



Sygn. akt I CSK 735/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 listopada 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Dariusz Dończyk

SSN Bogumiła Ustjanicz

Protokolant Justyna Kosińska

w sprawie z powództwa Miasta W.

przeciwko "V. Spółka z o.o." Spółce Komandytowo-Akcyjnej w W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 28 listopada 2014 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 6 lutego 2013 r.,

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

UZASADNIENIE

Pozwem z 1 kwietnia 2010 r. powód wniósł o zasądzenie od V. kwoty 254 992,03 zł z ustawowymi odsetkami od 1 kwietnia 2009 r. jako opłaty rocznej za 2009 r. za użytkowanie wieczyste nieruchomości o pow. 5.714 m² przy ul. Z. Powództwo zostało uwzględnione nakazem zapłaty z 6 maja 2010 r. wydanym w postępowaniu upominawczym.

Pozwana V. w sprzeciwie od nakazu zapłaty wniosła o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z 30 maja 2012 r. Sąd Okręgowy zasądził od pozwanej na rzecz powoda kwotę 50.000 zł z ustawowymi odsetkami od 1 kwietnia 2009 r. oraz kwotę 1.783,60 zł tytułem zwrotu kosztów procesu, a w pozostałym zakresie powództwo oddalił.

Sąd Okręgowy ustalił, że 29 listopada 2000 r. między Gminą W. a V. została zawarta umowa o oddanie w użytkowanie wieczyste części niezabudowanej nieruchomości położonej w W. przy ul. Z., obejmującej działki o numerach 27/2 i 27/4 z obrębu 1-01-23 o łącznej powierzchni 2.601 m², dla której Sąd Rejonowy prowadzi księgę wieczystą KW nr [...]. Cena za użytkowanie wieczyste została ustalona na kwotę 8.500.000 zł, a wysokość pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego odpowiadała 25% ceny i wynosiła 2.125.000 zł. Opłaty roczne wynoszące po 3% wartości nieruchomości zostały określone na kwoty po 225.000 zł i były płatne z góry do 31 marca każdego kolejnego roku. Nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste z przeznaczeniem na budowę obiektu wielofunkcyjnego z dominacją funkcji kultury, zgodnie z koncepcją przedstawioną w ofercie i przyjętą przez komisję przetargową oraz zgodnie z warunkami ustalonymi w prawomocnych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleniem na budowę. Pozwana zobowiązała się do zabudowy nieruchomości obiektem o charakterze nieuciążliwym, powiązaniem funkcjonalnie z terenami parkowymi oraz do wybudowania przed rozpoczęciem realizacji właściwej inwestycji drogi pożarowej o utwardzonej nawierzchni i szerokości 4,5 m przylegającej do zachodniej granicy działki nr 27/14, a następnie biegnącej wzdłuż północnej ściany budynku mieszkalnego przy ul. G. 12a, a także utworzenia 30

miejsc parkingowych ogólnodostępnych. Inwestycja miała być rozpoczęta w ciągu dwóch lat i zakończona w ciągu pięciu lat od dnia zawarcia umowy, zaś w wypadku niedotrzymania przez pozwaną tych terminów m. W. było uprawnione do naliczania dodatkowych opłat rocznych, ustalonych zgodnie z art. 63 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 518 ze zm., dalej jako: „u.g.n.”).

Decyzją z 30 października 2001 r. Burmistrz Gminy W. ustalił warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji, po uzgodnieniu jej projektu pod względem konserwatorskim.

Decyzją z 2 marca 2004 r. Prezydent m. W. odmówił pozwanej zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę wskazując, że przedłożony przez nią projekt jest niezgodny z posiadanym prawem do terenu.

Decyzją z 8 kwietnia 2004 r. Wojewoda [...] uchylił decyzję Prezydenta z 2 marca 2004 r. i przekazał sprawę temu organowi do ponownego rozpoznania stwierdzając, że błędnie powołał on podstawę prawną decyzji, a w toku postępowania administracyjnego zaniechał zobowiązania pozwanej do usunięcia uchybień w projekcie i bezpodstawnie zasięgnął opinii Biura Gospodarki Nieruchomościami, Geodezji i Katastru co do zasadności wniosku.

Decyzją z 27 lipca 2004 r. Prezydent m. W. ponownie odmówił pozwanej zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę z uzasadnieniem, że nie ma ona prawa dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a przedłożony przy wniosku projekt jest niezgodny z posiadanym przez nią prawem do terenu.

Decyzją z 16 września 2004 r. Wojewoda uchylił decyzję Prezydenta z 27 lipca 2004 r., zatwierdził projekt budowany i zezwolił pozwanej na budowę budynku wielofunkcyjnego o dominującej funkcji kultury z garażem podziemnym i dojazdem ze wskazaniem, że projekt budowany jest zgodny z wymogami decyzji o warunkach zabudowy, a inwestor przedłożył wszelkie wymagane uzgodnienia i opinie.

