



Sygn. akt I CSK 124/06

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lipca 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Gerard Bieniek (przewodniczący)
SSN Jan Górowski (sprawozdawca)
SSN Irena Gromska-Szuster

Protokolant Beata Rogalska

w sprawie z powództwa R. K.

przeciwko Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w W.

o ustalenie,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 7 lipca 2006 r.,

skargi kasacyjnej powoda

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 7 października 2005 r., sygn. akt (...),

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od powoda na rzecz
pозwanej kwotę 5400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem
kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powód wystąpił do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z wnioskiem o ustalenie, że aktualizacja opłaty za wieczyste użytkowanie nieruchomości położonej w W., oznaczonej jako działka nr (...) o pow. 38,0696 ha. jest nieuzasadniona w wysokości 2 065 922,98 zł, stanowiącej 1 % ceny tej nieruchomości według wyceny rzeczoznawcy majątkowego wskazanej w zawiadomieniu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa Oddziału Terenowego w W. z dnia 20 sierpnia 2001 r., bądź też o umorzenie postępowania z powodu braku legitymacji po stronie Agencji do żądania wymienionych opłat.

Organ ten umorzył postępowanie uznając, że w piśmie Agencji z dnia 20 sierpnia 2001 r. nie zostało zawarte wypowiedzenie dotychczasowej opłaty i dlatego postępowanie było bezprzedmiotowe.

Sprzeciw od tego orzeczenia wniosła Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa - od dnia 16 lipca 2003 r. Agencja Nieruchomości Rolnych (art. 12 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. Nr 64, poz. 592).

W postępowaniu sądowym powód wielokrotnie zmieniał powództwo. W piśmie z dnia 29 05 2003 r. wniósł o ustalenie, że opłata za użytkowanie wieczyste za 2000 r. nie należy się pozwanej Agencji. Następnie w piśmie z dnia 8 marca 2004 r. oraz na rozprawie w dniu 9 marca 2004 r. wniósł o ustalenie nieistnienia zobowiązania do zapłaty opłat za użytkowanie wieczyste przedmiotowej nieruchomości, oświadczając, że jest to jedyne jego żądanie w sprawie. W piśmie z dnia 19 marca 2004 r. zażądał ustalenia, że na powoda nie został nałożony skutecznie obowiązek uiszczenia opłat za lata 2000 - 2003 ewentualnie, że opłata w zawiadomieniu z dnia 20 sierpnia 2001 r. jest nieuzasadniona. Następnie w piśmie z dnia 4 maja 2004 r. zażądał ustalenia nieistnienia zobowiązania. Ostatecznie na rozprawie w dniu 18 maja 2004 r. wniósł o ustalenie, że po stronie pozwanej Agencji nie istnieje prawo domagania się od powoda opłat rocznych za użytkowanie wieczyste za lata 2000 - 2003 w wysokości określonej w zawiadomieniu z dnia 20 sierpnia 2001 r.

W toku sporu strona pozwana wniosła o ustalenie, że opłata roczna za

użytkowanie wieczyste za rok 2000 należna od powoda wynosi 2 065 922,98 zł oraz o zasądzenie od powoda tytułem opłaty tej kwoty za rok 2000, za rok 2001 i za rok 2002. Roszczenia Agencji o zapłatę zostały wyłączone do odrębnego postępowania.

Wyrokiem z dnia 1 czerwca 2004 r. Sąd Okręgowy w W. powództwo oddalił, ustalając, że przedmiotowa nieruchomość w chwili jej przekazania do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa znajdowała się w użytkowaniu wieczystym Szkoły [...] w W., która w dniu 30 września 1999 r. zawarła z powodem umowę przeniesienia prawa wieczystego użytkowania tej nieruchomości, o czym nie została poformowana Agencja.

Pismem z dnia 20 sierpnia 2001 r. pozwana powiadomiła powoda, że wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej działkę nr (...) o pow. 38, 0696 ha. wynosi 2 065 922,98 zł i wezwała do jej uiszczenia za rok 2000 w terminie 30 dni od otrzymania pisma oraz do wnoszenia opłat za kolejne lata do dnia 15 lutego następnego roku. Przedmiotowa nieruchomość była użytkiem rolnym, aż do stycznia 2001 r., kiedy to zgodnie z nowym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego utraciła ten charakter. Według stanu na dzień 5 lipca 2001 r. cena rynkowa działki nr (...) wynosiła 206 592 298 zł i zgodnie z tą wyceną została określona opłata roczna za użytkowanie wieczyste w zawiadomieniu z dnia 20 sierpnia 2001 r.

