

Sygn. akt I ACa 1097/12

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 listopada 2012 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – Wydział I Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Andrzej Struzik
Sędziowie:	SSA Jerzy Bess <i><b>SSO del. Sławomir Jamróg</b></i>
Protokolant:	st. prot. sądowy Katarzyna Rogowska

po rozpoznaniu w dniu 28 listopada 2012 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa Telewizji (...) Spółki Akcyjnej w W. Oddział w K.

przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta K.

zastępowanemu przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa

o ustalenie wysokości opłaty rocznej

na skutek apelacji strony powodowej

od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie

z dnia 18 czerwca 2012 r. sygn. akt I C 2151/11

1. **oddala apelację;**

2. **zasądza od Telewizji (...) SA w W. Oddział w K. na rzecz Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 5400 zł (pięć tysięcy czterysta złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.**

Sygn. akt I ACa 1097/12

## UZASADNIENIE

Strona powodowa - Telewizja (...) SA w W. Oddział Terenowy w K. domagała się ustalenia zmiany stawki procentowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa, położonej w K. przy ul. (...), oznaczonej jako działka nr (...) w obrębie (...) K. o pow. 20 932 m<sup>((2))</sup> oraz nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, położonej w K. przy ulicy (...), oznaczonej jako działka (...) w obrębie (...) K. – N.o pow. 48 387 m<sup>((2))</sup> z 3% na 1%, powołując się na art. 72 ust. 3 pkt 4, art. 73 ust. 1 i 2, art. 81 oraz art. 221 ustawy z dnia 21

sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. Powodowa spółka wskazywała, iż opisane nieruchomości służą realizacji celów publicznych. Wniosek został oddalony przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. orzeczeniem z dnia 16 września 2011 roku. Strona powodowa złożyła sprzeciw w następstwie czego sprawa została przekazana sądowi powszechnemu. Strona pozwana – Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta Miasta K. zastępowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa wniosła o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z dnia 18 czerwca 2012 roku Sąd Okręgowy w Krakowie oddalił powództwo i zasądził od strony powodowej na rzecz Skarbu Państwa Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 7200zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Niespornymi w przedmiotowej sprawie było, że decyzją Wojewody (...) z dnia 7 czerwca 1994 roku stwierdzono nabycie z mocy prawa z dniem 13 stycznia 1993 roku przez Telewizję (...) S.A. w W. Oddział w K. prawa użytkownika wieczystego gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa położonego w K. przy ul. (...) w obr. (...) – N. Składającego się z działek: nr (...) o pow. 0,2594 ha; nr (...) o pow. 0,0108 ha; nr (...) o pow. 5,5378 ha objętych Kw nr (...) oraz nr (...) o pow. 0,0562 ha objętej Kw nr (...), a także nieodpłatnie prawa własności wymienionych budynków i urządzeń położonych na działce nr (...). Zobowiązano także użytkownika wieczystego gruntu do ponoszenia opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntu w stawce 3% liczonej od wartości gruntu. Będąca w użytkowaniu wieczystym strony powodowej działka nr (...) zabudowana jest kompleksem budynków i budowli stanowiących zorganizowane mienie (...) S.A. w W. Oddział w K.. Na wskazanym terenie znajdują się obiekty podstawowe i pomocnicze stanowiące zaplecze techniczno – administracyjne (...) S.A. Oddział w K.. Nieruchomość, za którą jest pobierana opłata liczona według stawki 3% jest wykorzystywana na realizację zadań Telewizji (...).