Powód wniósł skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na decyzję z 16 września 2004 r., a sąd ten wyrokiem z 4 grudnia 2006 r. skargę tę oddalił ze wskazaniem, że powód nie może wywodzić swego interesu prawnego do

wniesienia skargi z racji bycia właścicielem nieruchomości, gdyż utracił prawo władania nieruchomością z chwilą oddania jej w użytkowanie wieczyste.

Powód wystąpił do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody [...] z 16 września 2004 r. Decyzją z 16 maja 2006 r., utrzymaną w mocy decyzją z 6 lipca 2006 r., Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego odmówił stwierdzenia nieważności tej decyzji przyjmując, że organ administracji architektoniczno-budowlanej nie ma prawa badania tytułu prawnego do nieruchomości, na który powołuje się inwestor.

Pozwana 20 kwietnia 2005 r. złożyła do Prezydenta m. W. skargę na zaniechanie czynności służbowych przez urzędników samorządowych. Wobec przedłużającego się postępowania administracyjnego w sprawie o pozwolenie na budowę, pozwana wielokrotnie zwracała się do powoda o zmianę umowy o ustanowieniu użytkowania wieczystego w zakresie terminów rozpoczęcia i zakończenia inwestycji. Powód nie odpowiadał na te wystąpienia.

W maju 2006 r. zostało wyłożone do wiadomości publicznej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. W., w którym obszar obejmujący nieruchomość oddaną pozwanej w użytkowanie wieczyste przeznaczony został pod tereny zielone, a nie - jak stanowiła decyzja o warunkach zabudowy - pod zabudowę mieszkalno-usługową. Pozwana wniosła o wprowadzenie zmian w studium przez przywrócenie obszarowi obejmującemu tę nieruchomość przeznaczenia pod zabudowę mieszkalno-usługową. W październiku 2008 r. m. W. wyłożyło do publicznej wiadomości projekt planu zagospodarowania przestrzennego przewidujący przeznaczenie przedmiotowej nieruchomości pod zabudowę, jednak z niekorzystnym dla planowanej inwestycji wskaźnikiem intensywności zabudowy, wskaźnikiem powierzchni zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy oraz przebiegu nieprzekraczalnej linii zabudowy. Pozwana złożyła wniosek o wprowadzenie korekty tych wskaźników w planie.

Spadkobiercy byłych właścicieli nieruchomości, której część stanowi grunt oddany pozwanej w użytkowanie wieczyste, 29 października 2007 r. wystąpili do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z wnioskiem o stwierdzenie

nieważności decyzji administracyjnej Prezydium Rady Narodowej w m. W. z 29 sierpnia 1953 r. odmawiającej ustanowienia prawa własności czasowej. Decyzją z 29 lipca 2011 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło, że decyzja z 1953 r. w części wydana została z naruszeniem prawa oraz w części stwierdziło nieważność tej decyzji.

Powód 18 czerwca 2008 r. wystąpił z pozwem o rozwiązanie zawartej z pozwaną umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Postępowanie to zostało zawieszono w styczniu 2012 r. z uwagi na toczące się postępowanie administracyjne o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność, na wniosek pozwanej złożony 27 października 2011 r. Postanowieniem z 8 lutego 2012 r. postępowanie także w tej sprawie zostało zawieszono z uwagi na toczące się postępowanie w przedmiocie żądania rozwiązania umowy użytkowania wieczystego.

Pozwana 4 lutego 2011 r. wniosła o zmianę sposobu zagospodarowania i użytkowania nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, ale powód odmówił uwzględnienia tego wniosku z uwagi na niewywiązywanie się pozwanej ze zobowiązań finansowych.

Wszczęte z urzędu 30 maja 2008 r. postępowanie administracyjne w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji Wojewody [...] z 16 września 2004 r. o pozwoleniu na budowę, decyzją Prezydenta m. W. z 29 lipca 2009 r. zostało umorzono jako bezprzedmiotowe.

Koszt realizacji inwestycji planowanej przez pozwaną na nieruchomości oddanej jej w użytkowanie wieczyste wynosił nie mniej niż 30 mln zł. Pozwana nie dysponowała taką kwotą, wobec czego ubiegała się o kredyt bankowy. Wszystkie banki, do których się zwróciła odmówiły jej udzielenia kredytu z uwagi na ryzyko związane ze sporami administracyjnymi i sądowymi, w szczególności z uwagi na prowadzenie postępowania o rozwiązanie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, a także z uwagi na upływ terminów realizacji inwestycji określony w umowie.

