



Sygn. akt II CSK 297/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 maja 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marian Kocon (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Monika Koba

SSN Roman Trzaskowski

Protokolant Agnieszka Łuniewska

w sprawie z powództwa A. Spółki Akcyjnej w P.
przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta P.
o ustalenie,
po rozpoznaniu na rozprawie
w Izbie Cywilnej w dniu 15 maja 2019 r.,
skargi kasacyjnej pozwanego Skarbu Państwa
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 16 listopada 2017 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyła zaskarżony wyrok w pkt II (drugim) i IV (czwartym) i w
tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu w (...) do
ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w P. wyrokiem z dnia 28 maja 2015 r. ustalił, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego bliżej określonej nieruchomości gruntowej położonej w P. przy ulicy K., dokonana przez pozwanego oświadczeniem z dnia 10 lutego 2008 r., jest uzasadniona do kwoty 297270 zł poczynając od 2011 r., a Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 16 listopada 2017 r. obniżył tę kwotę do wysokości 229060 zł.

W sprawie ustalono, że powód A. S.A. z siedzibą w P. jest użytkownikiem wieczystym nieruchomości gruntowej, której dotyczy żądanie pozwu, stanowiącej własność pozwanego Skarbu Państwa. Dla tej nieruchomości brak jest aktualnego planu miejscowego przeznaczenia. Nieruchomość ta położona jest, według obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta P. uchwalonego uchwałą Nr (...)/2008 Rady Miasta P. z dnia 18 stycznia 2008 r., na terenie zabudowy śródmiejskiej, zwartej, średniowysokiej, o funkcji usługowej, centro twórczej i ogólnomiejskiej oraz mieszkaniowej wielorodzinnej. W dniu 28 września 2007 r. została wydana decyzja Prezydenta Miasta P. o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego z usługami, w tym salon samochodowy i myjnia. Sposób wykorzystania nieruchomości przez powódkę mieści się w ramach zakreślonych przez Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta P., natomiast nie odpowiada decyzji o warunkach zabudowy.

Oświadczeniem z dnia 10 lutego 2008 r. Prezydent Miasta P. wypowiedział powodowi dotychczasową wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w kwocie 107.202 zł i zaproponował przyjęcie od 1 stycznia 2009 r. opłaty rocznej w wysokości 333.830,01 zł.

Powód zakwestionował oświadczenie o określeniu nowej stawki opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości. Orzeczeniem z dnia 15 lutego 2011 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w uwzględnieniu jego wniosku ustaliło tę opłatę roczną za rok 2009 i lata kolejne w dotychczasowej wysokości. Pozwany wniósł w terminie sprzeciw od tego orzeczenia.

Sąd Okręgowy ustalił na podstawie opinii biegłego B. H., że wartość rynkowa nieruchomości oddanej powodowi w użytkowanie wieczyste, według której powinna być naliczona opłata obciążająca powoda, wynosi 9.909.000 zł, natomiast Sąd Apelacyjny opinii tego biegłego nie podzielił i w oparciu o opinię (operat) biegłej A. S. tę wartość ustalił na 7.635.000 zł. Operat sporządzony przez tą biegłą został pozytywnie zweryfikowany przez Komisję Arbitrażową Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych (dalej „Komisja”). Stanowisko Komisji w ocenie Sądu zostało wyczerpująco umotywowane.

Na gruncie tych ustaleń Sąd Apelacyjny uznał, że art. 154 ust. 2 u.g.n. nie pozwala stwierdzić, czy w razie istnienia zarówno studium, jak i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, należy uwzględniać przeznaczenie nieruchomości wynikające ze studium, czy z decyzji. W świetle obu aktów nieruchomość mogła być w czasie aktualizacji wykorzystywana zarówno na cele usługowe, jak i mieszkaniowe, co niewątpliwie miało wpływ na jej atrakcyjność i wartość. Okoliczność tę biegła A. S. uwzględniła w wycenie. Z opinii biegłej bowiem wynika, że „równoważyła” aktualny stan nieruchomości z możliwym w świetle prawa jej wykorzystaniem. Dowód z tej opinii, zweryfikowanej przez Komisję, sporządzonej rzetelnie i profesjonalnie, daje podstawę do ustalenia, że w chwili aktualizacji opłaty rocznej, czyli w dniu 4 listopada 2008 r., nieruchomość powoda miała wartość 7.635.000 zł.

