



Sygn. akt I CSK 249/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 kwietnia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maria Szulc (przewodniczący)

SSN Władysław Pawlak (sprawozdawca)

SSN Roman Trzaskowski

w sprawie z powództwa P. P.

przeciwko Miastu W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 4 kwietnia 2017 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w W.

z dnia 2 listopada 2015 r., sygn. akt I ACa (...),

uchyła zaskarżony wyrok w części oddalającej apelację strony pozwanej oraz rozstrzygającej o kosztach postępowania apelacyjnego i w tym zakresie sprawę przekazuje Sądowi Apelacyjnemu w W. do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Powód P. P. w pozwie skierowanym przeciwko Miastu W. domagał się zasądzenia kwoty 425 709,38 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 28 lutego 2011 r. do dnia zapłaty.

Wyrokiem z dnia 18 listopada 2014 r., Sąd Okręgowy w W. uwzględnił powództwo w całości co do roszczenia głównego i częściowo odnośnie do roszczenia odsetkowego. W pozostałej części powództwo oddalił i rozliczył koszty procesu.

Powyższe rozstrzygnięcie zapadło w następującym stanie faktycznym ustalonym przez Sąd pierwszej instancji.

Nieruchomość położona w W. przy ul. D., stanowiąca działkę ewidencyjną nr 48 o powierzchni 3 493 m² w obrębie 4-10-02 została oddana w użytkowanie wieczyste decyzją z dnia 2 listopada 1993 r. z przeznaczeniem na cele przemysłowo - usługowe. W latach 2009 - 2010 r. jej użytkownikiem wieczystym był powód.

W dniu 22 listopada 2007 r. Rada Miasta W. podjęła uchwałę nr (...) zmieniającą uchwałę Rady Miasta W. z dnia 15 kwietnia 2004 r. nr (...) w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości Miasta W. oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata w ten sposób, że § 1 pkt 2 tej uchwały dodano w zmienianej uchwale rozdział IIa zatytułowany „Zmiany umów użytkowania wieczystego”. W § 6d lit. c) przewidziano, że zmiana umowy użytkowania wieczystego może nastąpić po spełnieniu łącznie określonych w tym paragrafie warunków, w tym m.in. wpłaty przez użytkownika wieczystego na rzecz Miasta W. kwoty odpowiadającej 12,5% różnicy pomiędzy aktualną wartością nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste określoną dla dotychczasowego sposobu użytkowania i zagospodarowania nieruchomości, a wartością nieruchomości określoną dla nowego sposobu użytkowania i zagospodarowania. Kwota ta nie może być jednak mniejsza niż 12,5% aktualnej wartości nieruchomości lub tej jej części, której dotyczy wniosek, określonej dla nowego sposobu użytkowania i zagospodarowania.

W dniu 25 listopada 2009 r. strony podpisały protokół uzgodnień nr (...) odnośnie do warunków zmiany umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste w zakresie zmiany sposobu zagospodarowania nieruchomości zgodnie z postanowieniami uchwały nr (...) Rady Miasta W. z 15 kwietnia 2004 r. Protokół obejmował również uzgodnienia dotyczące zapłaty przez powoda na rzecz strony pozwanej kwoty 425 709,38 zł, którą powód wpłacił na rachunek bankowy strony pozwanej w dniu 13 stycznia 2010 r.

W dniu 19 stycznia 2010 r. strony zawarły umowę, którą zmieniły sposób zagospodarowania i użytkowania (przeznaczenia) nieruchomości poprzez przeznaczenie jej na cel mieszkaniowy z udziałem usług.

Wyrokiem z dnia 28 grudnia 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta W. z dnia 22 listopada 2007 r. w zakresie § 1 pkt 2, tj. w części, w jakiej uchwała ta zmieniała uchwałę Rady Miasta W. z dnia 15 kwietnia 2004 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, poprzez dodanie do uchwały rozdziału IIa zatytułowanego „Zmiany umów użytkowania wieczystego”, a także stwierdził, że w tej części przedmiotowa uchwała nie podlega wykonaniu.

W dniu 27 lutego 2014 r. powód złożył w Sądzie Rejonowym w W. wniosek o zawezwanie do próby ugodowej, żądając od strony pozwanej zapłaty kwoty 425 709,38 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 13 stycznia 2010 r. na podstawie art. 405 k.c. w zw. z art. 410 § 2 k.c.

