



Sygn. akt I CSK 70/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 marca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Grzegorzczak (przewodniczący)

SSN Marta Romańska (sprawozdawca)

SSN Kazimierz Zawada

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa Miasta W.

przeciwko V. Spółce z ograniczoną odpowiedzialnością Spółce Komandytowo-Akcyjnej w W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 22 marca 2019 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn. akt VI ACa [...],

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania
i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód W. wniósł o zasądzenie od V. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością spółki komandytowo-akcyjnej w W. kwoty 510.000 zł z odsetkami ustawowymi od kwoty 255.000 zł od 1 kwietnia 2010 r. i od kwoty 255.000 zł od 1 kwietnia 2011 r., tytułem należnych za lata 2010 i 2011 opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości położonej w W. przy ul. Z., stanowiącej działkę nr [...] z obrębu [...], dla której Sąd Rejonowy w W. prowadzi księgę wieczystą KW [...].

Pozwana V. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowo-akcyjna w W. wносиła o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z 22 października 2012 r. Sąd Okręgowy w W. uwzględnił powództwo w całości. Sąd Okręgowy ustalił, że we wrześniu 2000 r. ogłoszony został przetarg pisemny nieograniczony zmierzający do oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości położonej przy ul. Z. w W., obejmującej działki nr [...]2 i [...]4 z obrębu [...] o łącznej powierzchni 2.601 m². Wybraną ofertę złożyła spółka V. [...] spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w W. (poprzednik prawny pozwanej). 29 listopada 2000 r. Gmina W. (poprzednik prawny powoda) zawarła z tą spółką umowę oddania gruntu w użytkowanie wieczyste na 99 lat 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 pozwoleniu na budowę. Cena za grunt ustalona została na kwotę 8.500.000 zł, wysokość pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, stanowiąca 25% ceny gruntu, wyniosła 2.125.000 zł, opłaty roczne, stanowiące 3% ceny, wynosiły po 255.000 zł i płatne były z góry do 31 marca każdego roku, począwszy od roku następnego po podpisaniu umowy, z ustawowymi odsetkami w razie zwłoki. Rozpoczęcie realizacji inwestycji miało nastąpić w ciągu dwóch lat, a jej zakończenie w ciągu pięciu lat od podpisania umowy, w przypadku niedotrzymania powyższych terminów właściciel nieruchomości mógł naliczyć dodatkowe opłaty roczne. Użytkownik wieczysty zobowiązał się do zabudowy gruntu obiektem o charakterze nieuciążliwym, powiązanym funkcjonalnie z terenami parkowymi, wybudowania

przed rozpoczęciem właściwej inwestycji drogi pożarowej o utwardzonej nawierzchni i szerokości 4,5 m, przylegającej do zachodniej granicy działki nr [...] /4, a następnie biegnącej wzdłuż północnej ściany budynku mieszkalnego przy ul. G. [...], a także do odtworzenia 30 miejsc parkingowych ogólnodostępnych, nie objętych bilansem przyszłej inwestycji oraz do utrzymania obiektów i urządzeń, które zostaną wybudowane w należytym stanie technicznym, a w przypadku zniszczenia lub rozbiórki tych obiektów lub urządzeń w czasie trwania użytkowania wieczystego - do ich odbudowy w przeciągu trzech lat. Umowa użytkowania wieczystego mogła ulec rozwiązaniu, gdyby użytkownik wieczysty korzystał z nieruchomości w sposób sprzeczny z jej przeznaczeniem lub gdyby nie wznosił określonych w niej obiektów lub urządzeń w terminach określonych w umowie. W razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego, użytkownikowi wieczystemu przysługiwało wynagrodzenie w wysokości odpowiadającej wartości naniesień, określonej na dzień wygaśnięcia tego prawa, za wyjątkiem budynków i innych urządzeń wzniesionych wbrew umowie.

Realizację zamierzeń inwestycyjnych użytkownika wieczystego przez pewien czas utrudniała Wspólnota Mieszkaniowa nieruchomości przy ul. G. [...], w tym przez wykorzystywanie dostępnych środków prawnych w postępowaniach prowadzonych z inicjatywy użytkownika wieczystego. Także M. zwróciło się do Prokuratury Okręgowej w W. o zbadanie okoliczności przekazania działek nr [...] /2 i [...] /4 w użytkowanie wieczyste.