Zdaniem Sądu Okręgowego, pozwana nietrafnie zarzuca powodowi brak współdziałania w rozumieniu art. 354 § 2 k.c. w wykonywaniu zobowiązania

zaciągniętego w związku z nabyciem użytkowania wieczystego, gdyż w zakresie uiszczenia opłaty współdziałanie ze strony powoda było konieczne w znikomym stopniu, zaś w zakresie obowiązku wzniesienia budynku kwestia współdziałania powoda jest złożona z uwagi na to, że powód jako jednostka samorządu terytorialnego funkcjonuje w sferze cywilnoprawnej jako właściciel gruntu oraz w sferze publicznoprawnej, gdzie jego organy są zarazem organami administracji publicznej. Sąd Okręgowy uznał, że w sferze cywilnoprawnej powód wykonał wszystko do czego był zobowiązany, tj. wydał grunt pozwanej, zaś współdziałanie w sferze publicznoprawnej nie może być - co do zasady - analizowane z uwagi na nierównoprawny charakter stosunków administracyjno-prawnych. Przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być tylko grunty będące własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, czyli jednocześnie podmiotów prawa publicznego, zatem w każdym wypadku właściciel gruntu będzie występował w podwójnej roli i nie może być z tego tytułu zwolniony z odpowiedzialności za skutki wszystkich swoich działań związanych z realizacją postanowień umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Zasadność żądania uiszczenia opłaty rocznej może być zatem oceniana na gruncie przepisów prawa cywilnego w świetle zasad współżycia społecznego i z uwzględnieniem legalności działań powoda jako właściciela nieruchomości w sferze imperium. Jediną przyczyną niewykonania przez pozwaną umownego obowiązku wybudowania na nieruchomości budynku określonego w umowie było wadliwe i bezprawne postępowanie Prezydenta m. W. jako organu administracji architektoniczno-budowlanej. Organ ten bezzasadnie uznał, że pozwana nie ma prawa dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz że przedłożony przez nią projekt jest niezgodny z posiadanym prawem do terenu. m. W., niezależnie od sfery, w jakiej działa, jest podmiotem o wysokim stopniu profesjonalizmu i nie może zasłaniać się nieznajomością prawa. Bezprawna odmowa udzielenia zezwolenia na budowę oraz lekceważenie wniosków pozwanej o przedłużenie terminu na wzniesienie budynku stanowią, zdaniem Sądu Okręgowego, zespół działań powoda, które doprowadziły do sparaliżowania działań pozwanej zmierzających do uzyskania kredytu koniecznego do realizacji inwestycji. Sytuację pozwanej pogorszyło wytoczenie powództwa o rozwiązanie umowy, a także nierozpoznanie wniosku o zmianę umowy w zakresie

przeznaczenia gruntu.

Opłata roczna stanowi swoisty ekwiwalent za możliwość korzystania przez użytkownika wieczystego, z wyłączeniem innych osób, z gruntu w granicach określonych przez ustawę, zasady współżycia społecznego i umowę. Na skutek bezprawnych działań powoda, pozwana nie może korzystać z prawa użytkowania wieczystego zgodnie z celem określonym w umowie i osiągać z tego korzyści. Jedynym podmiotem czerpiącym korzyści z zaistniałej sytuacji jest m. W., które uzyskało od pozwanej kwotę ponad 4.000.000 zł, a jednocześnie swoimi działaniami zniweczyło jej zamierzenia inwestycyjne. Sąd Okręgowy stwierdził, że niedopuszczalne jest czerpanie korzyści z własnych nieetycznych działań i odwołał się do art. 2 Konstytucji RP. Nadużycie prawa podmiotowego nie może prowadzić do jego utraty, nie ma więc podstaw, aby żądanie powoda uznać za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego w całości, bowiem pozwana nadal dysponuje gruntem i ubiega się o przekształcenie prawa użytkowania we własność. Obowiązek uiszczenia opłaty rocznej powinien jednak w okolicznościach niniejszej sprawy ulec redukcji do kwoty 50.000 zł.

Apelacje od wyroku Sądu Okręgowego złożyły obje strony. Wyrokiem z 6 lutego 2013 r. Sąd Apelacyjny, w uwzględnieniu apelacji powoda, zmienił wyrok Sądu Okręgowego w punkcie II w ten sposób, że zasądził od pozwanej na rzecz powoda dalszą kwotę 204.992,03 zł z ustawowymi odsetkami od 1 kwietnia 2009 r., oddalił apelację pozwanej oraz stosownie orzekł o kosztach.

Sąd Apelacyjny zaaprobował ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego, za wyjątkiem tych, które odnosiły się do przyczyn odmowy udzielenia pozwanej kredytów niezbędnych do realizacji zamierzonej inwestycji. W ocenie Sądu Apelacyjnego, poczynione przez Sąd Okręgowy ustalenia faktyczne nie uzasadniały zastosowania art. 5 k.c. i uznania żądania powoda, dotyczącego zasądzenia należnej opłaty rocznej z tytułu oddania pozwanej w użytkowanie wieczyste nieruchomości, za nadużycie prawa podmiotowego. Artykuł 5 k.c. może mieć zastosowanie także do żądania właściciela gruntu dotyczącego uiszczenia należnej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Stosowanie tego przepisu należy jednak ograniczyć do okoliczności szczególnych, związanych

