odwoławczym i tylko na tym etapie postępowania aktualizacyjnego strona pozwana musi wykazać istnienie przesłanek do aktualizacji opłaty rocznej. Natomiast w postępowaniu sądowym kwestie ciężaru dowodu reguluje art. 6 k.c., a nie art. 78 ust. 3 zd. 2 u.g.n., wobec czego to powód musi wykazać okoliczności, z których wywodzi skutki prawne. W ocenie Sądu Apelacyjnego kwestia rozkładu ciężaru dowodu nie ma decydującego znaczenia w razie sporu, co do wartości nieruchomości, bowiem ostateczne jego rozstrzygnięcie wymaga skorzystania z dowodu z opinii biegłego niezależnie od tego z czyjej inicjatywy dowód ten zostanie dopuszczony. Natomiast w razie zakwestionowania przez powoda podstaw do podwyższenia stawki procentowej, do czego może dojść dopiero

w postępowaniu sądowym, na powódzie spoczywa w tym postępowaniu ciężar udowodnienia, że wbrew zarzutom pozwanego korzysta z nieruchomości w dotychczasowy sposób, zgodnie z celem przewidzianym w umowie. Sąd Apelacyjny uznał, że strona powodowa nie wykazała, iż po nabyciu nieruchomości, do chwili dokonania przez stronę pozwaną wypowiedzenia w dniu 25 października 2006 r. rzeczywiście podejmowała konkretne działania świadczące o korzystaniu z przedmiotowej nieruchomości w sposób zgodny z celem określonym w § 3 pkt a umowy z dnia 15 grudnia 2000 r. o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste tj. do prowadzenia działalności sportowej i wychowawczej niezwiązanej z działalnością zarobkową. Nie można uznać, zdaniem Sądu, że dopiero od zmiany umowy użytkowania wieczystego w 2009r. doszło do trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości powodującej zmianę celu, na jaki została oddana, gdyż zmiana umowy nie została dokonana na potrzeby ustalenia stawki opłaty rocznej, lecz miała na celu zapewnienie zgodności zachowania użytkownika wieczystego z treścią umowy.

W zakresie zarzutu strony powodowej dotyczącego zastosowania niewłaściwej stawki procentowej do części nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na działalność sportową Sąd Apelacyjny stwierdził, że przede wszystkim strona powodowa nie udowodniła, iż nadal faktycznie korzysta także z tej części nieruchomości zgodnie z celem na jaki została ona oddana w użytkowanie wieczyste, a ponadto w świetle opinii biegłej sądowej ta część nieruchomości nie jest przeznaczona ściśle na działalność sportową lecz na usługi, w tym usługi w zakresie sportu, rekreacji i turystyki, co nie jest pojęciem tożsamym z działalnością sportową, o której mowa w art. 72 ust. 3 pkt 4 u.g.n. Nie ma istotnego znaczenia, zdaniem Sądu, że strona powodowa w zakresie swojej działalności ma między innymi działalność związaną z kulturą, rekreacją i sportem, bowiem przede wszystkim niezbędne jest aby faktycznie prowadziła taką działalność na przedmiotowej nieruchomości, czego nie udowodniła, nie wykazując jaką faktycznie działalność tam prowadzi.

W skardze kasacyjnej opartej na pierwszej podstawie strona powodowa zarzuciła naruszenie art. 78 ust. 1 w zw. z art. 73 ust. 2 u.g.n. oraz art. 6 k.c. w zw. z art. 78 ust. 3 u.g.n. i art. 189 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie w wyniku