W rozważaniach prawnych Sąd Okręgowy wyjaśnił, że stwierdzenie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. nieważności uchwały Rady Miasta W. z dnia 22 listopada 2007 r. spowodowało taki skutek, jakby w ogóle uchwała ta nie została podjęta. W konsekwencji pobranie opłaty na podstawie nieważnego aktu prawnego należy traktować jako świadczenie nienależne, które podlega zwrotowi, ponieważ z nieważnego aktu prawa nie może wynikać obowiązek zachowywania się w sposób zgodny z zawartymi w nim nakazami.

Podstawy zobowiązania do uiszczenia przez powoda kwoty 425 709,38 zł nie mógł stanowić protokół uzgodnień z dnia 25 listopada 2009 r., gdyż dokument ten nie był umową, a poza tym nie miał formy wymaganej dla zmiany umowy użytkowania wieczystego. Zasada, jak i wysokość opłaty związanej ze zmianą

przeznaczenia gruntu wynikały wprost z powołanej uchwały Rady Miasta W. z dnia 15 kwietnia 2004 r. zmienionej uchwałą z dnia 22 listopada 2007 r. W dacie zawarcia przez strony w formie aktu notarialnego umowy, powyższa uchwała była aktem prawa miejscowego, wówczas obowiązującego, a zatem była ona podstawą dokonanego przez użytkownika wieczystego świadczenia. Zarówno protokół uzgodnień, jak i umowa opierały się bezpośrednio na postanowieniach tej uchwały.

Jeżeli chodzi o odsetki ustawowe od należności głównej, to Sąd Okręgowy mając na względzie art. 481 § 1 k.c. w zw. z art. 455 k.c. zasądził je od dnia następnego po doręczeniu stronie pozwanej odpisu pozwu.

Apelacje wywiodły obie strony. Strona pozwana zaskarżyła wyrok w części uwzględniającej powództwo, kwestionując roszczenie co do zasady, natomiast powód zaskarżył ten wyrok w zakresie, w jakim nie zostało uwzględnione roszczenie odsetkowe.

Zaskarżonym wyrokiem, Sąd Apelacyjny w W. oddalił obie apelacje, znosząc wzajemnie między stronami koszty postępowania apelacyjnego.

Sąd drugiej instancji wskazał, że nawet gdyby zgodzić się ze stanowiskiem strony pozwanej, że to nie uchwała Rady Miasta W., lecz umowa o zmianie przeznaczenia gruntu stanowiącego przedmiot użytkowania wieczystego stanowiła podstawę pobrania spornej opłaty, to i tak dochodzone przez powoda roszczenie jest zasadne. Przede wszystkim bowiem nie jest dopuszczalne pobieranie przez właściciela nieruchomości od użytkownika wieczystego opłaty za zmianę przeznaczenia oraz sposobu zagospodarowania nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Swoboda umów zawieranych w ramach już istniejącego prawa użytkowania wieczystego istnieje, ale nie w zakresie lansowanym przez pozwanego. W przypadku opłat za użytkowanie wieczyste, mogą być przez właściciela pobierane tylko w sytuacjach prawem przewidzianych. Również ich wysokość musi wynikać z obowiązujących przepisów.

W rzeczywistości jednak podstawę pobrania opłaty za zmianę przeznaczenia i sposobu zagospodarowania nieruchomości stanowiła uchwała Rady Miasta W., a nie umowa z 19 stycznia 2010 r. W tej sytuacji nie można przyjąć, że obciążenie użytkownika wieczystego opłatą na podstawie tej uchwały, uznanej następnie za

nieważną, odpowiada regułom prawidłowego wykonania zobowiązania, określonym w art. 354 § 1 k.c.

