



Sygn. akt IV CSK 333/11

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 marca 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

SSN Iwona Koper

w sprawie z powództwa „P.” Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w
S. i „D.” Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w S.
przeciwko Gminie Miasta G.

o ustalenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 22 marca 2012 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 29 grudnia 2010 r.,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od strony pozwanej na
rzecz powodów 1800 (tysiąc osiemset) zł tytułem zwrotu
kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Zaskarżonym przez pozwaną Gminę Miasta G. wyrokiem z dnia 29 grudnia 2010 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 25 czerwca 2010 r. oraz orzekł o kosztach postępowania.

W sprawie tej poczyniono następujące ustalenia. Powodowie „P.” spółka z o. o. w S. i „D.” spółka z o. o. w S. są użytkownikami wieczystymi gruntu obejmującego działkę nr 390/17 położonego w G. przy ul. G.[...] o powierzchni 257 m stanowiącego własność Gminy Miasta G. Ta nieruchomość gruntowa zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego została przeznaczona pod zabudowę usługowo-mieszkaniową.

Decyzją z dnia 31 grudnia 2008 r. Prezydent Miasta G. zatwierdził projekt budowlany i udzielił „P.” spółce z o. o. w S. pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem podziemnym na działkach nr 390/17, 390/19 i 393 obr. 89 przy ul. G. w G. Przed uzyskaniem pozwolenia na budowę użytkownik wieczysty wykonał prace zabezpieczające wykop po badaniach archeologicznych. Projekt dotyczący zabezpieczenia terenu był tak sporządzony, aby wykonane prace wykorzystać przy przyszłej budowie. We wrześniu 2008 r. na przedmiotowej nieruchomości stały już ściany fundamentowe piwnicy.

„P.” spółka z o.o. w S. i „D.” spółka z o.o. w S. wniosły o ustalenie stawki 1% za użytkowanie wieczyste działki nr 390/17 położonej w G. przy ul. G. [...] od dnia 1 stycznia 2009 r. oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

Wyrokiem z dnia 25 czerwca 2010 r. Sąd Okręgowy ustalił, że wysokość stawki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu obejmującego działkę nr 390/17 o powierzchni 257 m położonego w G. przy ul. G. [...] począwszy od dnia 1 stycznia 2009 r. wynosi 1% oraz orzekł o kosztach postępowania.

Rozpoznając apelację pozwanej Sąd Apelacyjny stwierdził, że Sąd I instancji dokonał w sprawie prawidłowych ustaleń faktycznych, które to ustalenia Sąd Apelacyjny przyjmuje za własne bez konieczności ich ponownego dokonywania.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 73 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Sąd Apelacyjny zauważył, że spór

dotyczący wykładni pojęcia „trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości”. Zdaniem Sądu II instancji, wbrew stanowisku skarżącej kwestia zaawansowania procesu realizacji inwestycji jest przy wykładni tego przepisu zbędna. Zgodnie z utrwalonym już orzecnictwem, zwłaszcza Sądu Apelacyjnego w Warszawie, ale także poglądem Sądu Najwyższego o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, można mówić już w chwilą wydania pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego, a nie dopiero po wybudowaniu takiego budynku i wydaniu pozwolenia na jego użytkowanie. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że w sprawie niniejszej wydana w dniu 31 grudnia 2008 r. decyzja udzielająca pozwolenia na budowę stała się prawomocna i ostateczna. Co więcej powódkom nie cofnięto pozwolenia na budowę.

Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że już przy zabezpieczeniu wykopu powstałego w związku z obowiązującymi badaniami archeologicznymi, powódki wykonały je tak, aby wykorzystać powstałe wykopy przy przyszłej budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem podziemnym oraz, że zamierzeniem inwestora od początku było zbudowanie budynku mieszkalnego. W konkluzji zatem uznać należy, że poprzez przystąpienie do budowy budynku mieszkalnego w 2008 r. i uzyskanie w dniu 31 grudnia 2008 r. pozwolenie na budowę budynku mieszkalnego nastąpiła trwała zmiana przeznaczenia gruntu.