Według oceny Sądu pierwszej instancji na podstawie art. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 57, poz. 603 ze zm.) Agencja Nieruchomości Rolnych wykonuje prawo własności na rzecz Skarbu Państwa w stosunku do nieruchomości objętych Zasobem Nieruchomości Rolnych i dlatego ma prawo oraz jednocześnie obowiązek pobierania opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Szkoła [...], która nabyła użytkowanie wieczyste przedmiotowej nieruchomości na podstawie art. 182 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385, ze zm.) do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 6 maja 1999 r., o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 99, poz. 484), nie miała obowiązku ponoszenia opłat za użytkowanie wieczyste z przedmiotowej

nieruchomości, w związku z wykorzystywaniem jej do realizacji zadań statutowych. Zwolnienie to miało charakter podmiotowy, tj. było ściśle związane z osobą użytkownika, a tym samym nie mogło być przeniesione w drodze umowy na inny podmiot. Obowiązek uiszczenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego przez powoda, zdaniem Sądu pierwszej instancji, znajduje podstawę w art. 238 k.c. oraz w art. 17b ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w zw. z art. 35 tej ustawy.

Sąd pierwszej instancji wyraził pogląd, że żadne przepisy obowiązujące w 2003 r. nie przewidywały wprost sytuacji, kiedy na skutek przeniesienia prawa wieczystego użytkowania na inny podmiot nie korzystający ze szczególnych ustawowych uprawnień, konieczne jest ustalenie tych opłat. Obowiązujące wtedy unormowania przewidywały wprost jedynie ustalenie opłat w razie pierwotnego ustanowienia prawa wieczystego użytkowania i ich aktualizację na wypadek zmiany wartości nieruchomości. Zauważył, że przepis art. 17b ust. 2a wprowadzony do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ustawą z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 64), przewidujący ustalenie w takim wypadku nowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania przez Agencję, obowiązuje od dnia 6 lutego 2003 r. i tryb postępowania jest wtedy taki sam, jak w razie wypowiedzenia opłaty rocznej zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami. Według oceny Sądu w świetle okoliczności sprawy istniała możliwość ustalenia stosownej opłaty i obciążenia nią powoda, skoro Agencja wykonywała wówczas w stosunku do przedmiotowej nieruchomości uprawnienia z zakresu własności państwowej i nie była związana ograniczeniami czasowymi co do terminu zawiadomienia o wysokości opłat. W wypadku gdy powód nie godził się z ustaloną wysokością opłaty, miał prawo wystąpić z powództwem o ustalenie jej wysokości na podstawie art. 189 k.c.

Przedmiotem postępowania sądowego wszczętego na podstawie sprzeciwu od orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego jest - podobnie jak w postępowaniu przed Kolegium - aktualizacja opłaty za użytkowanie wieczyste za 2000 r. Z tego względu, według oceny Sądu, nie mogło być przedmiotem postępowania sądowego wywołanego wniesieniem sprzeciwu od orzeczenia

Samorządowego Kolegium Odwoławczego, żądanie powoda o ustalenie, że nie istnieje prawo Agencji domagania się opłat rocznych za użytkowanie wieczyste przedmiotowej nieruchomości za lata 2000 - 2003.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że stanowisko Kolegium Odwoławczego było trafne dlatego, że art. 78 ust. 2 ustawy u.g.n. przewiduje właściwość tego organu do rozpatrywania sporów o wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w wypadku jej aktualizacji, gdy tymczasem w sprawie nie została nigdy ustalona między stronami pierwsza opłata roczna, a więc nie istniał przedmiot wypowiedzenia.

Sąd Okręgowy uznał w rezultacie, że powództwo nie mogło być uwzględnione z przyczyn formalnych i merytorycznych, gdyż jego uwzględnienie w świetle okoliczności sprawy prowadziłoby do niczym nieuzasadnionego zezwolenia powodowi na bezpłatne korzystanie z nieruchomości tj. byłoby sprzeczne ze społeczno - gospodarczym przeznaczeniem prawa (art. 5 k.c.).