W październiku 2000 r. poprzedniczka prawna pozwanej złożyła wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania dla gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste. [...] Wojewódzki Konserwator Zabytków w W. postanowieniem z 14 maja 2001 r. odmówił uzgodnienia przedstawionego mu projektu decyzji pod względem konserwatorskim. Generalny Konserwator Zabytków postanowieniem z 16 sierpnia 2001 r. uchylił postanowienie z 14 maja 2001 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Postanowieniem z 23 października 2001 r. [...] Wojewódzki Konserwator Zabytków uzgodnił pod względem konserwatorskim projekt decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzją z 30 października 2001 r. Burmistrz Gminy W. ustalił warunki zabudowy i zagospodarowania terenu inwestycji polegającej na budowie budynku

wielofunkcyjnego o dominującej funkcji kultury, z garażem podziemnym, stwierdzając, że planowana lokalizacja jest zgodna z zapisem i rysunkiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz spełnia wymagania określone we wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. 10 kwietnia 2002 r. odmówiło wszczęcia z inicjatywy Wspólnoty Mieszkaniowej nieruchomości G. nr [...] postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tej decyzji.

10 października 2002 r. poprzednik prawny pozwanego wystąpił do powoda z wnioskiem o nienaliczanie opłat dodatkowych i wydłużenie umówionego okresu rozpoczęcia realizacji inwestycji o rok z uwagi na długie oczekiwanie na wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz działania Wspólnoty Mieszkaniowej nieruchomości przy ul. G. nr [...] zmierzające do zablokowania inwestycji. Ten wniosek został pozytywnie zaopiniowany przez Wydział Geodezji i Gospodarki Gruntami Miasta W., przy czym ostateczna decyzja należeć miała do Prezydenta Miasta W., a ten jej nie podjął.

Decyzją z 2 marca 2004 r. Prezydent Miasta W. odmówił poprzednikowi prawnemu pozwanego zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, powołując się na rozbieżności między dokumentacją złożoną w przetargu, a projektem budowlanym załączonym do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Decyzją z 8 kwietnia 2004 r. Wojewoda [...] uchylił decyzję Prezydenta Miasta W. i przekazał mu sprawę do ponownego rozpatrzenia, wskazując, że nie powołał się w orzeczeniu na okoliczności uzasadniające odmowę pozwolenia na budowę w świetle ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Decyzją z 27 lipca 2004 r. Prezydent Miasta W. odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia poprzednikowi prawnemu pozwanego pozwolenia na budowę, ze wskazaniem na tożsame okoliczności z powołanymi w poprzedniej decyzji odmownej. Decyzją z 16 września 2004 r. Wojewoda [...] uchylił decyzję Prezydenta Miasta W. z 27 lipca 2004 r., zatwierdził projekt budowlany i wydał pozwolenie na budowę budynku wielofunkcyjnego o dominującej funkcji kultury z garażem podziemnym oraz dojazdem, na działkach położonych przy ul. Z. róg B.. Wojewoda [...] stwierdził, że złożony projekt budowlany jest zgodny z ustaleniami

warunków zabudowy, a inwestor przedłożył wszystkie wymagane uzgodnienia i opinie.

Powód zaskarżył decyzję Wojewody [...] z 16 września 2004 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., a ten postanowieniem z 7 lutego 2005 r. skargę odrzucił. 23 listopada 2004 r. powód wystąpił do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z żądaniem stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody [...] z 16 września 2004 r. Postanowieniem z 23 marca 2005 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego zawiesił postępowanie w tej sprawie z uwagi na uprzednie złożenie przez powoda skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Postanowieniem z 15 maja 2006 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego odmówił uwzględnienia wniosku powoda o wstrzymanie wykonania decyzji Wojewody [...] z 16 września 2004 r., a decyzją z 16 maja 2005 r. odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody [...], po czym decyzją z 6 lipca 2006 r., wydaną na skutek wniosku powoda o ponowne rozpoznanie sprawy, utrzymał w mocy swoją decyzję z 16 maja 2005 r. Powód zaskarżył tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., a jego skarga została oddalona wyrokiem z 4 grudnia 2006 r.

Decyzją z 8 marca 2005 r. Wojewoda [...] zmienił ostateczną decyzję z 16 września 2004 r. w przedmiocie wydanego poprzednikowi prawnemu pozwanego pozwolenia na budowę w ten sposób, że zatwierdził zamienny projekt budowlany i wydał mu pozwolenie na budowę budynku wielofunkcyjnego zgodnie ze zmienionym projektem. Powód wniósł odwołanie od tej decyzji, a Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z 22 sierpnia 2005 r. umorzył postępowanie odwoławcze, z uwagi na brak legitymacji powoda do jego wszczęcia.

9 grudnia 2004 r. poprzednik prawny pozwanego wystąpił do powoda o wydłużenie terminu rozpoczęcia realizacji inwestycji do 29 listopada 2005 r., a terminu jej zakończenia do 29 listopada 2007 r. oraz o nienaliczanie dodatkowych opłat rocznych. Powód uzależnił rozpoznanie tego wniosku od zakończenia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody [...] z 16 września 2004 r.

