



Sygn. akt I CSK 397/10

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 11 maja 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz

SSN Hubert Wrzeszcz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Marcina B., Joanny B.,  
Justyny B. i Marcina Michała B.  
przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawa  
o ustalenie,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 11 maja 2011 r.,  
dwóch skarg kasacyjnych powodów od wyroku  
Sądu Okręgowego  
z dnia 30 grudnia 2009 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi  
Okręgowemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu  
Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 15 grudnia 2009 r. 2009 r. Sąd Rejonowy ustalił, że opłata z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w W. przy ul. P. i K., stanowiąca działkę nr 33 z obrębu [...] o powierzchni 21 507 m<sup>2</sup>, wynosi 3% wartości gruntu i orzekł o kosztach procesu.

Sąd ustalił, że dnia 8 lutego 1988 r. Fundacja „Wystawa Warszawa Walczy 1939-1945” zwróciła się do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawa o oddanie jej w użytkowanie wieczyste terenu i zabytkowych obiektów części Gazowni Warszawskiej w celu ratowania zabytkowych obiektów i przygotowania wystawy w związku z przypadającą w 1989 r. rocznicą obchodów pięćdziesięciolecia hitlerowskiej napaści na Polskę. Prezydent Miasta zaakceptował wniosek Fundacji i przyrzekł, że opłata z tytułu użytkowania wieczystego – ze względu na szczególny cel realizowany przez Fundację – zostanie ustalona według najniższej stawki.

Dnia 28 grudnia 1989 r. została wydana decyzja o oddaniu wymienionej Fundacji nieruchomości Skarbu Państwa położonej w W. przy ul. P.[...], stanowiącej działkę ewidencyjną nr 33 z obrębu [...] o powierzchni 21 507 m<sup>2</sup>, w użytkowanie wieczyste z przeznaczeniem na adaptację i modernizację obiektów zabytkowych części Gazowni Warszawskiej. Zgodnie z ogólnym planem zagospodarowania miasta oddana w użytkowanie wieczyste nieruchomość była przeznaczona pod urządzenia gazownictwa. Opłata z tytułu użytkowania wieczystego została ustalona według stawki wynoszącej 3% ceny gruntu i podlegała obniżeniu o 50% ze względu na wpisanie budynków do rejestru zabytków. Wspomniana decyzja stała się podstawą zawarcia w dniu 4 kwietnia 1991 r. notarialnej umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste i sprzedaży budynków. Opłata z tytułu użytkowania wieczystego została ustalona w wysokości 4 486 834 zł.

Notarialną umową z dnia 2 listopada 1996 r. Fundacja zbyła powodom prawo użytkowania wieczystego gruntu wraz z prawem własności budynków. W umowie powodowie wyraził zgodę na urządzenie wystawy „Warszawa Walczy 1939-1945”.

Uchwałą z dnia 2 listopada 2000 r. Miasto Stołeczne Warszawa wypowiedziało wysokość dotychczasowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego z powodu wzrostu wartości nieruchomości gruntowej. W wypowiedzeniu została zaproponowana od dnia 1 stycznia 2001 r. opłata roczna stanowiąca 3% ceny gruntu, w wysokości 78 070, 41 zł. Powodowie w piśmie z dnia 28 maja 2002 r. zażądali stwierdzenia nieważności decyzji ustalającej wysokość opłat z tytułu użytkowania wieczystego za lata 1997-2002.

W dniu 19 marca 2003 r. powodowie wyrazili gotowość użyczenia Miastu Stołecznemu Warszawa oddanej w użytkowanie wieczyste nieruchomości w celu zrealizowania Panoramy Powstania Warszawskiego według projektu Andrzeja Wajdy.

Dnia 26 lutego 2004 r. powodowie wniesli o ustalenie nowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w wysokości 0,3% ceny gruntu, ze skutkiem o dnia 1 stycznia 1999 r. Jako podstawę prawną żądania wskazali art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.; dalej – „u.g.n.”), przewidujący taką stawkę procentową opłaty za nieruchomości gruntowe przeznaczone na niezarobkową działalność kulturalną, oświatową i wychowawczą. Dotychczasowa stawka procentowa opłaty, oparta na art. 40 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 91, poz. 127; dalej – „u.g.g.w.”), przestała bowiem obowiązywać na skutek uchylenia ustawy (art. 241 u.g.n.).

Pismem z dnia 29 października 2004 r. Prezydent Miasta Stołecznego Warszawa odmówił zmiany stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Uznał, że w dalszym ciągu obowiązuje stawka określona w decyzji z dnia 28 lutego 1989 r. Wprawdzie nowe stawki stosuje się także do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste przed dniem 1 stycznia 1998 r., jednakże z wyjątkiem nieruchomości, dla których stawki zostały ustalone w wysokości powyżej 3%.

Powodowie złożyli wniosek do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w którym zakwestionowali zasadność odmowy zmiany stawki procentowej opłaty.