W skardze kasacyjnej strona pozwana zaskarżyła wyrok Sądu drugiej instancji w części, w jakiej nastąpiło oddalenie jej apelacji. Zarzuciła naruszenie prawa materialnego, tj. art. 410 k.c. w zw. z art. 405 k.c. przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że na skutek stwierdzenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny nieważności uchwały Rady Miasta W. z dnia 22 listopada 2007 r., odpadła podstawa świadczenia przez P. P. kwoty 425 709,38 zł na rzecz strony pozwanej, w sytuacji, gdy rzeczywistą podstawę zapłaty stanowiła umowa z dnia 19 stycznia 2010 r. dotycząca zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, zawarta na wniosek powoda, w formie aktu notarialnego; art. 405 k.c. w zw. z art. 6 k.c. przez ich nieprawidłowe zastosowanie i wydanie wyroku oddalającego apelację strony pozwanej, pomimo braku udowodnienia przez powoda, że na skutek umowy o zmianę sposobu korzystania z nieruchomości strona pozwana wzbogaciła się jego kosztem; art. 65 § 1 k.c. w zw. z art. 244 k.p.c., przez błędną ich wykładnię polegającą na przyjęciu, że podstawą świadczenia przez powoda kwoty 425 709,38 zł była uchwała Rady Miasta W. w sytuacji, gdy strony w umowie o zmianę sposobu korzystania z nieruchomości zawartej w formie aktu notarialnego, a zatem w dokumencie mającym charakter urzędowy, jednoznacznie określiły, że podstawą zapłaty była zmiana sposobu korzystania z nieruchomości; art. 353¹ k.c. w zw. z art. 58 k.c. przez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu za nieważną umowę o zmianę sposobu zagospodarowania nieruchomości w części zobowiązującej powoda do świadczenia kwoty 425 709,38 zł na rzecz strony pozwanej jako właściciela nieruchomości pomimo, że umowa ta, w tym zakresie nie jest sprzeczna z przepisami prawa, zasadami współżycia społecznego i nie zmierza do obejścia prawa.

We wnioskach skargi kasacyjnej strona pozwana domaga się uchylenia wyroku Sądu drugiej instancji w zaskarżonej części i przekazania sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania, ewentualnie uchylenia tego wyroku w zaskarżonej części i zmianę wyroku Sądu pierwszej instancji przez oddalenie w całości powództwa, przy uwzględnieniu kosztów procesu za obie instancje i

kosztów postępowania kasacyjnego oraz nakazanie powodowi zwrotu na rzecz strony pozwanej kwoty 425 709,38 zł wraz z zasądzonymi odsetkami.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Użytkowanie wieczyste jest prawem rzeczowym obciążającym nieruchomości gruntową w rozumieniu art. 46 § 1 k.c., jako część powierzchni ziemskiej stanowiącej odrębny przedmiot własności. Jest to prawo na rzeczy cudzej (*ius in re aliena*). Może ono powstać na określonych gruntach stanowiących wyłącznie własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, na rzecz osób fizycznych, osób prawnych (art. 232 k.c.) oraz jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (art. 33¹ § 1 k.c.). Zasadniczym sposobem nabycia prawa użytkowania wieczystego jest umowa cywilnoprawna (por. 234 k.c. w zw. za art. 155 § 1 k.c. oraz art. 27 zd. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, j. t. Dz. U. z 2016 r., poz. 2147, ze zm., dalej „u.g.n.”). W określonych przypadkach źródłem nabycia tego prawa jest ustawa (zob. art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz. U. Nr 79, poz. 464), wówczas wydana w tej materii decyzja administracyjna stwierdzająca nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntów oraz własności budynków ma charakter deklaratoryjny (art. 2 ust. 3 tej ustawy). Trzecim sposobem nabycia użytkowania wieczystego jest decyzja administracyjna (np. art. 209 u.g.n., art. 214 ust. 3 u.g.n.).

W odróżnieniu od prawa własności, użytkowanie wieczyste jest prawem celowym w tym znaczeniu, że w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste powinien być określony sposób korzystania z tego gruntu, czy jego zagospodarowania, w szczególności poprzez wzniesienie na nim budynków lub innych urządzeń (art. 239 § 1 i 2 k.c.). Zgodnie z art. 233 k.c. w granicach, określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób; w tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać. Uprawnienie do wyłącznego korzystania z gruntu zgodnie z przepisami ustawy, zasadami współżycia społecznego oraz postanowieniami umowy, a także do rozporządzania prawem użytkowania

wieczystego jest skuteczne również względem właściciela gruntu, jednak co oczywiste nie może naruszać jego prawa własności.