Poprzednik prawny pozwanego ponawił te wnioski i łączył je ze skargami na urzędników samorządowych, a 1 marca 2006 r. wystąpił o zwrot nienależnie

pobranych części opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego w kwocie 1.147.500 zł z odsetkami ustawowymi oraz o zawarcie aneksu do umowy z 19 listopada 2000 r. przez wpisanie prawidłowej wysokości opłaty rocznej w kwocie 25.500 zł.

Powód przystąpił wówczas do opracowania „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego W.”, w którym nieruchomości oddanej poprzednikowi prawnemu pozwanego w użytkowanie wieczyste przypisał funkcję terenów zielonych zamiast budowlanej. Po wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu poprzednik prawny pozwanego wnioskował o przywrócenie gruntem w jego użytkowaniu wieczystym poprzedniej funkcji.

9 października 2006 r. poprzednik prawny pozwanego złożył w Delegaturze Biura Gospodarki Nieruchomościami w [...] pierwszy tom kolejnego projektu budowlanego wraz z planem zagospodarowania terenu i architekturą oraz wnioszek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla działek nr [...]/2 i nr [...]/4 z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe oraz hotel.

Według Studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego W. uchwalonego 10 października 2006 r., grunty oddane poprzednikowi prawnemu pozwanego w użytkowanie wieczyste przeznaczone zostały pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną.

Wyrokiem z 29 listopada 2006 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo poprzednika prawnego pozwanego jako użytkownika wieczystego przeciwko powodowi jako właścicielowi gruntu o stwierdzenie nieważności § 4 pkt 4 umowy z 29 listopada 2000 r. o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

3 lutego 2011 r. pozwany wystąpił do powoda z wnioskiem o zmianę sposobu zagospodarowania i użytkowania nieruchomości oddanej mu w użytkowanie wieczyste na zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, czyli z budowy obiektu wielofunkcyjnego z dominującą funkcją kultury na budowę obiektu usługowego z funkcją biurową. W odpowiedzi powód wskazał, że zmiana sposobu zagospodarowania i użytkowania nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste może nastąpić wyłącznie, gdy użytkownik wieczysty wywiązuje się z zobowiązań finansowych i wezwał pozwanego do zapłaty kwoty 878.012 zł

tytułem opłat rocznych za lata 2009, 2010 i 2011 wraz z odsetkami ustawowymi. Należności te nie zostały uiszczone.

29 października 2007 r. następcy prawni poprzednich właścicieli nieruchomości przy ul. B., G. i Z. w W. złożyli wniosek o stwierdzenie nieważności orzeczenia Prezydium Rady Narodowej w W. z 29 sierpnia 1953 r. w przedmiocie odmowy przyznania prawa własności czasowej. Decyzją z 23 lutego 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. uchyliło swoją poprzednią decyzję z 29 lipca 2011 r. w tym przedmiocie oraz na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. w zw. z art. 156 § 2 k.p.a. stwierdziło wydanie orzeczenia z 29 sierpnia 1953 r. z naruszeniem prawa z powodu wywołania przez nie nieodwracalnych skutków prawnych w części co do gruntu skomunalizowanego i 12 sprzedanych lokali mieszkalnych w budynku przy ul. B. nr [...] oraz 54 lokali mieszkalnych w budynku przy ul. G. nr [...], a także w odniesieniu do części znajdującej się w granicach dawnej nieruchomości B. nr [...] działki nr [...] /2 przy ul. Z. w użytkowaniu wieczystym pozwanego; w pozostałej części stwierdziło nieważność orzeczenia jako wydanego z rażącym naruszeniem prawa.

Przed Sądem Okręgowym w W. od 23 czerwca 2008 r. toczy się między stronami niniejszego sporu postępowanie o rozwiązanie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste i o wydanie nieruchomości.

27 października 2011 r. pozwany wystąpił do Prezydenta Miasta W. z wnioskiem o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność. Postępowanie w tej sprawie zostało zawieszone postanowieniem z 8 lutego 2012 r. do czasu zakończenia sprawy o rozwiązanie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste i o wydanie nieruchomości.

Zdaniem Sądu Okręgowego powództwo zasługiwało na uwzględnienie w całości, bowiem w latach 2010-2011, których dotyczyło żądanie strony łączyła umowa użytkowania wieczystego, a pozwany władał nieruchomością w sposób niezakłócony przez powoda. Postępowania administracyjne dotyczące inwestycji na tej nieruchomości zostały zakończone z końcem 2006 r. i od tego czasu pozwany nie miał przeszkód w realizacji zamierzeń inwestycyjnych, a zatem gdyby podjął stosowne czynności, to mógłby wybudować budynek. Sąd Okręgowy nie podzielił

zarzutu pozwanego, że powód występując z niniejszym roszczeniem, nadużywa prawa podmiotowego.

