

Wyrok z dnia 19 maja 2010 r., I CSK 591/09

Trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości – w rozumieniu art. 73 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) – powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została w użytkowanie wieczyste, następuje w wyniku decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego wzniesionego na tej nieruchomości.

Sędzia SN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Krzysztof Pietrzykowski

Sędzia SA Jan Futro

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa "J.W.C.H." S.A. w Z. przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi Miasta Stołecznego W. o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 19 maja 2010 r. skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2009 r.

oddalił skargę kasacyjną i zasądził od strony powodowej na rzecz pozwanego Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 5400 zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

W związku z oddaleniem przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie wniosku poprzednika prawnego strony powodowej o ustalenie, że podwyższenie z dniem 1 stycznia 2004 r. przez Prezydenta m.st. W. jako reprezentanta Skarbu Państwa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, położonej w W. przy ul. Ł. nr 13, jest nieuzasadnione, i złożeniem przez stronę powodową od orzeczenia tego Kolegium sprzeciwu, przed Sądem Okręgowym w Warszawie zawisła sprawa we wskazanym przedmiocie. W

sprawie tej wyrokiem z dnia 9 października 2009 r. Sąd Okręgowy w Warszawie powództwo oddalił.

Ustalił, że pozwany Skarb Państwa wypowiedział stronie powodowej z dniem 31 grudnia 2003 r. dotychczasową opłatę roczną za użytkowanie wieczyste, przyjmując, że powinna ona kształtować się w wysokości 3%, a nie 1% ceny spornej nieruchomości. Zgodnie z decyzją organu administracyjnego z dnia 28 maja 1999 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, na nieruchomości tej strona powodowa zaplanowała wzniesienie budynku mieszkalno-biurowego z garażem wielopiętrowym. Pozwolenie na budowę zostało wydane w dniu 7 września 2001 r., a decyzja o pozwoleniu na użytkowanie w dniu 27 kwietnia 2005 r. W decyzji tej powierzchnia użytkowa mieszkań została określona na 21 084,70 m², powierzchnia użytkowa lokali usługowych na 2681,80 m², a powierzchnia garaży na 9408,50 m². Oznacza to, że z po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie objęta sporem nieruchomości jest wykorzystywana w 63% na cele mieszkaniowe, a w 37% na cele usługowe. Sąd Okręgowy podkreślił, że jakkolwiek już z dniem 28 maja 1999 r. sporna nieruchomość została przeznaczona na cele mieszkaniowe, to jednak roczna opłata z tytułu jej użytkowania wieczystego do chwili wydania pozwolenia na użytkowanie powinna wynosić 3% ceny nieruchomości, nie zaś 1%. Tym samym Sąd nie podzielił stanowiska strony powodowej, że obniżona opłata powinna być pobierana z chwilą rozpoczęcia inwestycji. Uzasadniając swoje stanowisko, Sąd Okręgowy powołał się na art. 73 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 – dalej: "u.g.n.").

Strona powodowa wniosła apelację, którą Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 2 czerwca 2009 r. oddalił. Po zaakceptowaniu ustalonego przez Sąd pierwszej instancji stanu faktycznego, Sąd Apelacyjny uznał, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie, zgodnie bowiem z art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n., w odniesieniu do nieruchomości położonej w W. przy ul. Ł. nr 13, należało zastosować stawkę opłaty rocznej w wysokości 3%. Zaktualizowanie tej opłaty, poczynając od dnia 1 stycznia 2004 r., wobec skutecznego wypowiedzenia przez stronę pozwaną dotychczasowej opłaty, było więc uzasadnione, gdyż odpowiadało ówczesnemu przeznaczeniu gruntu. Zdaniem Sądu, mimo decyzji z dnia 7 września 2001 r. o pozwoleniu na budowę, nie doszło do trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości. Stan świadczący o takiej zmianie przeznaczenia gruntu stworzyła

dopiero decyzja o pozwoleniu na użytkowanie, którą wydano w dniu 27 kwietnia 2005 r.