Z powyższego przedstawienia wynika, że instytucja użytkowania wieczystego obejmuje z jednej strony stosunek rzeczowy, którego wyrazem jest prawo użytkowania w oznaczonych granicach z oddanego w tym celu gruntu z wyłączeniem innych osób, w tym również właściciela i do rozporządzania tym prawem, a z drugiej strony w relacjach pomiędzy użytkownikiem wieczystym a właścicielem zawiera elementy stosunku zobowiązaniowego, które wynikają z zawartej umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, określającej sposób korzystania z tego gruntu przez użytkownika wieczystego (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 października 1968 r., OSNCP 1969, nr 11, poz. 188). Potwierdzeniem tego jest też art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (j. t. Dz. U. z 2016, poz. 790), który sposób korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego traktuje jako rodzaj roszczenia, czyli prawa względnego, które po ujawnieniu w księdze wieczystej uzyskuje skuteczność przewidzianą w art. 17 tej ustawy.

Ustawodawca zarówno w przepisach kodeksu cywilnego, jak i ustawy o gospodarce nieruchomościami normujących użytkowanie wieczyste nie przewidział wprost możliwości modyfikacji umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste w zakresie określonego w niej sposobu korzystania z gruntu. Niemniej jednak, brak jest podstaw prawnych do wykluczenia takiej możliwości, co pośrednio daje się wyprowadzić z art. 73 ust. 2 u.g.n., stanowiącym o zaistnieniu trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, co może mieć wpływ na wysokość stawki procentowej opłaty rocznej. W piśmiennictwie przyjmuje się, że w takiej sytuacji konieczne staje się dokonanie zmiany umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, bowiem treść umowy powinna pozostawać w zgodzie z rzeczywiście realizowanym celem. Pamiętać jednak trzeba, że to właściciel decyduje o przeznaczeniu gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste, a w konsekwencji zmiana tego celu może nastąpić jedynie przez umowę za zgodą stron (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2012 r., III CSK 289/11, nie publ.), która nie może być sprzeczna z prawem lub zasadami współżycia społecznego, ani też

zmierzać do obejścia prawa (art. 58 § 1 i 2 k.c.). Z uwagi na obligacyjny charakter umowy zmieniającej umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste w zakresie sposobu korzystania z gruntu przez użytkownika wieczystego nie może być ona też sprzeczna z pozostałymi kryteriami wyznaczającymi zakres swobody umów (art. 353¹ k.c.).

Według ustaleń faktycznych, podstawą wpisu w księdze wieczystej użytkowania wieczystego gruntu położonego w W. przy ul. D., w obrębie 4-10-02, stanowiącego działkę ewidencyjną nr 48 o powierzchni 3 493 m² i własności znajdujących się na tym gruncie budynków była decyzja z dnia 2 listopada 1993 r. stwierdzająca nabycie użytkowania wieczystego, a zatem w tym przypadku podstawą nabycia prawa użytkowania wieczystego był przepis ustawy. W decyzji tej określono przeznaczenie gruntu na cele przemysłowo - usługowe wraz ze wskazaniem czasu, na jaki prawo to zostało ustanowione (tj. 5 grudnia 2089 r.), co oznacza, że w ten sposób doszło do ukształtowania treści użytkowania wieczystego odnośnie do praw oraz obowiązków właściciela i użytkownika wieczystego. Również w sytuacji, w której do nabycia użytkowania wieczystego dochodziło *ex lege*, ustawodawca nie przewiduje, aby w toku wykonywania tak powstałego prawa użytkowania wieczystego, jego zmiana w zakresie określonego w decyzji sposobu korzystania z gruntu następowała w tej formie. Zważywszy jednak na to, iż użytkowanie wieczyste kreuje stosunek cywilnoprawny pomiędzy użytkownikiem wieczystym i właścicielem, wykluczyć należy w tej materii jednostronną ingerencję w sposób wykonywania tego prawa w formie władczej. Ustawodawca określając w art. 233 k.c. zakres uprawnień użytkownika wieczystego odsyła m.in. do umowy, co potwierdza tezę, że wskazany w decyzji administracyjnej sposób korzystania z gruntu jest składnikiem stosunku cywilnoprawnego, którego cechą charakterystyczną jest zasada równorzędności stron. Dlatego w toku wykonywania prawa użytkowania wieczystego, zmiana wskazanego w decyzji sposobu korzystania z gruntu, może nastąpić na podstawie stosownej umowy zawartej pomiędzy właścicielem i użytkownikiem wieczystym.

