



Sygn. akt I CSK 397/09

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 lutego 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Wojciech Katner (przewodniczący)

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)

SSN Dariusz Zawistowski

w sprawie z powództwa R.(...) Spółki z o.o. w W.
przeciwko Agencji Nieruchomości Rolnych w W.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 25 lutego 2010 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt VI ACa (...),

uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

R.(...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w W. wystąpiła o zmianę stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania gruntu położonego w W., oznaczonego numerem ewidencyjnym 2/9 z obrębu 1-10-37 z 3% na 1 %, z uwagi na trwałą zmianę sposobu korzystania z tej nieruchomości. Po negatywnym stanowisku pozwanej Agencji Nieruchomości Rolnych w W. i niekorzystnym dla powódki orzeczeniu Samorządowego Kolegium Odwoławczego, powódka wniosła sprzeciw, kierując sprawę na drogę postępowania sądowego.

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 29 listopada 2007 r. uwzględnił żądanie i ustalił, że wysokość stawki procentowej opłaty rocznej, należnej od powódki z tytułu użytkowania wieczystego powyższego gruntu od dnia 1 stycznia 2007 r. wynosi 1%. Sąd wskazał, że powódka 10 listopada 2006 r. uzyskała decyzję o udzieleniu pozwolenia na budowę na użytkowanym terenie kompleksu budynków mieszkalnych z garażem podziemnym. Decyzja uprawomocniła się 6 grudnia 2006 r. i w tym samym miesiącu rozpoczęto roboty budowlane. W ocenie Sądu I instancji, uzyskanie pozwolenia na budowę kompleksu mieszkalnego przesądziło o trwałej zmianie sposobu korzystania z omawianej nieruchomości w rozumieniu art. 73 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm., dalej powoływana jako „u.g.n.”), ponieważ zdeterminowało przeznaczenie tej nieruchomości na cel określony w decyzji. Natomiast decyzja o zezwoleniu na użytkowanie wzniesionego obiektu, którą pozwana traktuje jako wyznacznik trwałej zmiany przeznaczenia nieruchomości, potwierdza jedynie zgodność wzniesionej konstrukcji z warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę i właściwych przepisach.

Na skutek apelacji pozwanej Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok i oddalił powództwo. Sąd ten potwierdził istnienie po stronie powódki interesu prawnego do zgłoszenia rozpatrywanego żądania. Ocenił jednak, że rozstrzygnięcie zapadło w oparciu o niewłaściwe normy prawne. Nieruchomość użytkowana przez powódkę należy do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, co oznacza, że regulacji dotyczących gospodarowania nią poszukiwać należy, w pierwszej kolejności w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm., dalej oznaczanej skrótem „u.g.n.r.”). Ustawa o gospodarce nieruchomościami, której przepisy zastosował Sąd Okręgowy, w art. 2 ust. 4 potwierdza, że przepisy te mają charakter norm szczególnych,

wobec czego zastosowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami do nieruchomości podpadających pod unormowania ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa uzasadnione jest tylko wówczas, gdy zezwala na to ustawa szczególna. Sąd Apelacyjny wyjaśnił, że zgodnie z art. 12 u.g.n.r. mienie Skarbu Państwa przejęte na podstawie tej ostatniej ustawy tworzy Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym dysponuje Agencja Nieruchomości Rolnych na zasadach określonych ustawą. Sposób gospodarowania tym mieniem precyzuje art. 24 u.g.n.r. Ustawa nie przewiduje oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Z jej art. 17a wynika jednak, że mienie Skarbu Państwa tworzące Zasób, znajdujące się we władaniu osób fizycznych lub prawnych na podstawie umów, pozostaje nadal w ich władaniu na dotychczasowych warunkach do czasu zawarcia przez Agencję umów sprzedaży, dzierżawy lub najmu. Dotychczasowi użytkownicy wieczysti gruntu władają więc nieruchomością, która weszła w skład Zasobu na warunkach umowy o użytkowaniu wieczystym, z tą zmianą, że właścicielem takiej nieruchomości jest Agencja, jako sukcesor uniwersalny Skarbu Państwa.