Orzeczeniem z dnia 20 czerwca 2007 r. Kolegium oddaliło wniosek. Uznało, że nie ma podstaw do ustalenia stawki opłaty w wysokości 0,3% ceny gruntu, ponieważ nie nastąpiła trwała zamiana celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste.

Od orzeczenia Kolegium powodowie wnieśli sprzeciw, w którym zarzucili, że zachodzą przewidziane w art. 72 ust. 3 pkt 3 u.g.n. przesłanki uzasadniające zmianę stawki procentowej opłaty. Nieruchomość gruntowa jest bowiem przeznaczona na działalność kulturalną i oświatową, mimo że z powodów leżących po stronie Miasta Stołecznego nie zdołano zrealizować wystawy „Warszawa Walczy 1939-1945”.

Sąd Rejonowy uznał, że oddana w użytkowanie nieruchomość nie jest przeznaczona na niezarobkową działalność kulturalną, oświatową czy wychowawczą, o której mowa w art. 72 ust. pkt 3 u.g.n., nie ma więc podstaw do obniżenia stawki procentowej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego z 3% do 0,3% ceny gruntu. Przeznaczenie nieruchomości oddanej Fundacji w użytkowanie wieczyste określono w decyzji z dnia 28 grudnia 1989 r. Należną opłatę z tytułu użytkowania wieczystego określono zaś według wówczas obowiązującego art. 46 ust. 3 u.g.g.w. w wysokości 3% ceny gruntu. Zdaniem Sądu zmiany dotychczasowej stawki procentowej opłaty nie uzasadnia art. 73 ust. 2 u.g.n., ponieważ nie zachodzi przesłanka w postaci trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy oddalił apelację powodów, dzieląc ustalenia faktyczne i ocenę prawną Sądu pierwszej instancji.

Powodowie w terminie przewidzianym w art. 398<sup>5</sup> § 1 k.p.c. wnieśli dwie skargi kasacyjne. W skardze z dnia 4 maja 2010 r., opartej na pierwszej podstawie kasacyjnej, pełnomocnik powodów zarzucił naruszenie art. 73 ust. 2, 72 ust. 3 pkt 3 i 221 ust. 1 u.g.n. W drugiej skardze kasacyjnej, przytaczając art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 i 2 k.p.c., pełnomocnik powodów zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 73 ust. 2 w związku z art. 72 ust. 3 pkt 3 u.g.n. Powołując się na tę podstawy pełnomocnicy powodów wnieśli o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co

do istoty sprawy zgodnie z żądaniem pozwu albo o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W orzecznictwie Sądu Najwyższego zostało wyjaśnione, że od tego samego orzeczenia strona może wnieść skutecznie tylko jedną skargę kasacyjną. Kolejne nazwane również skargą kasacyjną pismo, wniesione z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 398<sup>5</sup> § 1 k.p.c., stanowi więc uzupełnienie podstaw lub zarzutów skargi kasacyjnej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2010 r., IV CZ 85/10, niepubl.). Stanowisko to jest podzielane w piśmiennictwie. Zatem drugą skargę kasacyjną powodów należało potraktować jako pismo procesowe będące uzupełnieniem skargi kasacyjnej z dnia 4 maja 2010 r.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 u.g.n., wysokość rocznej opłaty za użytkowanie wieczyste jest funkcją – jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 maja 2008 r., V CSK 569/07 (OSNC-ZD 2009, nr 1, poz. 10) – dwóch czynników: wartości nieruchomości określonej zgodnie art. 67 u.g.n. i stawki procentowej ustalonej w art. 72 ust. 3 u.g.n. Oba te czynniki są zmienne. O zmiennym charakterze wartości nieruchomości decyduje przede wszystkim sytuacja rynkowa, która może usprawiedliwiać wszczęcie przez każdą ze stron procedury tzw. aktualizacji tej wartości (art. 77 i następne u.g.n.). Zmiany stawki procentowej mogą być następstwem trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości albo ustawowej korekty dotychczasowych stawek. Tryb zmiany stawki procentowej ustawodawca uregulował w art. 73 ust. 2 i w art. 221 u.g.n. Pierwszy z nich stosuje się w sytuacji, w której po oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana we wspomniane użytkowanie. Stosownie do zdania drugiego art. 73 ust. 2 u.g.n., przy dokonywaniu zmiany stawki procentowej stosuje się tryb postępowania określony w art. 78-81 u.g.n. Z kolei art. 221 ust. 1 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu stanowił, że przepisy art. 72 ust. 3 u.g.n. stosuje się odpowiednio do nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste przed wejściem w życie niniejszej ustawy i zobowiązywał właściwe organy do