Drugim istotnym zagadnieniem w tej sprawie jest kwestia dopuszczalności zastrzeżenia w takiej umowie obowiązku zapłaty przez użytkownika wieczystego określonej sumy pieniężnej na rzecz właściciela, jako ekwiwalentu z tytułu

wzajemnego świadczenia właściciela, którym jest wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia i sposobu zagospodarowania tego gruntu. Podobnie, jak w odniesieniu do możliwości zawierania umowy zmieniającej dotychczasowy sposób korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste, także i w tym przypadku, ustawodawca nie unormował zasad umownej regulacji tego rodzaju świadczenia pieniężnego. Mając jednak na względzie okoliczność, iż wieczyste użytkowanie rodzi w relacjach pomiędzy właścicielem a użytkownikiem wieczystym elementy stosunku obligacyjnego, w szczególności w zakresie określającym sposób korzystania z gruntu, w konkretnym stanie faktycznym nie można *alimine* wyłączyć prawnej dopuszczalności zobowiązania się przez użytkownika wieczystego do zapłaty świadczenia pieniężnego za wyrażenie przez właściciela zgody na zmianę celu na jaki oddany został grunt w użytkowanie wieczyste. Chodzi natomiast o to, aby świadczenie to, również ze względu na wysokość nie było sprzeczne z prawem i zasadami współżycia społecznego, oraz aby nie naruszało pozostałych przesłanek kształtujących swobodę w umownym kształtowaniu treści konkretnego prawa użytkowania wieczystego (art. 353¹ k.c.). Świadczenie z tego tytułu nie jest bowiem opłatą za użytkowanie wieczyste, którą regulują przepisy kodeksu cywilnego (art. 238) oraz ustawa o gospodarce nieruchomościami (art. 71 i n.).

Naturalnie, jeśli strony zawierają tego rodzaju umowę w związku z koniecznością zmiany sposobu korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste wywołaną okolicznościami niezależnymi od użytkownika wieczystego (np. w razie zmiany przeznaczenia gruntu wynikającej z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która wyklucza dotychczasowy sposób użytkowania), to nałożenie na użytkownika wieczystego umownego obowiązku świadczenia z tego tytułu może budzić uzasadnione wątpliwości. Stan faktyczny tej sprawy jest jednak odmienny, gdyż to powód jako użytkownik wieczysty wystąpił do strony pozwanej jako właściciela z inicjatywą zmiany treści prawa użytkowania wieczystego gruntu, w zakresie sposobu korzystania z niego, z przemysłowo – usługowego na mieszkalny z udziałem usług, zaś strona pozwana nie miała prawnego obowiązku zawarcia takiej umowy. Zmiana przeznaczenia i sposobu zagospodarowania nieruchomości w kierunku preferowanym przez powoda skutkowałą zwiększeniem wartości przysługującego mu prawa użytkowania

wieczystego, gdyż wartość gruntu przeznaczonego na działalność przemysłową, którą może realizować określony krąg podmiotów jest mniejsza od wartości gruntu, na którym możliwe jest wzniesienie budynków wielomieszkaniowych. Użytkownik wieczysty, zbywając prawo użytkowania wieczystego gruntu z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową odnosi zatem wymierną korzyść ekonomiczną. Z kolei właściciel jest ograniczony w rozporządzaniu nieruchomości obciążoną prawem użytkowania wieczystego, bowiem jak wynika z art. 32 § 1 i 2 u.g.n., nieruchomość gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana wyłącznie użytkownikowi wieczystemu za zgodą wojewody, chyba że przeniesienie własności nieruchomości gruntowej oddanej w użytkowanie wieczyste następuje na podstawie umowy między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między jednostkami samorządu terytorialnego. W konsekwencji na takiej zmianie treści prawa użytkowania wieczystego zyskuje majątkowo użytkownik wieczysty a nie właściciel, gdyż jego dochody z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste maleją, bowiem wprowadzie wartość nieruchomości stanowiąca podstawę do obliczenia opłaty rocznej wzrasta, ale stawka procentowa ulega obniżeniu (w tym przypadku z 3% do 1% - art. 72 ust. 3 pkt 4 i 5 u.g.n.). Ponadto, pomimo wzrostu wartości nieruchomości, właściciel nie otrzymuje wyrównania z tytułu pierwszej opłaty za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, o której mowa w art. 72 ust. 2 u.g.n.

