



Sygn. akt I CSK 741/12

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 21 czerwca 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Marta Romańska (przewodniczący)

SSN Grzegorz Misiurek (sprawozdawca)

SSN Józef Frąckowiak

w sprawie z powództwa Q. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością przeciwko  
Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie

o ustalenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 21 czerwca 2013 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 30 maja 2012 r.,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od strony powodowej na  
rzecz strony pozwanej kwotę 3.600 (trzy tysiące sześćset) zł  
tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w W., uwzględniając powództwo Q. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przeciwko Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie, wyrokiem z dnia 17 września 2010 r. ustalił, że z dniem 1 stycznia 2008 r. opłata roczna za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa położonej przy ulicy K. w W., o powierzchni 14.149 m<sup>2</sup>, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 4/22 z obrębu 1-10-26, dla której Sąd Rejonowy prowadzi księgę wieczystą [...], wynosi 153.660 zł, tj. 1% wartości nieruchomości oraz rozstrzygnął o kosztach procesu, zaś - uzupełniając to orzeczenie - wyrokiem z dnia 22 lutego 2010 r. nakazał pozwanej zaliczenie nakładów poniesionych przez powódkę na opisaną wyżej nieruchomość w wysokości 1.830.000 zł na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną.

Sąd Okręgowy ustalił, że nieruchomość objęta żądaniem pozwu stanowi własność Skarbu Państwa i znajduje się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, pozostającego w dyspozycji pozwanej Agencji Nieruchomości Rolnych. Użytkownikiem wieczystym tej nieruchomości jest powódka, działająca wcześniej pod firmą W. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. W dniu 28 listopada 2007 r. pozwana złożyła powódce oświadczenie o zmianie z dniem 1 stycznia 2008 r. dotychczasowej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego i zaoferowała nową jej wysokość w kwocie 528.465,15 zł, stanowiącej 3% wartości nieruchomości. Na skutek wniosku powódki Samorządowe Kolegium Odwoławcze ustaliło wysokość tej opłaty na kwotę 512.123,05 zł, odpowiadającej 3% wartości nieruchomości.

Sąd Okręgowy podzielił zastrzeżenia powódki, wyrażone we wniosku skierowanym do Samorządowego Kolegium Odwoławczego i w sprzeciwie od orzeczenia tego organu, podważające prawidłowość ustalenia wysokości zaktualizowanej opłaty. Stwierdził, posiłkując się dowodem z opinii biegłego sądowego z zakresu wyceny nieruchomości, że wartość gruntu oddanego powódce w użytkowanie wieczyste została w wypowiedzeniu zawyżona, gdyż w rzeczywistości wynosiła - na dzień 31 grudnia 2007 r. - 15.366.000 zł. Przyjął również, że nieuzasadnione było ustalenie zaktualizowanej opłaty na podstawie stawki 3%. Skoro pozwana w wypowiedzeniu z dnia 28 listopada

2007 r. odwołała się do stawki dotychczasowej, to opłata winna odpowiadać 1% wartości nieruchomości. Wprawdzie dotychczasowa stawka została wypowiedziana przez pozwaną w piśmie z dnia 19 grudnia 2003 r., jednak w przedmiocie ustalenia należnej w związku z tym opłaty za okres od 1 stycznia 2004 r. toczy się odrębne postępowanie.

Sąd Okręgowy uznał za usprawiedliwione żądanie zaliczenia na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą należną od 1 stycznia 2008 r. wartości nakładów poniesionych przez powódkę na budowę urządzeń infrastruktury technicznej dla działki będącej przedmiotem użytkowania wieczystego (1.830.000 zł).

Sąd Apelacyjny, na skutek apelacji pozwanej, wyrokiem zaskarżonym skargą kasacyjną zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego ustalił na kwotę 460.980 zł, odpowiadającą 3% wartości nieruchomości, oddalił żądanie powódki zaliczenia nakładów na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną i orzekł o kosztach procesu.