z działaniami podejmowanymi przez właściciela gruntu i zmierzającymi do faktycznego pozbawienia użytkownika wieczystego możliwości korzystania z gruntu zgodnie z ustawą, zasadami współżycia społecznego i umową o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste. Dla oceny zgodności żądania zapłaty opłaty rocznej z zasadami współżycia społecznego istotne jest bowiem zachowanie powoda jako właściciela gruntu, a więc ocena działań podejmowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego w sferze cywilnoprawnej, pozostającej w związku z treścią zawartej umowy. Powód wykonał swoje obowiązki wynikające z zawartej z pozwaną umowy, tj. wydał jej nieruchomości w stanie wolnym od obciążeń i nie podejmował żadnych działań, które faktycznie uniemożliwiałyby pozwanej korzystanie z gruntu. Bezzasadnie zatem pozwana zarzucała wydanie wyroku z naruszeniem art. 354 § 2 k.c.

Decyzje wydawane przez Prezydenta m. W. działającego jako organ administracji rządowej nie mogą być postrzegane jako działania właściciela gruntu w sferze cywilnoprawnej i tym samym nie mają znaczenia dla oceny zasadności żądania uiszczenia przez użytkownika wieczystego należnej powodowi opłaty rocznej. Wadliwość działań podejmowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego przy wykonywaniu władzy publicznej może uzasadniać powstanie po stronie tej jednostki odpowiedzialność odszkodowawczą zgodnie z art. 417 k.c., jednak nie ma podstaw do przyjęcia, że może też stanowić podstawę uznania za nadużycie prawa żądania uiszczenia należnej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Dokonując oceny zasadności roszczeń powoda należy mieć na względzie jedynie działania m. W. podejmowane w sferze dominium. Sąd Apelacyjny uznał tym samym zasadność zarzutu naruszenia art. 5 k.c. przez jego bezzasadne zastosowanie w niniejszej sprawie.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego z 6 lutego 2013 r. pozwana zarzuciła, że orzeczenie to zapadło z naruszeniem prawa materialnego, to jest: - art. 5 k.c. w związku z art. 232 k.c., art. 233 k.c., art. 238 k.c., art. 239 k.c., art. 9 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), art. 11 u.g.n., art. 80 ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.) w zw. z art. 92 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.)

oraz art. 2 Konstytucji RP i art. 8 ust. 2 Konstytucji poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na nieuwzględnieniu przez Sąd Apelacyjny, że norma ta obejmuje swoją hipotezą także bezprawie administracyjne gminy, które z woli ustawodawcy wywołuje skutki prawne w sferze prawa cywilnego.

Pozwana zarzuciła nadto, że zaskarżony wyrok zapadł z naruszeniem przepisów postępowania (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.), tj. art. 328 k.p.c. i wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie powództwa, ewentualnie o uchylenie tego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Bezzasadnie pozwana zarzuca Sądowi Apelacyjnemu naruszenie art. 328 k.p.c. poprzez lakoniczne stwierdzenie w uzasadnieniu wyroku, iż decyzje wydawane przez Prezydenta m. W. działającego jako organ administracji rządowej nie mogą być postrzegane jako podejmowane przez właściciela gruntu w sferze cywilnoprawnej i tym samym nie mają znaczenia dla oceny zasadności żądania uiszczenia przez użytkownika wieczystego należnej opłaty rocznej. Zarzut naruszenia art. 328 k.p.c. może być skutecznie podniesiony w skardze kasacyjnej tylko wtedy, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku zostanie zrehabilitowane w sposób uniemożliwiający stwierdzenie, jakie ustalenia co do faktów i ocena prawna zadecydowały o wyniku postępowania w sprawie, przez co niemożliwa będzie też ocena trafności powołania się przez skarżącego na inne podstawy kasacyjne. Wypowiedź Sądu Apelacyjnego, kwestionowana w skardze kasacyjnej z uwagi na jej rzekomą lakoniczność, dostatecznie jasno tłumaczy ocenę prawną sprawy przyjętą przez ten Sąd, poddaje się kontroli kasacyjnej, a przy tym została rozwinięta w innych częściach motywów wyroku.

2. Stosunek prawny użytkowania wieczystego ma szczególny charakter, gdyż może powstać wyłącznie w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno sposób jego powstania, jak i szereg elementów decydujących o konkretnej treści tego prawa przesądzają postanowienia ustawowe, nie pozostawiając stronom swobody w jej ukształtowaniu.

