

Wyrok z dnia 22 kwietnia 2010 r., V CSK 357/09

O trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości w rozumieniu art. 73 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) może decydować także stopień intensyfikacji eksploatacji nieruchomości przez jej użytkownika wieczystego.

Sędzia SN Marek Sychowicz (przewodniczący)

Sędzia SN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)

Sędzia SN Hubert Wrzeszcz

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Fundacji "C.W.P.P." w likwidacji w W. przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi Miasta J.G. o ustalenie, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 22 kwietnia 2010 r. skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 7 maja 2009 r.

oddalił skargę kasacyjną oraz zasądził od strony powodowej na rzecz Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 1800 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Powodowa Fundacja "C.W.P.P." domagała się obniżenia procentowej stawki opłaty rocznej w związku z użytkowaniem wieczystym trzech nieruchomości gruntowych z taką motywacją, że w latach 2000-2001 nastąpiła trwała zmiana przeznaczenia tych nieruchomości i były one wykorzystane na cele edukacyjne. Pozwany Skarb Państwa – właściciel nieruchomości – odmówił obniżenia wspomnianej stawki.

Sąd Okręgowy oddalił powództwo, ustalając, że w dniu 31 grudnia 1998 r. między "Z.C.J." S.A. a Fundacją doszło do zawarcia umowy darowizny prawa użytkowania wieczystego należących do Skarbu Państwa trzech nieruchomości

gruntowych. Nieruchomość objęta księgą wieczystą nr 42(...) składała się z kilkunastu działek, które były wykorzystane przez darczyńcę na cele przemysłowe, zgodnie z treścią decyzji uwłaszczeniowej z dnia 20 września 1994 r. W decyzji tej ustalono stawkę procentową w wysokości 3% ceny gruntu. Fundacja przez dłuższy czas zabiegała o obniżenie rocznej stawki opłaty do poziomu 0,3%, powołując się na prowadzenie na nieruchomościach objętych darowizną działalności edukacyjnej.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze orzeczeniem z dnia 11 lutego 2008 r. oddaliło wniosek Fundacji o zmianę orzeczenia Prezydenta J.G. z dnia 30 stycznia 2002 r., w którym odmówiono Fundacji obniżenia stawki procentowej opłaty rocznej do wysokości 0,3% wartości gruntu. Zdaniem Kolegium, nie wystąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z trzech nieruchomości darowanych Fundacji.

W ocenie Sądu Okręgowego, Fundacja nie udowodniła, że w okresie po zawarciu umowy darowizny, a przed wydaniem orzeczenia z dnia 30 stycznia 2002 r. nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości objętych użytkowaniem wieczystym Fundacji. Nieruchomości te nadal miały charakter przemysłowy. O trwałej zmianie przeznaczenia nieruchomości nie mogą decydować odpowiednie postanowienia statutu obdarowanej Fundacji, ponieważ zmiana taka musi rzeczywiście nastąpić. Na uzyskanych w wyniku darowizny nieruchomościach gruntowych nie prowadzono jednak działalności oświatowej.

Oddalając apelację Fundacji, Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji i dokonał wykładni art. 73 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm. – dalej: "u.g.n."). Stwierdził m.in. to, że o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości nie może przesądzać sam rodzaj działalności statutowej Fundacji, która była użytkownikiem wieczystym trzech nieruchomości gruntowych i nabyła te prawa na podstawie umowy darowizny z 1998 r. O takiej zmianie nie decyduje także podjęta przez Fundację działalność organizatorska. Poprzednik prawny Fundacji wykorzystywał darowane nieruchomości na cele przemysłowe, a z obowiązującego w okresie 2000-2001 miejscowego planu ogólnego zagospodarowania wynikało, że podstawowym przeznaczeniem terenu był przede wszystkim przemysł. O stałej zmianie sposobu wykorzystania nieruchomości mogłyby świadczyć, poza wspomnianym planem, także niektóre prawomocne decyzje administracyjne. Sąd Apelacyjny stwierdził, że materiał dowodowy wskazywał na prowadzenie przez Fundację okazjonalnego, krótkotrwałego

szkolenia, podejmowanego w kameralnych grupach. Skoro zatem Fundacja w latach 2000-2001 nie prowadziła stałej, regularnej działalności oświatowej przy wykorzystaniu trzech nieruchomości gruntowych, to nie było podstaw do zmniejszenia stawki opłaty rocznej za ten okres. W dodatku możliwość prowadzenia szkoleń pojawiła się jedynie w odniesieniu do dwóch działek, m.in. tych, na których urządzono salę konferencyjną, klub dyskusyjny i salę szkoleniową.

W skardze kasacyjnej powodowej Fundacji podniesiono zarzut naruszenia art. 233 k.c. oraz art. 73 ust. 2 u.g.n. w związku z art. 81 i art. 90 ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425 ze zm.). Skarżąca zakwestionowała ocenę Sądu Apelacyjnego, że nie nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana. Domagała się uchylecia zaskarżonego wyroku w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje: (...)

