



Sygn. akt I CSK 109/09

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 6 listopada 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jan Górowski (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

SSN Irena Gromska-Szuster

w sprawie z powództwa "V. " Spółki z o.o.

z siedzibą w W.

przeciwko Skarb Państwa reprezentowanemu przez Prezydenta Miasta  
W.

o ustalenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 6 listopada 2009 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku

Sądu Apelacyjnego

z dnia 23 września 2008 r.,

**oddala skargę kasacyjną.**

## Uzasadnienie

Zaskarżonym przez pozwanego Skarb Państwa (reprezentowany przez Prezydenta m. W.) wyrokiem z dnia 23 września 2008 r. Sąd Apelacyjny częściowo zmienił zaskarżony przez pozwanego wyrok Sądu Okręgowego z dnia 19 października 2007 r. W sprawie tej poczyniono następujące ustalenia.

W dniu 16 grudnia 2003 r. powód V. Spółka z o.o. w W. umową sporządzoną w formie aktu notarialnego nabył prawo użytkowania wieczystego do nieruchomości o powierzchni 3500m<sup>2</sup> położonej przy ul. L. w W. W odniesieniu do tej samej nieruchomości powód uzyskał decyzją Prezydenta Miasta W. z dnia 17 lutego 2003 r., w której ustalone zostały warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji budowlanej polegającej na realizacji budynku mieszkalnego wielorodzinnego z parkingiem podziemnym i lokalami usługowymi na parterze.

W dniu 9 czerwca 2004 r. Prezydent Miasta W. zatwierdził projekt budowlany i udzielił powodowi pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem podziemnym na przedmiotowej nieruchomości. Budowę rozpoczęto w sierpniu 2004 r. a po jej zakończeniu decyzją z dnia 23 marca 2006 r. wydane zostało pozwolenie na użytkowanie budynku.

W dniu 29 grudnia 2003 r. V. wystąpiła o zmianę stawki dotychczasowych opłat za użytkowanie wieczyste z 3 do 1% podnosząc, że nastąpiła trwała zmiana celu, na który nieruchomość została oddana gdyż jest ona obecnie przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową. Decyzją z dnia 22 stycznia 2004 r. Prezydent Miasta W. wniosku tego nie uwzględnił a Samorządowe Kolegium Odwoławcze orzeczeniem z dnia 16 lutego 2005 r. oddaliło odwołanie wniesione od tej decyzji.

Sąd Okręgowy uwzględnił powództwo i ustalił, że od dnia 1 stycznia 2004 r. stawka opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości wynosi 1%. Po rozpoznaniu apelacji pozwanego Skarbu Państwa Sąd II instancji, zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że określoną w orzeczeniu Sądu Okręgowego stawkę opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości ustalił od dnia 1 stycznia 2005 r.

Jak zauważył Sąd Apelacyjny, ustawodawca nie definiuje użytego w art. 73 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.) określenia „trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości.” Z drugiej strony, w ust. 2 tego przepisu podkreśla jednak wyraźnie, że zmiana sposobu korzystania z nieruchomości uzasadniająca zmianę stawki opłat za jej wieczyste użytkowanie musi mieć charakter trwały.

Poprzednik prawny powoda uiszczał opłatę roczną za użytkowanie wieczyste przedmiotowej nieruchomości według stawki 3%. W okresie tym cel dla którego nieruchomość oddana została w użytkowanie wieczyste nie był precyzyjnie określony, a użytkownik mógł korzystać z gruntu jak wynika z decyzji zgodnie z jego przeznaczeniem w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego.