Prawo użytkowania wieczystego jest ograniczonym prawem rzeczowym ustanowionym na cudzej rzeczy, uprawniającym użytkownika wieczystego, jako posiadacza zależnego, do korzystania z wyłączeniem innych osób z nieruchomości będącej jego przedmiotem, z zagwarantowaniem mu ochrony w takim zakresie, z jakiego korzysta właściciel (art. 233 k.c.). Prawo to ma charakter odpłatny, a do obowiązków użytkownika wieczystego wobec właściciela, który na swoim gruncie je ustanowił, należy świadczenie pierwszej opłaty i opłat rocznych. Pozwana w związku z ustanowieniem na jej rzecz prawa użytkowania wieczystego po wygranej przetargu zapłaciła na rzecz powoda pierwszą opłatę, ustaloną procentowo od wartości nieruchomości. Opłaty roczne obciążające każdego aktualnego użytkownika wieczystego nieruchomości, na której powstało to prawo, są świadczeniami okresowymi na rzecz właściciela (por. wyroki Sądu Najwyższego z 13 grudnia 1990 r., III ARN 34/90, OSNC 1992, nr 5, poz. 82 i z 16 grudnia 1999 r., II CKN 639/98, OSN 2000, nr 6, poz. 121). Obowiązek ich zapłaty powstaje z początkiem każdego kolejnego roku kalendarzowego, w ciągu którego prawo istnieje, przy czym termin wymagalności tego świadczenia został przez ustawodawcę oznaczony na 31 marca. Każdy kolejny użytkownik wieczysty obowiązany jest świadczyć opłatę roczną za ten czas w ciągu roku, przez który jemu, a nie innej osobie, przysługuje prawo użytkowania wieczystego. Ta zasada obowiązuje w relacjach między kolejnymi użytkownikami wieczystymi nieruchomości, ale także w relacjach każdego z nich z właścicielem. Trafnie zauważyły Sądy obu instancji, że opłacie rocznej na rzecz właściciela w orzecznictwie przypisano cechy ekwiwalentu pieniężnego za możliwość korzystania przez użytkownika wieczystego z wyłączeniem innych osób z nieruchomości, na której prawo zostało ustanowione, w sposób pozwalający mu na zrealizowanie celu jego ustanowienia (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2004 r., III CZP 47/04, OSNC 2005, nr 5, poz. 74, wyroki Sądu Najwyższego z 17 grudnia 2008 r., I CSK 244/08, OSNC-ZD 2009, C, poz. 82 i z 25 listopada 2010 r., I CSK 692/09, OSNC-ZD 2011, B, poz. 45). Z tego ich charakteru wyprowadzono wniosek o konieczności powiązania wysokości opłaty, jaką ma świadczyć właścicielowi konkretny użytkownik wieczysty nieruchomości z długością okresu w ciągu roku, przez który prawo mu przysługuje.

3. W tym miejscu rozważyć trzeba, jaka treść uprawnień przysługuje użytkownikowi wieczystemu do gruntu oddanego mu w związku z ustanowieniem tego prawa oraz jakie uprawnienia w stosunku do tego gruntu zachowuje właściciel. Zawarcie umowy ustanawiającej użytkowanie wieczyste na rzecz konkretnego podmiotu oznacza, że przez czas, na który prawo to zostało ustanowione będzie on mógł korzystać z nieruchomości z wyłączeniem innych osób, nabędzie na własność wzniesione na niej budynki i urządzenia, może obciążyć ustanowione prawo oraz rozporządzić nim, pobierać z niego pożytki. Szczegółowy sposób, w jaki użytkownik wieczysty ma korzystać z nieruchomości musi określać umowa, w której należy zamieścić m.in. wskazanie na termin rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych, jeśli na takie cele nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste oraz rodzaj budynków lub urządzeń, które na niej mają być wzniesione (art. 239 k.c.). Z umowy nie wynika dla właściciela nieruchomości roszczenie przeciwko użytkownikowi wieczystemu o wybudowanie określonych w niej budynków lub urządzeń, a sankcją niewypełnienia tego obowiązku jest jedynie możliwość rozwiązania umowy przed upływem terminu, na jaki została zawarta (art. 240 k.c.). Określając przeznaczenie nieruchomości w umowie o ustanowienie użytkowania wieczystego, obie strony tej czynności powinny uwzględnić obowiązywanie przepisów prawa publicznego i cywilnego, bowiem tak jak wyznaczają one właścicielowi granice korzystania z jego prawa własności, tak będą je wyznaczać także użytkownikowi wieczystemu (art. 140 k.c.).

Użytkownik wieczysty, który chce zrealizować inwestycję planowaną na nieruchomości oddanej mu w użytkowanie wieczyste musi liczyć się z koniecznością uzyskania wymaganych prawem publicznym pozwoleń. O tym, czy je rzeczywiście uzyska decyduje relacja między jego zamierzeniami uzewnętrznionymi we wnioskach do właściwych w procesie inwestycyjnym organów administracji publicznej, a obowiązującym dla danego terenu planem zagospodarowania przestrzennego lub funkcja możliwa do przypisania temu terenowi z uwagi na sposób wykorzystania otaczających go nieruchomości, rozstrzygająca o możliwości uzyskania konkretnej treści decyzji o warunkach zabudowy. Jest oczywiście możliwe, że użytkownik wieczysty - w razie niezgodności między zdeterminowanymi prawem publicznym cechami