Podstawowe znaczenie ma zagadnienie, czy w okresie objętym pozwem, po nabyciu na podstawie umowy darowizny prawa użytkowania wieczystego gruntu, doszło do trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości powodującej zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, w rozumieniu art. 73 ust. 2 u.g.n. Wykazanie takiej trwałej zmiany uzasadniało zmianę stawki oprocentowania opłaty rocznej, tj. znaczne jej obniżenie. W ocenie strony skarżącej, w odniesieniu do działek objętych użytkowaniem wieczystym doszło do trwałej zmiany sposobu korzystania z działalności produkcyjnej na nieodpłatną działalność oświatową, podjętą przez powodową Fundację po dokonaniu przez nią poważnych nakładów inwestycyjnych. Istotne znaczenie przy tym ma zmiana charakteru działalności prowadzonej przez Fundację, a nie częstotliwość zajęć oświatowych prowadzonych w ramach nowej działalności edukacyjnej przy wykonywaniu prawa użytkowania wieczystego gruntu.

Powstaje kwestia interpretacji formuły „trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej zmianę celu, na który została oddana” w użytkowanie wieczyste określonego podmiotowi (art. 73 ust. 2 u.g.n.).

Po pierwsze, chodzi tu o korzystanie z nieruchomości w ramach wykonywania prawa użytkowania wieczystego (art. 232 i 233 k.c.). Nie każda zmiana korzystania z nieruchomości uzasadnia zmianę rocznej stawki procentowej w rozumieniu art. 73 ust. 2 u.g.n., musi bowiem dojść do zmiany trwałej, tj. takiej, która prowadzi do zmiany pierwotnego celu wykorzystania nieruchomości i mieści się w stypizowanym

katalogu takich celów przewidzianych w art. 72 ust. 3 pkt 1-5 u.g.n. Wymaganie zmiany trwałej oznacza wyłączenie zmiany przejściowej, niezależnie od prawnogospodarczych przyczyn takiej modyfikacji.

Po drugie, trwała zmiana przeznaczenia nieruchomości może nastąpić kilkakrotnie w czasie trwania prawa użytkownika wieczystego i może odnosić się do celu podstawowego, w rozumieniu art. 73 ust. 2 u.g.n., a nie celu wtórnego.

Po trzecie, należy podkreślić decydujące znaczenie stwierdzenie stanu trwałej zmiany przeznaczenia nieruchomości, a nie samo tylko, nawet daleko posunięte przygotowanie się użytkownika wieczystego do takiego zdarzenia w wyniku podjęcia prac o charakterze inwestycyjno-adaptacyjnym (np. wybudowanie określonych obiektów, modernizacja lub adaptacja obiektów już istniejących mających służyć nowemu, planowanemu typowi wykorzystania nieruchomości przez użytkownika wieczystego).

Po czwarte, o trwałości zmiany decydować może także odpowiedni stopień intensyfikacji przedsięwzięć użytkownika wieczystego, podejmowanych w ramach przyjętego, nowego sposobu wykorzystania tej nieruchomości. Odpowiedni stopień eksploatacji nieruchomości pozwala stwierdzić, czy istotnie doszło do trwałej zmiany celu wykorzystania tej nieruchomości, a także tego, czy inna niż pierwotna eksploatacja nieruchomości ma charakter jedynie incydentalny lub sporadyczny. Ocena stopnia intensyfikacji eksploatacji nieruchomości objętej użytkowaniem wieczystym powinna brać pod uwagę nie tylko sam czynnik ilościowy, ale także charakter nowej, innej niż pierwotna działalność użytkownika. Innymi słowy, samo zaniechanie wykorzystania nieruchomości w pierwotnym celu i podjęcie nowej działalności przez użytkownika wieczystego bez wykazania odpowiedniego stopnia intensyfikacji takiej działalności nie może oznaczać trwałej zmiany korzystania z nieruchomości w rozumieniu art. 73 ust. 2 u.g.n.

Po piąte, pojawia się kwestia, jakie kryteria mogą decydować ostatecznie o trwałej zmianie wykorzystania nieruchomości i jaka jest relacja między tymi kryteriami; czy należy brać pod uwagę przede wszystkim kryteria formalne, np. treść odpowiednich planów zagospodarowania przestrzennego lub treść decyzji administracyjnej obejmującej zezwolenie na budowę, czy także kryteria o charakterze faktycznym, np. faktyczną modyfikację przeznaczenia nieruchomości, także wbrew postanowieniom umowy o ustanowieniu użytkownika wieczystego, gdy właściciel gruntu nie korzysta z uprawnienia wynikającego z art. 230 k.c.

W literaturze i orzecznictwie Sądu Najwyższego trafnie eksponuje się możliwość przyjęcia także kryterium faktycznego, art. 73 ust. 2 u.g.n. bowiem nie przewiduje żadnych ograniczeń w tym zakresie (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 września 1997 r., III CZP 44/97, OSNC 1998, nr 2, poz. 21 i z dnia 13 lutego 2009 r., II CSK 268/08, "Monitor Prawniczy" 2009, nr 6, s. 298). Ponadto za takim kryterium przemawia też samo brzmienie tego przepisu (*verbe legis*: „zmiana (...) powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana”). Nie bez znaczenia pozostaje również długoterminowość prawa użytkowania wieczystego; w razie kolizji kryterium formalnego i faktycznego, należy dać pierwszeństwo kryterium formalnemu.

