

Wyrok z dnia 22 marca 2012 r., IV CSK 333/11

Przystąpienie przez użytkownika wieczystego do budowy domu mieszkalnego może oznaczać trwałą zmianę sposobu korzystania z nieruchomości (art. 73 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeden. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), jeżeli z całokształtu okoliczności z dużym prawdopodobieństwem wynika, że wykorzystanie gruntu na cele mieszkaniowe nie ulegnie zmianie.

Sędzia SN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

Sędzia SN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

Sędzia SN Iwona Koper

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa "P.N.", spółki z o.o. w S. i "D.I.", spółki z o.o. w S. przeciwko Gminie Miasta G. o ustalenie, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 22 marca 2012 r. skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 29 grudnia 2010 r.

oddalił skargę kasacyjną i zasądził od strony pozwanej na rzecz powodów 1800 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

(...) Powodowie "P.N.", spółka z o.o. w S. i "D.I.", spółka z o. o. w S. są użytkownikami wieczystymi gruntu obejmującego działkę nr 390/17 położonego w G. przy ul. G. nr 1 o powierzchni 257 m², stanowiącego własność Gminy Miasta G.

Ta nieruchomości, zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego, została przeznaczona pod zabudowę usługowo-mieszkaniową.

Decyzją z dnia 31 grudnia 2008 r. Prezydent Miasta G. zatwierdził projekt budowlany i udzielił "P.N." pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem podziemnym na działkach nr 390/17, 390/19 i 393 obr. 89 przy ul. G. w G. Przed uzyskaniem pozwolenia na budowę użytkownik wieczysty wykonał prace zabezpieczające wykop po badaniach archeologicznych. Projekt dotyczący zabezpieczenia terenu był tak sporządzony, aby wykonane prace wykorzystać przy przyszłej budowie. We wrześniu 2008 r. na przedmiotowej nieruchomości stały już ściany fundamentowe piwnicy.

"P.N." i "D.I." wniosły o ustalenie stawki 1% za użytkowanie wieczyste działki nr 390/17 położonej w G. przy ul. G. nr 1 od dnia 1 stycznia 2009 r.

Wyrokiem z dnia 25 czerwca 2010 r. Sąd Okręgowy w Gdańsku ustalił, że wysokość stawki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu obejmującego działkę nr 390/17 o powierzchni 257 m² położonego w G. przy ul. G. nr 1 począwszy od dnia 1 stycznia 2009 r. wynosi 1%.

Oddalając apelację pozwanej, Sąd Apelacyjny w Gdańsku w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 73 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jeden. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. – dalej: "u.g.n.") zauważył, że kwestia zaawansowania procesu realizacji inwestycji jest przy wykładni tego przepisu nieistotna. Zgodnie z orzecznictwem, o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, można mówić już w chwili wydania pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego, a nie dopiero po wybudowaniu takiego budynku i wydaniu pozwolenia na jego użytkowanie. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że decyzja z dnia 31 grudnia 2008 r., udzielająca pozwolenia na budowę stała się prawomocna i ostateczna. (...)

W skardze kasacyjnej pozwana zarzuciła naruszenie prawa materialnego, tj. błędną wykładnię art. 73 ust. 2 u.g.n. i w konsekwencji błędne przyjęcie, że o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej zmianę celu, na który nieruchomość została oddana użytkownikowi wieczystemu, można mówić już z

