



Sygn. akt I CSK 418/07

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 lutego 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)

SSN Gerard Bieniek

SSN Irena Gromska-Szuster (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa S.(...) Spółki z o.o. w W.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezydenta Miasta W.

o ustalenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 15 lutego 2008 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 27 kwietnia 2007 r., sygn. akt VI ACa (...),

- 1) **uchyla zaskarżony wyrok i zmienia w całości wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 26 lipca 2006 r. sygn. akt III C (...) w ten sposób, że oddala powództwo;**
- 2) **rozstrzyga o zasadach poniesienia przez strony kosztów procesu w ten sposób, że ustala, iż koszty te w całości ponosi strona powodowa.**

Uzasadnienie

Strona powodowa w sprzeciwie wniesionym na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. U. z 2000 r. Nr

46, poz. 543 ze zm. – dalej: „u.g.n.”) wносиła o ustalenie, że dokonana przez Prezydenta miasta W. zmiana stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w W. przy ul. R. z 3% na 1%, powinna obowiązywać od dnia 1 stycznia 2004 r.

Pozwany Skarb Państwa wnosił o oddalenie powództwa wskazując, że zmiana stawki była uzasadniona od dnia 1 stycznia 2006 r., zgodnie ze stanowiskiem Prezydenta W.

Wyrokiem z dnia 26 lipca 2006 r. Sąd Okręgowy w W. uwzględnił powództwo.

W wyniku apelacji strony pozwanej Sąd Apelacyjny w W. zmienił częściowo zaskarżony wyrok w ten sposób, że ustalił, iż zmiana stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości bliżej opisanej we wniosku, dokonana przez Prezydenta W. z 3% na 1%, powinna obowiązywać od dnia 1 stycznia 2005 r. W pozostałej części oddalił powództwo i apelację i zniósł wzajemnie między stronami koszty procesu za obie instancje.

Sądy ustaliły, że strona powodowa, która jest użytkownikiem wieczystym wskazanego wyżej, zabudowanego gruntu, otrzymała w dniu 8 grudnia 2003 r. pozwolenie na rozbudowę znajdującego się na nieruchomości budynku hotelu na cele mieszkaniowe oraz pozwolenie na budowę trzech budynków wielorodzinnych. Roboty budowlane rozpoczęto w styczniu 2004 r., w październiku 2004 r. budynki zostały podłączone do sieci miejskiej, a w marcu 2005 r. strona powodowa uzyskała pozwolenie na użytkowanie budynków.

W dniu 27 listopada 2003 r. strona powodowa złożyła pierwszy wniosek o obniżenie stawki procentowej za użytkowanie wieczyste powyższej nieruchomości z 3% do 1%. Wniosek nie został uwzględniony, a Urząd W. poinformował ją, że zmiana stawki z 3% na 1% będzie możliwa po dostarczeniu decyzji administracyjnej pozwalającej na przystąpienie do użytkowania budynku, bowiem ani wydanie decyzji o warunkach zabudowy ani rozpoczęcie inwestycji na gruncie nie świadczy o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości i nie uzasadnia zmiany stawki opłaty rocznej.

Drugi wniosek o obniżenie stawki strona powodowa złożyła w dniu 30 marca 2005 r. i w jego wyniku Prezydent W. w dniu 9 czerwca 2005 r. wypowiedział dotychczasową stawkę procentową opłaty rocznej 3% ze skutkiem na dzień 31 grudnia 2005 r. i ustalił poczynając od dnia 1 stycznia 2006 r. nową stawkę procentową 1%.

Skierowany do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. wniosek strony powodowej dotyczący jedynie terminu obowiązywania nowej stawki i żądający ustalenia,

że powinna ona obowiązywać od dnia 1 stycznia 2005 r., a nie od dnia 1 stycznia 2006 r., został przez Kolegium oddalony orzeczeniem z dnia 28 października 2005r.

Rozpoznając sprzeciw strony powodowej Sąd Okręgowy uznał, że w sytuacji, gdy art. 72 ust. 3 pkt 4 u.g.n. przewiduje stawkę opłaty rocznej 1% dla nieruchomości oddanych na cele mieszkaniowe, już wydanie decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę świadczy o zmianie celu, na który nieruchomość przeznaczono i uzasadnia zmianę stawki z 3% na 1% na podstawie art. 81 w zw. z art. 73 ust. 2 u.g.n. Skoro strona powodowa złożyła wniosek o zmianę stawki w dniu 27 listopada 2003 r., zachodziła podstawa do obniżenia stawki od dnia 1 stycznia 2004 r.