Wyrokiem z 8 stycznia 2014 r. Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego.

Wyrokiem z 30 września 2015 r. (I CSK 760/14) Sąd Najwyższy uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego z 8 stycznia 2014 r. i sprawę przekazał temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy podzielił stanowisko, że opłata roczna ciążąca na użytkowniku wieczystym ma charakter cywilnoprawny i stanowi swoisty ekwiwalent pieniężny za możliwość korzystania z gruntu, przy czym obowiązek jej uiszczenia wynika wprost z ustawy, a wszelkie postanowienia umowne wyłączające lub łagodzące ten obowiązek muszą mieć wyraźną podstawę prawną. Żądanie właściciela gruntu zasądzenia pełnej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nie zawsze jednak korzysta z ochrony prawnej i w indywidualnych okolicznościach sprawy może być uznane za nadużycie prawa podmiotowego. Sąd Najwyższy odwołał się do poglądu wyrażonego w orzecznictwie (zob. wyroki Sądu Najwyższego z 16 listopada 2012 r., III CSK 42/1, nie publ. i z 28 listopada 2014 r., I CSK 735/13, nie publ.), że działania jednostki samorządu terytorialnego podejmowane w związku z wykonywaniem władzy publicznej mogą być uznane za działania właściciela gruntu, mające znaczenie dla oceny zasadności żądania należnej opłaty rocznej, nawet w płaszczyźnie naruszenia prawa podmiotowego. W tym zakresie nie zgodził się z oceną prawną sprawy przedstawioną przez Sąd Apelacyjny. Częściowa zasadność skargi kasacyjnej skutkowałą koniecznością ponownego rozpoznania sprawy i odniesienia wskazanej klauzuli generalnej do jej okoliczności, w tym okresu, którego dotyczy roszczenie.

W toku ponownego rozpoznania sprawy pozwany cofnął apelację od rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego zasądzającego od niego na rzecz powoda tytułem opłat za wieczyste użytkowanie za rok 2010 i za rok 2011 kwoty po 50.000 zł z odsetkami (łącznie 100.000 zł), co skutkowało umorzeniem w tej części postępowania apelacyjnego. Wyrokiem z 24 sierpnia 2017 r. Sąd Apelacyjny w [...] w pozostałym zakresie oddalił apelację pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego z 22 października 2012 r.

Sąd Apelacyjny zaakceptował ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego oraz argumentację prawną zarówno tego Sądu, jak i przedstawioną przez Sąd Apelacyjny przy poprzednim rozpoznaniu sprawy. Zaakcentował, że pozwany dysponował ostateczną decyzją Wojewody [...] z 16 września 2004 r. o pozwoleniu na budowę na długo przed podjęciem przez Radę Miasta W. uchwały z 10 października 2006 r. w przedmiocie Studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego W. i w oparciu o tę decyzję mógł rozpocząć i nawet rozpoczął proces budowlany, gdyż 14 września 2006 r. wyznaczył położenie obiektu w terenie, a 21 lipca 2005 r. rozpoczął prace przygotowawcze, które zakończył 24 lipca 2005 r. Jakiegokolwiek późniejsze działania planistyczne nie mogły działać wstecz i zniweczyć skutku wydania na rzecz pozwanego pozwolenia na budowę. Sąd Apelacyjny wskazał na czynności, które podejmował sam pozwany w celu uzyskania zmiany wydanego mu pozwolenia na budowę oraz na działania osób trzecich i organów administracji nie powiązanych z powodem, które opóźniały postępowania prowadzone w sprawach dotyczących zamierzeń inwestycyjnych pozwanego i podsumował, że ewentualnej negatywnej ocenie w kontekście zasad współżycia społecznego można poddać postępowanie organów powoda w toku postępowania administracyjnego zmierzającego do uzyskania przez pozwanego pozwolenia na budowę, zarówno w zakresie przewlekłego procedowania, jak i niewłaściwego stosowania prawa oraz nieuwzględnienia wytycznych organu drugiej instancji. Okres tego postępowania może obejmować jednak tylko czas od zgłoszenia wniosku przez pozwanego 13 grudnia 2002 r. do wydania ostatecznej decyzji 16 września 2004 r., przy czym na łączną długość tego okresu wpływ miało także zachowanie pozwanego. Jeśli przyjąć, że zachowaniu powoda w toku prowadzonego w 2003 i 2004 r. postępowania można przypisać cel w postaci utrudnienia pozwanemu realizacji inwestycji, to jednocześnie nie można uznać, by ocena ta mogła świadczyć o tym, że żądanie zasądzenia od pozwanego opłat z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2010-2011 stanowiło nadużycie prawa i że uzasadnia to oddalenie powództwa w niniejszej sprawie.