W takich okolicznościach faktycznych, umowa modyfikująca treść użytkowania wieczystego, w zakresie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania gruntu, w której przewidziano obowiązek świadczenia przez użytkownika wieczystego na rzecz właściciela nie może być w tym zakresie uznana za nieważną, jak to przyjął Sąd drugiej instancji. Nieruchomość oddana w użytkowanie wieczyste jest mieniem publicznym, co nakłada na organy reprezentujące właściciela obowiązek podejmowania decyzji dotyczących gospodarowania tym mieniem w oparciu o zasady ekonomiczne. Konieczność wyważenia interesów prawnych zarówno użytkownika wieczystego, jak i właściciela, zgodnie z zasadą równości, implikuje więc dopuszczalność w świetle art. 353¹ k.c. umownego przyjęcia przez użytkownika wieczystego gruntu zobowiązania do zapłaty na rzecz właściciela świadczenia pieniężnego, jako ekwiwalentu za wyrażenie przez niego

zgody na zmianę przeznaczenia i sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste.

Stwierdzenie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 28 grudnia 2010 r. nieważności uchwały Rady Miasta W. z dnia 22 listopada 2007 r., w części dotyczącej § 1 pkt 2, którą zmieniono uchwałą Rady Miasta W. z dnia 15 kwietnia 2004 r., przez wprowadzenie po rozdziale II, rozdziału IIa zt. „Zmiany umów użytkowania wieczystego” nie mogło doprowadzić do odpadnięcia podstawy świadczenia w rozumieniu art. 410 § 1 k.c., które czyniłoby zasadnym roszczenie powoda o jego zwrot jako nienależnego, jak niesłusznie przyjął Sąd drugiej instancji. Zauważyć bowiem trzeba, że podstawą prawną wydana tej uchwały był art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit a) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j. t. Dz. U. z 2016 r., poz. 446, ze zm.), zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że wykonywanie umów użytkowania wieczystego, w tym dokonywanie zmian jej warunków, należy do czynności zwykłego zarządu nieruchomością i dla ich dokonywania nie jest wymagana uchwała rady gminy, mająca charakter prawa miejscowego.

Zatem organ wykonawczy pozwanej Gminy mógł we własnym zakresie zawrzeć odpłatną umowę zmiany przeznaczenia i sposobu zagospodarowania gruntu oddanego w użytkowania wieczyste. Ważność i skuteczność takiej umowy nie była więc uzależniona od podjęcia uchwały przez organ uchwałodawczy gminy określającej zasady i warunki zawierania tego rodzaju czynności prawnych. Sporne świadczenie finansowe powoda było skutkiem wyrażenia przez organ wykonawczy strony pozwanej zgody na zmianę przeznaczenia i sposobu zagospodarowania gruntu i w konsekwencji zawarcia w tym przedmiocie umowy, w której znalazły się też postanowienia dotyczące tego świadczenia użytkownika wieczystego. Do zmiany przeznaczenia i sposobu zagospodarowania gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste i powstania skorelowanego z tym obowiązkiem użytkownika wieczystego świadczenia pieniężnego doszło na skutek oświadczeń zawartych w

umowie z dnia 19 stycznia 2010 r. Skoro więc organ wykonawczy strony pozwanej reprezentował ją przy zawarciu umowy, w której zostały określone wzajemne świadczenia właściciela i użytkownika wieczystego, i która była czynnością prawną zwykłego zarządu, to źródłem obowiązku spornego świadczenia użytkownika wieczystego była właśnie umowa w przedmiocie zmiany sposobu zagospodarowania i użytkowania nieruchomości z dnia 19 stycznia 2010 r. Objęte tą umową oświadczenia woli właściciela gruntu dotyczące zasad i warunków zmiany przeznaczenia i sposobu zagospodarowania gruntu należy traktować jako skonkretyzowane oświadczenia woli strony pozwanej reprezentowanej przez jej organ wykonawczy. Z tego względu również i wysokość tego świadczenia użytkownika wieczystego była wyrazem woli obu stron. Powód jako użytkownik wieczysty wystąpił do strony pozwanej o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia i sposobu korzystania z nieruchomości, a następnie po ustaleniu wartości nieruchomości i wysokości jego wzajemnego świadczenia podpisał umowę, a zatem dokonując kalkulacji ekonomicznej uznał, że jest to dla niego transakcja opłacalna (*volenti non fit iniuria*).

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. i art. 391 § 1 k.p.c.

Sąd Apelacyjny rozpoznając ponownie sprawę ustosunkuje się do zawartego w skardze kasacyjnej wniosku restytucyjnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2014 r., I PK 193/13, nie publ.).

aj

r.g.