Sąd Apelacyjny w W. wyrokiem z dnia 7 października 2005 r. apelację powoda oddalił. Nie zakwestionował dokonanych ustaleń i podzielił argumentację jurydyczną Sądu pierwszej instancji. Zauważył, że na skutek wniesienia sprzeciwu orzeczenie Kolegium traci moc, a złożony przez użytkownika wieczystego do Samorządowego Kolegium Odwoławczego wniosek zastępuje pozew i wtedy przedmiotem postępowania sądowego jest tylko żądanie zawarte w tym wniosku. Oceniał jednak, że Sąd Okręgowy ostatecznie rozpoznał także roszczenie powoda o ustalenie na gruncie art. 189 k.p.c. oddalając je z przyczyn merytorycznych.

Według oceny Sądu Apelacyjnego pomiędzy stronami nie było żadnego stosunku umownego i zarówno prawo pozwanej Agencji jak też obowiązek powoda, jako wieczystego użytkownika do uiszczenia tej opłaty, wynikał wprost z ustawy (art. 238 k.c.). Utrata charakteru rolnego przedmiotowej nieruchomości z dniem 1 stycznia 2001 r. nie miała znaczenia, skoro nieruchomość w dalszym ciągu znajduje się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Podzielił pogląd Sądu pierwszej instancji, że podstawę naliczenia przez Agencję zakwestionowanej przez powoda opłaty stanowił art. 17b ust. 1 i art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w brzmieniu obowiązującym od dnia

1 stycznia 2000 r. do dnia 6 lutego 2003 r., albowiem zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa opłaty roczne w wysokości określonej w art. 7 i 20 tej ustawy uiszcza się poczynając od opłaty za 2000 r. Wskazał, że w myśl Rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 11 sierpnia 1997 r. w sprawie trybu przekazywania mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w razie ustanowienia lub wygaśnięcia zarządu oraz trybu ustalania i wnoszenia opłat (Dz.U. Nr 101, poz. 636) zapłata opłat winna nastąpić bez uprzedniego wezwania, na rachunek Agencji - za rok 2000 do dnia 15 lutego 2001 r.

Jego zdaniem brak w ustawie z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przepisów przejściowych regulujących dochodzenie roszczeń powstałych pod rządem przepisów dotychczasowych nie oznacza, że roszczeń tych z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nie można dochodzić. Do dnia jej wejścia w życie w dniu 6 lutego 2003 r., ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi nie nakładała na Agencję obowiązku ustalania opłaty w ściśle określonym terminie i był wtedy w odniesieniu do użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa właściwy tryb postępowania przewidziany dla aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, określony w art. 78-80 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.). W konsekwencji uznał, że wysokość opłaty ustalona została zgodnie z prawem i w należytej wysokości.

Powód w skardze kasacyjnej opartej na podstawie naruszenia prawa materialnego tj. art. 17b ust. 1 i art. 35 ust. 3 i 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w brzmieniu obowiązującym od dnia 15 czerwca 1999 r. do dnia 5 lutego 2003 r., art. 9 ustawy z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw i paragrafu 6 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 11 sierpnia 1997 r. w sprawie trybu przekazywania mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w razie ustanowienia lub wygaśnięcia zarządu, oraz trybu ustalania i wnoszenia opłat,

wyrażającym się w uznaniu, że przepisy te stanowiły wyłączną podstawę do naliczenia opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nieruchomości znajdującej się w Zasobie Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa i nie nakładały obowiązku ustalenia opłaty w określonej formie i terminie oraz wyłączały tryb ustalania opłat za użytkowanie wieczyste, przewidziany w ustawie o gospodarce nieruchomościami – wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Niewątpliwie w sprawie zostało rozstrzygnięte żądanie będące przedmiotem rozpoznania Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. tj. w przedmiocie aktualizacji opłaty za użytkowanie wieczyste. Rzeczywiście było bezpodstawne, bo aktualizować można już ustaloną opłatę za użytkowanie wieczyste, a w stanie faktycznym sprawy brak było przedmiotu dla tej aktualizacji, gdyż wcześniej to świadczenie nigdy nie było ustalone. Jak wynika z uzasadnienia Sądu drugiej instancji zostało także rozpoznane roszczenie powoda o ustalenie na gruncie art. 189 k.p.c. Ocena trafności tego orzeczenia z punktu widzenia zastosowania powyższego przepisu nie mogła nastąpić z tego względu, że w skardze kasacyjnej nie został on powołany jako naruszony.

Żądanie o ustalenie, że nie istnieje prawo Agencji domagania się od powoda opłat rocznych w wysokości określonej w zaświadczeniu z dnia 20 sierpnia 2001 r. zarówno co do zasady i wysokości było w istocie żądaniem o istnienie a nie o tryb postępowania tj. sposób jego dochodzenia. Tymczasem już z samego charakteru stosunku prawnego pomiędzy właścicielem a użytkownikiem wieczystym wynika - poza wyjątkami nie wchodzącymi w sprawę w rachubę - obowiązek płatności opłaty (por. także art. 9 ustawy z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw). Już z tego względu, w rozstrzygniętym zakresie, roszczenie o ustalenie nie było uzasadnione.

