



Sygn. akt II CSK 532/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 września 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Karol Weitz (przewodniczący)
SSN Monika Koba (sprawozdawca)
SSN Roman Trzaskowski

w sprawie z powództwa Przedsiębiorstwa Produkcyjno - Usługowego
i Handlowego "A." Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w P.
przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta P.
o ustalenie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 12 września 2018 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyła zaskarżony wyrok w części zmieniającej wyrok Sądu I
instancji (punkt I) oraz rozstrzygającej o kosztach postępowania
apelacyjnego (punkt III) i w tym zakresie przekazuje sprawę
Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania,
pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 9 października 2014 r. Sąd Okręgowy w P. ustalił, że wysokość opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa położonej w P. przy ul. W. stanowiącej działkę nr 14/8 o powierzchni 11.348 m², dla której Sąd Rejonowy w P. prowadzi księgę wieczystą nr (...), od dnia 1 stycznia 2010 r. i za lata kolejne, aż do ponownej aktualizacji, wynosi 278.480 zł, oddalając powództwo w pozostałym zakresie.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że decyzją Wojewody (...) z dnia 18 stycznia 1995 r. nieruchomość objęta sporem, będąca wówczas w zarządzie Zakładów Metalurgicznych „P.” w P. (dalej: „P.”) stała się z dniem 5 grudnia 1990 r. przedmiotem użytkowania wieczystego tego przedsiębiorstwa. Jednocześnie „P.” została zobowiązana do uiszczania opłat rocznych za użytkowanie wieczyste w kwocie 62.112,02 starych złotych. W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, że kwotę należnych opłat rocznych ustalono na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm. – dalej: „u.g.g.w.n.”). W piśmie z dnia 20 września 2000 r. Prezydent Miasta P. wypowiedział A. Spółce Akcyjnej w P. i E. spółce z ograniczoną odpowiedzialnością w P. obowiązującą opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego i zaoferował przyjęcie nowej opłaty w wysokości 62.300,52 zł, jako iloczynu stawki 3% od wartości nieruchomości ustalonej na kwotę 2.076.768 zł. Z kolei w piśmie z dnia 17 grudnia 2009 r. wypowiedział powódce Przedsiębiorstwu Produkcyjno-Usługowo-Handlowemu A. spółce z ograniczoną odpowiedzialnością w P. obowiązującą opłatę roczną w wysokości 62.300,52 zł i zaproponował przyjęcie nowej opłaty w wysokości 361.853,67 zł od dnia 1 stycznia 2010 r., którą obliczono jako iloczyn stawki 3% od wartości nieruchomości ustalonej na kwotę 12.061.789,00 zł.

We wniosku z dnia 18 stycznia 2010 r. skierowanym do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P. (dalej: „SKO”) powódka wniosła o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej jest uzasadniona w innej wysokości z uwagi na to, że dla

obliczenia wysokości opłaty zastosowano stawkę procentową w wysokości 3%, podczas gdy należało zastosować stawkę w wysokości 1%. Na skutek wniosku powódki SKO orzeczeniem z dnia 15 marca 2010 r. ustaliło opłatę roczną za rok 2010 i kolejne lata, aż do ponownej aktualizacji w wysokości 62.300,52 zł. Od orzeczenia tego sprzeciw wniósł pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta Miasta P.

Nieruchomość stanowiąca działkę nr 14/8 zlokalizowana jest we wschodniej części miasta P., stosunkowo blisko centrum, w narożniku ulic W. i K., które zapewniają jej dostęp do drogi publicznej. Cechuje się dobrą dostępnością komunikacyjną. Obszar lokalizacji uzbrojony jest w sieci infrastruktury technicznej: wodociągową, kanalizacyjną, energii elektrycznej, gazową i telefoniczną. W rejonie lokalizacji wzajemnie przenika się funkcja mieszkaniowa, rekreacyjna, usługowa i przemysłowa. Główną formą zagospodarowania terenów mieszkaniowych jest zabudowa jednorodzinna. W dalszym sąsiedztwie zlokalizowane są także nieruchomości pełniące funkcję produkcyjno-magazynową oraz usługową.