W tak wskazanych okolicznościach Sąd Okręgowy uznał, iż powództwo nie jest zasadne. Uzasadniając rozstrzygnięcie oparł się na art. 6 pkt 10, art. 78-80 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. 2010 nr 102 poz. 651 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji (tekst jedn. Dz. U. 2011r. Nr 43 poz. 226 ze zm.). Wskazał, iż wymiar opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste określają dwa czynniki: cena nieruchomości oraz stawka procentowa, której wysokość ustawodawca zróżnicował odpowiednio do określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość została oddana. Stawki zostały określone w art. 72 ust. 3 pkt 1-5 ustawy o gospodarce nieruchomościami na poziomie od 0,3 % do 3% ceny nieruchomości, przy czym stawka za nieruchomości gruntowe oddane na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych oraz działalność sportową wynosi 1% ceny, za pozostałe zaś nieruchomości gruntowe (niewymienione w art. 72 ust. 3 pkt 1-4a ustawy o gospodarce nieruchomościami) – 3% ceny. Jak wywodził Sąd Okręgowy, zgodnie z aprobowanym stanowiskiem Sądu Najwyższego i piśmiennictwie przyjmuje się, że dla potrzeb ustawy o gospodarce nieruchomościami cele publiczne zostały określone w art. 6 pkt ustawy o gospodarce nieruchomościami i jest to katalog zamknięty. Wprawdzie inne cele publiczne stosownie do punktu 10 wspomnianego przepisu mogą określać odrębne ustawy, jednakże wówczas ustawodawca wskazany cel określa wyraźnie jako publiczny. Z kolei art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji stanowi, iż publiczna radiofonia i telewizja realizuje misję publiczną oferując wskazane w tym przepisie programy i usługi. Ponadto art. 21 ust. 1 a wskazuje zadania publicznej radiofonii i telewizji wynikające z realizacji misji. Reasumując, Sąd Okręgowy stwierdził, iż użyte we wskazanym przepisie określenie misja publiczna nie spełnia rygorystycznego wymogu określenia danej działalności jako celu publicznego. Gdyby zaś zamiarem ustawodawcy było rozszerzenie katalogu celów publicznych wskazanego w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, to powinien to uczynić *expressis verbis*.

Apelację od tego orzeczenia wywiodła strona powodowa zaskarżając je w całości i domagając się zmiany zaskarżonego wyroku poprzez ustalenie stawki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa objętej księgą wieczystą nr (...) złożonej z działki nr (...) o pow. 4,8387 ha, obręb(...) jednostka ewidencyjna N. w wysokości 1%, a także zmianę orzeczenia o kosztach postępowania poprzez uchylene punktu II wyroku oraz obciążenie strony pozwanej kosztami zastępstwa procesowego strony powodowej za obie instancje. Uzasadniając żądanie Telewizja (...) S.A. wskazała następujące zarzuty:

- naruszenia art. 6 pkt 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez uznanie, że powód realizując misję publiczną zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji nie realizuje celu publicznego określonego w innej ustawie, o którym mowa w powoływanym przepisie, względnie

- naruszenia art. 6 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez uznanie, że użytkując wieczyście nieruchomość zabudowaną infrastrukturą nadawczą powód nie realizuje celu publicznego rozumianego jako utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa.

Uzasadniając wniesiony środek strona powodowa wywodziła, iż tożsamość pojęć normatywnych cel publiczny i misja publiczna wynika przede wszystkim z etymologicznego znaczenia słowa „misja”, pod którym zgodnie z łacińskim źródłosłowem *missio* rozumie się „posłannictwo, ważne odpowiedzialne zadanie (cel) do spełnienia”. Ponadto zdaniem apelującego na tożsamość obu pojęć wskazuje także samo sformułowanie art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji. W końcowej części uzasadnienia apelujący wskazał, iż rozstrzygając niniejszą sprawę Sąd Odwoławczy winien także rozważyć objęcie użytkowanych wieczyście przez stronę powodową gruntów zabudowanych infrastrukturą nadawczą stawką 1 % opłaty rocznej z uwagi na treść art. 6 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który określa cel publiczny jako „budowę i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej”. Zgodnie z treścią załącznika do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym Telewizja (...) S.A. jest przedsiębiorcą o takim szczególnym znaczeniu podległym Ministrowi Skarbu Państwa, którego przedmiot działalności został wyszczególniony w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców i obejmuje zdania wymienione w art. 2 wskazanej ustawy związane między innymi z mobilizacją i militaryzacją. Apelujący dodał, iż oparcie się na nowej podstawie materialnoprawnej, tj. art. 6 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wymaga ustalenia nowego stanu faktycznego, w stosunku do tego, który był pierwotnie podstawą powództwa.