przyjęcia, że w postępowaniu sądowym dotyczącym aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste ciężar dowodu istnienia przesłanek do aktualizacji opłaty nie obciąża już właściwego organu, lecz użytkownika wieczystego, który powinien wykazać, iż brak podstaw do aktualizacji opłaty; art. 73 ust. 2 u.g.n. przez niewłaściwe zastosowanie w wyniku pominięcia, że zastosowanie tego przepisu uzasadnione jest tylko w sytuacji, gdy dojdzie zarówno do trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, jak i wynikającej z tego zmiany celu, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste; art. 72 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 72 ust. 3 pkt 4 i 4a u.g.n. przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w wyniku przyjęcia stawki opłaty rocznej w wysokości 3% także do części przedmiotowej nieruchomości, co do której w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określono, że jest przeznaczona na działalność sportową, a w umowie użytkowania wieczystego wskazano, iż wykonanie prawa użytkowania wieczystego ma nastąpić w oparciu o zapisy takiego planu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na obecnym etapie postępowania przedmiotem sporu jest już jedynie zasadność dokonania przez stronę pozwaną w dniu 25 października 2006 r. wypowiedzenia stawki procentowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, bowiem do tej tylko kwestii sprowadzają się zarzuty skargi kasacyjnej. Z tego względu konieczne jest przede wszystkim rozważenie, czy w sytuacji, gdy strona powodowa we wniosku do Samorządowego Kolegium Odwoławczego złożonym na podstawie art. 78 u.g.n., kwestionowała jedynie przyjętą w tym wypowiedzeniu wartość nieruchomości a nie kwestionowała zmiany stawki procentowej z 0,3% na 3%, dopuszczalne jest żądanie przez nią dopiero na etapie postępowania sądowego ustalenia, że także wypowiedzenie wysokości stawki procentowej było nieuzasadnione. Sądy obu instancji uznały to za dopuszczalne, jednak bez bliższego uzasadnienia, choć nie ulega wątpliwości, że przy przyjęciu stanowiska przeciwnego należałoby uznać, iż zachodzi przypadek czasowej niedopuszczalności drogi sądowej, uzasadniający odrzucenie takiego żądania, co sąd ma obowiązek wziąć pod uwagę z urzędu na każdym etapie postępowania (art. 202 w zw. z art. 379 pkt 1 k.p.c. oraz art. 398<sup>13</sup> § 1 w zw. z art. 379 pkt 1 k.p.c.). Zgodnie bowiem z 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 rocznej zmienia się stosownie do tego celu, a przy dokonywaniu tej zmiany stosuje się tryb postępowania określony w art. 78-81 u.g.n., co dla kwestionującego zmianę wysokości stawki procentowej oznacza konieczność wyczerpania przewidzianego w art. 78 u.g.n. trybu postępowania administracyjnego przed samorządowym kolegium odwoławczym, zanim otworzy się droga sądowa przewidziana w art. 80 u.g.n.

Sąd Najwyższy w wyroku z 6 grudnia 2007r. IV CSK 326/07 (niepubl.) stwierdził, że jeżeli postępowanie aktualizujące wysokość opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste dotyczyło – zarówno na etapie wypowiedzenia dotychczasowej opłaty, jak i na etapie postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym – tylko określenia aktualnej wartości nieruchomości, niedopuszczalne jest rozszerzenie żądania na etapie postępowania sądowego i objęcie tym postępowaniem także zmiany stawki procentowej opłaty. Stanowisko to zostało wyrażone w sprawie, w której przedmiotem wypowiedzenia opłaty rocznej była jedynie jej wysokość wynikająca ze wzrostu wartości nieruchomości, a dopiero na etapie postępowania sądowego użytkownik wieczysty zarzucił, że ze względu na zmianę dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości i zmianę jej przeznaczenia, powinna zostać obniżona stawka procentowa opłaty rocznej.

Rozważając, czy stanowisko wyrażone w powyższym wyroku należy odnieść również do sytuacji, gdy przedmiotem wypowiedzenia opłaty rocznej była zarówno jej wysokość wynikająca ze wzrostu wartości nieruchomości jak i podwyższenie stawki procentowej, a użytkownik wieczysty, kwestionujący na etapie postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym tylko wzrost wartości nieruchomości, dopiero na etapie postępowania sądowego zakwestionował także podwyższenie stawki procentowej- trzeba uznać, iż brak ku temu dostatecznych podstaw. Zasadnicza różnica między obiema sytuacjami polega bowiem na tym, że w sytuacji, gdy od początku przedmiotem postępowania aktualizacyjnego był wzrost wysokości opłaty zarówno ze względu na wzrost wartości nieruchomości jak i podwyższenie stawki procentowej opłaty, użytkownik wieczysty wszczynając

postępowanie administracyjne, o którym mowa w art. 78 ust. 2 u.g.n., wyczerpał tym samym obligatoryjny tryb takiego postępowania co do obu podstaw aktualizacji opłaty, niezależnie od tego, czy swoimi zarzutami objął je obie, czy tylko jedną z nich. Obligatoryjny tryb postępowania administracyjnego dotyczy bowiem samego faktu wypowiedzenia i aktualizacji opłaty, niezależnie od przyczyn i jego wszczęcie powoduje, że samorządowe kolegium odwoławcze bada, czy cała aktualizacja opłaty była dokonana zgodnie z prawem i czy jest uzasadniona. Po wyczerpaniu postępowania administracyjnego otwiera się, zgodnie z art. 80 u.g.n., droga sądową, na której sprzeciw zastępuje pozew, a ponieważ postępowanie sądowe toczy się w zwykłym trybie, dopuszczalne jest rozszerzenie w toku procesu żądań i zarzutów i objęcie nimi także niezakwestionowanego w postępowaniu administracyjnym podwyższenia stawki procentowej.