W dniu 17 grudnia 2009 r. nieruchomość była niezabudowana, niezagospodarowana, nieuzbrojona, porośnięta roślinnością. W tej dacie dla rejonu lokalizacji nieruchomości nie obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta P., zatwierdzonym uchwałą Rady Miasta P. z dnia 23 listopada 1999 r., zmienionym uchwałą z dnia 10 lipca 2003 r. i z dnia 18 stycznia 2008 r., większa część działki nr 14/8 położona była na terenie zabudowy średniowysokiej, mieszkaniowej wielorodzinnej blokowej i kwartałowej z dopuszczeniem terenów zabudowy niskiej, mieszkaniowej jednorodzinnej. Mniejsza jej część była zlokalizowana w terenie ulic K. i W. Wartość rynkowa prawa własności nieruchomości na dzień aktualizacji opłaty rocznej (w dniu 17 grudnia 2009 r.) wynosiła 9.282.664.000 zł.

Decyzją o warunkach zabudowy z dnia 16 maja 2007 r. Prezydent Miasta P. ustalił warunki zabudowy przedmiotowej nieruchomości dla inwestycji polegającej na budowie zespołu mieszkalno-usługowego wraz z wielokondygnacyjnym parkingiem podziemnym, drogami dojazdowymi, wjazdami i dojazdami, dojściami i

małą architekturą. Natomiast decyzją z dnia 4 lipca 2008 r. zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę wyżej opisanej inwestycji budowlanej.

Do dnia 17 lipca 2012 r. strona powodowa na części nieruchomości wykonała ogrodzenie z blachy trapezowej celem zabezpieczenia placu budowy, przyłącza wodociągowe, których realizacja zakończyła się w maju 2012 r., przyłącza do kanalizacji sanitarnej, pierwsze zrealizowane w czerwcu 2011 r., drugie w maju 2012 r. oraz sieć kanalizacji deszczowej, której montaż rozpoczęto w grudniu 2010 r.

Sąd Okręgowy wskazał, że uwzględniając treść art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. U. z 2018, poz. 121 ze zm., dalej: „u.g.n.”) wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego jest uzależniona od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana i wynosi m.in.: za nieruchomości gruntowe oddane na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych oraz działalność sportową – 1% ceny, a za pozostałe nieruchomości gruntowe – 3% ceny. W ocenie Sądu Okręgowego brak jest podstaw do przyjęcia, że w dacie aktualizacji opłaty, tj. w dniu 17 grudnia 2009 r. nieruchomość była wykorzystywana przez powódkę na cele mieszkaniowe. Podkreślił, że o ile powódka podjęła działania zmierzające do realizacji inwestycji budowlanej – budowy domów wielorodzinnych, o tyle w dacie aktualizacji opłaty nie wykorzystywała nieruchomości na cele mieszkaniowe. Nieruchomość była wówczas niezabudowana, niezagospodarowana, porośnięta roślinnością. Powódka nie wykazała, by doszło do trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości. Wobec tego zdaniem Sądu Okręgowego winna mieć zastosowanie stawka 3% zgodnie z art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n. Natomiast żądanie powódki zaliczenia wartości nakładów poniesionych na budowę urządzeń infrastruktury na poczet różnicy między opłatą dotychczasową, a opłatą zaktualizowaną nie zostało uwzględnione, ponieważ w dacie wypowiedzenia wysokości dotychczasowej opłaty, nakłady te jeszcze nie istniały.

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 23 kwietnia 2015 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego, w ten sposób, że opłatę roczną z tytułu użytkowania

wieczystego ustalił za 2010 r. w kwocie 124.601,04 zł, za 2011 r. i 2012 r. w kwotach po 201.540,52 zł, a poczynawszy od dnia 1 stycznia 2013 r. po 278.480 zł i odrzucił pozew w części dotyczącej zmiany stawki procentowej, a w pozostałej części apelację oddalił.

Sąd drugiej instancji podzielił stanowisko Sądu Okręgowego w przedmiocie skuteczności oddania gruntu w użytkowanie wieczyste wraz z ustaleniem z tego tytułu opłaty rocznej oraz w kwestii braku podstaw do uwzględnienia żądania zaliczenia nakładów na poczet nowej opłaty aktualizacyjnej. Odmienne natomiast ocenił kwestię dopuszczalności drogi sądowej co do żądania zmiany stawki procentowej oraz w odniesieniu do ustalenia wysokości opłaty rocznej za lata 2010 – 2012.