nieruchomości i jej potencjałem inwestycyjnym, a przeznaczeniem nieruchomości w umowie o jej oddanie w użytkowanie wieczyste - uzyska pozwolenia na zrealizowanie takiej inwestycji, która nie będzie korespondować z przeznaczeniem nieruchomości określonym w umowie. O tym bowiem, jakiej treści pozwolenia można wydać inwestorowi w procesie budowlanym decydują przede wszystkim przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i prawa budowlanego, a nie umowa o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste. W takim przypadku użytkownik wieczysty musi jednak liczyć się z tym, że właściciel rozwiąże zawartą z nim umowę użytkowania wieczystego. Założyć trzeba, że racjonalnie działający właściciel i przyszły użytkownik wieczysty określają w umowie o ustanowieniu użytkowania wieczystego takie przeznaczenie nieruchomości, jakie odpowiada jej właściwościom zdeterminowanym przytoczonymi wyżej przepisami prawa publicznego, gdyż inaczej możliwość zrealizowania celów określonych przez strony byłaby niemożliwa już w momencie powstania prawa, chyba że strony umowy miałyby uzasadnione podstawy przypuszczać, iż przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego się zmieni.

Jeżeli, jak to miało miejsce w niniejszej sprawie, w umowie o ustanowieniu użytkowania wieczystego wskazana nieruchomość zostanie przeznaczona na budowę obiektu wielofunkcyjnego z dominacją funkcji kultury, zgodnie z koncepcją przedstawioną w ofercie oraz warunkami, które zostaną w przyszłości uszczegółowione w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz w pozwoleniu na budowę, to o tym, jakie konkretnie parametry ma mieć budynek, który wzniesie użytkownik wieczysty, muszą zdecydować przepisy ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.; dalej: „p.z.p.”) oraz ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.; dalej: „pr. bud.”), na podstawie których użytkownik wieczysty może uzyskać pozwolenia warunkujące zrealizowanie inwestycji. Tylko tymi przepisami muszą się też kierować organy administracji publicznej właściwe w tych sprawach.

4. Z tego, że świadczenie opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste ma być ekwiwalentem za umożliwienie użytkownikowi wieczystemu korzystania z nieruchomości w celu zrealizowania jego zamiarów inwestycyjnych określonych

w umowie o ustanowienie tego prawa, Sądy obu instancji wyprowadziły i taki wniosek, że w określonych warunkach zażądanie opłaty rocznej przez właściciela nieruchomości od jej użytkownika wieczystego może być zakwalifikowane jako nadużycie prawa na podstawie art. 5 k.c., a byłoby tak w szczególności wtedy, gdyby tenże właściciel swoimi działaniami przeszkadzał użytkownikowi wieczystemu w wykonywaniu wszystkich lub tylko niektórych uprawnień, które z ustanowienia tego prawa na jego rzecz wynikają (por. wyrok Sądu Najwyższego z 15 lutego 2002 r., V CA 2/02, OSNC 2003, nr 1, poz. 12 oraz wyrok z 26 lutego 2002 r. I CKN 1516/99, OSNC 2003, 2, poz. 23). Nie ma wątpliwości, że taki wniosek jest uzasadniony w odniesieniu do czynności faktycznych właściciela i tych jego oświadczeń woli adresowanych do użytkownika wieczystego, które mają umocowanie w prawie cywilnym albo przynajmniej ich skutki pozostają zdeterminowane przepisami z zakresu tej gałęzi prawa. Stanowiska Sądów obu instancji różniły się co do tego, czy oceną na podstawie art. 5 k.c. można też objąć działania w stosunku do użytkownika wieczystego podjęte na podstawie przepisów prawa administracyjnego przez organ administracji publicznej, który jest tożsamy z organem uprawnionym do działania w imieniu właściciela nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste jako osoby prawa cywilnego. Od odpowiedzi na to pytanie zależy też ocena zasadności skargi kasacyjnej.

5. Z tego, że użytkowanie wieczyste może powstać tylko na nieruchomości podmiotów realizujących funkcje publicznoprawne, niezależnie od tego, czy działają w obrocie przy wykorzystaniu form i metod stworzonych dla jego wszystkich, równorzędnych sobie uczestników, a zatem przy wykorzystaniu konstrukcji cywilnej osobowości prawnej Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, czy też działają jako podmioty prawa publicznego, wynikają daleko idące konsekwencje. Organy, którym przypisuje się uprawnienie do reprezentowania osób prawnych, mogą być zarazem organami wyposażonymi w kompetencje publicznoprawne i to także w postępowaniach zmierzających do wydania decyzji.