Przyjęcie stanowiska odmiennego prowadzioby do faktycznego zamknięcia użytkownikowi wieczystemu drogi sądowej co do podstawy podwyższenia opłaty rocznej, której nie zakwestionował w postępowaniu przed organem administracyjnym. Taka zaś wykładnia art. 78 i art. 80 u.g.n. byłaby sprzeczna z zasadą dokonywania ścisłej, a nawet zawężającej wykładni przepisów wyłączających dopuszczalność drogi sądowej, jako stanowiących wyjątek od fundamentalnej dla demokratycznego państwa prawa zasady dopuszczalności drogi sądowej.

Z tych względów należało uznać, że użytkownik wieczysty, który w postępowaniu przed samorządowym kolegium odwoławczym zakwestionował jedynie podwyższenie opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste ze względu na wzrost wartości nieruchomości, choć aktualizacja opłaty obejmowała także podwyższenie stawki procentowej, może na etapie postępowania sądowego kwestionować także zasadność podwyższenia tej stawki.

Przechodząc do zarzutów skargi kasacyjnej trzeba uznać za uzasadniony zarzut naruszenia art. 78 ust. 3 u.g.n. oraz art. 6 k.c. w zw. z art. 78 ust. 3 i art. 80 u.g.n. przez przyjęcie, że przepis art. 78 ust. 3 zd. 2 u.g.n. przewidujący, iż ciężar dowodu istnienia przesłanek do aktualizacji opłaty spoczywa na właściwym organie, ma zastosowanie tylko w postępowaniu administracyjnym przed samorządowym

kolegium odwoławczym, natomiast nie ma zastosowania w postępowaniu sądowym przewidzianym w art. 80 u.g.n., w którym to użytkownik wieczysty powinien udowodnić, że nie zachodziły podstawy do zmiany opłaty rocznej.

Kwestia ta była już przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego, który w wyroku z dnia 23 września 2009 r. I CSK 45/09 (niepubl.) stwierdził, iż przepis art. 78 ust. 3 zd. 2 u.g.n., określający rozkład ciężaru dowodu, jest przepisem o charakterze materialno-prawnym i określa rozkład ciężaru dowodu w całym postępowaniu aktualizacyjnym, obejmującym fazę postępowania administracyjnego i fazę sądowego postępowania rozpoznawczego, a ratio legis takiego rozwiązania prawnego podyktowana została potrzebą ułatwienia sytuacji dowodowej, a tym samym procesowej, użytkownikowi wieczystemu w postępowaniu sądowym. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w przytoczonym już wyroku z dnia 6 grudnia 2007 r. IV CSK 326/07 i Sąd Najwyższy w obecnym składzie stanowisko to podziela. W istocie jest to jedyne stanowisko wyrażone jednoznacznie w tym przedmiocie przez Sąd Najwyższy, gdyż w innych sprawach dotyczących aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nie wypowiadał się w tym zakresie a jedynie w wyroku z dnia 11 września 2003r. III CKN 239/01 (niepubl.), stwierdził, że powód nie wykazał, wbrew ciężącemu na nim obowiązкови (art. 6 k.c.), iż wartość nieruchomości była niższa niż przyjął to pozwany w ofercie wypowiedzenia, a w świetle opinii biegłego wartość ta okazała się wyższa. Ten ostatni wyrok nie zawiera rozważań w kwestii rozkładu ciężaru dowodu a na podstawie powyższego fragmentu uzasadnienia nie można ustalić jakie było stanowisko Sądu Najwyższego w tym przedmiocie. Choć bowiem niewątpliwie zarówno w postępowaniu administracyjnym jak i w sądowym postępowaniu rozpoznawczym to właściciela nieruchomości („właściwy organ”), zgodnie z art. 78 ust. 3 zd. 2 u.g.n., obciąża obowiązek udowodnienia wystąpienia przesłanek uzasadniających podwyższenie opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, a więc zarówno przesłanki wzrostu wartości nieruchomości (art. 77 ust. 1 u.g.n.), jak i trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej zmianę celu, na jaki nieruchomość została oddana (art. 73 ust. 2 u.g.n.), to w sytuacji, gdy właściciel przedstawi odpowiednie dowody na te okoliczności, a użytkownik



wieczysty kwestionuje wynikające z nich fakty, powinien, zgodnie z ogólną zasadą przewidzianą w art. 6 k.c., udowodnić swoje stanowisko w tym przedmiocie.