chwila wydania pozwolenia (nieprawomocnego) na budowe budynku mieszkalnego, a nie dopiero po wybudowaniu takiego budynku i wydaniu pozwolenia na uzytkowanie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Istota sporu sprowadza się do wykładni użytego w art. 73 ust. 2 u.g.n. określenia „trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości”. Zdaniem skarżącej, o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości w rozumieniu tego przepisu można mówić dopiero po wybudowaniu na gruncie oddanym w uzytkowanie wieczyste budynku mieszkalnego i wydania pozwolenia na jego uzytkowanie. Skarżąca wskazała, że podobny pogląd wyraził Sąd Najwyższy z wyroku z dnia 19 maja 2010 r., I CSK 591/09 (OSNC 2010, nr 11, poz. 156). Sąd Apelacyjny uznał jednak, że o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości, w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy, można mówić już z chwila uzyskania pozwolenia na budowę i rozpoczęcia na gruncie prac zmierzających do wybudowania na nim budynku mieszkalnego. Takie stanowisko zostało przyjęte także w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2009 r., I CSK 109/09 ("Samorząd Terytorialny" 2011, nr 3, s. 84) oraz z dnia 22 kwietnia 2010 r., V CSK 357/09 (OSNC 2010, nr 11, poz. 152).

Wbrew stanowisku skarżącej, powołane wyroki nie świadczą o rozbieżności co do wykładni określenia „trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości”. Wykładnia językowa nie daje podstaw do uznania, że istnieje jedno kryterium, za pomocą którego można przesądzić, że chodzi o zmianę sposobu korzystania z nieruchomości, mającą charakter trwały. Z art. 72 ust. 2 pkt 4 u.g.n. wynika, że zmniejszona stawka opłaty rocznej z tytułu uzytkowania wieczystego przysługuje za nieruchomości gruntowe oddane na cele mieszkaniowe. To, czy nieruchomość gruntowa jest przeznaczona na cele mieszkaniowe w danym roku, za który uzytkownik wieczysty ma zapłacić opłatę roczną, można przesądzić uwzględniając zarówno dokumenty dotyczące danej nieruchomości, jak i okoliczności faktyczne, a przede wszystkim zachowanie uzytkownika wieczystego, które wskazuje, czy korzysta z nieruchomości na cele mieszkaniowe lub inne. Dopiero ocena – w konkretnym stanie faktycznym – zarówno decyzji administracyjnych odnoszących się do nieruchomości, jak i czynności podejmowanych w stosunku do niej przez

użytkownika wieczystego może dać odpowiedź na pytanie, czy nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości i czy jest ona w danym roku wykorzystywana już na cele mieszkalne.

W wyroku z dnia 19 maja 2010 r., I CSK 591/09, Sąd Najwyższy rozważał, od kiedy można uznać, że nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, na której powstawał budynek, obejmujący nie tylko lokale mieszkalne, ale także użytkowe. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (Dz.U. Nr 112, poz. 1316 ze zm.), budynek uważany jest za mieszkalny, gdy przynajmniej połowa jego całkowitej powierzchni jest wykorzystywana na cele mieszkaniowe. Nie można więc stwierdzić, że uzyskanie pozwolenia na wybudowanie na danej nieruchomości budynku, w którym mają znajdować się lokale mieszkalne, jest równoznaczne z trwałą zmianą sposobu korzystania z tego gruntu. Jeżeli w takim budynku mają być lokale mieszkalne i użytkowe, to po uzyskaniu zezwolenia na budowę brak podstaw do uznania, że chodzi o trwałą zmianę sposobu korzystania z gruntu. Fakt ten może zostać stwierdzony w sposób niepodważalny dopiero po zakończeniu budowy i wydaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynku. Trafny jest wobec tego wniosek, że w takim stanie faktycznym podstawy do uznania, iż zaszła trwała zmiana sposobu korzystania z gruntu powstaje dopiero po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie budynku, gdyż dopiero wtedy można ocenić, czy rzeczywiście określone lokale mają charakter lokali mieszkalnych i czy ich powierzchnia jest większa od powierzchni lokali użytkowych, a tym samym, że grunt przeznaczony został na cele mieszkalne.

