



Sygn. akt I CSK 760/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 września 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

SSN Zbigniew Kwaśniewski

SSN Anna Owczarek (sprawozdawca)

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa Miasta Stołecznego Warszawy
przeciwko V. Spółce z ograniczoną odpowiedzialnością Spółce Komandytowo-
Akcyjnej w W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 30 września 2015 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z dnia 8 stycznia 2014 r., sygn. akt VI ACa 694/13,

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

UZASADNIENIE

Powódka Miasto Stołeczne Warszawa ostatecznie sprecyzowanym żądaniem pozwu wniosła o zasądzenie od V. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Spółki Komandytowo-Akcyjnej w W. (następcy prawnego w wyniku przekształcenia V. Sp. z o.o. w W.) kwot po 255.000 zł z ustawowymi odsetkami tytułem opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości położonej w W. przy ul. [...], obejmujących lata 2010 i 2011.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 22 października 2012 r. uwzględnił powództwo w całości. Ustalił, że Gmina [...] (poprzednik prawny Miasta w W.) i V. Sp. z o.o. zawarły w dniu 29 listopada 2000 r. umowę o oddanie w użytkowanie wieczyste części niezabudowanej nieruchomości o powierzchni 2.601 m², położonej w W. przy ul. [...], dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa prowadzi księgę wieczystą KW nr [...]. W umowie ustalono wysokość opłaty rocznej na kwotę 255.000 zł i wskazano, że nieruchomość zostaje oddana z przeznaczeniem na budowę obiektu wielofunkcyjnego z dominacją funkcji kultury, zgodnie z koncepcją przedstawioną w ofercie i przyjętą przez komisję przetargową, warunkami ustalonymi w prawomocnych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleniu na budowę. Pozwana zobowiązała się do wzniesienia obiektu o charakterze nieuciążliwym, funkcjonalnie powiązanego 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 [...], a następnie biegnącej wzdłuż północnej ściany budynku mieszkalnego przy ul. [...], a także do utworzenia 30 miejsc parkingowych ogólnodostępnych. Inwestycja miała być rozpoczęta w ciągu dwóch lat i zakończona w ciągu pięciu lat od dnia zawarcia umowy, w wypadku niedotrzymania tych terminów m. w W. było uprawnione do naliczania dodatkowych opłat rocznych, ustalonych zgodnie z art. 63 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Umowa mogła ulec rozwiązaniu, jeżeli użytkownik wieczysty korzystałby z nieruchomości w sposób niezgodny z przeznaczeniem lub

wbrew umowie nie wniósłby na nie obiektów i urządzeń w oznaczonym zakresie i terminie. Do chwili obecnej pozwana nie przystąpiła do wykonania inwestycji.

W dniu 1 marca 2006 r. pozwana złożyła wniosek o zwrot opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego w części jako nienależnie pobranych oraz o zmianę opłaty rocznej przez ustalenie jej na kwotę 25.500 zł, twierdząc że powinna być ona wyliczona z uwzględnieniem przeznaczenia (funkcja kultury). Wniosek został załatwiony odmownie ze wskazaniem, że opłata roczna w wysokości 0.3% odnosi się wyłącznie do przeznaczenia nieruchomości na działalność kulturalną prowadzoną charytatywnie lub w celach niezarobkowych, a już na etapie przetargu oznaczono je jako zabudowę mieszkalną lub usługowo-biurową. Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem dnia 29 listopada 2006 r. (sygn. akt II C 1883/06) oddalił powództwo V. Sp. z o.o. o stwierdzenie nieważności § 4 pkt 4 umowy o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Powód w innym procesie wystąpił o zasądzenie opłat rocznych za użytkowanie wieczyste za rok 2009. W toku pozostają wszczęte pozwem z dnia 18 czerwca 2008 r. postępowanie z powództwa m.st. Warszawy o rozwiązanie umowy wieczystego użytkowania i postępowanie administracyjne z wniosku pozwanego o przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności, oba obecnie zawieszone.

W związku z wnioskiem następców prawnych b. właścicieli z dnia 29 października 2007 r. o stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego z dnia 29 sierpnia 1953 r. w przedmiocie odmowy przyznania prawa własności czasowej nieruchomości podlegających przepisom dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (obejmujących m.in. część oddanej pozwanej w użytkowanie wieczyste) toczyły się postępowania nadzorcze, w których decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 29 lipca 2011 r. stwierdzono wydanie z naruszeniem prawa tego orzeczenia w części dotyczącej praw do gruntu związanego z prawem własności oznaczonych lokali położonych w budynkach ul. [...] i ul. [...], a w pozostałej części nieważność. Kolejną decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 23 lutego 2012 r. uchylono decyzję z dnia 29 lipca 2011 r. i stwierdzono wydanie z naruszeniem

prawa orzeczenia z dnia 29 sierpnia 1953 r. w części dotyczącej praw do skomunalizowanego gruntu związanego z prawem własności oznaczonych 12 lokali mieszkalnych położonych w budynku ul. [...] i oznaczonych 54 lokali mieszkalnych położonych w budynku ul. [...], części działki nr [...] położonej przy ul. [...], będącej w użytkowaniu wieczystym obecnej pozwanej V. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Spółki Komandytowo-Akcyjnej w W.. W pozostałej części stwierdzono nieważność orzeczenia z dnia 29 sierpnia 1953 r. W dniu 25 marca 2012 r. następcy prawni B. właścicieli nieruchomości wnieśli o stwierdzenie nieważności decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 23 lutego 2012 r.