Przyjął, że w decyzji z dnia 18 stycznia 1995 r. został określony cel w związku z którym nieruchomości została oddana w użytkowanie wieczyste, jak również wskazano stawkę procentową (3%), która była stosowana przy kolejnych aktualizacjach. W konsekwencji uznał, że do zmiany stawki procentowej mają zastosowanie zasady określone w art. 78 – 81 u.g.n. w zw. z art. 73 ust. 2 u.g.n., a nie 221 ust. 2 i 3 u.g.n., a skoro powódka nie wystąpiła z wnioskiem o zmianę stawki procentowej i nie wyczerpała drogi administracyjnej to pozew w części dotyczącej żądania zmiany stawki procentowej podlegał odrzuceniu.

Wyrokiem z dnia 20 maja 2016 r. Sąd Najwyższy na skutek skargi kasacyjnej obu stron uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego i przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy uznał, że powołanie się w decyzji stwierdzającej powstanie prawa użytkowania wieczystego na art. 40 ust. 3 u.g.g.w.n. oznacza, że stawka procentowa opłaty została wówczas ustalona na 3% i taką też stawkę stosowano w ramach kolejnych aktualizacji opłaty rocznej, co jest wiążące dla nabywcy prawa użytkowania wieczystego. W konsekwencji, powódka, aby doprowadzić do wszczęcia procedury zmiany tak ustalonej stawki procentowej powinna wystąpić ze stosownym wnioskiem w trybie art. 81 w zw. z art. 73 ust. 2 u.g.n. Mając jednak na względzie, że wysokość zastosowanej przez pozwaną stawki procentowej powódka zakwestionowała w odwołaniu od wypowiedzenia dotychczasowej wysokości opłaty

rocznej, a SKO odniosło się do tej kwestii merytorycznie, tryb postępowania administracyjnego uznał za zachowany, a odrzucenie pozwu w tym zakresie po prawie czterech latach od skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego za nietrafne.

Nadto wskazał, że sądy obu instancji przyjęły jako podstawę do ustalenia wysokości opłaty rocznej wartość nieruchomości jako przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i jednocześnie zastosowały stawkę 3%. Zaakcentował, że w decyzji stwierdzającej powstanie prawa użytkowania wieczystego, przyjęcie stawki 3% wiązało się z przeznaczeniem kompleksu nieruchomości, w skład których wchodziła działka nr 14/8 do działalności produkcyjnej i administracyjnej przedsiębiorstwa. Stąd też stawka na poziomie 3% powinna być odnoszona do wartości tej nieruchomości o takim przeznaczeniu, jak w powołanej decyzji. Z kolei przyjęcie wartości nieruchomości o przeznaczeniu pod zabudowę mieszkaniową wyklucza zastosowanie stawki 3%, ponieważ pozostaje to w sprzeczności z treścią zarówno decyzji z dnia 18 stycznia 1995 r., jak i przepisów art. 72 ust. 3 pkt 4 i 5 u.g.n. Zdaniem Sądu Najwyższego powyższe sprzeczności nie zostały wyjaśnione przez Sąd drugiej instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 9 lutego 2017 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że ustalił, iż wysokość opłaty z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości objętej sporem od dnia 1 stycznia 2010 r. i za kolejne lata aż do ponownej aktualizacji, wynosi 92.826,64 zł.

Podzielając ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy i czyniąc je podstawą również własnego rozstrzygnięcia, nie podzielił jego rozważań prawnych. Wskazał, że Sąd pierwszej instancji przyjmując jako podstawę do ustalenia wysokości opłaty rocznej wartość nieruchomości jako przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną jednocześnie zastosował stawkę 3%, podczas gdy zgodnie z art. 72 ust. 3 pkt 4 u.g.n. w przypadku nieruchomości oddanych na cele mieszkaniowe stawka procentowa wynosi 1%. Dostrzegł, że nawet pozwany oferując powódce nową opłatę z tytułu użytkowania wieczystego oparł się na

operacie szacunkowym, w którym wartość nieruchomości została określona przy założeniu, że jest ona przeznaczona na cele mieszkaniowe.