Wyrok Sądu Apelacyjnego strona powodowa zaskarżyła skargą kasacyjną, w której zarzuciła naruszenie art. 73 ust. 2 u.g.n. przez przyjęcie, że trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości w rozumieniu tego przepisu następuje dopiero z wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, nie zaś z wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. (...) Wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasadność wypowiedzenia stronie powodowej przez stronę pozwaną z końcem 2003 r. dotychczasowej stawki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego należy oceniać w ścisłym związku z ówczesnym stanem faktycznym sprawy. Trzeba zatem wskazać, że w 2003 r. za sporny grunt pobierana była opłata według stawki 1%, w myśl zaś art. 72 ust. 3 pkt 4 u.g.n., taka preferencyjna stawka procentowa wchodzi w rachubę m.in. w odniesieniu do nieruchomości gruntowych oddanych na cele mieszkaniowe, natomiast zasadnicza stawka procentowa to stawka wielkości 3% (art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n.). Skarżąca zarzuciła błędne przyjęcie, że w okresie objętym żądaniem pozwu nie nastąpiła jeszcze trwała zmiana sposobu korzystania ze spornego gruntu, jakkolwiek już w dniu 7 września 2001 r. zostało wydane pozwolenie na budowę. W związku z powiązaniem tego zarzutu z twierdzeniem, że w wyniku takiego stanowiska doszło do naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 73 ust. 2 u.g.n., bliższej analizie należy poddać zwrot „trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości”, zgodnie bowiem z tym przepisem, 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.

Stosownie do art. 73 ust. 1 u.g.n., jeżeli nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste na więcej niż jeden cel, stawkę procentową opłaty rocznej przyjmuje się dla tego celu, który w umowie o oddanie w użytkowanie wieczyste został określony jako podstawowy. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że Sądy obu instancji zgodnie uznały, iż w razie wzniesienia budynku mieszkalno-usługowego ocena podstawowego przeznaczenia gruntu, a tym samym i stawki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, uzależniona jest od celu,

który przeważa. Uwzględniając regulację zawartą w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (Dz.U. Nr 112, poz. 1316 ze zm.), należy w odniesieniu do zabudowy dokonanej na spornej nieruchomości uznać, że chodzi tu o budynek mieszkalny, będący obiektem budowlanym, w którym co najmniej połowa całkowitej powierzchni jest wykorzystywana do celów mieszkaniowych. W okolicznościach sprawy jest to wielkość 63%, a więc przekraczająca połowę całkowitej powierzchni budynku. (...)

W analizowanym przepisie mowa jest o korzystaniu, które na gruncie prawa cywilnego oznacza używanie rzeczy i pobieranie z niej pożytków. Nie ma powodów do przyjęcia, że w art. 73 ust. 2 u.g.n. ustawodawca użył tego pojęcia w innym, swoistym sensie, dlatego należy uznać, iż chodzi o używanie nieruchomości w sposób odmienny od dotychczasowego. Trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości powodować ma przy tym zmianę celu, na który została oddana w użytkowanie wieczyste. Innymi słowy, zmianę przeznaczenia należy odróżnić od zmiany sposobu korzystania z nieruchomości.

Z tego założenia wynika, że w omawianej sytuacji nie wystarczy zmiana przeznaczenia gruntu wynikająca z uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub samo uzyskanie decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. W obu wypadkach pojawia się tylko możliwość określonego sposobu korzystania z nieruchomości, a żaden z tych aktów sam przez się nie prowadzi do zmiany – i to trwałej – sposobu korzystania z gruntu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2010 r., I CSK 210/09, nie publ.).