Użytkowanie wieczyste może być przedmiotem zbycia i w tej drodze nabyła je powódka. Sposób korzystania ze spornej nieruchomości nie obejmował pierwotnie wzniesienia na niej budynków ani innych urządzeń. Zmiana celu, na jaki nieruchomość będzie wykorzystana, nastąpiła w czasie trwania użytkowania wieczystego. Skutki takiego zdarzenia są wprost unormowane w art. 73 ust. 2 u.g.n.. Zdaniem Sądu Apelacyjnego możliwość dokonania takiej zmiany akceptuje także obecnie obowiązujący art. 17 b u.g.n.r. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z założenia dotyczyła jedynie gruntów przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele produkcji rolniczej, co wyrażało się m. in. w postanowieniu art. 17 b, który do dnia wejścia w życie ustawy z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459) nie przewidywał w ogóle opłat z tytułu użytkowania wieczystego ustanowionego na inne cele niż rolne i obronności państwa. Przepis ten uległ jednak zmianie od 13 października 2005 r. i obecnie określa także stawki opłat za nieruchomości wykorzystywane m. in. na cele mieszkaniowe, infrastruktury technicznej oraz inne cele publiczne (art. 17 b ust. 1 pkt 2 u.g.n.r.).

Powołany art. 17 b u.g.n.r. Sąd Apelacyjny uznał za samodzielną podstawę wyznaczającą przesłanki korekty stawki procentowej opłaty rocznej w wypadku, kiedy dojdzie do zmiany sposobu korzystania z nieruchomości. Tryb postępowania

dotyczącego zmiany stawki i wysokości opłat podlega natomiast regulacji przewidzianej w ustawie o gospodarce nieruchomościami, do której odsyła art. 17b ust. 2a u.g.n.r.

Dokonując wykładni art. 17 b ust. 1 pkt 2 a u.g.n.r. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że ustalenie wysokości stawki procentowej opłaty uzależnione jest od tego, czy nieruchomość wykorzystywana jest na cele mieszkaniowe. Forma użytego w przepisie zwrotu „nieruchomości (...) wykorzystywanych” oznacza, że chodzi o spożytkowanie, zużytkowanie, uzyskanie zamierzonego, określonego zysku, pożytku, przy czym zwrot ten dotyczy zarówno chwili obecnej, jak i przyszłości. Zdaniem Sądu, nie można w takiej sytuacji uznać, że wykorzystywanie na cele mieszkaniowe ma miejsce już wtedy, kiedy dojdzie do wydania pozwolenia na budowę. Pozwolenie powoduje zmianę korzystania z nieruchomości lecz nie doprowadza do zmiany jej wykorzystywania. Wykorzystywane na cele mieszkaniowe są nieruchomości, na których proces budowlany zakończył się i nieruchomość jest zamieszkiwana. W rezultacie Sąd odwoławczy uznał, że dla rozstrzygnięcia o zasadności żądania powódki nie ma znaczenia podnoszona w apelacji kwestia, czy proces budowlany został rzeczywiście rozpoczęty w końcu 2006 r. i pominął w rozważaniach zarzuty pozwanej dotyczące trafności ustaleń faktycznych Sądu Okręgowego, odnoszących się do tej okoliczności.

Powódka wniosła skargę kasacyjną, obejmując nią całość wyroku Sądu Apelacyjnego. Oparła ją na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 17 b ust. 2a u.g.n.r., polegającą na przyjęciu, że użycie zwrotu „wykorzystywane” [na cele mieszkaniowe] nie odnosi się do sytuacji, w której doszło do wydania decyzji zezwalającej na budowę oraz rozpoczęcia i kontynuacji procesu budowlanego. Zarzuciła ponadto niezastosowanie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, powodujące brak równości wobec prawa po uzyskaniu pozwolenia na budowę podmiotu będącego użytkownikiem wieczystym działki Skarbu Państwa niebędącej w Zasobie Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa i pozostającej w tym Zasobie.

We wnioskach powódka domagała się uchylecia zaskarżonego wyroku w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania; ewentualnie uchylecia tego wyroku w całości i jego zmiany, polegającej na orzeczeniu co do istoty sprawy poprzez ustalenie, że wysokość stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego spornej nieruchomości od dnia 1 stycznia 2007 r. wynosi 1% i zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki kosztów postępowania według norm przepisanych.