Dyskusyjne może być, czy właściciel nieruchomości ma pozycję strony w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste oraz o wydanie użytkownikowi wieczystemu pozwolenia na budowę, ale ocena tej kwestii należy do organów

administracji publicznej i jest realizowana pod kontrolą sądów administracyjnych. Trzeba jednak zauważyć, że art. 27a k.p.a., wprowadzony do systemu prawnego ustawą z 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201), a stanowiący, że organy gminy podlegały wyłączeniu także od załatwienia sprawy, w której stroną była gmina, został uchylony w 1994 r. W orzecznictwie sądów administracyjnych dotąd nie doszło do ujednoczenia poglądów co do tego, czy organy gminy podlegają wyłączeniu od załatwienia spraw, w których te gminy mogłyby mieć status strony. W związku z uchyleniem art. 27a k.p.a. w orzecznictwie administracyjnym zdaje się przeważać pogląd, że organy gminy nie podlegają wyłączeniu od załatwienia sprawy, która dotyczy składników majątku tejże gminy, co mogłoby przemawiać za przypisaniem jej statusu strony takiego postępowania. W postępowaniu w sprawie o takim przedmiocie organy gminy działające jako organy administracji publicznej powinny się bowiem kierować obowiązującym powszechnie prawem, a interesy gminy jako osoby prawa cywilnego, mogą uwzględniać w tych właśnie granicach, także jako organ prowadzący postępowanie.

W tych poglądach miałoby uzasadnienie prowadzenie przez Prezydenta m. W. jako organu administracji publicznej właściwego w pierwszej instancji postępowania o wydanie pozwanej pozwolenia na budowę. Z uzasadnienia decyzji wydanych w tej sprawie, stanowiącego na gruncie administracyjnej procedury jurysdykcyjnej integralną całość z rozstrzygnięciem (art. 107 k.p.a.), wynika, jakie przesłanki Prezydent m. W. uwzględnił przy rozpoznawaniu wniosku pozwanej o wydanie pozwolenia na budowę. Wynika z nich i to, że Prezydent m. W. miał wówczas na uwadze nie tylko przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i prawa budowlanego (w tym i wykonawcze do nich), ale też próbował w tym postępowaniu zrealizować swoje (jako reprezentant właściciela gruntu) oczekiwania co do sposobu zagospodarowania go przez użytkownika wieczystego. Nastąpiło to z odwołaniem się do umowy o ustanowieniu użytkowania wieczystego, przez nieskuteczne zakwestionowanie tytułu prawnego pozwanego do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w celu zrealizowania obiektu o takich parametrach, jakie przyjęto w projekcie.

W sprawie wszczętej na wniosek pozwanej o wydanie jej pozwolenia na

budowę Prezydent orzekał jako organ pierwszej instancji dwukrotnie, i dwukrotnie, nie bacząc na wskazania organu wyższej instancji, badał tę sprawę w takim zakresie okoliczności, które nie powinny mieć wpływu na jej wynik. Spowodowało to nie tylko wydanie dwóch decyzji, wzruszonych następnie w toku instancji, ale też znaczące wydłużenie się postępowania, co odsuwało w czasie moment, w którym pozwana mogła przystąpić do realizacji inwestycji. Sąd Apelacyjny uznał, że działania te, podejmowane w wykonaniu kompetencji władczych, nie mogą być oceniane na gruncie łączącego strony cywilnego stosunku prawnego i nie mają znaczenia dla oceny, czy osoba prawna, której organem jest ten sam organ, który jest nosicielem kompetencji publicznoprawnych wykonywanych wobec pozwanego, działała wobec niego lojalnie jako strona stosunku cywilnoprawnego. Sąd Apelacyjny odesłał pozwaną na drogę procesu odszkodowawczego za szkodę wyrządzoną przez wykonywanie władzy publicznej, ale uszło jego uwadze, że art. 417¹ § 2 k.c. przewiduje odpowiedzialność za szkodę spowodowaną ostateczną decyzją administracyjną. Tylko bowiem taka decyzja może być uznana za akt konkretyzujący prawa i obowiązki adresata w sposób trwały. Konstrukcja odwołania w procedurze administracyjnej jurysdykcyjnej jest taka, że jego wniesienie powoduje konieczność ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy przez organ drugiej instancji i usunięcia wszelkich naruszeń prawa procesowego i materialnego, jakie można dostrzec w działaniach organu pierwszej instancji. Można zatem powiedzieć, że za legalność decyzji odpowiada organ drugiej instancji, a skoro organem drugiej instancji w stosunku do Prezydenta m. W. był organ rządowy, to Skarbowi Państwa należałoby przypisywać odpowiedzialność za szkodę spowodowaną ewentualną wadliwą ostateczną decyzją, jaką mogło się zakończyć postępowanie wszczęte na wniosek pozwanej. Wojewoda wydał pozwanej pozwolenie na budowę, a wówczas powód, reprezentowany przez te same organy, które były nosicielami kompetencji publicznoprawnych, podejmował rozliczne czynności, zmierzające do wzruszenia tej decyzji. Wprawdzie była to decyzja ostateczna, korzystająca z domniemania trwałości, ale wszczęcie w stosunku do niej najpierw postępowania przed sądem administracyjnym, potem o stwierdzenie nieważności, mogło tworzyć, zwłaszcza wobec instytucji kredytujących, wątpliwości co do zgodności z prawem planów inwestycyjnych

pozwanej, a i u niej wywoływać wątpliwości, jak dalece angażować się w proces inwestycyjny.