Sąd drugiej instancji uznał natomiast, że zgodnie z art. 73 ust. 2 u.g.n. warunkiem zmiany stawki procentowej opłaty rocznej nie jest sama tylko zmiana celu, na który nieruchomość została oddana, ale dopiero trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości powodująca zmianę tego celu. W ocenie Sądu trwała zmiana sposobu korzystania z przedmiotowej nieruchomości nastąpiła dopiero w 2004 r., kiedy faktycznie rozpoczęto przebudowę hotelu i budowę domów mieszkalnych, budynki zbudowano i podłączono do sieci miejskiej. Dlatego obniżenie stawki procentowej opłaty rocznej z 3% do 1% powinno obowiązywać od dnia 1 stycznia 2005 r., a nie od dnia 1 stycznia 2004 r. Jednocześnie Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska strony pozwanej, że do uznania, iż nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości konieczne jest uzyskanie pozwolenia na użytkowanie budynków i dlatego oddalił apelację w pozostałej części.

W skardze kasacyjnej opartej na obu podstawach z art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. strona pozwana zarzuciła naruszenie art. 73 ust. 2 u.g.n. przez niewłaściwe zastosowanie w wyniku przyjęcia, że dostateczną podstawą zmiany stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego stanowi faktyczna zmiana sposobu użytkowania nieruchomości oraz naruszenie art. 328 § 2 w zw. z art. 391 k.p.c. i art. 78 ust. 2 w zw. z art. 81 ust. 1, 4 i 5 w zw. z art. 73 ust. 2 u.g.n. przez określenie daty początkowej obowiązywania nowej stawki procentowej opłaty rocznej na rok wcześniej, niż data zgłoszonego przez stronę powodową żądania zmiany tej stawki.

W oparciu o powyższe wносиła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie powództwa oraz zasądzenie w obu wypadkach na jej rzecz od strony powodowej kosztów procesu według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności wymaga rozważenia zarzut naruszenia art. 78 ust. 1 i 2 w zw. z art. 81 ust. 4 u.g.n. i wiążący się z nim zarzut dotyczący zakresu kognicji samorządowego kolegium odwoławczego oraz sądu w razie złożenia wniosku do kolegium w trybie art. 78 ust. 2, a następnie sprzeciwu do sądu w trybie art. 80 § 1 u.g.n., w szczególności, czy zakresem tym objęty jest także spór co do daty początkowej obowiązywania zmienionej stawki, czy tylko sama zasadność zmiany stawki oraz jej wysokość.

Rozważania w tym przedmiocie trzeba poprzedzić stwierdzeniem, że przepisy art. 77- 81 u.g.n. przewidują szczególny tryb postępowania dotyczący aktualizowania procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, w którym, z urzędu albo na wniosek użytkownika wieczystego, właściwy organ administracyjny dokonuje wypowiedzenia na piśmie dotychczasowej stawki opłaty do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego, przesyłając jednocześnie ofertę przyjęcia nowej stawki od dnia 1 stycznia roku następnego. Użytkownik wieczysty może natomiast złożyć do samorządowego kolegium odwoławczego wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości (art. 78 ust. 1 i 2 u.g.n.), a od orzeczenia kolegium, zarówno on, jak i właściwy organ administracyjny, który dokonał wypowiedzenia, może wnieść sprzeciw do sądu, w wyniku którego orzeczenie kolegium traci moc w całości (art. 80 u.g.n.), wniosek użytkownika skierowany do kolegium w trybie art. 78 ust. 2 zastępuje pozew, a sąd rozpatruje sprawę od początku.