Pozwany zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego z 24 sierpnia 2017 r. w części co do rozstrzygnięcia oddalającego jego apelację od wyroku Sądu Okręgowego

i zarzucił, że zostało ono wydane z naruszeniem prawa procesowego, t.j.: - art. 223 § 1 w zw. z art. 316 § 1, art. 382, art. 391 § 1 k.p.c. i art. 45 Konstytucji przez selektywny i dowolny dobór dowodów, pominięcie istotnych dowodów w szczególności zeznań świadków i istnienie postępowania o wygaśnięcie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz wytoczonego w 2008 r. i dotychczas niezakończonego postępowania o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego, jak również przez przyjęcie, że po uzyskaniu w 2004 r. ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę nie istniały żadne przeszkody utrudniające mu realizację celu umowy, co jest wnioskiem sprzecznym z doświadczeniem życiowym, nieuwzględniającym praktycznych konsekwencji działań powoda oraz ich wpływu na brak możliwości realizacji celu umowy w związku z istnieniem stanu niepewności prawnej powstałego w 2002 r.; - art. 378 § 1 k.p.c. przez nierozpoznanie istotnych zarzutów apelacji oraz pominięcie lub pobieżne i wybiórcze rozpoznanie związanych z nim argumentów dotyczących wpływu wieloletnich działań lub zaniechań powoda na możliwość faktycznego zrealizowania inwestycji przewidzianej umową; - art. 381 i 382 k.p.c. w związku z art. 316 k.p.c. przez ich błędną wykładnię i oddalenie jako spóźnionych lub nieprzydatnych dowodów zgłoszonych przez pozwanego; - art. 398²⁰ k.p.c. przez przyjęcie, że przytoczone cztery zdania uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z 30 września 2015 r. (I CSK 760/14), stanowią wykładnię prawa, która wiązała Sąd Apelacyjny.

Powód zarzucił także, że zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem prawa materialnego, tj. art. 5 i 354 k.c. w związku art. 2 Konstytucji, art. 8 ust. 2 Konstytucji poprzez ich błędną wykładnię polegającą w szczególności na przyjęciu, że mimo wieloletnich bezprawnych zachowań powoda, które doprowadziły do całkowitego niezrealizowania celu zawarcia umowy, może on dochodzić całej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu za lata 2010-2011.

Pozwany wniósł o uchylenie wyroku z 24 sierpnia 2017 r. w zaskarżonej części i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie powództwa ponad kwotę 100.000 zł z odsetkami, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W myśl art. 398³ § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów, a Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia, jak o tym stanowi art. 398¹³ § 3 k.p.c. Sformułowany przez skarżącego zarzut naruszenia art. 223 § 1 w zw. z art. 316 § 1, art. 382, art. 391 § 1 k.p.c., mimo odwołania się w jego ramach do przepisu upoważniającego sądy do dokonania oceny dowodów, według ich stanu na datę zamknięcia rozprawy, nie zmierza do zakwestionowania ustaleń dokonanych przez Sąd Okręgowy i uzupełnionych przez Sąd Apelacyjny, lecz do wytknięcia Sądowi Apelacyjnemu, że w ramach oceny prawnej sprawy nie wyciągnął właściwych wniosków z dokonanych ustaleń. Okoliczności, do których odwołuje się pozwany w uzasadnieniu tego zarzutu wymagają przytoczenia i przeanalizowania w kontekście rozważań nad zgodnością żądania powoda z zasadami współżycia społecznego, a zatem w płaszczyźnie zarzucanego uchybienia prawu materialnemu.

Skoro przy poprzednim rozpoznaniu sprawy Sąd Najwyższy w motywach wyroku z 30 września 2015 r. (I CSK 760/14) wyraził odmienny od przyjętego przez Sąd Apelacyjny pogląd na temat możliwości objęcia oceną działań organów powoda, jako właściciela nieruchomości i strony umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, podjętych w prowadzonych z udziałem pozwanego postępowaniach administracyjnych dotyczących zamierzeń inwestycyjnych pozwanego, to - wbrew stanowisku Sądu Apelacyjnego - ta odmienna ocena otwierała drogę do zgłoszenia przez pozwanego wniosków dowodowych mających wykazać okoliczności zidentyfikowane przez Sąd Najwyższy jako doniosłe w sprawie (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 9 kwietnia 2015 r., V CSK 447/15, nieopubl.).