Skoro Prezydent m. W. jako organ administracji publicznej rozpoznający sprawę o wydanie pozwanej pozwolenia na budowę, mający wiedzę o jej zamierzeniach inwestycyjnych wynikających z zawarcia umowy o ustanowienie użytkownika wieczystego, uchybił terminom załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym, a treść rozstrzygnięcia kształtował dwukrotnie, nie bacząc na odmienne wskazania organu wyższej instancji, z uwzględnieniem okoliczności świadczących o zamiarze oddziaływania na użytkownika wieczystego z pozycji właściciela nieakceptującego jego planów inwestycyjnych, to takie działanie może być ocenione w ramach stosunku cywilnoprawnego łączącego strony i w związku z zarzutem nadużycia prawa do żądania opłat rocznych za użytkowanie wieczyste.

Zrealizowanie poważnych inwestycji wymaga stabilności warunków ustalonych w momencie przystąpienia do ich projektowania i wykonania. Podstawowym elementem oparcia dla inwestycji budowlanej są ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 6 p.z.p.). Taka zmiana przeznaczenia gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, która wyklucza możliwość zrealizowania na nim obiektu budowlanego w ogóle albo obiektu o zakładanych racjonalnie parametrach kładzie tamę dotychczasowym zamierzeniom inwestora (art. 65 ust. 1 pkt 2 p.z.p.). W tych okolicznościach rozważenia wymagają przyczyny, z uwagi na które powód, licząc się nawet z roszczeniami odszkodowawczymi (art. 36 ust. 1 p.z.p.), na terenie oddanym pozwanej w nieodległej przeszłości pod sporych rozmiarów inwestycję, zaprojektował następnie utworzenie terenów zielonych, po czym zmienił tę kwalifikację i przyjął, że zachowają one charakter terenów przeznaczonych pod budownictwo, ale o niższych niż obowiązujące wskaźnikach intensywności. Rozważenia wymaga, czy te działania powoda w procedurze planistycznej mogły wpłynąć na wykonywanie przez pozwaną jej zamierzeń inwestycyjnych, a w szczególności, czy zamierzenia te mogły tamować.

6. W wyroku z 16 marca 2012 r., IV CSK 322/11, niepubl., Sąd Najwyższy wyjaśnił, że art. 5 k.c. ma zastosowanie także w stosunkach między publicznymi

osobami prawnymi, natomiast w wyroku z 11 maja 2012 r., II CSK 540/11, niepubl., z odwołaniem się do wcześniejszego orzecznictwa, stwierdził, że przez prawo podmiotowe w rozumieniu art. 5 k.c., którego wykonywanie może być nadużyte należy rozumieć każde uprawnienie materialnoprawne, któremu przyznano środki prawne dla jego ochrony. Osoba, korzystająca dla wykonania swego prawa podmiotowego z tych legalnych środków, może go nadużyć. Za stosowaniem art. 5 k.c. do wszystkich praw podmiotowych opowiedział się również, badający jego zgodność z Konstytucją, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 października 2000 r., SK 5/99, OTK 2000, nr 7, poz. 254. Przepis ten może być zatem zastosowany do oceny działania właściciela nieruchomości, który żąda od użytkownika wieczystego opłat rocznych, w warunkach gdy tenże użytkownik stawia właścicielowi zarzut, że swoim postępowaniem uniemożliwia mu korzystanie z nieruchomości w celu, dla zrealizowania którego ustanowione zostało to prawo. Co do zasady, w ramach oceny na podstawie art. 5 k.c. roszczenia właściciela nieruchomości o zapłatę opłaty rocznej przez jej użytkownika wieczystego mają znaczenie te jego czynności uniemożliwiające zrealizowanie celu ustanowienia tego prawa, które podejmowane są w ramach stosunku cywilnoprawnego i w oparciu o przepisy tej gałęzi prawa, ale nie można wykluczyć, że oceną tą objęte zostaną także działania organu reprezentującego właściciela i korzystającego też z kompetencji publicznoprawnych, podjęte na podstawie prawa administracyjnego i mające cechy władcze.

W wyroku z 14 października 1998 r., II CKN 928/97 (OSN 1999, nr 4, poz. 75) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że przy uwzględnieniu, iż Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) należy przyjąć, że klauzule generalne ujęte w art. 5 k.c. wyrażają idee słuszności w prawie i wolności ludzi oraz odwołują się do powszechnie uznawanych wartości w kulturze naszego społeczeństwa. Ujmując więc rzecz ogólnie, można przyjąć, że przez zasady współżycia społecznego należy rozumieć podstawowe zasady etycznego i uczciwego postępowania. Przy ustalaniu ich znaczenia można więc odwoływać się do takich znanych pojęć, jak „zasady słuszności”, „zasady uczciwego obrotu”, „zasady uczciwości” czy „lojalności”. Klauzula generalna musi być jednak

wypełniona konkretną treścią, odnoszącą się do okoliczności sprawy rozpoznawanej przez sąd.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 108 § 2 k.p.c., orzeczono jak w sentencji.