W doktrynie i orzecznictwie nie ma jednolitości poglądów co do charakteru sprawy, która toczy się w sądzie w wyniku sprzeciwu. Przeważa stanowisko, że jest to uregulowana w art. 189 kpc sprawa o ustalenie stosunku prawnego (porównaj między innymi orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 19 września 1997 r. III CZP 44/97, OSNC 1998/2/21, z dnia 29 października 1997 r. II CKN 281/97, OSNC 1998/4/65, z dnia 10 października 2002 r. V CZ 110/02 i z dnia 11 września 2003 r. III CKN 239/01 nie publ.), jednak prezentowane są również poglądy o kształtującym charakterze orzeczenia wydawanego przez sąd (porównaj między innymi orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2003 r. I CK 66/02, OSNC 2004/11/177 i z dnia 23 czerwca 2005 r. III CZP 37/05, OSNC 2006/5/82).

Dla rozstrzygnięcia zakresu kognicji sądu decydujące jednak jest to, że ustawodawca nałożył na sąd obowiązek rozpoznania sprawy od początku, w zakresie sprecyzowanym przez użytkownika wieczystego w zastępującym pozew wniosku, jaki złożył do kolegium. We wniosku tym jest zatem sprecyzowany zakres sporu między

stronami, któremu dało początek wypowiedzenie wysokości lub stawki opłaty rocznej przez właściwy organ administracyjny. Do rozpoznania tego sporu, w zakresie wskazanym we wniosku złożonym do kolegium, jest uprawniony i zobowiązany sąd i to wyznacza jego kognicję. Przedmiotem sporu może zaś być zarówno sama zasadność zmiany opłaty rocznej, jak i jej wysokość oraz wysokość stawki procentowej, a także okres obowiązywania nowej stawki czy opłaty, w tym termin początkowy. Wszystko to są elementy umowy o użytkowanie wieczyste, w szczególności co do obowiązujących strony opłat za to użytkowanie. Skoro jednolicie przyjmuje się, że umowa użytkowania wieczystego, w tym opłata roczna, jest instytucją prawa cywilnego i ma charakter umowy cywilnoprawnej (porównaj między innymi uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 1994 r. III CZP 188/93, OSNC 1994/9/169 i z dnia 21 kwietnia 1994 r. III CZP 36/94, OSNC 1994/11/209), to strony muszą uzgodnić wszystkie jej istotne elementy, także datę początkową obowiązywania nowej stawki opłaty rocznej. W razie sporu, co do każdego ze wskazanych elementów, możliwe jest uruchomienie trybu jego rozstrzygnięcia przewidzianego w art. 78-81 u.g.n., także wtedy, gdy przedmiotem sporu jest, jak w rozpoznawanej sprawie, tylko data początkowa okresu obowiązywania nowej stawki opłaty rocznej. Mieści to się w przewidzianej w art. 78 ust. 2 u.g.n. możliwości kwestionowania zasadności samej zmiany opłaty od określonej daty i Sąd rozpoznaje wówczas sprawę w tym tylko zakresie, wskazanym we wniosku użytkownika wieczystego złożonym do kolegium.

Gdy przedmiotem sporu jest data początkowa obowiązywania nowej stawki opłaty rocznej sąd przy jego rozpoznawaniu musi uwzględnić, że ustawodawca uregulował tę kwestię w art. 78 ust. 1 oraz art. 81 ust. 4 u.g.n. i regulacja ta, dotycząca ogólnie rzecz ujmując ustawowych okresów wypowiedzenia opłaty rocznej, ma charakter *ius cogens*. Z przepisów tych wynika, że w sytuacji, gdy zmiany opłaty rocznej zażądał użytkownik wieczysty, jak to miało miejsce w rozpoznawanej sprawie, nowa wysokość opłaty rocznej lub jej stawki obowiązuje począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym użytkownik wieczysty zażądał jej zmiany („aktualizacji”). Jest to data najwcześniejsza z możliwych do przyjęcia, data późniejsza może natomiast wynikać z zaistnienia materialnoprawnych przesłanek zmiany stawki, określonych na przykład w art. 73 ust. 2 u.g.n., które niekiedy mogą wystąpić dopiero po złożeniu przez użytkownika wieczystego wniosku o zmianę stawki, co będzie podstawą przesunięcia daty początkowej obowiązywania nowej stawki na później, począwszy od daty zaistnienia okoliczności uzasadniających zmianę. Nigdy jednak, w sytuacji

przewidzianej w art. 81 u.g.n., nowa, ustalona na żądanie użytkownika wieczystego stawka, nie może obowiązywać od daty wcześniejszej niż dzień 1 stycznia roku następnego po roku, w którym użytkownik zażądał zmiany stawki.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy, dla rozstrzygnięcia kasacyjnego zarzutu naruszenia art. 81 ust. 4 w zw. z art. 78 ust. 1 i 2 u.g.n. konieczne jest przede wszystkim ustalenie, czy strona powodowa złożyła jeden, czy dwa wnioski o obniżenie stawki procentowej opłaty rocznej, kiedy to nastąpiło i który z nich jest przedmiotem rozpoznania.