Podniósł, że powódka, domagając się zmiany stawki procentowej winna była wykazać, że przed datą wypowiedzenia dotychczasowej opłaty doszło do zmiany celu, na jaki grunt został oddany w użytkowanie wieczyste. Jego zdaniem w okolicznościach sprawy niewątpliwie zmiana taka miała miejsce. Stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy przed Sądem drugiej instancji (26 stycznia 2017 r.) wskazuje bowiem, że na nieruchomości zostały posadowione budynki mieszkalne, a osoby fizyczne – kontrahenci obecnego użytkownika wieczystego – „S.” Spółki Akcyjnej w S., ujawnili swoje roszczenia o wyodrębnienie lokali mieszkalnych i przeniesienie prawa własności tych lokali w księdze wieczystej nieruchomości. Fakt zatem, że realizacja inwestycji polegającej na wybudowaniu budynków mieszkalnych wielorodzinnych dobiegła końca jest bezsporny między stronami postępowania. Zaznaczył, że odmienną kwestią jest potrzeba przesądzenia, od kiedy nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości. W ocenie Sądu Apelacyjnego zgromadzony w sprawie materiał dowodowy pozwala na przyjęcie, że w dniu 17 grudnia 2009 r. istniały podstawy do zastosowania stawki procentowej przewidzianej w art. 72 ust. 3 pkt 4 u.g.n. Przemawia za tym uzyskanie przed tym dniem przez użytkownika wieczystego ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy (16 maja 2007 r.), a następnie pozwolenia na budowę obejmującego zespół budynków mieszkalno-usługowych z dominacją funkcji mieszkaniowej (4 lipca 2008 r.). Decyzja ta stanowiła przedmiot cesji na następcę prawnego powódki, który zrealizował inwestycję. W konsekwencji stwierdził Sąd, że istnieją podstawy do uznania, że z chwilą gdy decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna, nastąpiła zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, a w rezultacie doszło do trwałej zmiany celu użytkowania wieczystego. W przekonaniu Sądu Apelacyjnego przemawia za tym okoliczność, że w rezultacie wydanych decyzji o warunkach zabudowy i pozwolenia na budowę, mimo pewnych przestojów, ostatecznie budynki mieszkalne zostały wybudowane.

Mając zatem na względzie, że wartość nieruchomości w dacie aktualizacji wynosiła 9.282.664 zł, wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego poczynawszy od 1 stycznia 2010 r. i za lata następne Sąd Apelacyjny ustalił na

92.826,64 zł. Wobec zajętego stanowiska, nie znalazł podstaw do przeprowadzenia dowodów zawnioskowanych przez strony w toku postępowania apelacyjnego.

Od powyższego rozstrzygnięcia skargę kasacyjną złożył pozwany, zaskarżając wyrok w części, tj. w pkt I i III, zarzucając naruszenie prawa materialnego, tj. art. 73 ust. 2 zd. 1 w zw. z art. 72 ust. 3 pkt 4 u.g.n., art. 73 ust. 2 zd. 1 u.g.n. w zw. z art. 73 ust. 2a pkt 1 w zw. z art. 72 ust. 3 pkt 4 i 5 u.g.n., art. 78 ust. 1 w zw. z art. 79 ust. 5 i 8 w zw. z art. 73 ust. 2 w zw. z art. 72 ust. 3 pkt 4 u.g.n., a także art. 77 ust. 1 zd. 2 i ust. 3 w zw. z art. 73 ust. 2 i art. 72 ust. 3 pkt 4 i 5 u.g.n. w zw. z § 28 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2004, nr 207, poz. 2109) oraz przepisów postępowania, tj. art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., a także art. 227 w zw. z art. 217 § 1 i 2 k.p.c. w brzmieniu sprzed dnia 3 maja 2012 r. w zw. z art. 278 § 1 w zw. z art. 286 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się konsekwentnie, że naruszenie art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. może być zarzucane w skardze kasacyjnej tylko wyjątkowo, gdy wady uzasadnienia uniemożliwiają dokonanie kontroli kasacyjnej z uwagi na jego sporządzenie w sposób nie pozwalający na zorientowanie się w przyczynach natury faktycznej i prawnej, które legły u podstaw rozstrzygnięcia (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2000 r., I CKN 272/00, nie publ., z dnia 14 listopada 2000 r., V CKN 1211/00, nie publ. oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2013 r., III CSK 293/12, OSNC 2012, nr 12, poz. 148). Sytuacja taka w rozpoznawanej sprawie nie zaistniała. Sąd Apelacyjny dostatecznie wyjaśnił swoje stanowisko i dzieląc ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego przyjął, że decyzja o pozwoleniu na budowę dotyczyła budowy zespołu mieszkalno-usługowego z wielokondygnacyjnym parkingiem podziemnym, wjazdami, wyjazdami, dojazdami i małą architekturą. Użycie w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia sformułowania „realizacja inwestycji polegającej na wybudowaniu budynków mieszkalnych wielorodzinnych dobiegła