Powód decyzję o warunkach zabudowy, zgodną z Miejscowym Planem Ogólnego Zagospodarowania Przestrzennego m. W. zatwierdzonym uchwałą Rady W. z dnia 28 września 1992 r., uzyskał już 17 lutego 2003 r., a więc nawet przed uzyskaniem prawa do gruntu. Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska powoda, że uzyskanie tej decyzji spowodowało trwałą zmianę sposobu korzystania z gruntu. Decyzja ta ma charakter czasowy. Ważna jest bowiem dwa lata od jej uprawomocnienia i wygasa jeżeli inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę, wszedł w życie nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub nastąpiła jego zmiana powodująca sprzeczności z jego ustaleniami. W tej sytuacji, w ocenie Sądu Apelacyjnego, brak jest podstaw do przyjęcia, że wydanie w dniu 17 lutego 2003 r. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wskazuje na, mającą charakter trwały, zmianę sposobu korzystania z nieruchomości, w rozumieniu art. 73 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Trwałej zmiany przeznaczenia gruntu nie można też wiązać z wnioskiem o pozwolenie na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego jaki złożyła powódka w dniu 22 grudnia 2003 r., zwłaszcza gdy się zważy, że złożenie takiego wniosku nie gwarantuje uzyskania decyzji o zezwoleniu na budowę. Przekonała się

o tym powódka, która uzyskała decyzję o pozwoleniu na budowę w dniu 9 czerwca 2004 r. na skutek odwołania od wydanej pierwotnie decyzji odmownej.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, uznać więc należy, że dopiero ta ostateczna decyzja kończy wstępny etap przygotowań do realizacji inwestycji i pozwala na przystąpienie do budowy co też nastąpiło w sierpniu 2004 r. powodując bez wątpienia trwałą zmianę sposobu korzystania z nieruchomości. Uzasadnia to, ustalenie z dniem 1 stycznia 2005 r., stawki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w wysokości 1%, zgodnie z regulacją określoną w art. 72 ust. 3 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Skarżący w skardze kasacyjnej zarzucił naruszenie prawa materialnego – art. 73 ust. 2 w zw. z art. 72 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami przez jego błędną wykładnię.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzut podniesiony w skardze kasacyjnej nie zasługuje na uwzględnienie. Trafnie wprowadzając skarżący zwrócił uwagę na dwie istotne dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy kwestie. Na tle art. 35 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) sama zmiana przeznaczenia danej nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie stanowi o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości, gdyż może ona być wykorzystywana dalej w sposób dotychczasowy. Po drugie, że decyzja o pozwoleniu na budowę, zgodnie z art. 37 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (j.t. Dz. U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118 ze zm.) wygasa jeżeli prace budowlane nie zostaną podjęte w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata.

Poszukując odpowiedzi na pytanie kiedy nastąpiła trwała zmiana przeznaczenia gruntu, w stosunku do którego powodowa spółka nabyła prawo użytkowania wieczystego 16 grudnia 2003 r., należy jednak wziąć pod uwagę nie tylko wydane w sprawie sposobu korzystania z tej nieruchomości decyzje administracyjne, ale także zachowanie użytkownika wieczystego. W chwili nabycia prawa użytkowania wieczystego powodowa spółka mogła nabyty grunt

wykorzystywać, podobnie jak jej poprzednik prawny, nie tylko na cele mieszkalne. Już jednak przed nabyciem prawa użytkowania wieczystego wyraźnie określiła, w jakim celu chce wykorzystywać nabywaną nieruchomość. Zachowanie powódki świadczyło jednoznacznie, że jej celem jest trwale wykorzystywanie gruntu na cele mieszkaniowe. Konsekwentnie starła się o uzyskanie decyzji w sprawie warunków zabudowy, a następnie w sprawie pozwolenia na budowę. Po uzyskaniu tych decyzji przystąpiła niezwłocznie do budowy, której nie przerywała i uzyskała pozwolenie na użytkowanie budynku.