Z kolei w odniesieniu do trybu ustalania spornej opłaty okazały się trafne w znacznej części zapatrywania Agencji zawarte w odpowiedzi na skargę kasacyjną.

Podstawę prawną ustalenia przez Agencję opłat stanowił art. 17b ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i art. 72 ust. 1 i 3 u.g.n. Przepis art. 17b ust. 1 tej pierwszej ustawy stanowi, że do użytkowania wieczystego nieruchomości przejętych przez Agencję stosuje się odpowiednio art. 35 ust. 3 i 5 ustawy. Obowiązek odpowiedniego stosowania przepisu art. 35 ust. 3 oznaczał, że należało przy jego interpretacji uwzględnić, iż w zakresie tego odesłania reguluje on użytkowanie wieczyste, a nie zarząd. W konsekwencji przy tym zastosowaniu jego treść była wtedy następująca: użytkownicy wieczystości, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, ponoszą z tytułu użytkowania wieczystego opłaty roczne w wysokości ustalonej zgodnie z przepisami o gospodarce nieruchomościami z tym, że cenę gruntu rolnego stanowiącą podstawę obliczenia opłaty można także ustalić w sposób określony w art. 30 ust. 2. To drugie odesłanie tj. zawarte w art. 35 ust. 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa do ustawy o gospodarce nieruchomościami uprawnia do stwierdzenia, że opłaty roczne powinny być dla spornego okresu zostać ustalone zgodnie z przepisami o gospodarce nieruchomościami, w zakresie określenia wartości nieruchomości przez uprawnionego rzeczoznawcę oraz obowiązującej stawki, z uwzględnieniem jednak unormowania zawartego w art. 221 ust. 2 u.g.n. stanowiącego, że jeżeli przy oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nie została określona wysokość stawki procentowej opłaty rocznej z tego tytułu, to właściwy organ określi wysokość stawki stosując tryb postępowania określony w art. 78 - 81 u.g.n. Agencja więc jako właściwy w tym wypadku podmiot powinna była ustalić wysokość procentowej stawki i w ślad za tym wysokość opłaty na podstawie wartości nieruchomości ustalonej według szacunku rzeczoznawcy majątkowego oraz zawiadomić użytkownika wieczystego o wysokości opłaty. Obowiązek ten wykonała doręczając powodowi zawiadomienie z dnia 20 sierpnia 2001 r. W takim wypadku powód w terminie 30 dni od otrzymania tego zawiadomienia mógł wnieść do Kolegium wniosek o ustalenie, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego nie przysługuje bądź, że przysługuje w niższej wysokości. Niezłożenie takiego odwołania skutkowało tym, że stała się dla obu stron wiążąca. Nie wchodzi w tym wypadku w rachubę wypowiedanie na piśmie dotychczasowej opłaty a

w konsekwencji ograniczenie czasowe tego wypowiedzenia wynikające z art. 78 ust. 1 u.g.n., gdyż unormowanie to dotyczy aktualizacji opłaty, gdy tymczasem w sprawie chodziło o ustalenie pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

Należy podkreślić, że żądania powoda zgłoszonego do Samorządowego Kolegium Odwoławczego dotyczącego aktualizacji użytkowania wieczystego sąd nie mógł uznać za żądanie ustalenia, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego nie przysługuje bądź, że przysługuje w niższej wysokości, z którym powód powinien ewentualnie był wystąpić do tego organu, gdyż naruszałoby to wyrażony w art. 321 § 1 k.p.c. zakaz wyrokowania ponad żądanie.

Jeżeli ustawodawca chciałby postanowić, że do ustalenia opłat za użytkowanie wieczyste w tym wypadku stosuje się przepisy o trwałym zarządzie, zastosowałby technikę prostego odesłania do przepisów ustawy o gospodarce gruntami o trwałym zarządzie, a nie technikę podwójnego odesłania za pośrednictwem art. 17b ust. 1 i art. 135 ust. 3 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

W świetle powyższych uwag podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty należało ocenić jako nieuzasadnione, co skutkowało oddaleniem skargi kasacyjnej na podstawie art. 398¹⁴ § 1 k.p.c.