

Wyrok z dnia 11 sierpnia 2011 r., I CSK 607/10

Roszczenie o zapłatę opłaty rocznej ustalonej z tytułu użytkowania wieczystego w związku z ustawową zmianą stawki procentowej za dany rok staje się wymagalne po ustawowym terminie, to jest po dniu 31 marca, jeżeli użytkownik wieczysty otrzymał zawiadomienie Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego (art. 2a ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1700 ze zm.).

Sędzia SN Antoni Górski (przewodniczący)

Sędzia SN Jan Górowski (sprawozdawca)

Sędzia SN Katarzyna Tyczka-Rote

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Agencji Nieruchomości Rolnych przeciwko "S.P.P.", spółce z o.o. w W. o zapłatę, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 11 sierpnia 2011 r. skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 2010 r.

uchylił zaskarżony wyrok i zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 26 lutego 2009 r. w ten sposób, że ustawowe odsetki od kwoty 221 849,73 zł zasądził od dnia 1 kwietnia 2005 r. do dnia zapłaty oraz zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 18 000 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.

Uzasadnienie

Agencja Nieruchomości Rolnych wniosła o zasądzenie od pozwanego "S.P.P.", sp. z o.o. w W. kwoty 221 849,73 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 kwietnia 2005 r. Wskazała, że dochodzona kwota stanowi część opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w W. za 2005 r.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 26 lutego 2009 r. zasądził żadaną kwotę z ustawowymi odsetkami od dnia 20 sierpnia 2008 r. i oddalił powództwo co do

odsetek ustawowych za okres od dnia 1 kwietnia 2005 r. do dnia 19 sierpnia 2008 r. Ustalił, że nieruchomości stanowiące działki ewidencyjne nr 7/16 i 7/17 o pow. 1,4633 ha położone są w W., w dzielnicy W., w obrębie 1-10-26. Stanowią własność Skarbu Państwa, lecz znajdują się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, gdyż protokołem z dnia 20 listopada 1998 r. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (poprzednik prawny powódki) przejęła na podstawie decyzji Wojewody z dnia 8 marca 1995 r. do Zasobu grunty znajdujące się w użytkowaniu wieczystym Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego położone w gminie W. w W.

Z tych nieruchomości uczelnia dnia 30 września 1999 r. sprzedała Ryszardowi K. prawo użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w obrębie 1-10-26 o powierzchni 38,7095 ha, oznaczonej jako działka ewidencyjna nr 7/1, z której zostały wydzielone działki nr 7/16 i 7 /17. Na podstawie operatu szacunkowego z dnia 8 grudnia 2003 r. ustalono wartość działek nr 7/6, 7/9, 7/11, 7/13, 7/14, 7/15, 7/16, 7/17, 7/18, 7/19 o łącznej pow. 32,3589 ha na kwotę 150 833 467 zł.

Wypowiedzeniem z dnia 19 grudnia 2003 r. doręczonym Ryszardowi K. w dniu 23 grudnia 2003 r. powódka ustaliła – na rok 2004 i lata następne – opłatę roczną według stawki 3%, zamiast dotychczasowej – 1% wartości nieruchomości. Zmiany stawki dokonano na podstawie 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 ze zm. – dalej: „nowela”).

Ryszard K. złożył do Samorządowego Kolegium Odwoławczego wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona. Dnia 26 lipca 2004 r. przeniósł on użytkowanie wieczyste działek nr 7/16 i 7/17 na pozwaną spółką "S.P.P."

Pismem z dnia 22 marca 2005 r. powódka powiadomiła pozwaną o wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego za 2005 r. i lata następne z tytułu użytkowania wieczystego działek 7/16 i 7/17, przywołując pismo z dnia 19 grudnia 2003 r., którym ustalono nową stawkę opłaty dla przedmiotowych nieruchomości w wysokości 303 216,18 zł. Pismem z dnia 7 grudnia 2005 r. poinformowała, że istnieje możliwość zapoznania się z operatem szacunkowym z 2003 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze orzeczeniem z dnia 24 listopada 2004 r. uznało wypowiedzenie dotychczasowej opłaty za użytkowanie wieczyste za bezskuteczne. Agencja Nieruchomości Rolnych w W. zgłosiła sprzeciw, na skutek którego sprawa została przekazana sądowi powszechnemu jako powództwo w przedmiocie ustalenia opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości. Pozwana

brała udział w tym postępowaniu w charakterze interwenienta ubocznego po stronie powoda. W uzasadnieniach wyroków wydanych w tej sprawie Sądy wskazały, że Agencja zastosowała właściwe przepisy ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 57, poz. 603 – dalej: "u.g.n.r.S.P.") do określenia wysokości opłaty rocznej.