Przenosząc powyższe zasady na grunt rozpoznawanej sprawy trzeba zatem stwierdzić, że w postępowaniu sądowym to strona pozwana powinna udowodnić istnienie obu podstaw zmiany wysokości opłaty rocznej wskazanych w ofercie z dnia 25 października 2006 r., a więc zarówno to, że wartość przedmiotowej nieruchomości wzrosła do kwoty wskazanej w tej ofercie, jak i to, że nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania przez stronę powodową z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana. Zgodnie z art. 232 zd. 1 k.p.c. strona pozwana powinna wskazać dowody dla stwierdzenia tych okoliczności, natomiast strona powodowa, jeżeli kwestionuje wykazywane przez stronę pozwaną okoliczności i przedstawia swoje twierdzenia w tym przedmiocie, powinna je, zgodnie z art. 6 k.c., udowodnić, zgłaszając odpowiednie dowody.

Nie można również odmówić słuszności zarzutowi naruszenia art. 73 ust. 2 u.g.n. W świetle tego przepisu zmiana stawki procentowej jest uzasadniona tylko wówczas, gdy nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, która doprowadziła do zmiany celu użytkowania wieczystego określonego w umowie. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 27 czerwca 2007 r. I CSK 125/07 (OSNC-ZD 2008/2/42) i z dnia 6 listopada 2009 r. I CSK 109/09 (niepubl.), przy ocenie, czy nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana i uzasadniająca zmianę stawki procentowej opłaty rocznej, decydujące znaczenie ma zachowanie samego użytkownika wieczystego i to w jaki sposób faktycznie wykorzystuje nieruchomość i jaką faktycznie działalność na niej prowadzi. To jak faktycznie użytkownik wieczysty wykorzystuje nieruchomość oraz czy jest to trwała zmiana sposobu jej wykorzystania, ma decydujące znaczenie dla oceny, czy w wyniku takiej zmiany nastąpiła zmiana określonego w umowie użytkowania wieczystego celu, na jaki nieruchomość została oddana, przy czym cel ten nie może być sprzeczny z przeznaczeniem nieruchomości przewidzianym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jedynie występowanie wszystkich tych przesłanek łącznie uzasadnia zmianę stawki procentowej opłaty rocznej, a właściciel powinien udowodnić także to, że zastosował właściwą stawkę

procentową spośród stawek przewidzianych w art. 72 ust. 3, odpowiadającą aktualnemu celowi użytkowania wieczystego. Nie wystarczy zatem, jak zdaje się przyjmować Sąd Apelacyjny, wykazanie, że powodowa spółka nie korzysta z nieruchomości w dotychczasowy sposób, określony w umowie użytkowania wieczystego. Należy przy tym podkreślić, że w świetle art. 72 ust. 3 u.g.n. wysokość stawek procentowych opłat rocznych jest uzależniona tylko od określonego w umowie użytkowania wieczystego celu, na jaki nieruchomość została oddana. Zmiana wysokości stawki następuje w razie zmiany tego celu i wysokość nowej stawki jest determinowana nowym celem użytkowania wieczystego nieruchomości, zaś cele te i związane z nimi stawki określone są w art. 72 ust. 3 u.g.n.

Powyższe zasady obowiązują także przy ocenie zarzutu użytkownika wieczystego wskazującego, że przynajmniej w stosunku do części nieruchomości stawka procentowa została zawyżona. Dopóki nie zostanie ustalony aktualny cel użytkowania nieruchomości (lub jej części) osiągnięty w wyniku trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, dopóty rozważania, czy właściciel w propozycji zmiany stawki zaproponował właściwą, w świetle art. 72 ust. 3 u.g.n., stawkę procentową, są bezprzedmiotowe. Z tych względów bezprzedmiotowe także byłoby rozważanie kasacyjnego zarzutu naruszenia art. 72 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 72 ust. 3 pkt 4 i 4a u.g.n. skoro nie zostało ustalone czy nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania przez stronę powodową z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na jaki nieruchomość została oddana.

Biorąc wszystko to pod uwagę Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>15</sup> k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 108 § 2 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398<sup>21</sup> k.p.c.).