Pozwana wniosła o oddalenie skargi i przyznanie jej zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Apelacyjny trafnie przyjął, że prawnie dopuszczalna jest zmiana sposobu korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa należących do Zasobu Własności Rolnej, znajdujących się w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych lub prawnych, mimo że w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ustawodawca nie zawarł wprost przyzwolenia na takie działania. Aktualność w tej mierze zachowują rozważania zawarte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 19 września 1997 r., (III CZP 44/97, OSNC1998/2/21).

Przyczyny uzasadniające dokonywanie korekty stawki procentowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nieruchomości, której zmiana dotyczy, określa samodzielnie art. 17b ust. 1 pkt 2a u.g.n.r., który różnicuje wysokość stawek w zależności od sposobu wykorzystywania nieruchomości. Tryb postępowania w tej sprawie – w drodze odesłania zawartego w art. 17 b ust. 2a u.n.g.r. – reguluje ustawa o gospodarce nieruchomościami. Wywody Sądu Apelacyjnego skorygować należy jedynie o tyle, że pozwana Agencja nie ma statusu właściciela nieruchomości, tym pozostaje bowiem Skarb Państwa, jest natomiast instytucją powierniczą, której Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1994 r., III CZP 189/93, OSNC 1994/6/121 i postanowienie tego Sądu z dnia 9 maja 2000 r., IV CKN 29/00, Lex nr 52672).

Decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy ma wykładnia art. 17 b ust. 1 u.n.g.r., a konkretnie wyjaśnienie, w jaki sposób należy rozumieć pojęcie „nieruchomość Zasobu wykorzystywana na cele mieszkaniowe”, ponieważ uzyskanie przez nieruchomość takiego statusu uzasadnia skalkulowanie opłaty według stawki 1%.

Sąd Apelacyjny odwołał się do słownikowej definicji czasownika „wykorzystać”, uzupełniając ją oceną, że proces wykorzystywania musi dotyczyć zarówno chwili obecnej, jak i przyszłości. Użyty w przepisie imiesłów przymiotnikowy bierny odnosi się do działań dotyczących nieruchomości i rzeczywiście obejmuje stan o charakterze trwałym. Przy tym, jeśli zestawić pierwszą część art. 17 b ust 1 pkt 2 a u.n.g.r. z jego dalszym fragmentem – w którym mowa o wykorzystywaniu nieruchomości na realizację urządzeń infrastruktury technicznej, sugerującym, że wykorzystywanie obejmuje już etap budowy (realizacji) inwestycji - wydawać by się mogło, że wykładnia przyjęta przez Sąd Apelacyjny jest słuszna. Jednak konieczne jest uwzględnienie nie tylko użytego

imiesłowu, ale także następującego po nim sformułowania „cele mieszkaniowe”. Nie jest to pojęcie, które można odnieść wyłącznie do stanu, kiedy powstał już budynek, w którym ktoś zamieszkuje. Przeciwnie - słowo „cel” jest wieloznaczne. Za internetowym Słownikiem Języka Polskiego PWN wskazać można, że „cel” oznacza to, do czego się dąży; to, co ma czemuś służyć; miejsce, do którego się zmierza; przedmiot lub osobę, które dotyczą zamierzone działania, a także „obiekt”, do którego się strzela”. W rozpatrywanym wypadku „cel mieszkaniowy” można więc określić jako dążenie do wzniesienia budynków mieszkalnych, przeznaczonych do zasiedlenia, a wykorzystywanie na taki cel – to podjęcie czynności zmierzających do jego realizacji. Ponieważ jednak „wykorzystywanie” nawiązuje bezpośrednio do działań materialnie związanych z nieruchomością – nie spełnia kryteriów tego pojęcia uzyskanie pozwolenia na budowę, które wprawdzie jest niezbędne, aby legalnie rozpocząć prace budowlane, jednak nie powoduje przymusu ich wszczęcia. Zatem o wykorzystywaniu na cele mieszkaniowe można mówić najwcześniej od chwili rozpoczęcia prac budowlanych w oparciu o pozwolenie na budowę budynku mieszkalnego. Z tą chwilą określony jest cel mieszkaniowy i rozpoczyna się dążenie do jego osiągnięcia. Tego aspektu art. 17 b ust. 1 pkt 2a u.g.n.r. nie uwzględniła wykładnia językowa przeprowadzona przez Sąd Apelacyjny, tymczasem dopiero tak rozumiany przepis realizuje zamysł ustawodawcy, którym było obniżenie stawek opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntu, na którym realizowane jest budownictwo mieszkaniowe, po to, by zmniejszyć obciążenia z tego tytułu, wliczane ostatecznie w koszty powstałych mieszkań. Preferencyjne stawki opłat za użytkowanie wieczyste stanowią w tym wypadku formę realizacji deklarowanej w art. 75 ust. 1 Konstytucji polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Trudne do racjonalnego wyjaśnienia byłoby, dlaczego na etapie budowy mieszkań, kiedy oczywiste jest, że objęty budową teren nie może być już wykorzystywany na inny cel, użytkownik miałby płacić stawki opłat nie uwzględniające istniejącego stanu rzeczy. Ze względu na to, że proces budowlany jest nadzorowany i szczegółowo uregulowany m. in. przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (tekst jedn.: Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.), nie zachodzi obawa nieuzasadnionego umniejszenia dochodów Skarbu Państwa z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste w sytuacji, kiedy przeznaczenie zabudowy zostanie zmienione, bądź budowa zostanie przerwana. Istotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia dopuszczalne są jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę (art. 36 a prawa budowlanego), natomiast