Sąd Okręgowy uznał powództwo za uzasadnione w zakresie należności głównej, wskazując, że wyrokami wykazana została prawidłowość zmiany stawki procentowej będącej podstawą ustalenia opłaty za użytkowanie wieczyste. Podniósł, że w sprawie miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, zmienione ustawą z dnia 20 grudnia 2002 r. Według art. 5 ust. 1 noweli, opłaty roczne w wysokości określonej w art. 1 pkt 6 były ustalane, poczynając od opłat należnych za 2004 r. Prezes Agencji zawiadomił na piśmie użytkownika wieczystego o ustaleniu nowej albo zmianie dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, a do obu tych zawiadomień miały zastosowanie odpowiednio przepisy art. 78-81 u.g.n.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że zmiana stawki nastąpiła na podstawie art. 17b u.g.n.r.S.P. oraz że w sprawie nie miały zastosowania art. 77 ust. 1 i 73 ust. 2 u.g.n., tj. przepisy ustanawiające materialnoprawne przesłanki do zmiany wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego w wypadku zmiany wartości nieruchomości lub trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste.

Odnosząc się do spornej między stronami kwestii wymagalności roszczenia mającej wpływ na orzeczenie o odsetkach, Sąd Okręgowy odwołał się do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 37/05 (OSNC 2006, nr 5 poz. 82) i uznał, że powódce należą się odsetki od chwili uprawomocnienia wyroku zapadłego w sprawie o ustalenie zasadności aktualizacji opłaty, mającego – zdaniem Sądu Okręgowego – charakter konstytutywny.

Wyrok Sądu Okręgowego został zaskarżony apelacją przez powódkę w części oddalającej żądanie odsetek, w której wniosła o jego zmianę i uwzględnienie powództwa także w tej części. Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 4 lutego 2010 r. apelację oddalił. Uznał podnoszony w apelacji zarzut, że zmiana stawki dokonana

została z mocy samego prawa za bezzasadny, wskazując, iż gdyby tak było, ustawodawca nie stworzyłby procedur określonych w art. 78-81 u.g.n., pozwalających „na kwestionowanie zmian powstających jakoby z mocy samego prawa”. Jego zdaniem, oceniając skutki nowych uregulowań ustawowych i wypowiedzenia wysokości dotychczasowej opłaty rocznej, należy przyjąć, że z chwilą wejścia w życie nowych przepisów powód uzyskał jedynie prawo do wypowiedzenia dotychczasowej stawki, aby dostosować ją do wysokości wynikającej ze zmian. Wypowiedzenie takie nie stanowi źródła powstania dla powódki prawa do podwyższonej opłaty, lecz ze względu na cywilnoprawny charakter umowy użytkowania wieczystego sprawia, że strony muszą uzgodnić wszelkie jej elementy – w tym również datę początkową obowiązywania nowej stawki, natomiast w przypadku sporu otwarty pozostaje tryb rozstrzygnięcia przewidziany w art. 78-81 u.g.n. Zainicjowane przez poprzednika prawnego pozwanego postępowanie sądowe, zmierzające do zmiany jednego z dotychczasowych elementów stosunku cywilnoprawnego, będące wyrazem równości stron, wywiera wpływ na rozstrzygnięcie o odsetkach. To, że zapadły wyroki oddalające powództwo poprzednika prawnego pozwanej nie oznacza, iż są to orzeczenia nieprzesądzające treści zobowiązania.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że podwyższenie opłaty jest skuteczne w razie przyjęcia przez użytkownika wieczystego oferty nowej jej wysokości, natomiast w przypadku jej nieprzyjęcia decyduje prawomocne orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego lub wyrok sądu, mający w tym przypadku charakter konstytutywny. Skutek wsteczny takiego wyroku obejmuje jedynie wyrównanie wysokości świadczenia za okres sprzed wydania wyroku, ale nie obejmuje spełnienia świadczenia, co wynika z samego faktu późniejszego w stosunku do terminów określonych w art. 71 ust. 4 u.g.n. powstania obowiązku świadczenia. Oznacza to, że ustalona przez sąd – w tym przypadku przez oddalenie powództwa Ryszarda K. – opłata roczna staje się wymagalna w części przewyższającej opłatę dotychczasową po uprawomocnieniu się wyroku. Z tego względu Sąd Apelacyjny uznał, że roszczenie o zapłatę podwyższonej opłaty nie było wymagalne, ze względu na toczące się postępowanie z powództwa Ryszarda K. i niepewność co do tego, w jakiej wysokości należna jest opłata roczna, a tym samym odsetki od podwyższonej opłaty rocznej należą się powodowi od dnia 20 sierpnia 2008 r., a nie od powiadomienia pozwanego o nowej wysokości opłaty rocznej.