W odpowiedzi na apelację strona pozwana wniosła o jej oddalenie w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Rozpoznając apelację Sąd Apelacyjny przyjął za podstawę orzekania stan faktyczny wskazany przez Sąd Okręgowy i zważył, co następuje:

Apelacja była bezzasadna. W przedmiotowej sprawie zasadnicza oś sporu między stronami postępowania skoncentrowana była wokół tożsamości ( bądź też jej braku) pomiędzy wyrażeniem „cel publiczny” w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (zwaną dalej ugn) w zw. z art. 72 ust. 3 pkt 4 ugn, a zwrotem „misja publiczna” określonym w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji (zwaną dalej urt), dodanym ustawą z dnia 2 kwietnia 2004 roku o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2004r. Nr 91 poz. 874). Sąd Okręgowy prawidłowo rozstrzygnął ten spór uznając, że termin „misja publiczna” nie odpowiada terminowi „cele publiczne” w rozumieniu art. 6 ugn. a w konsekwencji, że brak jest uzasadnienia dla zmiany wskazanej w decyzji Wojewody (...) z dnia 7 czerwca 1994 roku stawki opłaty rocznej. Sąd Apelacyjny podziela pogląd Sądu pierwszej instancji, iż art. 6 ugn określa katalog różnych czynności, obiektów lub działań, zaliczanych do celów publicznych, który nie ma charakteru przykładowego. Nie jest możliwe uzupełnianie tego katalogu w drodze interpretacyjnej, w przeciwnym wypadku odesłanie w art. 6 ust. 10 do innych ustaw nie miałoby sensu a wystarczające byłoby określenie w tym przepisie „inne cele publiczne”. Takie odesłanie do innych przepisów rangi ustawy jakkolwiek poszerza katalog, nie powoduje jednak, iż wskazane w art. 6 ugn wyliczenie celów publicznych nabiera cech katalogu otwartego. Czyniąc dalsze rozważania wyeksponować trzeba, że określenie przez ustawodawcę celu publicznego w innych ustawach, stosownie do treści art. 6 ust. 10 ugn uprawniającego jednocześnie do przyjęcia preferencyjnej 1% stawki opłaty od użytkowania wieczystego, powinno być wyraźne, konkretyzujące w sposób precyzyjny objęty nim przedmiot (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2005 r., II CK 522/04, Lex nr 484720). Innymi słowy art. 6 pkt 10 ugn odsyłając do innych celów publicznych ogranicza się do celów określonych w odrębnych ustawach jako publiczne. Także według stanowiska judykatury o celach publicznych określonych w odrębnych ustawach można mówić wyłącznie w przypadku, gdy ustawa określony cel nazywa *expressis verbis* publicznym. Z powyższego wynika

zatem, iż celu publicznego nie można domniemywać, czy też określać w drodze wykładni, gdyż jego kwalifikacja należy wyłącznie do ustawodawcy. Ponadto w orzecznictwie zwraca się uwagę, iż pojęcie celu publicznego należy ujmować restrykcyjnie w oderwaniu od jego potocznego lub też ogólnego znaczenia (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2003 r., II CZP 46/03, Lex nr 81521; uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2009 r., III CZP 78/09, Lex nr 551877). W kontekście powyższych uwag nie sposób zgodzić się z twierdzeniami strony powodowej, iż realizowana przez nią stosownie do zapisów ustawy o radiofonii i telewizji misja publiczna jest tożsama z celem publicznym określonym przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nazwanie w ustawie danego celu publicznym, powinno być wyraźne i nie może budzić wątpliwości, tym bardziej, iż zwrot ten ma charakter niedookreślony, wobec czego szerokie ujmowanie mogłoby stwarzać ryzyko jego błędnego, niezgodnego z wolą ustawodawcy rozumienia i naruszać zasady określania stawek preferencyjnych określonych w art. 73ust.3 pkt. 1-4a ugn. Przeciwna interpretacja dokonana przez stronę powodową prowadzi do ograniczenia uprawnień gmin jako właścicieli nieruchomości w zakresie uzyskania ekwiwalentu za prawo do gruntu a przerzucenie na samorządy ciężaru realizacji celów publicznych nie może odbywać się bez wyraźnego upoważnienia i odpowiedniej rekompensaty związanej z takim obciążeniem. Sposób wykładni przyjęty przez stronę pozwaną mógłby zresztą prowadzić do żądania zmiany stawki opłaty na 0,3% z uwagi na prowadzoną deficytową działalność kulturalną, oświatową czy wychowawczą.