Skarga kasacyjna powoda - oparta na obu podstawach z art. 398³ k.p.c. zawiera zarzut naruszenia art. 227, 278 § 1, 279, 286 k.p.c., art. 77 ust. 1 i 2a, 79 ust. 5 i 8 w zw. z art., 154 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U.2018, poz. 2204 ze zm., dalej: u.g.n.), art. 159 u.g.n., § 28 ust. 1-5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. 2004, Nr 207, poz. 22109 ze zm., dalej: „rozporządzenie z dnia 21 września 2004 r.”), i zmierza do uchylenia tego wyroku oraz oddalenia apelacji powoda, bądź przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Istota zarzutów skargi kasacyjnej sprowadza się do kwestionowania wartości

nieruchomości gruntowej wieczysto użytkowanej, której dotyczy żądanie pozwu, ustalonej na podstawie opinii biegłej A. S., a w konsekwencji wysokości świadczenia z tytułu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, którą skarżący ma zapłacić.

Źródła obowiązku świadczenia opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości należy upatrywać przede wszystkim w ustawie o gospodarce nieruchomościami i także na jej podstawie odtworzyć podstawowe zasady rządzące ich wysokością. W świetle art. 72 ust. 1 u.g.n. opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej określonej zgodnie z art. 67 u.g.n, a zatem na podstawie wartości tej nieruchomości obliczonej z uwzględnieniem przepisów zawartych w dziale IV - wycena nieruchomości, rozdziale 1 - określenie wartości nieruchomości, art. 149 i n.u.g.n.

Z art. 150 ust. 1 i 2 oraz art. 151 ust. 1 u.g.n. wynika, że wycena nieruchomości ma doprowadzić do określenia m.in. jej wartości rynkowej, a tę ustala się dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu i stanowi ją najbardziej prawdopodobna ich cena możliwa do uzyskania na rynku, określona z uwzględnieniem cen transakcyjnych. Wartość rynkową nieruchomości określa się przy zastosowaniu podejścia porównawczego lub dochodowego, a gdy nie można ich zastosować, to w podejściu mieszanym (art. 152 ust. 3 u.g.n.). Poszczególne podejścia do wyceny nieruchomości ustawodawca zdefiniował w art. 153 u.g.n., a w art. 154 ust. 1 u.g.n. pozostawił rzeczoznawcy majątkowemu dokonanie wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości, przy uwzględnieniu m. innymi: celu wyceny, rodzaju i położenia nieruchomości, przeznaczenia w planie miejscowym, a w przypadku jego braku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, stanu nieruchomości oraz dostępnych danych o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych.

W § 28 ust. 1 rozporządzenia z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, wydanego na podstawie art. 159 u.g.n. ustawodawca o tyle sprecyzował tę regulację na potrzeby aktualizowania

opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, że wskazał na konieczność zastosowania w takim przypadku podejścia porównawczego, z odwołaniem się do cen sprzedaży nieruchomości, jako przedmiotu prawa własności. Według art. 153 ust. 1 u.g.n. podejście takie polega na określeniu wartości nieruchomości przy założeniu, że odpowiada ona cenom, jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które były przedmiotem obrotu rynkowego. Ceny te koryguje się ze względu na cechy różniące nieruchomości podobne od nieruchomości wycenianej oraz uwzględnia się zmiany poziomu cen wskutek upływu czasu.

Podstawą do wyceny ma być stan nieruchomości i ceny na dzień aktualizacji opłaty z tytułu jej oddania w użytkowanie wieczyste z uwzględnieniem celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. Według definicji ustalonej w art. 4 pkt 17 u.g.n. „stan nieruchomości”, to stan jej zagospodarowania, stan prawny, stan techniczno-użytkowy, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, a także stan otoczenia nieruchomości, w tym wielkość, charakter i stopień zurbanizowania miejscowości, w której nieruchomość jest położona. Jak z powyższego wynika, na "stan nieruchomości" składa się wiele opisujących go i współzależnych czynników, zarówno prawnych, jak i faktycznych. Zupełnie podobne czynniki należy zresztą brać pod uwagę przy poszukiwaniu nieruchomości podobnych, w relacji do których należy oszacować wartość nieruchomości podlegającej wycenie (art. 4 pkt 16 u.g.n.). "Stanu nieruchomości" koniecznego do stwierdzenia w celu oszacowania jej wartości nie tworzą zatem tylko okoliczności determinowane prawem, bo równie silnie wpływają na niego czynniki faktycznie decydujące o jej atrakcyjności rynkowej oraz cechy otoczenia, w jakim nieruchomość się znajduje, i to zarówno prawne, jak i faktyczne. Skoro w art. 154 ust. 1 u.g.n. "przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym" wymieniane jest obok "stanu nieruchomości", to przyjąć trzeba, że nie są to synonimy, a na potrzeby stosowania tego przepisu treść obu tych pojęć trzeba ustalać rozłącznie. Oznaczenie "przeznaczenia nieruchomości" - zgodnie z art. 154 ust. 2 u.g.n. - powinno natomiast nastąpić na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w jego braku - na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W przypadku braku studium

lub decyzji, uwzględnia się faktyczny sposób użytkowania nieruchomości (art. 154 ust. 2 i 3 u.g.n.).

