



Sygn. akt V CSK 184/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 grudnia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Misiurek (przewodniczący)

SSN Bogumiła Ustjanicz

SSN Jan Górowski (sprawozdawca)

Protokolant Ewa Zawisza

w sprawie z powództwa Przedsiębiorstwa Komunikacji [...] w L. S.A. z siedzibą w L.
przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Starostę L.

o ustalenie,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 10 grudnia 2015 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 7 listopada 2014 r.,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od powódki na rzecz
Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę
2400 (dwa tysiące czterysta) złotych tytułem kosztów
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 7 listopada 2014 r. na skutek apelacji strony powodowej od oddalającego powództwo wyroku Sądu Okręgowego w L. z dnia 20 maja 2014 r. oddalił ten środek odwoławczy.

Rozstrzygnięcia Sądów obydwu instancji zostały oparte na następujących ustaleniach faktycznych:

Przedsiębiorstwo Komunikacji [...] w L. S.A. wystąpiło z wnioskiem do Starosty L. o zmianę stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w L. będących w użytkowaniu wieczystym przedsiębiorstwa z dotychczasowej stawki 3% na stawkę 1% począwszy od 1 stycznia 2013 r. Podniosło, że prowadzi działalność publicznego przewozu osób autobusami zgodnie z ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie drogowym (Dz. U. Nr 5, poz. 13), w ramach której użytkuje, będące w użytkowaniu wieczystym działki Skarbu Państwa, jako bazę transportową. Nieruchomość jest zabudowana szeregiem budynków o funkcji biurowej, magazynowej, naprawczej, stacji diagnostycznej, stacji trafo, portierni, stacji paliw (użytkowanej wyłącznie na własne potrzeby), a teren niezabudowany wykorzystywany jest jako plac manewrowy i zajezdnia dla autobusów.

Prawo użytkowania wieczystego działek gruntu nr: 184/11, 184/12, 407, 180/7 zostało nabyte z mocy prawa przez Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji [...] w L. z dniem 5 grudnia 1990 r., co zostało stwierdzone decyzjami Wojewody [...] z dnia 28 kwietnia 1994 r., w których została ustalona opłata roczna za użytkowanie wieczyste gruntów w wysokości 3%.

Decyzją z dnia 28 stycznia 2013 r. Starostwa L. działający w imieniu Skarbu Państwa odmówił zmiany dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu Skarbu Państwa, wynoszącej 3% wartości gruntu położonego w obrębie nr 6 miasta L., oznaczonego jako działki 184/5, 184/11, 184/12, 180/7 i 407 uzasadniając, że w okolicznościach sprawy, cele realizowane przez wnioskodawcę na użytkowanych przez niego nieruchomościach nie są celami publicznymi w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 1774; dalej:

u.g.n.), bowiem żaden z budynków posadowionych na tym gruncie nie stanowi dworca, przystanku bądź wiaty przystankowej.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. orzeczeniem dnia 7 maja 2013 r. oddaliło wniosek użytkownika wieczystego. Podkreśliło, że od daty uwłaszczenia Przedsiębiorstwa nie zmienił się sposób korzystania z nieruchomości. Kolegium podkreśliło, że kwestią sporną w sprawie jest cel, na jaki nieruchomości oddano w użytkowanie wieczyste, bowiem nie wynika on z decyzji uwłaszczeniowej Wojewody [...]. Nieruchomość stanowi bazę Przedsiębiorstwa, co zdaniem wnioskodawcy mieści się w kategorii celu publicznego określonego w art. 6 pkt 1 u.g.n. Kolegium Odwoławcze wskazało, że problematyka celu publicznego w rozumieniu tej ustawy była przedmiotem wypowiedzi w literaturze oraz orzecznictwie i przyjmuje się, że dla jej potrzeb cele publiczne zostały określone w jej art. 6. Zawarty w nim katalog celów ma charakter wyczerpujący. Ponadto wskazało, że pojęcie celu publicznego w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest dowolne i przy jego wykładni nie można odwoływać się do potocznego lub ogólnego jego znaczenia.

Sąd Okręgowy w L. wyrokiem z dnia 20 maja 2014 r. oddalając powództwo stwierdził, że w świetle ustalonego, niespornego stanu faktycznego nie budzi wątpliwości fakt, że nieruchomości będące w użytkowaniu wieczystym powoda zostały oddane w użytkowanie przed dniem 1 stycznia 1998 r., zatem możliwe jest stosowanie w sprawie przepisu art. 221 u.g.n., który umożliwia dostosowanie wcześniej ustalonych stawek (na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) do przepisów nowej ustawy. Przepis art. 221 ust. 3 u.g.n. przesądza, że stawkę procentową opłaty rocznej przyjmuje się stosownie do celu wynikającego ze sposobu korzystania z nieruchomości.