W skardze kasacyjnej pozwana zarzuciła naruszenie prawa materialnego, tj.: błędną wykładnię art. 73 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i w konsekwencji błędne przyjęcie, że o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej zmianę celu, na który nieruchomość została oddana użytkownikowi wieczystemu można już mówić z chwilą wydania pozwolenia (nieprawomocnego) na budowę budynku mieszkalnego, a nie dopiero po wybudowaniu takiego budynku i wydaniu pozwolenia na użytkowanie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Istota sporu w rozpoznawanej sprawie sprowadza się do wykładni użytego w art. 73 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jeden. tekst: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm., dalej powoływana jako

u.g.n.) określenia „trwała zmian sposobu korzystania z nieruchomości”. Skarżąca Gmina Miasta G. zarzuciła w skardze kasacyjnej błędną wykładnię tego przepisu. Zdaniem skarżącej o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości w rozumieniu tego przepisu można mówić dopiero po wybudowaniu na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste budynku mieszkalnego i wydania pozwolenia na jego użytkowanie. Skarżąca wskazała, że podobny pogląd wyraził Sąd Najwyższy z wyroku z dnia 19 maja 2010 r. I CSK 591/09 (OSNC 2010/11/156).

Sąd Apelacyjny, w zaskarżonym wyroku uznał natomiast, że o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości, w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy, można mówić już z chwilą uzyskania pozwolenia na budowę i rozpoczęcia na gruncie prac zmierzających do wybudowania na nim budynku mieszkalnego. Takie stanowisko zostało także przyjęte w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2009 r. I CSK 109/09 (niepubl.) oraz w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 2010 r. V CSK 357/09 (OSNC 2010/11/152).

Wbrew stanowisku skarżącej powołane wyroki Sądu Najwyższego nie świadczą o rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego co do wykładni użytego w art. 73 ust. 2 u.g.n. określenia „trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości”. Literalna wykładnia powołanego przepisu nie daje żadnych podstaw do uznania, że istnieje jedno formalne kryterium przy pomocy, którego można przesądzić, o tym że mamy do czynienia ze zmianą sposobu korzystania z nieruchomości, która przybrała charakter trwały. Z art. 72 ust. 2 pkt 4 u.g.n. wynika, że zmniejszona 1% stawka opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego przysługuje za nieruchomości gruntowe oddane na cele mieszkaniowe. O tym, czy nieruchomość gruntowa jest przeznaczona na cele mieszkaniowe w danym roku, za który użytkownik wieczysty ma zapłacić opłatę roczną, można przesądzić biorąc pod uwagę zarówno formalne dokumenty dotyczące danej nieruchomości jak i okoliczności faktyczne, przede wszystkim zachowanie samego użytkownika wieczystego, które wskazuje czy korzysta on z nieruchomości na cele mieszkaniowe lub inne. Dopiero ocena, w konkretnym stanie faktycznym, zarówno decyzji administracyjnych odnoszących się do nieruchomości oraz czynności podejmowanych w stosunku do niej przez użytkownika wieczystego może dać odpowiedź na pytanie, czy nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania

z nieruchomości i jest ona w danym roku wykorzystywana już na cele mieszkalne. O tym, że ocena czy nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości decydują różne okoliczności przekonuje zróżnicowane na pozór orzecznictwo Sądu Najwyższego w tej sprawie.

W wyroku z dnia 19 maja 2010 r. I CSK 591/09 Sąd Najwyższy rozważał od kiedy można uznać, że nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości na której powstawał budynek, w którym miały być nie tylko lokale mieszkalne ale także użytkowe. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (Dz. U. Nr 112, poz. 1316 ze zm.) budynek uważany jest za mieszkalny gdy przynajmniej połowa jego całkowitej powierzchni jest wykorzystywana na cele mieszkaniowe. Nie można wobec tego stwierdzić, że uzyskanie pozwolenia na wybudowanie na danej nieruchomości budynku, w którym mają znajdować się lokale mieszkalne, będzie równoznaczne z trwałą zmianą sposobu korzystania z tego gruntu. Jeżeli bowiem w takim budynku mają być lokale mieszkalne i użytkowe, to brak wtedy po uzyskaniu zezwolenia na budowę podstaw do uznania, że mamy do czynienia z trwałą zmianą sposobu korzystania z gruntu. Fakt ten może zostać stwierdzony w sposób niepodważalny dopiero po zakończeniu budowy i wydaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynku. Trafny jest wobec tego wniosek, że w takim stanie faktycznym podstawy do uznania, że zaszła trwała zmiana sposobu korzystania z gruntu powstaną dopiero po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie budynku, bo dopiero wtedy można ocenić, czy rzeczywiście określone lokale mają charakter lokali mieszkalnych i czy ich powierzchnia jest większa od powierzchni lokali użytkowych, a tym samym możemy uznać, że grunt przeznaczony został na cele mieszkalne.