końca” należy w tych okolicznościach traktować, jako niedokładność, nie wpływającą jednak na możliwość odczytania motywów rozstrzygnięcia w zakresie charakteru realizowanej inwestycji. Odmienną kwestią jest brak w podstawie faktycznej rozstrzygnięcia ustaleń pozwalających na stwierdzenie, że w projektowanym, a następnie zrealizowanym obiekcie budowlanym dominuje funkcja mieszkaniowa.

Zgodnie z art. 72 ust. 3 u.g.n. wysokość stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego jest uzależniona od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość została oddana. W rozpatrywanym przypadku nieruchomość została oddana na cele związane z prowadzeniem działalności produkcyjnej i administracyjnej przedsiębiorstwa, co wiązało się z zastosowaniem stawki 3%. Odróżnienia wymaga oddanie nieruchomości na cel mieszkaniowy, który jest wskazany w umowie o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste (art. 239 § 1 k.c. w zw. z art. 72 ust. 3 pkt 4 u.g.n.) od trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej zmianę celu, na który nieruchomość została oddana (art. 73 ust. 2 u.g.n.). W przypadku oddania gruntu w użytkowanie wieczyste o wysokości stawki procentowej decyduje „cel, na jaki nieruchomość została oddana” (okoliczność hipotetyczna), natomiast zmiana stawki procentowej opłaty za grunt już oddany w użytkowanie wieczyste może nastąpić w przypadku „trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej zmianę celu, na który nieruchomość została oddana” (realnie istniejąca zmiana). Samo zaprzestanie wykorzystywania nieruchomości, zgodnie z celem na jaki została oddana w użytkowanie wieczyste, nie stanowi trwałej zmiany sposobu korzystania z niej, a może jedynie stanowić podstawę do rozwiązania umowy (art. 240 k.c. w zw. z art. 33 ust. 3 u.g.n.).

W orzecnictwie sądów powszechnych oraz w judykaturze Sądu Najwyższego rysuje się rozbieżność dotycząca sposobu rozumienia przesłanki trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, z dotychczasowego na mieszkaniowy. Na pytanie, od kiedy taka trwała zmiana ma miejsce, sądy nie udzielały jednoznacznej, uniwersalnej odpowiedzi. Wynikało to częściowo z różnorodności zapatrywań prawnych poszczególnych składów orzekających, a częściowo z różnych, nierzadko skomplikowanych stanów faktycznych.

Prezentowany jest pogląd, że do trwałej zmiany sposobu korzystania z gruntu dochodzi dopiero z chwilą administracyjnego dopuszczenia obiektu do użytkowania. W tym nurcie orzecznictwym przyjmuje się, że cel mieszkaniowy ma wynikać z bieżącego, mieszkaniowego sposobu korzystania z gruntu. Wznoszenie budynku mieszkalnego docelowo ukierunkowane jest na mieszkaniowe korzystanie z tego gruntu, jednak nie oznacza, że takie korzystanie ma już miejsce. W konsekwencji, dopiero z chwilą zakończenia robót budowlanych można mówić o zmianie sposobu korzystania z nieruchomości, jako czynności dokonanej, a zakończenie budowy należy oceniać w kontekście przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (jedn. tekst: Dz.U z 2018, poz. 1202; dalej: „Pr. Bud.”), z którego wynika, że z prawnego punktu widzenia stan budowy kończy się z chwilą dopuszczenia obiektu do użytkowania (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2010 r., I CSK 591/09, OSNC 2010, nr 11, poz. 156 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2012 r., III CZP 62/12, OSNC 2013, nr 5, poz. 56). Stanowisko to jest zbyt restrykcyjne, ustawodawca nie uzależnił bowiem przesłanki „trwałej zmiany” od wydania tego rodzaju decyzji. Nie można jednak wykluczyć, że w szczególnych okolicznościach konkretnej sprawy uzyskanie takiej decyzji może mieć znaczenie dla realizacji przesłanki „trwałej zmiany”.