W świetle postanowień ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem wstępnym dla planu zagospodarowania przestrzennego, opracowywanym w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Charakter prawny tego aktu nie jest jednoznaczny i łatwy do określenia. Ustawodawca wyraźnie jednak odstąpił od nadania mu cech aktu prawa miejscowego, a poza tym zastrzegł, że ustalenia studium są wiążące, ale dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 1, 4 i 5 u.p.z.p.). Tymczasem ustalenia przyjęte w decyzjach o warunkach zabudowy wydanych dla nieruchomości w obszarze objętym studium wiążą wprawdzie wyłącznie w relacjach między organem administracji publicznej a stroną, na rzecz której wydano decyzję, ale stosunkowo łatwo mogą być przeniesione na inne podmioty (art. 63 ust. 5 u.p.z.p.). Uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie ma też znaczenia dla obowiązywania wydanych wcześniej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego dla nieruchomości położonych w obszarze nim objętym.

Jak już wskazano, w art. 154 ust. 2 u.g.n. ustawodawca - na potrzeby ustalenia treści pojęcia "przeznaczenie nieruchomości", którego na gruncie art. 154 ust. 1 u.g.n. nie należy utożsamiać z jej "stanem" (definiowanym w art. 4 pkt 17 u.g.n. z pominięciem odwołania się do pojęcia "przeznaczenie nieruchomości") - odsyła do planu zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku - do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W świetle poczynionych wyżej uwag na temat charakteru każdego z tych aktów, nie sposób jest twierdzić, że ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego silniej i trwalej determinują przeznaczenie nieruchomości niż wydane w odniesieniu do niej decyzje o warunkach zabudowy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2014 r. V CSK 1/14, nie publ.).

Zasadnie przeto zarzucił skarżący, że Sąd Apelacyjny aprobowując opinię biegłej A. S. w istocie rzeczy uznał, z naruszeniem art. 154 ust. 2 u.g.n., iż w sytuacji, gdy istnieje zarówno studium, jak i decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, należy uwzględnić akt o charakterze bardziej ogólnym, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Sąd Apelacyjny ponadto uznał, że przy wycenie nieruchomości gruntowej nie podlega uwzględnieniu cel, na który została ona oddana w użytkowanie wieczyste. Wyszedł z założenia, że zmiana rozporządzenia z dnia 21 września 2004 r. poprzez nakazanie uwzględnienia przy wycenie nieruchomości także celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, nastąpiła już po wypowiedzeniu przez skarżącego dotychczasowej opłaty rocznej. Wyrażając ten pogląd Sąd Apelacyjny pominął, co już wskazano, że źródłem obowiązku świadczenia opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości jest ustawa o gospodarce nieruchomościami i także na jej podstawie należy odtworzyć podstawowe zasady rządzące ich wysokością. Rozporządzenie z dnia 21 września 2004 r. zostało wydane na podstawie i w granicach upoważnienia udzielonego w art. 159 tej ustawy. Hierarchiczne powiązanie tego rozporządzenia z ustawą o gospodarce nieruchomościami wymaga, by jego unormowanie było zgodne z tą ustawą. Do zmiany rozporządzenia z dnia 21 września 2004 r. nie doszło w następstwie zmiany przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, a to oznacza, że jej przepisy zakładają potrzebę uwzględnienia celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste przy ustalaniu jej wartości dla określenia stawek opłaty rocznej. Niepodobna pominąć, że podług art. 29 ust. 1 u.g.n. w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się okres użytkowania wieczystego zależnie właśnie od celu, na który nieruchomość gruntowa zostaje oddana w użytkowanie wieczyste.

Reasumując, Sąd Apelacyjny błędnie uznał, że przy wycenie nieruchomości gruntowej, której dotyczy pozew, nie podlega uwzględnieniu cel, na który została ona oddana w użytkowanie wieczyste.

Normy konkretne, wiążące w relacjach między stronami wynikają także z ich ustaleń prowadzących do zawarcia umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie

wieczyste. W relacjach między podmiotami, które łączy stosunek użytkowania wieczystego jest to podstawowy sposób wyznaczenia zasad zagospodarowania nieruchomości. Innym natomiast zagadnieniem jest, że w ustaleniach zaskarżonego wyroku nie ma mowy o tym, na jakiej podstawie powstało użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej, której dotyczy postępowanie, czy była to umowa i czy określono w niej cel ustanowienia tego prawa.

Z tych przyczyn, Sąd Najwyższy orzekł, jak w wyroku.

jw