Z inną sytuacją mamy do czynienia, gdy na określonym gruncie użytkownik wieczysty uzyskuje pozwolenie na budowę domu, w którym mają być tylko lokale mieszkalne. Jeżeli oprócz tego użytkownik wieczysty podejmuje na tym gruncie prace związane z budową takiego domu, to fakty te wskazują, że grunt ten jest już wykorzystywany na cele mieszkalne. Decyzja o pozwoleniu na budowę nie nakłada na użytkownika wieczystego obowiązku przystąpienia do robót budowlanych. Może ona również w razie bezczynności użytkownika wieczystego wygasnąć po upływie

dwóch lat od dnia gdy roboty powinny zostać rozpoczęte lub gdy zostały przerwane (art. 37 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, jedn. tekst Dz. U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118 ze zm.). Dlatego dopiero ocena zachowania użytkownika wieczystego, który podjął na gruncie prace zmierzające do realizacji zatwierdzonego decyzją projektu, wskazuje, że grunt jest wykorzystywany na cele mieszkalne. O tym, czy mamy do czynienia z trwałą zmianą sposobu korzystania z gruntu decyduje ocena, jak w roku za który użytkownik stara się o zmniejszoną opłatę roczną wygląda zaawansowanie tych prac. Jeżeli są to planowo podejmowane działania zmierzające do zakończenia budowy domu mieszkalnego, to uznać należy, że nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z gruntu. Natomiast o takiej zmianie, pomimo wydania decyzji o pozwoleniu na budowę nie można mówić, gdy roboty budowlane na gruncie w ogóle nie zostały rozpoczęte, albo nastąpiła przerwa w ich realizacji trwająca dłużej niż rok. W takiej sytuacji chociaż można mówić o zmianie sposobu korzystania z gruntu, to niewątpliwie nie ma ona charakteru trwałego. Możliwość uzyskania opłaty rocznej w zmniejszonej wysokości pojawi się wtedy dopiero po zakończeniu budowy i uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego. Tak sposób rozumienia określenia „trwała zmian sposobu korzystania z nieruchomości” odnajdujemy w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2009 r. I CSK 109/09 (niepubl.) oraz w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 2010 r. V CSK 357/09 (OSNC 2010/11/152).

Wykładnia art. 73 ust. 2 u.g.n., która zmierza do tego, aby oceny użytych w tym przepisie określeń nie wiązać tylko z wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub pozwoleniu na użytkowanie budynku, ale brać pod uwagę zachowanie użytkownika wieczystego oraz okoliczności konkretnej sprawy, znajduje uzasadnienie nie tylko w literalnej wykładni tego przepisu, ale przemawiają za nią również ważne względy celowościowe. Z art. 72 ust. 2 pkt 4 u.g.n. wynika, że zmniejszona 1% stawka opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego przysługuje za nieruchomości gruntowe oddane na cele mieszkaniowe. Jeżeli okoliczności sprawy wskazują, że przez rok, za który użytkownik wieczysty stara się o opłatę według stawki preferencyjnej, na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę prowadzi on na gruncie prace zmierzające do wybudowania budynku

mieszkalnego i nic nie wskazuje na to, że prace te zostaną przerwane, to istnieją pełne podstawy do uznania, iż nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z gruntu. Jest on bowiem wykorzystywany na cele mieszkaniowe i nic nie wskazuje na to, że stan ten ma ulec zmianie. W takiej sytuacji odmowa przyznania użytkownikowi wieczystemu opłaty rocznej w wysokości 1% do czasu, aż uzyska decyzję o pozwoleniu na użytkowanie budynku, nie znajduje żadnego uzasadnienia. Z punktu sposobu w jaki grunt jest wykorzystywany nic się bowiem nie zmieniło przez czas, w którym trwały prace przy budowie domu ze stanem kiedy użytkownik wieczysty uzyskał pozwolenie na użytkowanie budynku. Wykorzystanie na cele mieszkaniowe gruntu nie może być utożsamiane z tym czy w budynku mieszkalnym mogą już zamieszkać mieszkańcy. Gdyby taka była wola ustawodawcy musiałoby to znaleźć wyrażne odzwierciedlenie w treści ustawy. Z art. 72 ust. 2 pkt 4 u.g.n. wynika zaś, że chodzi o przeznaczenie gruntu na cele mieszkaniowe, zaś z art. 73 ust.2 u.g.n. wymaga tylko stwierdzenia, że w ciągu roku za który ma być liczona opłata z tytułu użytkowania wieczystego według stawki obniżonej, rzeczywiście grunt był już wykorzystywany na ten cel ma stan taki ma charakter trwały. W tych, zapewne wyjątkowych wypadkach, gdyby pomimo podjęcia na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę prace zmierzające do ukończenia budynku mieszkalnego i jego zasiedlenia zostały wstrzymane na dłuższy czas, nie widać przeszkód, aby właściciel po stwierdzeniu tego stanu rzeczy, uznał, iż nastąpiła trwała zmiana przeznaczenia gruntu i użytkownik wieczysty powinien zapłacić opłatę roczną w wysokości 3%.