dokonania w terminie roku od wejścia w życie ustawy zmiany wysokości dotychczasowych stawek, przy zastosowaniu trybu określonego w art. 78-81 u.g.n. Był to więc typowy przepis przejściowy, mający na celu dostosowanie dotychczasowych stawek procentowych opłat rocznych do stawek wprowadzonych nową ustawą. Z dniem 15 lutego 2000 r. przepis ten uległ zmianie na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70). Obecnie stanowi on, że przepisy art. 72 ust. 3 stosuje się odpowiednio do nieruchomości gruntowych oddanych w wieczyste użytkowanie przed dniem 1 stycznia 1998 r., z wyjątkiem nieruchomości, dla których stawki procentowe opłat rocznych zostały ustalone w wysokości powyżej 3%. Stanowi on również, że zmiany stawek procentowych opłat rocznych dokonują właściwe organy, stosując tryb postępowania określony w art. 78-81 u.g.n. Najbardziej rzucająca się w oczy zmiana polegała na wyeliminowaniu terminu rocznego, w którym miały zostać dostosowane stawki dotychczasowe do stawek wprowadzonych nową ustawą. W ten sposób przepis ten utracił swoją pierwotną funkcję przepisu przejściowego, dostosowawczego, a stał się przepisem o charakterze uniwersalnym. Z tego stwierdzenia – co podkreślił Sąd Najwyższy w przytoczonym wyroku – płyną dwa wnioski. Pierwszy, że norma ta stanowi podstawę prawną do zmiany stawki procentowej obowiązującej przez wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami (1 stycznia 1998 r.). Drugi – przy zastosowaniu rozumowania a maiori ad minus – że tym bardziej stanowi on podstawę prawną także do późniejszych zmian stawek procentowych opłat rocznych wprowadzonych mocą ustawy.

Z okoliczności sprawy wynika, że powodowie domagali się zmiany stawki procentowej opłaty rocznej na podstawie art. 221 ust. 1 u.g.n. i ustalenia jej w wysokości – zamiast 3% – 0,3% ceny nieruchomości (wniosek powodów z dnia 26 lutego 2004 r.). Ustawa o gospodarce nieruchomościami wprowadziła bowiem nieznaną w chwili oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste stawkę procentową, wynoszącą 0,3% ceny nieruchomości, za nieruchomości gruntowe oddane – co zdaniem skarżących dotyczy ich nieruchomości – m.in. na niezarobkową działalność kulturalną, oświatową i wychowawczą (art. 72 ust. 3 pkt 3 u.g.n. Z zawartego w art. 221 ust. 1 u.g.n. odesłania do art. 72 ust. 3 u.g.n. wynika,

że ustalenie stawki procentowej we wspomnianej wysokości zależy od celu określonego w umowie o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Tymczasem Sąd, oceniając zasadność powództwa – co trafnie zarzucono w skardze kasacyjnej – skoncentrował się przede wszystkim na badaniu, czy po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na jaki nieruchomość została oddana. Ta okoliczność stanowi zaś – co uszło uwagi Sądu – przesłankę zmiany stawki procentowej opłaty rocznej na podstawie art. 73 ust. 2 u.g.n., a nie – art. 221 § 1 u.g.n. Wykluczając możliwość zmiany stawki procentowej opłaty rocznej z powodu ustawowej zmiany dotychczasowych stawek, Sąd odwoławczy poprzestał na zaaprobowaniu stwierdzenia, że zmiana stawki procentowej na podstawie art. 221 ust. 1 u.g.n. nie dotyczy nieruchomości, dla których stawki procentowe opłat rocznych zostały ustalone w wysokości powyżej 3%. Jednakże ta przesłanka nie dotyczy, co trafnie zarzucono w skardze kasacyjnej, nieruchomości będącej w użytkowaniu wieczystym powodów, albowiem dotychczasowa stawka procentowa opłaty rocznej została określona w wysokości równej 3% ceny, a nie wyższej. Niezbędne było zatem jednoznaczne ustalenie – czego nie ma w sprawie – czy ze względu na określony w umowie cel oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, a nie z powodu jego trwałej zmiany po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, są podstawy do zmiany dotychczasowej stawki procentowej. Wprawdzie trwała zmiana celu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste może stanowić – zgodnie z art. 221 ust. 3 u.g.n. – podstawę zmiany stawki procentowej opłaty rocznej, ale jedynie wówczas, gdy przy oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste nie został określony cel, na który nieruchomość została oddana. Tymczasem w sprawie żadna ze stron nie twierdzi, aby taką sytuacją zachodziła. Ewentualną kontrowersję między stronami co do rozumienia określonego w umowie celu oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pozwole natomiast rozstrzygnąć wykładnia umowy. Zarzut naruszenia art. 221 ust. 1 u.g.n. przez jego niezastosowanie i art. 73 ust. 2 u.g.n. przez jego zastosowanie należało uznać za uzasadniony.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji wyroku (art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398<sup>21</sup> i art. 391 § 1 k.p.c.).