Sąd pierwszej instancji słusznie przyjął, że strona powodowa złożyła dwa wnioski: pierwszy w dniu 27 listopada 2003 r. i drugi w dniu 30 marca 2005 r. Sąd drugiej instancji nie rozważał tej kwestii jednak, jak się wydaje, podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, choć Sady obu instancji ustaliły datę początkową obowiązywania zmiany stawki tak, jakby rozstrzygany był pierwszy wniosek, a drugiego w ogóle nie było, błędnie przy tym przyjmując, że pierwszy wniosek nie został rozpoznany. Nie został on uwzględniony i nie spowodował wypowiedzenia stawki przez Prezydenta W., który jednak odniósł się do wniosku w piśmie z dnia 12 grudnia 2003 r. stanowiącym w istocie odmowę obniżenia stawki opłaty wobec braku podstawy w postaci trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości. W związku z tym stronie powodowej, zgodnie z art. 81 ust. 1 zdanie drugie u.g.n., służyło prawo skierowania sprawy do kolegium, z którego wówczas nie skorzystała. Wniosek złożony w dniu 27 listopada 2003 r. nie mógł być już zatem brany pod uwagę przez Sąd przy rozpoznawaniu przedmiotowej sprawy, bowiem nie spowodował on jej wszczęcia przed kolegium i przed sądem.

Następny wniosek o obniżenie stawki opłaty rocznej strona powodowa złożyła dopiero w dniu 30 marca 2005 r. i tylko ten wniosek uruchomił tryb postępowania przewidzianego w omawianych przepisach, w tym postępowania sądowego. Tylko zatem ten drugi wniosek może być podstawą oceny przez Sąd przesłanki z art. 81 ust. 4 u.g.n., uzależniającej datę początkową obowiązywania obniżonej opłaty od daty złożenia przez użytkownika wniosku w tym przedmiocie. Jeśli tak, to z pewnością datą początkową obowiązywania obniżonej stawki 1% nie mogła być data wcześniejsza niż dzień 1 stycznia 2006 r., skoro art. 81 ust. 4 w zw. z art. 78 ust. 1 jednoznacznie stanowi, że stawka opłaty rocznej ustalona w wyniku postępowania wszczętego na podstawie art. 81 ust. 1 u.g.n. obowiązuje począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym użytkownik wieczysty zażądał jej aktualizacji (obniżenia).

Niezależnie zatem od tego, jak należy interpretować wskazaną w art. 73 ust.2 u.g.n. przesłankę materialnoprawną zmiany stawki opłaty rocznej, którą jest „trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana”, w rozpoznawanej sprawie data początkowa obowiązywania obniżonej stawki 1% nie mogła być ustalona wcześniej niż od dnia 1 stycznia 2006 r., skoro rozpoznawany obecnie wniosek w tym przedmiocie, który uruchomił tryb postępowania przewidzianego w art. 78-81 u.g.n., użytkownik wieczysty złożył w dniu 30 marca 2005 r.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy, nie odnosząc się do pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej, co nie jest potrzebne do jej rozstrzygnięcia, zmienił zaskarżony wyrok i oddalił powództwo (art. 398¹⁶ k.p.c.). Zgodnie z art. 98 k.p.c. strona powodowa, która ostatecznie przegrała proces obowiązana jest zwrócić stronie pozwanej poniesione przez nią koszty procesu za wszystkie instancje oraz postępowanie kasacyjne. Sąd Najwyższy, zgodnie z art. 108 § 1 zdanie drugie k.p.c. przyjął taką zasadę poniesienia przez strony kosztów procesu, pozostawiając ich szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu.