

Sygnatura akt II Ca 2190/13

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 marca 2014 r.

Sąd Okręgowy w Krakowie Wydział II Cywilny-Odwoławczy

w składzie następującym:

Przewodniczący: SSO Grzegorz Buła (sprawozdawca)

Sędziowie: SO Renata Stepińska

SR (del.) Przemysław Strzelecki

Protokolant sądowy: Izabela Ślęzak

po rozpoznaniu w dniu 21 marca 2014 r. w Krakowie

na rozprawie

sprawy z powództwa Gminy W.

przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście (...)

o ustalenie opłaty z tytułu użytkowania wieczystego

na skutek apelacji strony powodowej

od wyroku Sądu Rejonowego w Wadowicach

z dnia 11 lipca 2013 r., sygnatura akt I C 678/12

1. oddała apelację;

2. zasądza od strony powodowej na rzecz strony pozwanej kwotę 1200 (tysiąc dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

## UZASADNIENIE

wyroku z dnia 21 marca 2014 r.

Strona powodowa Gmina W. wniosła o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa położonej w W., obejmującej działki nr (...), o pow. łącznej 0,5134, dokonana oświadczeniem o znaku (...) jest nieuzasadniona lub uzasadniona w niższej wysokości. W uzasadnieniu wniosku strona powodowa podała, że organ dokonał wadliwego wyliczenia opłaty rocznej, bowiem zastosował błędną stawkę opłaty rocznej, tj. 3 % zamiast prawidłowej 1 %, podczas gdy nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. Wnioskodawca wskazał, że działki nr (...) zostały przeznaczone na realizację celów publicznych w postaci budowy i utrzymywania pomieszczeń dla urzędu organu administracji – Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, a zatem opłata powinna być ustalana zgodnie z art. 72 ust. 3 pkt 4 w zw. z art. 6 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wniosek został oddalony przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K., orzeczeniem z dnia 8 czerwca 2012 roku. Strona powodowa złożyła

sprzeciw, w rezultacie czego sprawa została przekazana Sądowi Rejonowemu w Wadowicach. Strona pozwana wniosła o oddalenie powództwa.

Sąd Rejonowy w Wadowicach wyrokiem z dnia 11 lipca 2013 roku oddalił powództwo i zasądził od powoda Gminy W. na rzecz Skarbu Państwa – Starosty (...) kwotę 2400 złotych tytułem zwrotu kosztów procesu.

W sprawie bezspornym było, że aktem notarialnym z dnia 25 listopada 2009 roku, Rep. A (...) (...) S.A. z siedzibą w W. sprzedała Gminie W. użytkowanie wieczyste nieruchomości położonej w W. oznaczonej jako działki nr (...) objęte (...) o pow. 1612m<sup>2</sup> oraz własność posadowionego na tej nieruchomości budynku oraz użytkowanie wieczyste nieruchomości położonej w W. oznaczonej jako działki nr (...) objęte (...) o pow. 3522m<sup>2</sup> i własność posadowionych na tej nieruchomości budynków. W związku z powyższym Starosta (...) pismem z dnia 7 grudnia 2009 roku (...) (...) - (...) stwierdził, że opłata roczna ustalona na rzecz (...) SAw W. według stawki 3 % w łącznej kwocie 10 578,12 złotych winna być uiszczana z dniem 1 stycznia 2010 roku przez Gminę W..

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w W. uzyskał pozwoleniem nr (...) (...) Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 9 listopada 2009 roku zgodę na przebudowę i rozbudowę, ze zmianą sposobu użytkowania, pomieszczeń technicznych na biurowe dla potrzeb Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w W.. Decyzją Starosty (...) nr (...) z dnia 10 marca 2010 roku Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej uzyskał zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na przebudowę oraz rozbudowę pomieszczeń. Decyzja ta została przeniesiona na rzecz Gminy W. decyzją Starosty (...) z dnia 4 maja 2010 roku. Decyzją Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w W. z dnia 25 października 2011 roku Gmina W. uzyskała pozwolenie na użytkowanie budynku biurowo – technicznego dla potrzeb Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej po przebudowie, rozbudowie, nadbudowie i zmianie użytkowania pomieszczeń technicznych na biurowe wraz z instalacjami i infrastrukturą techniczną, zlokalizowanego w W. na działce nr (...).

Pismem z dnia 12 października 2011 roku, (...) (...) Starosta (...) wypowiedział Gminie W. dotychczasową opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego gruntu Skarbu Państwa położonego w W. obejmującego działki (...) o łącznej powierzchni 0,5134 ha, określoną w oświadczeniu (...) (...) - (...) w wysokości 10578,12zł na podstawie operatu szacunkowego z 2006 roku, z powodu wzrostu wartości nieruchomości. Starosta zaoferował przyjęcie nowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego tego gruntu w wysokości 19369,56 zł, ustalonej według stawki 3%, na podstawie art. 72 ust. 3 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami w oparciu o operat szacunkowy nieruchomości z dnia 31 sierpnia 2011 roku, w którym wartość nieruchomości określono na kwotę 645 652 zł.

W tak wskazanych okolicznościach, Sąd Rejonowy uznał, że powództwo nie jest uzasadnione. Sąd pierwszej instancji wskazał, że zgodnie z zasadą wynikającą z przepisu art. 72 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami opłaty za użytkowanie wieczyste ustala się procentowo w stosunku do ceny nieruchomości gruntowej oddanej w użytkowanie wieczyste, a ich wysokość jest uzależniona od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana. Sąd Rejonowy stwierdził następnie, że utrzymywanie pomieszczeń dla Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej nie stanowi realizacji celu publicznego, o którym mowa w art. 6 pkt 6 powołanej ustawy, bowiem Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej nie stanowi organu władzy ani organu administracji. Organami Gminy są bowiem rada gminy i wójt. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej nie stanowi także publicznego obiektu ochrony zdrowia, domu opieki społecznej ani placówki opiekuńczo- wychowawczej.

Następnie Sąd Rejonowy wskazał, że utrzymywanie pomieszczeń dla Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej nie jest także celem określonym jako publiczny w innej ustawie, w szczególności w ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, bowiem powyższa ustawa nie odwołuje się wprost do celów publicznych. Sąd pierwszej instancji wskazał, że katalog celów publicznych jest ograniczony i nie jest dopuszczalne jego poszerzenie w drodze wykładni. O publiczności celu nie przesądza ogólna dostępność nieruchomości, obiektu czy urządzenia, lecz zapis ustawy. Sąd Rejonowy stwierdził, że wprawdzie z art. 6 pkt 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że należy brać pod uwagę także cele publiczne określone w innych ustawach, jednakże katalog z art. 6 skonstruowano na potrzeby realizacji przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie innych ustaw, więc jeśli nie ma w innej ustawie wprost odesłania do tego katalogu, to nie można stosować go na obszarze regulacji objętej tą ustawą.

Katalog celów publicznych wymienionych w ustawie wskazuje, że cele te nie są tożsame z zakresem pojęcia zadań publicznych użytego w Konstytucji, bowiem nie wszystkie zadania publiczne mogą być wykonywane przy pomocy instytucji uregulowanych w komentowanej ustawie, w tym wyłączenia, do którego również stosuje się pojęcie celu publicznego z art. 6 ustawy. Na tej podstawie Sąd Rejonowy stwierdził, że nie każde zamierzenie, którego rezultat dałoby się zakwalifikować jako służący ogółowi ludzi, może być uznane za cel publiczny w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. W art. 6 ust. 10 u.g.n. umożliwiono poszerzenie zawartego w ustawie o gospodarce nieruchomościami katalogu celów publicznych przepisami innych ustaw, pod warunkiem jednak, że przepis wprost nazywał coś celem publicznym. Charakter celu publicznego nie zależy od powszechnego przekonania o jego użyteczności dla ogółu społeczeństwa, lecz od normatywnie przyznanej cechy publiczności. Podsumowując, Sąd Rejonowy stwierdził, że w przedmiotowej sprawie art. 6 ust. 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie znajdzie zastosowania, a tym samym ustalenie spornej opłaty w oparciu o art. 72 ust. 3 pkt 5 było prawidłowe. Biorąc pod uwagę zakres regulacji objętej ustawą o pomocy społecznej Sąd pierwszej instancji stwierdził, że ustawodawca ograniczył zastosowanie art. 6 u.g.n., a tym samym wszystkich przepisów ustawy odwołujących się do definicji z art. 6 do budowy i utrzymywania pomieszczeń dla domów opieki społecznej. Daleko idące skutki objęcia katalogiem art. 6 u.g.n. poszczególnych celów publicznych, nie ograniczające się do ustalania opłaty z tytułu użytkowania wieczystego przemawiają za ścisłą interpretacją tego przepisu jako katalogu zamkniętego, rozszerzonego przez pkt 10 art. 6 jedynie ustawami określającymi poszczególne działania wprost celem publicznym.