Na przeciwnym biegunie sytuje się stanowisko, prezentowane w orzecnictwie sądów powszechnych, że trwała zmiana sposobu korzystania z gruntu następuje z dniem uzyskania pozwolenia na budowę (por. m.in. wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 września 2008 r., VI Ca 302/08, nie publ., z dnia 12 maja 2008 r., VI ACa 1282/07, nie publ., i z dnia 22 kwietnia 2005 r., VI ACa 998/04, nie publ.). Pogląd ten należy odrzucić, uzyskanie pozwolenia na budowę nie determinuje bowiem zmian w sferze faktycznych działań użytkownika wieczystego, a sprowadza się jedynie do prawnego usankcjonowania możliwości określonego korzystania z nieruchomości.

Według dominującego stanowiska, pojęcie „trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości” powinno być interpretowane w sposób elastyczny, z uwzględnieniem okoliczności faktycznych danej sprawy. W tej koncepcji decydujące znaczenie przypisuje się jednoznacznemu zachowaniu samego użytkownika wieczystego i stopniu intensyfikacji jego przedsięwzięć

podejmowanych w ramach nowego sposobu wykorzystania nieruchomości. Przyjmuje się, że przy ocenie, czy nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, nie można opierać się wyłącznie na kryteriach formalnych, takich jak treść planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji administracyjnych w postaci ustalenia warunków zabudowy, pozwolenia na budowę czy na użytkowanie budynku po zakończeniu budowy, względnie tylko na kryteriach faktycznych, jak np. przystąpienie do budowy, czy określony stopień zaawansowania prac budowlanych. Wskazuje się, że przesłanki „trwałości” nie można identyfikować z „nieodwracalnością”. Wystarczające jest bowiem ustalenie takich okoliczności, które w świetle zasad doświadczenia życiowego rokują w dłuższej perspektywie czasowej ciągłością i stabilnością nowego sposobu korzystania z gruntu. Odmienny od dotychczasowego sposób korzystania z gruntu musi być jednak rzeczywisty, a nie hipotetyczny (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2017 r., II CSK 798/16, nie publ., z dnia 22 marca 2012 r., IV CSK 333/11, OSNC 2012, nr 11, poz. 132, z dnia 22 kwietnia 2010 r., V CSK 357/09, OSNC 2010, nr 11, poz. 152, z dnia 13 lutego 2009 r., II CSK 268/08, M.Prawn. 2009, nr 6, str. 298, i z dnia 6 listopada 2009 r., I CSK 109/09, OSNC 2012, nr 11, poz. 132).

Stan faktyczny sprawy, w której wniesiono skargę, jest dobrą ilustracją trafności ostatniej z przytoczonych linii orzeczniczych.

Sąd Apelacyjny nie uwzględnił, że decyzja o pozwoleniu na budowę przyznaje inwestorowi jedynie uprawnienie do podejmowania określonych czynności faktycznych. Ma charakter czasowy - wygasa, jeżeli budowa nie zostanie rozpoczęta przed upływem trzech lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub gdy została przerwana na czas dłuższy niż trzy lata (art. 37 ust. 1 Pr. Bud.). Pozwolenie na budowę nie tylko nie nakłada na inwestora obowiązku przystąpienia do robót budowlanych czy ich zakończenia, ale dopuszcza istotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego lub od innych warunków pozwolenia na budowę. W szczególności, może mieć miejsce modyfikacja zaplanowanego sposobu korzystania z budynku mieszkalnego na budynek, w którym mniej niż połowa jego ogólnej powierzchni będzie przeznaczona na cele mieszkaniowe, co będzie rzutować na klasyfikację przeznaczenia gruntu.