Zgodnie z art. 72 ust. 3 pkt 4 u.g.n. wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego jest uzależniona od celu na jaki nieruchomość gruntowa została oddana i wynosi za nieruchomości oddane na realizację urządzeń infrastruktury technicznej innych celów publicznych 1 % ceny.

Podniósł, że dla potrzeb tej ustawy cele publiczne zostały określone w art. 6 u.g.n. a katalog tam zawarty ma charakter wyczerpujący. W orzecznictwie pojęcie celu publicznego ujmowane jest restryktywnie bez możliwości odwołania do jego potocznego czy ogólnego znaczenia. Niedopuszczalna jest też jego rozszerzająca wykładnia (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2008 r., II OSK 548/07, LEX nr 503449). W treści tego przepisu jest mowa wprost o obiektach i urządzeniach transportu publicznego, a nie o obiektach służących realizacji transportu publicznego. Obiekty i urządzenia transportu publicznego to: przystanki, wiaty, dworce kolejowe i autobusowe, porty, przystanie itp. Żaden zaś z budynków posadowionych na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste powódce takiej funkcji nie pełni. Nie można więc uznać, że w budynkach tych jest realizowany cel publiczny w rozumieniu przepisu art. 6 pkt 1 u.g.n.

Wskazał, że rację ma pozwany podnosząc, że zabudowania posadowione na nieruchomościach użytkowanych przez powódkę są niezbędne do prowadzenia przez nią efektywniejszej działalności gospodarczej, w zakresie prowadzonego przez nią przedsiębiorstwa, niemniej celem publicznym w rozumieniu ustawy nie jest utrzymywanie budynków biurowych, gastronomicznych, magazynowych, diagnostycznych itp. Za inwestycję celu publicznego może być uznane tylko takie zamierzenie, które jest technicznie konieczne do realizacji celu publicznego, nie zaś takie, które ma wykonaniu tego celu jedynie sprzyjać (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 maja 2009 r., II SA/Po 1000/08, LEX nr 562881).

Sąd Apelacyjny oddalając apelację powódki podzielił nie tylko ustalenia Sądu pierwszej instancji, ale także jego argumentację prawną.

W skardze kasacyjnej opartej na naruszeniu art. 221 § 1 i 3 w zw. z art. 72 ust. 3 pkt 4 w zw. z art. 6 pkt 1 w zw. z art. 81 u.g.n. oraz na obrazie art. 217 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. i z art. 232 i art. 299 k.p.c., powódka wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Naruszenie prawa procesowego może uzasadniać podstawę kasacyjną określoną w art. 398³ pkt 2 k.p.c. tylko wtedy, gdy stwierdzone uchybienia mogły

mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Tymczasem, jak wynika już z uzasadnienia Sądu pierwszej instancji jego ustalenia, które za własne przyjął Sąd drugiej instancji w zupełności pokrywają się z twierdzeniami powódki podniesionymi we wniosku o obniżenie stawki procentowej z tytułu użytkowania wieczystego przedmiotowych nieruchomości z 3 % do 1%. Już tego względu, nie można przyjąć jakoby nieprzesłuchanie w charakterze strony prezesa powódki mogło stanowić w sprawie tzw. istotne uchybienie procesowe.

Poza tym, skoro oddalił ten wniosek dowodowy Sąd Okręgowy, to aby to ewentualne jego uchybienie mogło stanowić realizację hipotezy normy wynikającej z art. 398³ pkt 2 k.p.c. skarżąca musiałaby wskazać jako naruszony przepis dotyczący postępowania apelacyjnego, który naruszył Sąd drugiej instancji, a nie tylko powołać się na naruszenie art. 217 w zw. z art. 227 k.p.c. i art. 232 w zw. z art. 299 k.p.c. (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 1999 r., II CKN 102/98, LEX nr 50665; z dnia 13 czerwca 2001 r., II CKN 537/00, LEX nr 52600 i z dnia 12 grudnia 2001 r., III CKN 496/00, LEX nr 53130 oraz z dnia 26 listopada 2004 r., V CK 263/04, LEX nr 520044). Wprawdzie powódka wносиła także w apelacji o przesłuchanie w charakterze strony jej prezesa przez Sąd drugiej instancji i wniosek ten również został oddalony, ale gdyby nawet był uzasadniony, to aby takie uchybienie mogło być skutecznie podniesione w skardze kasacyjnej skarżąca musiałaby powołać jako uchybiony art. 381 k.p.c., czego nie dokonała.