przerwanie robót na czas dłuższy niż 3 lata (podobnie jak ich nierozpoczęcie w ciągu 3 lat od uprawomocnienia się decyzji o pozwoleniu na budowę) powoduje, że decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa. Wszystkie te względy prowadzą do wniosku, że wskazówki istotne dla wykładni celowościowej stanowią wsparcie przyjętego wyżej rozumienia terminu ustawowego „wykorzystywanie nieruchomości na cele mieszkaniowe”.

Podniesiony przez skarżącą zarzut błędnej wykładni art. 17 b ust. 1 pkt 2 a u.g.n.r. okazał się zatem uzasadniony.

Natomiast nie był trafny drugi ze zgłoszonych zarzutów, naruszenia - przeprowadzoną wykładnią art. 17 b ust. 1 pkt 2 a u.g.n.r. - normy konstytucyjnej zawartej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Przede wszystkim przyjęta przez Sąd Najwyższy wykładnia art. 17 b ust. 1 pkt 2 a u.g.n.r. powoduje, że sytuacja użytkownika wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej jest bardzo zbliżona do sytuacji użytkownika wieczystego, korzystającego z nieruchomości należącej do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, przewidzianego w art. 20 pkt 1 u.g.n. Użytkownik takiej nieruchomości w analogicznej sytuacji mógłby liczyć na skorzystanie ze stawki 1%, gdyby wykazał trwałą zmianę sposobu korzystania z nieruchomości, powodującą zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste (art. 73 ust. 2 u.g.n.). Jest to więc regulacja nie odbiegająca od zawartej w art. 17 b ust. 1 pkt 2 a u.g.n.r. (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2009 r., II CSK 268/08, Lex nr 488959). Ponadto zaś zwrócić należy uwagę, że pewne odmienności pozycji użytkowników wieczystych nieruchomości należących do obydwu zasobów nie musiałyby prowadzić do naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ nieruchomości w każdym z zasobów są zróżnicowane rodzajowo, co może uzasadniać przyjęcie w stosunku do nich różnych środków ochrony, zapobiegających zmianie przeznaczenia. Konieczne byłoby jedynie, aby różnice w sytuacji użytkowników znajdowały usprawiedliwienie w ważnych przyczynach wynikających ze specyfiki danego rodzaju nieruchomości.

Z przytoczonych względów, wobec uwzględnienia pierwszego zarzutu skarżącej, konieczne stało się uchylene zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.). Zastosowanie przez ten Sąd Apelacyjny wykładni art. 17 a ust. 1 pkt 2 a u.g.n.r. odmiennej od przyjętej przez Sąd Najwyższy, doprowadziło do pominięcia w postępowaniu apelacyjnym zarzutów dotyczących kwestii faktycznego rozpoczęcia prac budowlanych przez

powódkę. Tymczasem rozpoczęcie budowy ma istotne znaczenie dla oceny, czy nieruchomość zaczęła być wykorzystywana na cele mieszkaniowe. Nie zachodziły więc przesłanki umożliwiające wydanie w postępowaniu kasacyjnym wyroku reformatoryjnego.

Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego wynika z treści art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 108 § 2 k.p.c.