W wydanym w niniejszej sprawie wyroku z 30 września 2015 r., I CSK 760/14, Sąd Najwyższy - wskazując na potrzebę oceny żądania powoda przez pryzmat art. 5 k.c. - w końcowej części motywów stwierdził zarazem, że „ocena taka musi być wyważona i dotyczyć tylko niektórych działań lub zaniechań. Zastrzeżenia budzi bowiem możliwość takiej kwalifikacji czynności polegających na wnoszeniu środków procesowych, podejmowaniu czynności z zakresu aktów planistycznych, co do których ustawa przewiduje samodzielny sposób kompensaty.

Nie można zgodzić się ze skargą w części wskazującej na odpowiedzialność powoda za brak zdolności kredytowej pozwanej oraz utratę przez niego potencjalnych źródeł finansowania inwestycji. Kwestia ta mieści się bowiem w granicach ryzyka gospodarczego samodzielnie ponoszonego przez przedsiębiorców.” Powoływany w niniejszej sprawie przez Sąd Apelacyjny art. 398²⁰ k.p.c. stanowi o związaniu sądu drugiej instancji, ale także Sądu Najwyższego przy ponownym rozpoznaniu sprawy dokonaną w niej uprzednio przez Sąd Najwyższy wykładnią prawa. Ma rację skarżący, że pojęcie „wykładnia prawa”, o którym mowa w art. 398²⁰ k.p.c., należy rozumieć ściśle, jako ustalenie znaczenia przepisów prawa, które nie obejmuje jednak stwierdzeń i ocen dotyczących stanu faktycznego sprawy (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2018 r., I CSK 667/17). Zacytowany fragment uzasadnienia wyroku z 30 września 2015 r., I CSK 760/14 nie ma cech wykładni prawa w znaczeniu przytoczonym wyżej. Powołanie się na ten fragment uzasadnienia nie zwalniało zatem Sądu Apelacyjnego od rozważenia, w świetle ustalonych okoliczności sprawy, czy działania podejmowane przez powoda w postępowaniach dotyczących procesu inwestycyjnego zaplanowanego przez pozwanego w istocie można uznać za korzystanie ze środków prawnych dostępnych stronie postępowania oraz czy przygotowania powoda do przyjęcia aktów planistycznych, w których terenowi oddanemu pozwanemu w użytkowanie wieczyste przypisywana jest funkcja wykluczająca zrealizowanie celu zawartej w nieodległej przeszłości umowy, po to, by ostatecznie wrócić w nim do nieco zmodyfikowanej funkcji budowlanej oraz wszczęcie w stosunku do niego postępowań o wygaszenie pozwolenia na budowę oraz o rozwiązania umowy użytkowania wieczystego rzeczywiście pozostawało bez wpływu na zdolność kredytową pozwanego.

Użytkowanie wieczyste może powstać wyłącznie na gruncie Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a zatem podmiotów wykonujących zadania publiczne, które muszą zarządzać i dysponować pozostającymi w ich zasobie nieruchomościami tak, by posłużyły ich zrealizowaniu. Konieczność określenia w umowie celu, do osiągnięcia którego ma zmierzać użytkownik wieczysty, przy zagwarantowaniu właścicielowi nieruchomości sporej swobody jego oznaczenia, sprawia, że ustanowienie użytkowania wieczystego staje się sposobem

kształtowania stosunków pozwalającym oczekiwać, iż pewne potrzeby społeczne zostaną zaspokojone przy zaangażowaniu podmiotu prywatnego, zainteresowanego nabyciem prawa w takim kształcie, jakie chce mu nadać właściciel. Użytkownik wieczysty może spodziewać się zarazem, że przez czas, na który prawo to zostało ustanowione będzie 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 strony powinny zawrzeć postanowienia na temat m.in. celów, na które nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, rodzaju budynków lub urządzeń, które na niej mają być wzniesione oraz terminu rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych, jeśli na takie cele nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste (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, jakie wymagania będzie musiał w związku z tym spełnić decydują jednak przepisy ustawowe adresowane do wszystkich uczestników obrotu znajdujących się w tej samej co on sytuacji, a organ, któremu ustawodawca przypisał kompetencje w zakresie orzecznictwa administracyjnego powinien te kompetencje realizować w nawiązaniu do przesłanek ustawowych.

Pozwany pozostaje użytkownikiem wieczystym nieruchomości powoda na podstawie umowy zawartej z nim w 2000 r., po przetargu, w trakcie przygotowań do którego obie strony mogły określić swoje oczekiwania co do przeznaczenia

nieruchomości i inwestycji, jaka ma być na niej zrealizowana. Następnie pozwany podjął działania zmierzające do uzyskania decyzji koniecznych w procesie inwestycyjnym, w tym także przed organami powoda realizującymi administracyjne zadania orzecznicze.