Zarzut obrazy prawa materialnego dotyczy naruszenia art. 221 § 1 i 3 w zw. z art. 72 ust. 3 pkt 4 i art. 6 pkt 1 oraz w zw. z art. 81 u.g.n. W istocie jednak ogranicza się do nieprawidłowej wykładni i w rezultacie zastosowania do niespornego stanu faktycznego sprawy art. 6 ust. 1 u.g.n. Z jego treści wynika, że celem publicznym między innymi jest budowa i utrzymywanie obiektów i urządzeń transportu publicznego. W literaturze, ani w judykaturze nie budzi wątpliwości, że wykładnia nie tylko tego przepisu ale i pozostałych stanowiących art. 6 u.g.n. nie może być rozszerzająca (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2008 r., II OSK548/07, LEX nr 503449 i z dnia 10 października 2000 r., II SA/Kr 1010/00, ONSA 2001 nr 4, poz. 186). Za tym stanowiskiem przemawiał także argument natury historycznej, tj. że ustawodawca odstąpił od unormowania, jakie w tym zakresie obowiązywało na gruncie ustawy z dnia

29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, w której po wymienieniu przykładów celów publicznych ich katalog był rozszerzony przez określenie „inne cele publiczne”. Ten stan prawny budził poważne wątpliwości i w rezultacie do jego uściślenia doszło w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Artykuł 6 u.g.n. zawiera zatem katalog celów publicznych, który nie może być poszerzony w drodze wykładni. Wprawdzie w pkt 10 tego przepisu mowa jest „o innych celach publicznych określonych w odrębnych ustawach”, ale taki cel musi wprost wynikać w tym wypadku ze szczególnego unormowania.

Z treści art. 6 ust. 1 wynika, że realizują cel publiczny obiekty i urządzenia transportu publicznego, a nie obiekty wykorzystywane dla własnych potrzeb gospodarczych przez podmiot, który realizuje transport publiczny. W literaturze zauważono, że z punktu widzenia etymologicznego cel publiczny dotyczy nieograniczonej liczby obywateli, służy ogółowi i dostępny jest dla wszystkich. Takim celem nie jest przykładowo budowa, czy utrzymywanie stacji paliw z infrastrukturą dojazdową (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 13 października 2010 r., II SA/Gd 387/10, Lex Polonica nr 2518806), zwłaszcza, gdy w sprawie nie budziło wątpliwości, że taki obiekt znajdujący się na przedmiotowej nieruchomości jest wykorzystywany tylko przez powódkę.

W ustawie o gospodarce nieruchomościami brak definicji obiektu i urządzenia transportu publicznego, a zatem takie obiekty należy oceniać indywidualnie w nawiązaniu do okoliczności sprawy i mieć na uwadze ich funkcje. W literaturze trafnie zalicza się do nich: dworce, przystanki, wiaty, torowiska porty przystanie, natomiast jako placówki nieobjęte hipotezą unormowania zawartego w art. 6 pkt 1 u.g.n. wskazuje się obiekty luźniej związane z transportem publicznym np. gastronomiczne, hotelowe, magazynowe, czy inne usługowe. Uogólniając, należy uznać za inwestycję celu publicznego takie zamierzenie, które jest bezpośrednio konieczne do realizacji celu publicznego, a nie takie które służą pośrednio jedynie do realizacji tego celu, nawet konieczne dla realizacji działalności gospodarczej danego podmiotu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 maja 2009 r., II SA/Po 1000/08, LEX nr 562881), polegającego na wykonywaniu publicznego przewozu osób.

Dokonując indywidualnej oceny obiektów powódki posadowionych na przedmiotowych działkach trzeba dojść do identycznego wniosku, jaki wywiodły Sądy *meriti*, tj. że nie są one objęte hipotezą unormowania zawartego w art. 6 ust. 1 u.g.n. Stołówka i budynek biurowy, czy portiernia służą tylko pracownikom powódki, plac manewrowy przeznaczony jest do nauki jazdy, stacja diagnostyczna do oceny stanu technicznego pojazdów, a zajezdnia do garażowania autobusów. Obiekty te należące do powódki służą więc do prowadzenia jej działalności gospodarczej, niemniej nie są to obiekty i urządzenia transportu publicznego w ścisłym rozumieniu, gdyż nie są przeznaczone dla ogółu obywateli, czy nawet lokalnej społeczności. Brak w tym wypadku bowiem elementu ich dostępności, czy powszechności.

W tym stanie rzeczy skargę, jako bezpodstawną, należało oddalić (art. 398¹⁴ k.p.c.).