Wyrok Sądu Apelacyjnego został zaskarżony przez powoda skargą kasacyjną. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje: (...)

Pogląd, że ustalona przez sąd opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego (art. 80 ust. 1 i 2 w związku z art. 78 ust. 2 u.g.n.) w części przewyższającej opłatę dotychczasową staje się wymagalna po uprawomocnieniu się wyroku, został oparty na zapatrywaniu, iż ma on charakter kształtujący. W uzasadnieniu uchwały z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 37/05, Sąd Najwyższy wyraźnie zastrzegł, że opłata roczna powinna odzwierciedlać aktualną wartość nieruchomości, a spór co do aktualizacji tej opłaty sprowadza się w istocie do kwestii, czy wartość nieruchomości uległa zmianie. Rozstrzygnięcie to dotyczy więc wprost aktualizacji opłaty, a nie jej podwyższenia na skutek zmiany przez ustawodawcę stawki procentowej (por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2007 r., IV CSK 326/07, nie publ.), czy też ustalenia opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nieruchomości znajdującej się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 17b ust 2a u.g.n.r.S.P.; por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2006 r., I CSK 124/06, nie publ.). W sprawie zmiana stawki nastąpiła ze względu na jej ustawową zmianę, a więc także nie w związku ze zmianą sposobu korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego, do którego mają zastosowanie art. 73 ust. 2. w związku z art. 78-81 u.g.n. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2005 r., V CK 276/05, nie publ.), nieruchomość bowiem w 2003 r. – tak jak w latach poprzednich – stanowiła kompleks niezagospodarowanych gruntów bez infrastruktury technicznej i sieci uzbrojenia terenu.

Jak podniesiono w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 37/05, charakteru orzeczenia 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 lub zmianę treści istniejącego stosunku lub prawa. Odbić się to może wyłącznie na podstawie ustawowego upoważnienia do ingerencji sądu m.in. w takie stosunki, które strony mogłyby utworzyć, znieść, lub przekształcić, ale nie ma pomiędzy nimi zgody i dlatego występują do sądu o zastąpienie ich. 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.

Stosunek użytkowania wieczystego gruntu unormowany został częściowo w kodeksie cywilnym i częściowo przepisami prawa publicznego, tj. zawartymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami, oraz w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przepisy należące do sfery prawa publicznego, w tym art. 77-81 u.g.n., zostały sformułowane przy zastosowaniu metody administracyjnoprawnej, stosownie do której jedna strona kształtuje w sposób władczy sytuację prawną użytkownika wieczystego (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2007 r., III CZP 73/07, OSNC 2008, nr 10, poz. 110).

W literaturze trafnie podniesiono, że przepisy dotyczące ustalenia pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego mają – co do zasady - charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że wszelkie postanowienia umowne wyłączające lub łagodzące obowiązek ponoszenia pierwszej opłaty i opłat rocznych muszą mieć wyraźną podstawę prawną. Artykuł 71 ust. 4 u.g.n. określa dzień 31 marca jako termin uiszczenia opłaty rocznej z góry za dany rok. Dłużnik popada w opóźnienie, jeżeli nie spełnia świadczenia pieniężnego w terminie także wtedy, gdy kwestionuje istnienie lub wysokość świadczenia, chyba że wierzyciel wyraził zgodę na zmianę tego terminu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 października 1994 r., I CRN 121/94, OSNC 1995, nr 1, poz. 21).

Zgodnie z bezwzględnie obowiązującym art. 5 noweli, ustalenie opłat rocznych od oddanych w użytkowanie wieczyste działek nr 7/16 i 7/17 następuje poczynając od opłaty za 2004 r., w wysokości 3% ich wartości (art. 1 pkt 6 noweli i art. 17b ust. 1 w związku z art. 30 u.g.n.r.S.P.). Wprawdzie według 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 zawiadamia użytkownika wieczystego i do obu rodzajów zawiadomień stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami dotyczące postępowania w razie wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej (art. 77-81 u.g.n.), jednak wynikająca z omawianego przepisu norma co do podwyższenia stawki z 1% do 3% została skonkretyzowana przez samego ustawodawcę, a zatem w tym zakresie nie tylko strony nie mogą od niej odstąpić, ale samorządowe kolegium odwoławcze, jak i ewentualnie rozpoznający na skutek sprzeciwu sprawę sąd powszechny może

jedynie skontrolować jej zastosowanie. Wyrok więc w tym zakresie ma charakter deklaratoryjny.