Inna sytuacja występuje wtedy, gdy na określonym gruncie użytkownik wieczysty uzyskuje pozwolenie na budowę domu, w którym mają być tylko lokale mieszkalne. Jeżeli oprócz tego użytkownik wieczysty podejmuje na tym gruncie prace związane z budową takiego domu, to fakty te wskazują, że grunt ten jest już wykorzystywany na cele mieszkalne. Decyzja o pozwoleniu na budowę nie nakłada na użytkownika wieczystego obowiązku przystąpienia do robót budowlanych. Może ona również w razie beczynności użytkownika wieczystego wygasnąć po upływie dwóch lat od dnia, w którym roboty powinny zostać rozpoczęte lub zostały przerwane (art. 37 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, jedn. tekst: Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.). Dopiero ocena zachowania użytkownika

wieczystego, który podjął na gruncie prace zmierzające do realizacji zatwierdzonego decyzją projektu, wskazuje, że grunt jest wykorzystywany na cele mieszkalne. O tym, czy chodzi o trwałą zmianę sposobu korzystania z gruntu, decyduje ocena, jakie jest zaawansowanie prac w roku, za który użytkownik stara się o zmniejszoną opłatę. Jeżeli są to planowo podejmowane działania zmierzające do zakończenia budowy domu mieszkalnego, to należy uznać, że nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z gruntu. O takiej zmianie, pomimo wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, nie można natomiast mówić wtedy, gdy roboty budowlane na gruncie w ogóle nie zostały rozpoczęte albo nastąpiła przerwa w ich realizacji trwająca dłużej niż rok. W takiej sytuacji, chociaż można mówić o zmianie sposobu korzystania z gruntu, niewątpliwie nie ma ona charakteru trwałego. Możliwość uzyskania opłaty rocznej w zmniejszonej wysokości pojawi się dopiero po zakończeniu budowy i uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego. Taki sposób rozumienia określenia „trwała zmian sposobu korzystania z nieruchomości” został przedstawiony w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2009 r., I CSK 109/09, oraz z dnia 22 kwietnia 2010 r., V CSK 357/09.

Wykładnia art. 73 ust. 2 u.g.n., która zmierza do tego, aby oceny użytych w nim określeń nie wiązać tylko z wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub pozwoleniu na użytkowanie budynku, ale brać pod uwagę zachowanie użytkownika wieczystego oraz okoliczności konkretnej sprawy, znajduje uzasadnienie nie tylko w wykładni językowej, ale przemawiają za nią również ważne względy celowościowe. Z art. 72 ust. 2 pkt 4 u.g.n. wynika, że zmniejszona stawka opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego przysługuje za nieruchomości gruntowe oddane na cele mieszkaniowe. Jeżeli okoliczności sprawy wskazują, że przez rok, za który użytkownik wieczysty stara się o opłatę według stawki preferencyjnej na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, prowadzi on na gruncie prace zmierzające do wybudowania budynku mieszkalnego i nic nie wskazuje na to, że prace te zostaną przerwane, to istnieją pełne podstawy do uznania, iż nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z gruntu. W takiej sytuacji odmowa przyznania użytkownikowi wieczystemu opłaty rocznej w wysokości 1% do czasu, aż uzyska decyzję o pozwoleniu na użytkowanie budynku, nie ma uzasadnienia, gdyż sposób

wykorzystywania gruntu nie zmienił się przez czas, w którym trwały prace przy budowie domu.

Wykorzystanie na cele mieszkaniowe gruntu nie może być utożsamiane z tym, czy w budynku mieszkalnym mogą już zamieszkać mieszkańcy. Gdyby taka była wola ustawodawcy, musiałyby to mieć wyraźne odzwierciedlenie w treści ustawy, z art. 72 ust. 2 pkt 4 u.g.n. wynika zaś, że chodzi o przeznaczenie gruntu na cele mieszkaniowe, a art. 73 ust. 2 u.g.n. wymaga tylko stwierdzenia, że w ciągu roku, za który ma być liczona opłata z tytułu użytkowania wieczystego według stawki obniżonej, rzeczywiście grunt był już wykorzystywany na ten cel. W tych, zapewne wyjątkowych wypadkach, gdyby pomimo podjęcia na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę prace zmierzające do ukończenia budynku mieszkalnego i jego zasiedlenia zostały wstrzymane na dłuższy czas, nie ma przeszkód, aby właściciel po stwierdzeniu tego stanu rzeczy uznał, że nastąpiła trwała zmiana przeznaczenia gruntu i użytkownik wieczysty powinien zapłacić opłatę roczną w wysokości 3%.