Trafnie zauważył Sąd Okręgowy w niniejszej sprawie, że powód, który w sferze dominium zawarł umowę z pozwanym, był następnie uprawniony w sferze imperium do podejmowania czynności władczych w postępowaniu administracyjnym. W tym zakresie nie był zobowiązany do współdziałania z pozwanym w sposób przewidziany w art. 354 k.c., bowiem w ramach postępowania administracyjnego nie występował wobec pozwanego jako wierzyciel lub dłużnik. Tylko w okresie obowiązywania art. 27a k.p.a. (27 maja 1990 r. – 6 grudnia 1994 r.) organy gminy były wyłączone od rozpoznawania spraw, w których gmina była stroną. Po uchyleniu tego przepisu nie ma podstaw do wyłączenia ich od rozpoznawania tego rodzaju spraw, co nie oznacza jednak, że działając jako organy administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego mogą wydawać rozstrzygnięcia realizujące doraźnie jakieś własne interesy, a nie respektujące przesłanki ustawowych. Zdarza się zatem, że organ jednostki samorządu terytorialnego, powołany zarazem do jej reprezentowania w obrocie cywilnoprawnym i do wykonywania nałożonych na nią zadań z zakresu orzecznictwa administracyjnego, wydaje decyzje w sprawie dotyczącej nieruchomości tej jednostki. Nie oznacza to jednak, żeby w ramach wykonywanego orzecznictwa organ taki mógł odwoływać się do przesłanek innych niż te, które według powszechnie obowiązującego prawa powinny determinować treść decyzji w konkretnych kategoriach spraw. Trzeba przy tym przypomnieć, że uzasadnienie objaśniające przesłanki, którymi kierował się organ administracji publicznej przy rozstrzyganiu sprawy, stanowią integralną część każdej decyzji, a zatem mogą być podstawą ustaleń na temat okoliczności, które zaważyły na rozstrzygnięciu.

Z ustaleń poczynionych w niniejszej sprawie wynika, że Prezydent W. w decyzjach wydawanych w sprawach wszczętych przez pozwanego w związku z zabieganiem o uzyskanie pozwolenia na budowę na gruncie oddanym mu w użytkowanie wieczyste odwoływał się do okoliczności, które w świetle prawa budowlanego nie powinny determinować treści takich decyzji. Decyzje Prezydenta

W. miały charakter pierwszoinstancyjny, a zatem nie były ostatecznymi decyzjami, z którymi można wiązać odpowiedzialność odszkodowawczą przewidzianą w art. 417¹ k.c. Ich wydawanie z odwołaniem się do przesłanek pozaustawowych, związanych z oczekiwaniami powoda, jako właściciela nieruchomości, co do szczegółowych właściwości inwestycji, która miała powstać na jego gruncie, przedłużało postępowanie, zwłaszcza, że zignorował on w procesie decyzyjnym wskazania organu drugiej instancji na temat wykładni prawa mającego zastosowanie w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę. Taka sytuacja świadczy o tym, że sam powód wprowadził okoliczności istotne dla niego w sferze dominialnej, związanej z wyznaczeniem szczegółów korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego, w zakres przesłanek, które powinien respektować przy wykonywaniu zadań z zakresu imperium państwowego. W tej sytuacji powód nie może bronić się zarzutem, że ocenia zachowań jego organów podejmowanych w związku z orzecznictwem administracyjnym powinna być oderwana od oceny zachowań, jakie podejmowały one w związku z realizacją uprawnień do zarządzania własnym zasobem nieruchomości. W niniejszej sprawie Sąd Najwyższy w wyroku z 30 września 2015 r., I CSK 760/14 wypowiedział się już o tym, że tego rodzaju postawa powoda w sprawie o zasądzenie opłaty za użytkowanie wieczyste, może być oceniana w świetle art. 5 k.c., jako forma nadużycia prawa podmiotowego, gdy użytkownik wieczysty wskazuje, iż generowała po jego stronie straty i nie pozwoliła mu na osiągnięcie celu umowy.