Apelację od powyższego wyroku wniosła strona powodowa, zaskarżając wyrok w całości, zarzucając mu:

I/ obrazę prawa materialnego, a to art. 6 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami poprzez jego błędną wykładnię polegającą na mylnym przyjęciu, że budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej nie mieści się w definicji celu publicznego – budowy i utrzymywania pomieszczeń dla urzędów organów władzy.

Nadto z ostrożności procesowej zarzucając:

II/ obrazę prawa materialnego, a to art. 6 pkt 10 u.g.n. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na mylnym przyjęciu, że budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej nie mieści się w definicji innego celu publicznego z uwagi na fakt, że ustawa o pomocy społecznej *expressis verbis* nie statuuje że ośrodki pomocy społecznej w ramach swojej działalności realizują cele publiczne.

III/ w konsekwencji naruszenia wyżej wymienionych przepisów zarzucił obrazę prawa materialnego, a to art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n. poprzez jego zastosowanie, podczas gdy należało zastosować jako podstawę rozstrzygnięcia art. 72 ust. 2 pkt 4 u.g.n.

Podnosząc powyższe zarzuty skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie powództwa w całości i zasądzenie od pozwanego na rzecz strony powodowej kosztów procesu za obydwie instancje.

W uzasadnieniu skarżący wskazał, że urzędami organów władzy i administracji są także urzędy administracji samorządowej i urzędy jednostek pomocniczych, a Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, będący jednostką organizacyjną gminy, wchodzi w skład lokalnej administracji samorządowej, wykonując administrację publiczną w zakresie pomocy społecznej, której organizowanie wolą ustawodawcy należy do obowiązków organów administracji publicznej i ma swój wyraz w art. 2 ustawy o pomocy społecznej. Skarżący wskazał, że Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej jest urzędem, bowiem jego kierownik załatwia indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej z upoważnienia organu wykonawczego gminy i jest to upoważnienie obligatoryjne. Ponadto skarżący podniósł, że nie jest konieczne, aby zostało w ustawie wprost wyartykułowane, że jakieś jednostki organizacyjne realizują cele publiczne, realizacja celów publicznych ma bowiem wynikać z całokształtu działalności i celów danej instytucji określonych w ustawie, możliwe jest więc ustalenie, że podmiot realizuje cele publiczne na podstawie interpretacji przepisów ustawy szczególnej. Skarżący wskazał, że jest niewątpliwe, że jednostki organizacyjne pomocy społecznej realizują cele publiczne.

Strona pozwana w odpowiedzi na apelację wniosła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów procesu za postępowanie odwoławcze, wskazując, że nie było podstaw do zastosowania 1% stawki opłaty za użytkowanie wieczyste.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Apelacja strony powodowej była niezasadna.

Wszystkie zarzuty apelacji zmierzają do podważenia ustalenia wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste według stawki 3%, wynikającej z art. 72 ust. 3 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zarzuty te, zmierzające do wykazania, że budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej mieści się w definicji celu publicznego, o którym mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a zatem powinna być zastosowana niższa stawka 1%, nie mogły okazać się zasadne. Kwestia powyższa nie ma bowiem, zdaniem Sądu Odwoławczego, żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy i niepotrzebnie stała się przedmiotem badania przez Sąd Rejonowy.