Sąd Apelacyjny podzielił zarzut naruszenia art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm.; dalej: „u.g.n.r.S.P.”). Wskazał, że przedmiotowa nieruchomość w 2007 i 2008 r., podobnie jak w latach 2003-2004 r., nie była zagospodarowana i wykorzystywana na cele rolne lub mieszkaniowe. Do ustalenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego tej nieruchomości ma zatem zastosowanie stawka 3%, przewidziana w 17b ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 6 lit. a) ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2003 r., Nr 6, poz. 64). Pozwana w piśmie z dnia 28 listopada 2007 r. prawidłowo zawiadomiła powódkę o zastosowanie tej stawki. Nie było przy tym przeszkód do dokonania zmiany wysokości dotychczasowej opłaty rocznej z jednoczesnym powołaniem się na wzrost wartości nieruchomości oraz wprowadzenie - z mocy ustawy - nowych stawek procentowych.

Powódka - w ocenie Sądu Apelacyjnego - nie wykazała poniesienia nakładów na użytkowaną nieruchomość, w związku z czym nie ma podstaw do ich rozliczenia w sposób przewidziany w art. 77 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; dalej: „u.g.n.”). Powódka nie zgłosiła w tym zakresie stosownego żądania, a nawet gdyby to uczyniła, nie mogłoby ono zostać uwzględnione, gdyż powołany przepis nie ma zastosowania do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W skardze kasacyjnej skierowanej przeciwko rozstrzygnięciu zmieniającemu wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego za okres od dnia 1 stycznia 2008 r. i orzekającej o kosztach procesu za pierwszą i drugą instancję, opartej na obu podstawach określonych w art. 398 § 1 k.p.c., powódka zarzuciła naruszenie:

- art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. przez niewyjaśnienie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku podstawy prawnej rozstrzygnięcia i nierozważenie kwestii ważności czynności prawnej dokonanej przez pozwaną pismem z dnia 28 listopada 2007 r.;

- art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 4 u.g.n. w związku z art. 17b ust. 2a u.g.n.r.S.P. przez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że pierwszy z wymienionych przepisów nie ma zastosowania do stosunku użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa;

- art. 77 ust. 1 u.g.n. w związku z art. 58 § 1 k.c. w związku z art. 4 ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110) przez niewłaściwe zastosowanie polegające na nieuwzględnieniu tych przepisów i wadliwe przyjęcie, że aktualizacja opłaty z tytułu użytkowania wieczystego może być dokonywana częściej niż raz na trzy lata, a wypowiedzenie dokonane przez pozwaną w dniu 28 listopada 2007 r. nie było dotknięte sankcją nieważności;

- art. 17b ust. 2a w związku z art. 17b ust. 1 u.g.n.r.S.P. przez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że przypadku aktualizacji opłaty ze względu na

zmianę wartości nieruchomości badaniu i weryfikacji podlega również stawka procentowa opłaty rocznej;

- art. 17b ust. 2a u.g.n.r.S.P. w związku z art. 78 ust. 1 u.g.n. w związku z art. 65 § 1 k.c. przez błędną wykładnię i przyjęcie, że samo wskazanie w wypowiedzeniu wysokości dotychczasowej opłaty rocznej - spowodowanym wzrostem wartości nieruchomości - sposobu obliczenia nowej wysokości opłaty w oparciu o stawkę procentową niewiążącą użytkownika wieczystego, jako „stawkę dotychczasową”, jest wystarczające do uznania, że dokonano wypowiedzenia stawki procentowej oraz

- art. 17b ust. 2a u.g.n.r.S.P. w związku z art. 77 ust. 1 u.g.n. w związku z art. 58 § 1 i 3 k.c. przez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że w postępowaniu aktualizacyjnym zainicjowanym z powodu wzrostu wartości nieruchomości możliwe jest ustalenie zaktualizowanej opłaty rocznej przy uwzględnieniu stawki innej niż wiążąca użytkownika wieczystego stawka dotychczasowa, a więc równoczesne zastosowanie obu składników wpływających na wysokość opłaty rocznej.