Rozpoznając sprawę ponownie Sąd Apelacyjny uznał, że działania powoda utrudniające pozwanemu osiągnięcie celu umowy to wyłącznie scharakteryzowane wyżej orzecznictwo administracyjne. Działania te i ich niekorzystane skutki ustały do końca 2006 r. i już wówczas pozwany mógł realizować swoje zamierzenia inwestycyjne w odniesieniu do gruntu oddanego mu w użytkowanie wieczyste. Sąd Apelacyjny uznał przy tym, że nie zasługuje na negatywną ocenę składanie przez powoda rozmaitych środków prawnych od orzeczeń wydawanych w postępowaniach dotyczących procesu inwestycyjnego planowanego przez pozwanego, i to także w takich postępowaniach, w których organy powoda działały, jako organy pierwszej instancji, a następnie powód korzystał ze środków prawnych od rozstrzygnięć wydawanych w ramach kontroli instancyjnej ich orzecznictwa, czy

też nadzoru nad nim. Z tą oceną trudno się zgodzić. Powód, jako właściciel gruntu, a zarazem niewątpliwie profesjonalista, gdy chodzi o znajomość reguł rządzących postępowaniem administracyjnym, wnosił omawiane środki prawne ewidentnie poza zakresem przysługującej mu legitymacji, ale u osoby oceniającej z zewnątrz sytuację związaną z nieruchomością, na której pozwany zamierzał zrealizować zadania inwestycyjne taki rozwój wydarzeń mógł rodzić wątpliwości, co do tego, czy pozwany utrzyma się w roli użytkownika wieczystego gruntu. Sąd Apelacyjny nie przypisał też negatywnych konsekwencji wystąpieniu przez powoda natychmiast po tym, gdy zakończyły się postępowania, w których powód poddawał w wątpliwość legalność wydanego pozwanemu pozwolenia na budowę, z wnioskiem o stwierdzenie jego wygaśnięcia, podczas gdy wszczęcie takiego postępowania zmierzało do podważenia tytułu pozwanego do prowadzenia inwestycji. Sąd Apelacyjny ustalił wprawdzie, że w 2008 r. powód, po tym, jak odmówił pozwanemu przedłużenia terminu zabudowania nieruchomości, wystąpił o rozwiązanie z nim umowy użytkowania wieczystego. Sąd Apelacyjny nie rozważył, jakie znaczenie dla kredytodawców inwestycji mogło mieć wszczęcie i prowadzenie postępowania w sprawie o takim przedmiocie.

W niniejszej sprawie strony pozostawały w sporze o opłatę roczną należną od pozwanego na rzecz powoda za 2010 i 2011 r. W prawomocnie zakończonym postępowaniu dotyczącym opłaty rocznej za 2009 r. pozwany podniósł zarzut nadużycia prawa przez powoda, a Sądy *meriti* pod kontrolą Sądu Najwyższego (wyrok z 28 listopada 2014 r., I CSK 735/13) zarzut ten uznały za częściowo zasadny. Także w sprawie dotyczącej opłaty rocznej za 2012 r. i za 2013 r. (wyroki z 13 października 2017 r., I CSK 46/17 i z 9 stycznia 2019 r., I CSK 708/17) Sąd Najwyższy ocenił okoliczności sprawy, jako wskazujące na nadużycie prawa podmiotowego przez powoda.

W wyroku z 13 października 2017 r., I CSK 46/17, odnosząc się do stanowiska Sądu Apelacyjnego, tożsamego z wyrażonym w niniejszej sprawie, że czas dzielący zachowania powoda z lat 2000-2008 od roku 2013, za który powód dochodził opłat nie rzutuje na ocenę korzystania z zarzutu nadużycia prawa, Sąd Najwyższy wskazał, że przeciwstawienie przez Sąd Apelacyjny w kontekście stosowania art. 5 k.c. negatywnie ocenionych zachowań powoda z lat 2000-2008

stanowi rzeczy istniejącemu po roku 2008, w którym pozwany mógł bez przeszkód podejmować działania inwestycyjne, jest nadmiernym uproszczeniem, ponieważ ocenione przez Sąd Apelacyjny pejoratywnie zachowania powoda wywołały określone następstwa, które istniały nadal w czasie miarodajnym z punktu widzenia żądania pozwu. Następstw tych Sąd Apelacyjny nie wziął pod uwagę przy ocenie postępowania stron przez pryzmat art. 5 k.c., mimo że kwestia ta była podnoszona w apelacji, a w sprawie dotyczącej opłaty rocznej za rok 2009, do której odwołał się Sąd Apelacyjny, ustalono, że największy wpływ na negatywne decyzje potencjalnych kredytodawców miały fakt trwania procesu o rozwiązanie użytkowania wieczystego i upływ określonych w umowie terminów na rozpoczęcie i zakończenie inwestycji.

Także w niniejszej sprawie pominięcie w ramach oceny prawnej przedstawionych wyżej zależności przesądziło o słuszności zarzutu naruszenia art. 5 k.c. W tym zakresie zasadny okazał się także zarzut naruszenia art. 378 § 1 k.p.c., co skutkowało koniecznością uchylenia zaskarżonego wyroku (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ i art. 391 § 1 k.p.c.).