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd drugiej instancji trafnie przyjął, że również z wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę nie można łączyć trwałej zmiany przeznaczenia gruntu, skoro po uzyskaniu takiej decyzji inwestor może w ogóle nie przystąpić do realizacji budowy lub też przerwać wykonywanie robót budowlanych. Decyzja o pozwoleniu na budowę, chociaż zezwala na realizację zatwierdzonego projektu określonego obiektu budowlanego, nie nakłada na inwestora obowiązku przystąpienia do robót budowlanych i ich zakończenia. Trzeba zaznaczyć, że jeżeli termin rozpoczęcia robót lub przerwa przekroczy dwa lata, decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa (art. 37 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, jedn. tekst: Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.). Poza tym z inicjatywy inwestora może zostać wydana decyzja zmieniająca treść pozwolenia na budowę, np. może nastąpić modyfikacja zaplanowanego sposobu wykorzystania

budynku z mieszkalnego – z pewną częścią lokali użytkowych – na budynek, w którym mniej niż połowa jego ogólnej powierzchni będzie przeznaczona na cele mieszkaniowe, co będzie rzutować na klasyfikację przeznaczenia gruntu. Nie można więc podzielić stanowiska skarżącej, że przesłankę dokonania zmiany stawki procentowej stanowi ostateczna decyzja o udzieleniu zgody na budowę, będąca realizacją wcześniejszej decyzji dotyczącej warunków zabudowy. Z tych samych względów nie można zaakceptować zapatrywania, że trwałą zmianę sposobu korzystania z nieruchomości powoduje rozpoczęcie inwestycji budowlanej, także bowiem w tym wypadku wchodzi w rachubę prawna dopuszczalność zmiany pozwolenia na budowę nawet w trakcie realizacji inwestycji. Poza tym trudno mówić o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości, jeżeli prace budowlane mogą być przerwane, a nawet całkowicie zaniechane.

Zmiana sposobu korzystania z nieruchomości ma być trwała, a zatem nie przejściowa, tymczasowa lub okazjonalna. Trzeba też brać pod rozwagę, że ustawodawca w odniesieniu do przesłanki „trwałości” nie wprowadza jakichkolwiek kryteriów, które powinny zostać spełnione, co oznacza, że przesłankę tę należy obiektywizować, a zamiar użytkownika wieczystego ujmować w perspektywie daty zakończenia umowy użytkowania wieczystego.

Konstrukcja regulacji zawartej w art. 73 ust. 2 u.g.n. sprawia, że chodzi tutaj tylko o taką zmianę sposobu korzystania z gruntu, która powoduje zarazem „zmianę celu, na który nieruchomość została oddana”. W tym zakresie trzeba jednak uwzględnić wynikające z ustępu 3 ograniczenie, ponieważ musi to być jeden z celów wyszczególnionych w tym przepisie. Preferencyjną jednoprocentową stawką objęte są m.in. nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe (art. 72 ust. 3 pkt 4 u.g.n.). Należy także zwrócić uwagę, że w wypadku zmiany stawki procentowej – inaczej niż w wypadku oddawania gruntu w użytkowanie wieczyste – zmianę celu przesądza uprzednia zmiana sposobu korzystania z gruntu. To właśnie dokonana zmiana sposobu korzystania z gruntu świadczy o zmianie celu. Specyfiką omawianej sytuacji jest więc to, że cel mieszkaniowy ma wynikać z bieżącego, mieszkaniowego sposobu korzystania z gruntu. Wznoszenie budynku mieszkalnego na danym gruncie docelowo ukierunkowane jest na mieszkaniowe korzystanie z tego gruntu, jednakże nie oznacza, że takie korzystanie ma już miejsce. Dopiero z chwilą zakończenia robót budowlanych można mówić o zmianie sposobu korzystania z nieruchomości jako

czynności dokonanej. Rzecz jasna, zakończenie budowy należy oceniać w kontekście przepisów Prawa budowlanego, z których wynika, że z prawnego punktu widzenia stan budowy kończy się z chwilą dopuszczenia obiektu budowlanego do użytkowania (art. 54–60).

W rezultacie, odnosząc przytoczoną argumentację do ustalonego w sprawie stanu faktycznego, należy podzielić stanowisko Sądu Apelacyjnego, że przesłanka wskazująca na trwałą zmianę sposobu korzystania pojawiła się dopiero po wydaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie spornego budynku; innymi słowy, z tą chwilą powstała prawna możliwość rozpoczęcia przez skarżącą mieszkaniowego sposobu wykorzystywania nieruchomości.

Z tych względów Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną (art. 398¹⁴ k.p.c.).