Okoliczności faktyczne przedmiotowej sprawy nie były kwestionowane przez strony postępowania, w szczególności strona powodowa nie podważała wartości nieruchomości, ustalonej w operacie szacunkowym z dnia 31 sierpnia 2011 roku na 645 652zł. Sąd Okręgowy uznał więc ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Rejonowy na podstawie materiału dowodowego zebranego w toku sprawy za prawidłowe i przyjął je za własne. Sąd Okręgowy uznał, że zaskarżony wyrok, mimo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu. Wniosek Gminy W. o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest nieuzasadniona podlegał bowiem oddaleniu, choć z innych przyczyn, niż przyjęte przez Sąd Rejonowy. Sąd Okręgowy uznał, że kwestia przeznaczenia nieruchomości, których dotyczyło wypowiedzenie opłaty za użytkowanie wieczyste, nie mogła być przedmiotem rozpoznania w niniejszym postępowaniu, a tym samym podnoszone wyłącznie na powyższą okoliczność zarzuty apelacyjne nie mogły zostać uwzględnione ani przyczynić się do zmiany zaskarżonego wyroku.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty. Z powyższego przepisu jednoznacznie wynika, że przesłanką aktualizacji wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego jest wyłącznie zmiana wartości nieruchomości, a aktualizacja następuje przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej. W ustawie o gospodarce nieruchomościami przewidziano ponadto możliwość zmiany stawki procentowej opłaty rocznej. Zgodnie z art. 73 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, stawkę procentową opłaty rocznej zmienia się stosownie do tego celu. Przy dokonywaniu zmiany stawki procentowej stosuje się tryb postępowania określony w art. 78 – 81 ustawy, z czego wynika, że konieczne, przed skierowaniem sprawy na drogę sądową, jest uprzednie wypowiedzenie się organu co do zmiany stawki procentowej opłaty rocznej i rozpoznanie sprawy o ustalenie wysokości stawki procentowej przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Z wnioskiem do właściwego organu o zmianę stawki procentowej może wystąpić także użytkownik wieczysty, zgodnie z art. 81 w zw. z art. 73 ust 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, inicjując tym samym właściwe postępowanie w przedmiocie zmiany stawki opłaty za użytkowanie wieczyste ze względu na trwałą zmianę sposobu korzystania z nieruchomości.

Analizując łącznie powyższe przepisy należy dojść do wniosku, że zmiana stawki procentowej i aktualizacja wysokości opłaty rocznej to dwie różne czynności, oparte na innych przesłankach, które nie powinny być łączone. W obecnym stanie prawnym sformalizowane postępowanie, uregulowane w art. 78 – 81 ustawy, jest obligatoryjne w obu przypadkach. Także w doktrynie podnosi się, że zmiana stawki procentowej nie obejmuje zmiany wysokości opłaty, a zatem jeżeli istnieją przesłanki zarówno do aktualizacji opłaty rocznej, jak i zmiany stawki, w pierwszej kolejności powinno być przeprowadzone postępowanie w przedmiocie zmiany stawki procentowej, a następnie w

przedmiocie aktualizacji wysokości opłaty. Oba postępowania nie łączą się. (zob. G. Bieniek, Komentarz do art. 77 ustawy o gospodarce nieruchomościami, teza 8, LexPolonica). W postępowaniu sądowym, u którego podstaw legło wypowiedzenie przez Starostę wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste wyłącznie w związku ze zmianą wartości nieruchomości, nie podlega więc badaniu, czy zastosowana, obowiązująca przed wypowiedzeniem stawka procentowa opłaty, jest odpowiednia z punktu widzenia aktualnego sposobu korzystania z nieruchomości. W tym przedmiocie bowiem powinno się toczyć odrębne postępowanie.