W analizowanym przypadku, użytkownik wieczysty dysponował jedynie ostatecznym pozwoleniem na realizację inwestycji o charakterze mieszkalno-usługowym, z wielokondygnacyjnym parkingiem podziemnym, a uznanie przez Sąd Apelacyjny, że dominowała w nim funkcja mieszkaniowa, nie zostało oparte na dostatecznych ustaleniach faktycznych. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999r. w sprawie Polskiej Kwalifikacji Obiektów Budowlanych (Dz.U. Nr 112, poz. 1316, ze zm.), budynek jest kwalifikowany jako mieszkalny, jeżeli co najmniej połowa jego całkowitej powierzchni użytkowej wykorzystywana jest na cele mieszkalne.

Ponadto, z samym wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, która ulegała szeregu zmianom, nie można łączyć trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości. Pozwolenie na budowę nie może być wykorzystywane do uzyskiwania preferencyjnej stawki opłaty za użytkowanie wieczyste w sytuacji, gdy to, jaki docelowo będzie sposób korzystania, pozostaje w gestii dowolnej decyzji użytkownika wieczystego. Zbyt daleko idący jest jednak pogląd skarżącego, że w sytuacji posiadania przez inwestora pozwolenia na budowę budynku mieszkalno-użytkowego z wielopoziomowym garażem podziemnym, jedynie uzyskanie pozwolenia na użytkowanie może uzasadniać przyjęcie trwałości zmiany sposobu korzystania z nieruchomości.

Sąd Apelacyjny nie ustalił kiedy doszło do rozpoczęcia realizacji inwestycji, a jej zakończenie sytuował na datę zamknięcia rozprawy (26 stycznia 2017 r.). W świetle wiążącej Sąd Najwyższy podstawy faktycznej zaskarżonego orzeczenia, od daty uzyskania przez powódkę decyzji o warunkach zabudowy do zrealizowania inwestycji minęło prawie dziesięć lat, a od uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę około dziewięć lat. W dacie wypowiedzenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego (17 grudnia 2009 r.) nieruchomość była niezabudowana, niezagospodarowana, nieuzbrojona, porośnięta roślinnością. Do daty cesji decyzji o pozwoleniu na budowę i przeniesienia prawa użytkowania wieczystego (czerwiec 2014 r.) powódka przez sześć lat ograniczyła się do zabezpieczenia placu budowy, wykonania przyłączy i sieci kanalizacji deszczowej, które mogą służyć zarówno inwestycji mieszkalnej, jak i niemieszkalnej. W dacie przeniesienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomość pozostawała niezabudowana, a na jej

terenie znajdowała się nieczynna sieć kanalizacji deszczowej i wodociągowej, przeznaczona do rozbiórki.

Nie sposób zatem zgodzić się ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego, że finalne zrealizowanie inwestycji przez kolejnego użytkownika wieczystego, automatycznie świadczy o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości już w 2009 r., skoro przeczy temu nieuzasadniona długotrwałość procesu inwestycyjnego. Nie do zaakceptowania jest również wniosek, jakoby zaniechania powódki w realizacji inwestycji mogły być uznane jedynie za przestój, nie mający istotnego znaczenia z perspektywy daty, w której doszło do trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości.

Samo zaniechanie wykorzystywania nieruchomości w pierwotnym celu i podjęcie nowej działalności, bez wykazania przez użytkownika wieczystego odpowiedniego stopnia jej intensyfikacji, nie może być kwalifikowane jako trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości. Nie są wystarczające deklaracje użytkownika wieczystego o podjęciu nowej jakościowo działalności, nawet jeśli zostały potwierdzone decyzjami administracyjnymi, jeżeli w ślad za nimi nie doszło do odpowiednich nakładów inwestycyjnych. Zmiana sposobu korzystania z nieruchomości musi być bowiem rzeczywista, a nie hipotetycznie możliwa. Trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości może mieć miejsce w razie stwierdzenia, że realizacja inwestycji jest na tyle zaawansowana, że mało prawdopodobna jest zmiana zamierzenia inwestycyjnego. Skoro w grudniu 2009 r. nieruchomość była niezagospodarowana, niezabudowana i nieuzbrojona to oznacza, że półtora roku po uzyskaniu pozwolenia na budowę powódka nie podjęła żadnych czynności zmierzających do realizacji inwestycji, natomiast czynności podjęte przez kolejne lata nie wyszły poza fazę podstawowych przygotowań do inwestycji.