Na poparcie tego stanowiska trzeba podnieść, że skoro w świetle art. 17b ust. 2a u.g.n.r.S.P. o ustaleniu nowej opłaty, w wyniku zmiany stawki procentowej, Prezes Agencji ma obowiązek zawiadomienia użytkownika wieczystego, a przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczące postępowania w razie wypowiedzenia opłaty do tego zawiadomienia stosuje się tylko odpowiednio, to uzasadniony jest wniosek, iż sam przepis ustawy wraz z tym zawiadomieniem stanowi źródło powstania uprawnienia, a wszczęte wobec braku zgody użytkownika postępowanie ma jedynie potwierdzić, czy zastosowana została nowa stawka do opłat poczynając od 2004 r. Innymi słowy, w takim przypadku wyrok stwierdza tylko skutek prawny powstały na podstawie tego zawiadomienia z mocy wskazanych norm prawa materialnego, trafnie bowiem w skardze kasacyjnej podniesiono, że wypowiedzenie stawki procentowej dokonane tylko na podstawie jej ustawowej zmiany nie może być nieuzasadnione. Należy dodać, że w judykaturze już wyjaśniono, iż art. 17b u.g.n.r.S.P. zawiera unormowania szczególne w stosunku do rozwiązań zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2011 r., I CSK 98/10, OSNC-ZD 2011, nr D, poz. 75).

Wprawdzie, gdy na wniosek użytkownika wieczystego wszczęto postępowanie przed kolegium odwoławczym, czy – na skutek sprzeciwu stron – przed sądem (art. 17b ust. 2a u.g.n.r.S.P. w związku z art. 78-80 u.g.n.), użytkownik wieczysty w toku tego postępowania powinien płacić opłatę w dotychczasowej wysokości (art. 78 ust. 4 w związku z art. 79 ust. 4, 5 i 8 u.g.n.), jednak gdy postępowanie potwierdzi prawidłowość ustalenia opłaty w zawiadomieniu Prezesa Agencji, użytkownik wieczysty ma ustawowy obowiązek zapłaty opłat poczynawszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym dokonano zawiadomienia. Skoro opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego w terminie do dnia 31 marca każdego roku z góry, a ustalona prawomocnym wyrokiem opłata obowiązuje ze skutkiem wstecznym, tj. poczynawszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym Prezes Agencji dokonał zawiadomienia o jej ustaleniu w wyniku ustawowej zmiany, to użytkownik wieczysty pozostaje w opóźnieniu do każdej z należnych opłat rocznych po dniu 31 marca każdego roku, którego dana opłata dotyczy (art. 359 w związku z art. 481 k.c.). W art. 71 ust. 4 u.g.n. jest mowa o

terminach zapłaty, a więc spełnienia świadczenia wymagalnego, w tym także ustalonego w wyniku ustawowej zmiany wysokości stawki procentowej. Okresowa natura opłat za użytkowanie wieczyste przesądza, że są wymagalne co roku; w podwyższonej wysokości w roku następującym po zawiadomieniu Prezesa Agencji o ich ustaleniu w wyniku ustawowej zmiany stawki procentowej.

Niezależnie od argumentów językowych i systemowych, za dokonaną wykładnią przemawiają także względy funkcjonalne. Wykładnia dokonana przez Sady obu instancji nie w pełni respektuje wolę ustawodawcy co do obowiązywania opłat w podwyższonej wysokości od 2004 r. Użytkownik wieczysty na skutek bezpodstawnego zakwestionowania zawiadomienia Prezesa Agencji wyłączałby stosowanie ustawy w zakresie opóźnienia spełnienia opłat w ustalonej prawidłowo wysokości na długi okres, ryzykując jedynie kosztami procesu, a brak przez niego poszanowania dla przepisów bezwzględnie obowiązujących byłby nagrodzony pokaźnym przysporzeniem w postaci zaoszczędzonych odsetek ustawowych, od których byłby zwolniony do wydania prawomocnego wyroku.

Skoro zarzut naruszenia art. 5 ust. 1 noweli w związku z art. 17b ust. 1 pkt 3 i ust. 2a u.g.n.r.S.P., w związku z art. 78 ust. 1, 2, 4, art. 79 ust. 5, 9, art. 80 ust. 1, 2 i art. 71 ust. 4 u.g.n. w związku z art. 238 k.c. oraz art. 359 i art. 481 § 1, 2 k.c., okazał się uzasadniony, na podstawie art. 398¹⁶ należało orzec, jak w sentencji.