Odnosząc powyższe rozważania do realiów niniejszej sprawy, stwierdzić należy, co następuje. Niniejsze postępowanie zostało wszczęte w rezultacie wypowiedzenia przez Starostę Powiatowego, pismem o znaku (...).(…).(…) użytkownikowi wieczystemu – Gminie W. wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste w związku ze zmianą wartości nieruchomości. W piśmie z dnia 12 października 2011 roku organ nie zajął stanowiska co do zmiany stawki procentowej opłaty w związku ze zmianą sposobu korzystania z nieruchomości, wskazując, że zaktualizowana opłata obliczona została na podstawie dotychczasowej stawki wynoszącej 3%. Przedmiotem administracyjnego postępowania aktualizacyjnego nie była więc zmiana stawki procentowej opłaty. Oceniając, czy wysokość zaktualizowanej opłaty za użytkowanie wieczyste była uzasadniona, Sąd powinien więc ograniczyć się wyłącznie do badania przesłanek wskazanych w art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie odnosząc się w ogóle do przesłanek uzasadniających zmianę stawki procentowej. W realiach sprawy nie budziło wątpliwości, że strona powodowa przed wypowiedzeniem opłaty przez Starostę (...)pismem z dnia 12 października 2011 roku uiszczała opłatę za użytkowanie wieczyste według stawki 3%, która nie została zmieniona. Nie toczyło się także jakiegokolwiek postępowanie administracyjne w przedmiocie zmiany stawki procentowej za użytkowanie wieczyste. Zaktualizowana opłata za użytkowanie wieczyste została określona na 19369,56 zł, co odpowiada 3% aktualnej wartości nieruchomości, ustalonej w operacie szacunkowym z dnia 31 sierpnia 2011 roku na 645 652zł. Wyliczenie organu było więc w pełni prawidłowe, w związku z czym kwestionowanie dokonanej przez stronę pozwaną aktualizacji opłaty jest nieuzasadnione.

Na marginesie stwierdzić należy, że strona powodowa w niniejszym postępowaniu domagała się ustalenia wysokości opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania przedmiotowych nieruchomości na kwotę 6456,52zł, a więc w wysokości niższej niż opłata roczna obowiązująca przed dokonaniem jej wypowiedzenia przez Skarb Państwa, co tym bardziej wskazuje na nieprawidłowość wybranego trybu postępowania w celu doprowadzenia do zmiany opłaty rocznej poprzez zmianę stawki procentowej przyjętej dla jej określenia. Nie budzi bowiem wątpliwości, że to właściciel nieruchomości dokonał wypowiedzenia wysokości dotychczasowej opłaty rocznej, z czym użytkownik wieczysty się nie zgadzał. Zatem nawet gdyby żądanie wieczystego użytkownika, w zakresie w jakim domagał się ustalenia, iż wypowiedzenie było nieuzasadnione, zostało w całości uwzględnione, to skutkować by to mogło jedynie pozostawieniem opłaty rocznej na dotychczasowej wysokości. Natomiast nie mogłoby dojść do jej obniżenia, bo taka sytuacja mogłaby zaistnieć jedynie w przypadku obniżenia się wartości nieruchomości w stosunku do przyjętej dla potrzeb obliczenia dotychczasowej wysokości opłaty rocznej i wypowiedzenia z tego powodu (przez wieczystego użytkownika bądź właściciela nieruchomości) obowiązującej opłaty rocznej. Taka sytuacja w tej sprawie jednak nie występowała.

Mając powyższe na uwadze Sąd Okręgowy orzekł jak w sentencji, oddalając apelację na podstawie art. 385 k.p.c.

O kosztach postępowania apelacyjnego Sąd Okręgowy orzekł jak w punkcie 2 sentencji wyroku na podstawie art. 98 § 1 i § 3 k.p.c. w z art. 391 § 1 k.p.c. zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu. Apelacja strony powodowej okazała się niezasadna, a zatem to Gmina W., jako przegrywająca sprawę, jest zobowiązana zwrócić stronie pozwanej Skarbowi Państwa- Staroście (...) poniesione przez nią koszty zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym w wysokości 1200 złotych ( § 6 pkt 5 i § 13 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (t.j. Dz. U z 2013 r. poz. 461).

Ref. SSR A. D.