W ustawie o radiofonii i telewizji ustawodawca nie posłużył się w ogóle określeniem celu publicznego, a jedynie zwrotem misja publiczna, w odniesieniu do zadań publicznej radiofonii i telewizji dotyczących oferty programowej. Niewątpliwie w znaczeniu powszechnym, potocznym, czy też zgodnie z przyjętą w polszczyźnie frazeologią, można powiązać działalność programową publicznej telewizji z celami publicznymi, jednakże nie można tego uczynić na gruncie będącej przedmiotem rozważań ustawy o gospodarce nieruchomościami. Fakt, że misja publiczna, którą ma realizować Telewizja (...) S.A. zgodnie z przepisami ustawy o radiofonii i telewizji, służy ogółowi i przeznaczona jest na zaspokajanie potrzeb społecznych, demokratycznych i kulturalnych społeczeństwa, nie oznacza, iż misja ta stanowi cel publiczny w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Żaden z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wskazuje, aby realizacja misji publicznej nadawców radiowych i telewizyjnych miała być dokonywana przy pomocy instrumentów przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, na którą powołuje się strona powodowa. Sam publiczny charakter określonego zadania, nie czyni z niego celu publicznego w rozumieniu ugn i zadanie to może być realizowane w oderwaniu od komercyjnego a więc niepreferencyjnego sposobu korzystania z nieruchomości. Nie bez znaczenia dla uznania braku tożsamości pojęcia „misja publiczna” z pojęciem „cel publiczny” jest również wskazywana przez stronę pozwaną okoliczność, iż sformułowanie misja publiczna zostało dodane do ustawy dnia 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji ustawą z dnia 2 kwietnia 2004 roku w celu implementacji postanowień Dyrektywy nr 97/36/WE. Nie wdając się w szczegółową analizę wskazanej implementacji, podkreślić należy, iż dodanym określeniem misja publiczna zdefiniowano działalność, której prowadzenie powoduje ponoszenie przez przedsiębiorcę dodatkowych kosztów, tak aby mogły one być rekompensowane w postaci pomocy publicznej – opłat abonamentowych (uzasadnienie projektu ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r., o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, nr druku 2213, Sejm RP IV Kadencji, opubl. [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)). Chodzi więc tu o zadania programowe. Ustawodawca nie uznał jednak, że wykonywanie tych zadań to realizacja celu publicznego, z którym łączy się obniżenie opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Nie można zdaniem Sądu Apelacyjnego uznać, iż definicja misji publicznej została skonstruowana również na potrzeby określenia celu publicznego w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, skoro ustawodawca woli takiej w uzasadnieniu projektu przywołanej ustawy nie zawarł, a sformułowanie celu publicznego nie zostało w niej zapisane *expressis verbis*. Ponadto wysokość stawki (3%) została wskazana w wydanej w oparciu o art. 66 ust. 1-3 ugn decyzji stwierdzającej nabycie użytkowania wieczystego, co z uwagi na art. 221 ust. 1 i 3 ugn należy wiązać z innym sposobem wykorzystywania nieruchomości niż na cel publiczny w rozumieniu tej ustawy. Z protokołu oględzin dokonanych w fazie postępowania administracyjnego (k-37 akt SKO w K.) nie wynika trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości od czasu nabycia. Mimo obowiązku realizacji w działalności programowej misji publicznej od 2004r. strona powodowa nadal płaciła opłaty wg stawki 3%. Co więcej fakt, że telewizja realizuje od 2004r. misję (lub ma ją realizować) nie oznacza jakichkolwiek zmian w sposobie wykorzystania nieruchomości. Nadal w budynkach telewizji realizowane są usługi medialne, dopiero przez które realizowane są zadania telewizji publicznej. W kontekście wszystkich poczynionych uwag,