Po szóste, przewidziana w art. 72 ust. 3 u.g.n. opłata roczna dotyczy wykonywania prawa użytkowania wieczystego w odniesieniu do nieruchomości gruntowej w rozumieniu art. 46 § 1 k.c., a nie do wydzielonej w odpowiedni sposób części takiej nieruchomości (np. określonej działki ewidencyjnej). Oznacza to, że przy ocenie, czy doszło do trwałej zmiany przeznaczenia nieruchomości, należy brać pod uwagę obszar całej nieruchomości objętej użytkowaniem, a nie tylko jej wyodrębnione części.

Ustalony przez Sądy *meriti* stan faktyczny wskazuje, że po nabyciu przez stronę powodową użytkowania wieczystego trzech nieruchomości gruntowych nie doszło do trwałej zmiany sposobu korzystania z nich w rozumieniu art. 73 ust. 2 u.g.n., nawet gdy po wykonaniu umowy darowizny strona powodowa wykorzystywała wszystkie nieruchomości do prowadzenia działalności edukacyjnej w ramach swej funkcji statutowej, a dawna działalność darczyńcy (działalność przemysłowa) nie była już w żadnym stopniu kontynuowana.

Jak wspomniano, nie ma w tym zakresie znaczenia sam fakt dokonania przez stronę powodową poważnych nakładów w celu przygotowania nowej działalności w miejsce poprzedniej, tj. działalności edukacyjnej, oraz fakt prowadzenia takiej działalności w okresie objętym żądaniem pozwu. Z ustaleń wynika, że nie prowadzono w istocie działalności kursowej, a jedynie okazjonalne, krótkotrwałe szkolenia skierowane do kilkusobowych grup uczestników. Oznaczało to brak stałej, regularnej działalności oświatowej w okresie 2000-2001. Wbrew stanowisku strony skarżącej, czynnik częstotliwości wykorzystywania nieruchomości objętej użytkowaniem wieczystym, powinien być także brany pod uwagę przy ocenie, czy nastąpiła trwała zmiana korzystania z takiej nieruchomości. (...) W przeciwnym razie

za trwałą zmianę należałoby uważać każdą deklarację podmiotu uprawnionego o podjęciu i prowadzeniu nowej jakościowo działalności, innej niż poprzednia, przy minimalnej, symbolicznej, a niekiedy nawet pozorowanej eksploatacji przedmiotu użytkowania wieczystego, jeżeli taka deklaracja poparta została także odpowiednimi nakładami inwestycyjnymi.

Należy wskazać także na ustalenia dotyczące przedmiotowego zasięgu prowadzonej przez powodową Fundację działalności oświatowej. Żądanie aktualizacji stawki opłaty rocznej odnosiło się do trzech nieruchomości gruntowych, oznaczonych w księgach wieczystych, natomiast jedynie w odniesieniu do czterech działek ustalono stan trwałej zmiany korzystania z tej działki w porównaniu ze stanem sprzed dokonania darowizny. Co więcej, Sąd Apelacyjny stwierdził, że możliwość prowadzenia jakichkolwiek szkoleń istniała tylko na dwóch działkach. Ustalona przez Sądy liczba uczestników szkoleń w latach 2000-2001, a także istnienie na kilku działkach obiektów nadających się do prowadzenia szkoleń lub kursów, uzasadniało jednak ostateczną ocenę Sądu Apelacyjnego, że w okresie objętym żądaniem nie doszło jeszcze – mimo przygotowań czynionych przez Fundację – do trwałej zmiany sposobu korzystania ze wszystkich trzech nieruchomości objętych pozwem.

Sąd Apelacyjny ustalił również, że w okresie 2000-2001 r. z miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzonego przez Radę Miejską J.G., wynikało, iż nieruchomości objęte wnioskiem Fundacji znajdowały się na terenie, którego podstawowym przeznaczeniem jest "przemysł, bazy, składy, bazy budownictwa, zakłady drobnej wytwórczości, urządzenia infrastruktury technicznej, zaplecza gospodarki komunalnej i technicznej". Największa działka położona była na terenie zielonym, bez nakładów inwestycyjnych, a w południowej części tej działki planowano lokalizację miejskiej oczyszczalni ścieków oraz projektowano rekultywację o charakterze leśnym. Jeżeli zatem nie doszło do trwałej zmiany korzystania z gruntów (z ich celu przemysłowego na cel edukacyjny), to nadal decydujące znaczenie w zakresie przeznaczenia darowanych Fundacji gruntów miało jednak kryterium formalne, tj. treść wspomnianego, miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego. Uzasadniało to przyjęcie braku podstaw do żądania stosownej aktualizacji stawki opłaty rocznej (art. 72 ust. 3 pkt 3 u.g.n.). (...)

Z tych względów skarga kasacyjna strony powodowej została oddalona (art. 398¹⁴ k.p.c.).