Powołując się na tak ujęte podstawy kasacyjne, powódka wniosła o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części i przekazanie sprawy w tym zakresie temu Sądowi do ponownego rozpoznania bądź też wydanie orzeczenia merytorycznego, oddalającego apelację.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwana wniosła o jej oddalenie i zasądzenie na jej rzecz od powódki kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutu podniesionego w ramach podstawy kasacyjnej naruszenia przepisów postępowania, należy stwierdzić, że nie zasługiwał on na uwzględnienie.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntował się pogląd - podzielany przez skład orzekający - zgodnie z którym naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. może stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej tylko wtedy, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie posiada wszystkich koniecznych elementów, bądź zawiera tak istotne braki, które uniemożliwiają

kontrolę kasacyjną (zob. m.in. wyroki: z dnia 9 czerwca 2009 r., II CSK 49/09, niepubl.; z dnia 10 lipca 2009 r., II CSK 65/09, niepubl.; z dnia 4 marca 2010 r., I CSK 439/09, niepubl.).

Według skarżącej, uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego nie wyjaśnia podstawy prawnej rozstrzygnięcia, przede wszystkim zaś nie zawiera rozważań co do ważności czynności prawnej pozwanej dokonanej pismem z dnia 28 listopada 2007 r. W związku z taką konstrukcją podniesionego zarzutu wypada zauważyć, że przedmiotem postępowania wywołanego sprzeciwem wniesionym od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego nie jest badanie „ważności” wypowiedzenia dotychczasowej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, lecz ustalenie, czy dokonana w wypowiedzeniu (zawiadomieniu) aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości (art. 80 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 78 ust. 2 u.g.n. i art. 17b ust. 2a u.g.n.r.S.P.). Sąd, któremu sprawa została przekazana na skutek sprzeciwu, rozpoznaje ją od początku, w zakresie sprecyzowanym przez użytkownika wieczystego we wniosku złożonym do kolegium, zastępującym pozew (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2008 r., I CSK 418/07, niepubl.). Sąd Apelacyjny w takim zakresie rozpoznał wnioski skarżącej, wskazując jednocześnie przepisy, na podstawie których ustalił, że opłata zaktualizowana jest uzasadniona w innej wysokości niż wskazana w zawiadomieniu Prezesa Agencji. Trafność tej oceny nie może być skutecznie podważona zarzutem naruszenia art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c.

Przechodząc do oceny zarzutów wypełniających podstawę kasacyjną naruszenia prawa materialnego, należy przypomnieć, że z ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę zaskarżonego wyroku wynika, iż nieruchomości objęta niniejszym postępowaniem wchodzi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Nieruchomość ta była i jest wykorzystywana na „inne cele” w rozumieniu art. 17b ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P., w brzmieniu obowiązującym od dnia 6 lutego 2003 r., określonym przez art. 1 pkt 6 lit. a) ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Zgodnie z treścią tego znowelizowanego przepisu, opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wykorzystywanej na „inne cele” stanowi 3% jej wartości; ustala się ją w takiej wysokości poczynając od opłat należnych za

2004 r. (art. 5 ustawy nowelizującej). Stosownie zaś do art. 17b ust. 2a u.g.n.r.S.P. o ustaleniu nowej albo zmianie dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych zawiadamia na piśmie użytkownika wieczystego, przy czym do zawiadomień tych stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami, dotyczące postępowania w razie wypowiedzenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej. Zakres odesłania przewidzianego w przytoczonym przepisie został określony jednoznacznie i obejmuje obowiązek stosowania przez Prezesa Agencji - w razie ustalenia nowej lub zmiany dotychczasowej wysokości opłaty - jedynie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami normujących „postępowanie” zmierzające do zaktualizowania opłaty, a nie - równolegle - przepisów tej ustawy, stanowiących materialną podstawę dokonania aktualizacji. Rozwiązanie to harmonizuje z założeniem ustawodawcy, że art. 17b ust. 1 u.g.n.r.S.P. samodzielnie określa przesłanki ustalenia wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa i w tym zakresie nie odsyła do przepisów u.g.n. (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 12 stycznia 2011 r., I CSK 98/10, niepubl. i z dnia 25 lutego 2010 r., I CSK 397/09, niepubl.).