Proponowana w zaskarżonym orzeczeniu wykładnia art. 73 ust.2 u.g.n. znajduje, biorąc pod uwagę stan faktyczny ustalony w rozpoznawanej sprawie, pełne uzasadnienie. Chroni ona uprawnienie użytkownika wieczystego, który przystępując na podstawie pozwolenia na budowę do budowy budynku mieszkalnego, ma prawo do opłaty rocznej w wysokości zmniejszonej stawki. Skoro grunt niewątpliwie jest już wykorzystywany na cele mieszkaniowe, gdyż wznoszony jest na nim budynek mieszkalny, a nic nie wskazuje na to, że stan ten w najbliższym czasie ulegnie zmianie, to odmowa przyznania użytkownikowi wieczystemu za rok, w którym taki stan stwierdzono opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w wysokości 1% nie znajduje żadnych podstaw

prawnych. Taka wykładnia nie zagraża też interesom pozwanej jednostki samorządu terytorialnego, która gdyby opisany stan uległ jednak zmianie zawsze będzie mogła wrócić do opłaty wyższej. Gdyby zaś przyjąć wykładnię art. 73 ust. 2 u.g.n. proponowaną w skardze kasacyjnej, to pozbawiono by użytkownika wieczystego jego uprawnienia, które przyznaje mu ustawodawca w tym przepisie tylko na podstawie założenia, za którym nic nie przemawia, że sposób korzystania z gruntu przez użytkownika, polegający na rozpoczęciu, na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę wznoszenia budynku mieszkalnego nie ma jeszcze charakteru trwałego. Wymogu trwałości sposobu korzystania, o którym mowa w art. 73 ust. 2 u.g.n., nie można jednak pojmować w sposób absolutny. Należy bowiem zauważyć, że także już po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego nie jest wykluczone, aby został zmieniony sposób korzystania z lokali, które znajdują się w budynku i przeznaczenie więcej niż 50% jego powierzchni na cele inne niż mieszkaniowe. Idąc tym tropem, należałoby więc uznać, że nawet decyzja o pozwoleniu na użytkowanie nie stwarza podstaw do stwierdzenia, że grunt będzie trwale wykorzystywany na cele mieszkaniowe. Trwałą zmianę sposobu korzystania z gruntu, należy więc określać zawsze z uwzględnieniem całokształtu okoliczności dotyczących tego w jaki sposób grunt ten jest wykorzystywany oraz ustalając jaki jest stopień prawdopodobieństwa, że wykorzystywanie gruntu na cele mieszkalne nie ulegnie zmianie w przeciągu najbliższych lat. Decyzja o pozwoleniu na korzystanie z obiektu budowlanego może być wymagana tylko wtedy, gdy z decyzji o pozwoleniu na budowę nie wynika jeszcze w sposób dostatecznie pewny, na jakie cele będzie wykorzystywana powierzchnia tego obiektu. W innych sytuacjach decyzja taka potwierdza tylko, to co już nastąpiło wcześniej, tzn. że grunt oddany w użytkowanie wieczyste był już wykorzystywany na cele mieszkalne, w ten sposób, że użytkownik wieczysty podjął na nim prace zmierzające do wybudowania na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę domu mieszkalnego. Stwierdzenie, że w takim przypadku grunt oddany w użytkowanie wieczyste nie jest już wykorzystywany na cele mieszkalne nie znajduje żadnego uzasadnienia, gdyż przepisy u.g.n. nie wprowadzają wymogu, aby przez korzystanie z gruntu na cele mieszkalne rozumieć dopiero taką sytuację, gdy na tym gruncie stoi budynek już gotowy do zamieszkania. W szczególności nie

widać powodów, aby nie przyznawać użytkownikowi wieczystemu prawa do opłaty rocznej w wysokości 1% już od roku, w którym na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę trwają na tym gruncie prace związane z wznoszeniem budynku mieszkalnego.

Mając na uwadze, że zarzut naruszenia prawa materialnego podniesiony w skardze kasacyjnej nie zasługuje na uwzględnienie Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., orzekł jak w sentencji.