Zauważenia wymaga, że stawka preferencyjna 1% jest formą gratyfikacji za korzystanie z gruntu w sposób aksjologicznie preferowany przez ustawodawcę. Zamierzenie to nie jest realizowane, gdy wieczysty użytkownik przez wiele lat nie wprowadza w życie swoich planów inwestycyjnych nakierowanych na zmianę sposobu korzystania z nieruchomości.

Zarzut naruszenia art. 78 ust. 1 w zw. z art. 73 ust. 2 i 2 a pkt 1 w zw. z art. 72 ust. 3 pkt 4 i 5 u.g.n. okazał się zatem uzasadniony.

Zasady określania wartości rynkowej nieruchomości gruntowych są ściśle uregulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm. – dalej: „rozporządzenie”). Zgodnie z § 28 ust. 5 rozporządzenia wartość nieruchomości na potrzeby aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego określa się według stanu nieruchomości i cen na dzień aktualizacji opłat, z uwzględnieniem celu, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, z zastrzeżeniem art. 73 ust. 2 u.g.n. W przypadku zatem, gdy doszło do trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, nowy cel musi zostać uwzględniony w procedurze wyceny nieruchomości. Analogicznie, w przypadku gdy do trwałej zmiany sposobu korzystania, w rozumieniu art. 73 ust. 2 u.g.n., nie doszło, w procedurze wyceny należy uwzględnić cel, na który nieruchomość została oddana. Na brak korelacji między przeznaczeniem nieruchomości przyjętym w opinii biegłej, a zastosowaną przez Sąd Apelacyjny uprzednio stawką procentową opłaty za użytkowanie wieczyste zwracał już uwagę Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym poprzednią skargę.

Istnieje szereg okoliczności, które będą wpływały na zmianę wartości nieruchomości, która jest przesłanką zmiany wysokości opłaty rocznej, ale nie będą powodowały zmian stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu (art. 154 u.g.n.). Odróżnienia wymaga, przeznaczenie nieruchomości w dokumentach planistycznych, cel na który została ona oddana w użytkowanie wieczyste, od rzeczywistego sposobu jej wykorzystywania. Zmiana wartości nieruchomości, związana ze zmianą przeznaczenia w dokumentach planistycznych, nie wpływa automatycznie na zmianę stawki procentowej opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Sposób „korzystania” z nieruchomości gruntowej, a nie jej „przeznaczenie” jest okolicznością istotną w kontekście regulacji art. 73 ust. 2 u.g.n. Nie należy przy tym mylić przeznaczenia nieruchomości wynikającego z dokumentów planistycznych, z przeznaczeniem (aktualnym lub potencjalnym) wynikających z cech samej nieruchomości lub jej przeznaczenia.

W konsekwencji, pominięcie w procedurze wyceny celu, na który nieruchomości została oddana w użytkowanie wieczyste, czyniło uzasadnionym wniosek dowodowy skarżącego o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu szacowania nieruchomości, kwestia ta nie została bowiem dostatecznie wyjaśniona w dotychczasowej opinii, a może mieć wpływ na wartość nieruchomości, a tym samym na wysokość opłaty z tytułu użytkowania wieczystego (art. 77 ust. 1 i 3 u.g.n.). Odrębnym zagadnieniem jest potrzeba rozstrzygnięcia, czy celowe jest dopuszczenie dowodu z opinii nowego biegłego, jak o to wnosił skarżący, czy wystarczającym będzie uzupełnienie dotychczas sporządzonej opinii. Zarzut naruszenia art. 227 w zw. z art. 217 § 1 i 2 w zw. z art. 278 § 1 i art. 286 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. oraz art. 77 ust. 1 i 3 u.g.n. okazał się zatem uzasadniony.

Z przytoczonych względów na podstawie art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 w zw. z art. 398²¹ k.p.c. orzeczono, jak w sentencji.

aj