Większość zarzutów podniesionych w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej została oparta na przekonaniu skarżącej, że skuteczność aktualizacji opłaty rocznej, dokonanej przez pozwaną w piśmie z dnia 28 listopada 2007 r., powinna zostać oceniona przez pryzmat przesłanek przewidzianych w art. 77 ust. 1 u.g.n. Zapatrywanie to nie zasługuje na aprobatę, gdyż nie uwzględnia tego, że ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa stanowi - w relacji do ustawy o gospodarce nieruchomościami - *lex specialis*. Błędne jest przy tym założenie skarżącej, że wolą ustawodawcy było uregulowanie opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i gruntów objętych działaniem ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak również ich aktualizacji, w oparciu te same zasady (zob. wyrok uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2001 r., P 44/08, OTK-A 2011/1/1). Pogląd skarżącej, zgodnie z którym do nieruchomości pozostających w Zasobie należy stosować art. 77 ust. 1 u.g.n.

z uwagi na to, iż przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie regulują częstotliwości aktualizacji opłaty oraz nie wyłączają możliwości jej dokonania z jednoczesnym uwzględnieniem zmiany wartości nieruchomości oraz wprowadzonej przez ustawodawcę nowej stawki procentowej, nie może być uznany za trafny. Z tych względów zarzuty wypełniające pierwszą podstawę kasacyjną, powiązane z naruszeniem art. 77 ust. 1 u.g.n., należało ocenić jako chybione.

Zamierzonego skutku nie mogły odnieść również pozostałe zarzuty naruszenia prawa materialnego, gdyż zostały skonstruowane w oderwaniu od treści wzmiankowanego już art. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Skoro przepis ten wprowadził nową stawkę procentową w odniesieniu do nieruchomości objętej niniejszym sporem poczynając od opłat należnych za 2004 r., to Prezes Agencji w zawiadomieniu z dnia 28 listopada 2007 r., powołując się na zmianę wartości nieruchomości, nie mógł zastosować stawki obowiązującej przed tą zmianą. Dla oceny powyższej bez znaczenia pozostaje okoliczność, że spór dotyczący zmiany opłaty z tytułu użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości za rok 2006 nie został jeszcze rozstrzygnięty. Gdyby w zawiadomieniu z dnia 28 listopada 2007 r. Prezes Agencji wskazał - zgodnie z oczekiwaniem skarżącej - że opłatę należną za okres od 1 stycznia 2008 r. ustalił na podstawie stawki 1%, to wtedy naruszyłby art. 17b. ust. 1 lit. a) u.g.n.r.S.P. w związku z art. 5 ustawy nowelizującej.

Wbrew odmiennemu stanowisku skarżącej, w zawiadomieniu tym określono sposób dostatecznie wyraźny zamiar zastosowania opłaty uwzględniającej stawkę 3% począwszy od 1 stycznia 2008 r. Wobec jednoznacznego brzmienia wymienionych przepisów, jednoczesne wskazanie przez Prezesa Agencji, że traktuje tę stawkę - mimo niezakończenia postępowania w kwestii opłaty za okres wcześniejszy - jako stawkę dotychczasową, nie usprawiedliwia zarzutów, że zawiadomienie to budzi wątpliwości co do swojej treści i nie zawiera wszystkich elementów przewidzianych w art. 78 ust. 1 u.g.n. Idąc tokiem rozumowania skarżącej, należałoby uznać, że w razie wszczęcia postępowania mającego na celu skontrolowanie zasadności aktualizacji opłaty



dokonanej przez Prezesa Agencji, podyktowanej ustawową zmianą stawki procentowej, organ ten, dokonując kolejnej aktualizacji związanej ze zmianą wartością nieruchomości, nie mógłby zastosować nowej ustawowej stawki do czasu zakończenia postępowania dotyczącego opłaty za poprzedni okres. Wniosku takiego - jak już wskazano - nie da się pogodzić z bezwzględnie obowiązującymi unormowaniami art. 17b. ust. 1 lit. a) u.g.n.r.S.P. w związku z art. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. nowelizującej tę regulację.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono stosownie do art. 108 § 1 w związku z art. 98 § 1 i 3 oraz art. 99 k.p.c. w związku z § 12 ust. 4 pkt 2 i § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).