Proponowana w zaskarżonym orzeczeniu wykładnia art. 73 ust.2 u.g.n. ma, biorąc pod uwagę stan faktyczny, pełne uzasadnienie. Chroni ona uprawnienie użytkownika wieczystego, który przystępując na podstawie pozwolenia na budowę do budowy budynku mieszkalnego, ma prawo do opłaty rocznej w wysokości zmniejszonej stawki. Skoro grunt niewątpliwie jest już wykorzystywany na cele mieszkaniowe, gdyż wznoszony jest na nim budynek mieszkalny, a nic nie wskazuje na to, że stan ten w najbliższym czasie ulegnie zmianie, to odmowa przyznania użytkownikowi wieczystemu za rok, w którym taki stan stwierdzono opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w wysokości 1%, nie ma podstaw prawnych. Taka wykładnia nie zagraża też interesom pozwanej jednostki samorządu terytorialnego, która – gdyby opisany stan uległ jednak zmianie – może wrócić do opłaty wyższej. Przyjęcie wykładni art. 73 ust. 2 u.g.n. proponowanej w skardze kasacyjnej pozbawiałoby użytkownika wieczystego jego uprawnienia, które przyznaje mu ustawodawca, tylko na podstawie założenia, że sposób korzystania z gruntu przez użytkownika, polegający na rozpoczęciu, na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, wznoszenia budynku mieszkalnego nie ma jeszcze charakteru trwałego. Wymagania trwałości sposobu korzystania, o którym mowa w art. 73 ust. 2 u.g.n., nie można jednak pojmować w sposób absolutny, należy

bowiem pamiętać, że także po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego nie jest wyłączone, aby został zmieniony sposób korzystania z lokali, które znajdują się w budynku, a także przeznaczenie więcej niż 50% jego powierzchni na cele inne niż mieszkaniowe. Idąc tym tropem należy uznać, że nawet decyzja o pozwoleniu na użytkowanie nie stwarza podstaw do stwierdzenia, że grunt będzie trwale wykorzystywany na cele mieszkaniowe. Trwałą zmianę sposobu korzystania z gruntu należy więc określać zawsze z uwzględnieniem całokształtu okoliczności dotyczących tego, w jaki sposób grunt ten jest wykorzystywany, oraz ustalając, jaki jest stopień prawdopodobieństwa, że wykorzystywanie gruntu na cele mieszkalne nie ulegnie zmianie w przeciągu najbliższych lat. Decyzja o pozwoleniu na korzystanie z obiektu budowlanego może być wymagana tylko wtedy, gdy z decyzji o pozwoleniu na budowę nie wynika, jeszcze w sposób dostatecznie pewny, na jakie cele będzie wykorzystywana powierzchnia tego obiektu. W innych sytuacjach decyzja taka potwierdza tylko to, co już nastąpiło wcześniej, tzn. że grunt oddany w użytkowanie wieczyste był już wykorzystywany na cele mieszkalne w ten sposób, że użytkownik wieczysty podjął na nim prace zmierzające do wybudowania na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę domu mieszkalnego. Stwierdzenie, że w takim przypadku grunt oddany w użytkowanie wieczyste nie jest wykorzystywany na cele mieszkalne, nie ma uzasadnienia, gdyż przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wprowadzają wymagań, aby przez korzystanie z gruntu na cele mieszkalne rozumieć dopiero taką sytuację, w której na tym gruncie stoi budynek już gotowy do zamieszkania. W szczególności nie ma powodów, aby nie przyznać użytkownikowi wieczystemu prawa do opłaty rocznej w wysokości 1% już od roku, w którym na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę trwają na tym gruncie prace związane z wznoszeniem budynku mieszkalnego.

Mając to na względzie Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., orzekł jak w sentencji.