Prawdą jest, że decyzja o warunkach zabudowy, a nawet decyzja o pozwoleniu na budowę nie gwarantują same przez się tego, że na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste zostanie wzniesiony budynek, który będzie wykorzystywany przede wszystkim na cele mieszkaniowe. Jeżeli jednak tak jak w rozpoznawanej sprawie zgodnie z tymi decyzjami zostaje, bez zbędnej zwłoki, wzniesiony budynek mieszkalny to trwała zmiana przeznaczenia gruntu nastąpiła w istocie już w momencie rozpoczęcia prac związanych z wnoszeniem takiego budynku. Wniosek taki jest tym bardziej uzasadniony, że w chwili orzekania o trwałości zmiany przeznaczenia gruntu jest oczywiste, że żadna z ustawowych przesłanek, która mogłaby uzasadniać utratę mocy decyzji o pozwoleniu na budowę, nie zaszła. Co więcej została już wydana również decyzja o pozwoleniu na użytkowanie budynku. Ta ostatnia decyzja nie jest więc, w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy, stwierdzeniem, że zmiana przeznaczenia gruntu dopiero nastąpiła, lecz potwierdza jednoznacznie, że wznoszenia budynku mieszkalnego, co miało decydujące znaczenie dla oceny tego w jakim celu jest wykorzystywany grunt oddany w użytkowanie wieczyste, zostało zakończone. Jeżeli bowiem użytkownik wieczysty przystępuje do budowy budynku mieszkalnego to w sposób trwały i dający się jednoznacznie stwierdzić manifestuje swoją wolę wykorzystywania gruntu na cele mieszkaniowe. Tylko wobec tego, gdyby w trakcie realizacji takiej budowy wystąpiły okoliczności, które uzasadniają cofnięcie pozwolenia na budowę, należałoby rozważyć, czy pomimo rozpoczęcia budowy budynku mieszkalnego, trwała zmiana korzystania z gruntu przez użytkownika wieczystego jednak nie nastąpiła.

Przy ocenie, czy nastąpiła trwała zmiana przeznaczenia gruntu uzasadniająca zmianę stawki opłaty rocznej, którą zobowiązany jest płacić użytkownik wieczysty, decydujące znacznie ma zachowania samego użytkownika wieczystego. Decyzje o warunkach zabudowy, pozwoleniu na budowę, czy pozwoleniu na użytkowanie budynku mogą być tylko jednym z elementów, które ułatwiają tę ocenę. Nie można przecież wykluczyć, że już po uzyskaniu pozwolenia na budowę użytkownik odstąpi od zamiaru zakończenia tej budowy, a nawet po uzyskaniu decyzji o zezwoleniu na użytkowanie zmieni przeznaczenie budynku, co może mieć zasadnicze znaczenie dla oceny trwałości sposobu korzystania z nieruchomości. Sąd, zgodnie z art. 316 § 1 k.p.c. jest zobowiązany brać pod uwagę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy. Jeżeli, tak jak w rozpoznawanej sprawie, użytkownik wieczysty rozpoczął budowę budynku mieszkalnego, a z przedstawionych przez niego decyzji administracyjnych wynika, że budowa ta przebiegała bez zbędnych przerw i budynek nadaje się do użytku zgodnie z jego przeznaczeniem, to trwała zmiana sposobu korzystania z gruntu nastąpiła już w chwili rozpoczęcia budowy. Już wtedy bowiem rozpoczęto wykorzystywanie gruntu na cele mieszkaniowe. Należy bowiem zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 72 ust. 3 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami chodzi o wykorzystywanie gruntu. Rozpoczęcie budowy budynku mieszkalnego powoduje zaś, że zasadnie można przyjąć, iż od tej chwili grunt jest już wykorzystywana na cel mieszkaniowe. Tylko wobec tego, gdyby budowa została przerwana lub tak przeprowadzona, że wzniesiony budynek nie może być wykorzystywany na cele mieszkalne właściciel gruntu może zasadnie twierdzić, iż grunt nie jest jednak wykorzystywany przez użytkownika wieczystego na cele mieszkaniowe, a w związku z tym nie przysługuje mu obniżona opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego.

Mając na względzie, że zarzut naruszenia prawa materialnego podniesiony w skardze kasacyjnej okazał się nieuzasadniony Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c., orzekł jak w sentencji.