niepodobna zdaniem Sądu Apelacyjnego zgodzić się z prezentowanym przez stronę powodową twierdzeniem, według którego cel publiczny i misja publiczna to wyrażenia zbieżne z normatywnego punktu widzenia. Przyjmuje się w doktrynie, iż podejmującego działania ustawodawcę cechuje racjonalność, a zatem także efekt jego działań w postaci aktów normatywnych odznacza się racjonalnością. Wobec tego, treści zawarte przez ustawodawcę w aktach normatywnych należy interpretować tak, aby nie stały się one nieracjonalne (Tomasz Stawecki, Piotr Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, Wydawnictwo Beck, Warszawa 1998, str. 108-109). Skonkludować należy, iż jeśli wolą ustawodawcy byłoby nadanie terminowi „ misja publiczna” znaczenia „cel publiczny” , to przy założeniu jego racjonalności, powinien był on jasno określić , iż misja publiczna to cel publiczny w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Skoro jednak ustawodawca wskazane wyżej pojęcia wyraźnie rozróżnia, nadając im inne nazwy, to w ocenie Sądu Apelacyjnego brak jest argumentów wskazujących za tym, aby pojęciom tym na gruncie analizowanych aktów prawnych nadawać tożsame znaczenie. W stosunku do strony powodowej nie zachodzą więc okoliczności uzasadniające zmianę wysokości należnej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego z 3% na 1% ceny.

Odnosząc się natomiast do drugiego ze stawianych zarzutów tj. naruszenia art. 6 pkt 7 ugn podkreślić należy, iż powoływanie się na wskazywaną w zarzucie okoliczność dot. obronności stanowi niedopuszczalną zmianę powództwa w postępowaniu przed sądem odwoławczym(art. 383k.p.c.). Przede wszystkim jednak powołanie się przez stronę powodową w apelacji na wykonywanie przez nią zadań z zakresu obronności kraju uprawniających do zastosowania zmniejszonej stawki opłaty za użytkowanie wieczyste jest zmianą podstawy faktycznej powództwa określonego we wniosku z dnia 28 października 2010r. Podstawa ta nie była przedmiotem rozważana na etapie rozstrzygnięcia przez SKO w K. co jest warunkiem następczej dopuszczalności powództwa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2007r. sygn. akt IV CSK 326/07 LEX nr 485878) . Strona powodowa wyraźnie wskazywała, iż żądanie swoje wywodzi z faktu realizowania misji publicznej, którą utożsamiała z celem publicznym w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 6 pkt 10 ugn). Twierdzenia strony powodowej nie odnosiły się do realizacji celu obronności państwa, konsekwentnie też strona powodowa wyrażała żądanie (także w postępowaniu apelacyjnym) zastosowania wobec niej stawki w wysokości 1% a nie 0,3%. Na marginesie tylko więc trzeba zauważyć , że cel obronności i bezpieczeństwa państwa nie wynika z decyzji potwierdzającej nabycie prawa rzeczowego . Niepodobna przyjąć by był to cel podstawowy , z którym można wiązać podstawy określenia wysokości opłaty zgodnie z art. 73 ust. 1 ugn . W tym stanie rzeczy apelacja strony powodowej, wobec nietrafności podniesionych w niej zarzutów, podlegała oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c. O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 ust. 1 w zw. z art. 99k.p.c. i art. 391§1 k.p.c. Wysokość tych kosztów określono wg stawki wskazanej § 6 pkt 7 w zw. z §13 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz.U. 2002r. Nr 163 poz. 1348 ze zm).