Zabudowie nieruchomości położonej przy ul. [...] sprzeciwiała się Wspólnota Mieszkaniowa nieruchomości przy ul. [...], która podejmowała liczne czynności i uczestniczyła w postępowaniach administracyjnych, oraz osoby trzecie. M. Porozumienie Samorządowe zwróciło się do Prokuratury Okręgowej w Warszawie o wyjaśnienie okoliczności związanych z zawarciem umowy. Planowanej inwestycji i podmiotom z nią związanym dotyczyły publikacje prasowe.

Użytkownik wieczysty wystąpił w październiku 2000 r. o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Wobec odmowy dokonania uzgodnień przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków postępowanie przedłużyło się i Burmistrz Gminy Warszawa-Centrum decyzją z dnia 30 października 2001 r. ustalił warunki zabudowy i zagospodarowania terenu inwestycji, stwierdzając że planowana lokalizacja jest zgodna z treścią zapisu i rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz spełnia wymagania inwestora zawarte we wniosku.

Autor opracowania architektonicznego projektu inwestycji „I.”, zarzucając naruszenie praw autorskich i nie spełnienie warunków przetargu wniósł o odmowę zatwierdzenia części przedstawionych opracowań projektowych. Mazowiecki Konserwator Zabytków postanowieniem z dnia 13 stycznia 2003 r. uzgodnił pod względem konserwatorskim przedstawiony projekt decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zgodnie z przedstawionym projektem budowlanym autorstwa S. sp. z o.o. Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy decyzją z dnia 2

marca 2004 r. odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę z powodu rozbieżności pomiędzy dokumentacją złożoną w przetargu (budynek o powierzchni 9.500 m², trzykondygnacyjny z antresolą i garażem podziemnym) a przedstawionym projektem budowlanym (budynek o powierzchni 15.114 m², pięciokondygnacyjny z antresolą i dwoma kondygnacjami podziemnymi). Rozbieżność tę i sprzeczność z umową o oddanie w użytkowanie wieczyste potwierdził protokół kontroli Biura Kontroli Wewnętrznej i Audytu. Wojewoda Mazowiecki decyzją z dnia 16 września 2004 r. uchylił decyzję z dnia 2 marca 2004 r., zatwierdził projekt budowlany i wydał pozwolenie na budowę z zachowaniem oznaczonych warunków. Miasto st. Warszawa zaskarżyło decyzję Wojewody do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, skargę odrzucono wobec nie uiszczenia wpisu. Następnie wniosło do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o stwierdzenie jej nieważności. Wojewoda Mazowiecki kolejną decyzją z dnia 8 marca 2005 r. zmienił ostateczną decyzję z dnia 16 września 2004 r. w ten sposób, że zatwierdził zamienny projekt budowlany i wydał pozwolenie na budowę na podstawie tego zamiennego projektu z zachowaniem oznaczonych warunków. Miasto st. Warszawa wniosło odwołanie od decyzji, postępowanie odwoławcze zostało umorzone. Decyzją z dnia 16 maja 2005 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Mazowieckiego z dnia 16 września 2004 r. stwierdzając, że Miasto Stołeczne Warszawa nie miało podstaw do odmowy wydania pozwolenia na budowę. Miasto st. Warszawa w dniu 7 czerwca 2006 r. wystąpiło do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o ponowne rozpoznanie sprawy o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 16 września 2004 r. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją 6 lipca 2006 r., następnie zaskarżoną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który wyrokiem z dnia 4 grudnia 2006 r. oddalił skargę. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 23 października 2007 r. utrzymał w mocy decyzję z dnia 2 sierpnia 2007 r., odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 22 marca 2006 r. stwierdzającej nieważność decyzji Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 marca 2005 r. Pozwana złożyła do Biura Architektury i Planowania Przestrzennego wnioski o wydanie warunków zabudowy obejmującej budownictwo mieszkaniowe

oraz hotel. W związku z wyłożeniem do publicznego wglądu projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy, określającego przeznaczenie terenu jako tereny zielone w miejsce dotychczasowego przeznaczenia pod zabudowę, użytkownik wieczysty wniósł o zmianę ustaleń. Studium zostało przyjęte uchwałą Rady m. st. Warszawy z dnia 10 października 2006r. Działki nr [...] /2 i [...] /4 zostały przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną.

W październiku 2008 r. m.st. Warszawa wyłożyło do publicznej wiadomości projekt miejscowego 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 zgłosiła uwagi do projektu i wniosek o wprowadzenie ich korekty w planie w zakresie dotyczącym nieruchomości położonej przy ul. [...], a dnia 3 lutego 2011 r. zgłosiła do Miasta Stołecznego Warszawy wniosek o zmianę sposobu zagospodarowania i użytkowania nieruchomości na zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla nieruchomości (budowy obiektu wielofunkcyjnego z dominującą funkcją kultury na budowę obiektu usługowego z funkcją biurową). W odpowiedzi powód wyjaśnił, że zmiana sposobu zagospodarowania i użytkowania nieruchomości jest możliwa tylko, jeżeli użytkownik wieczysty wywiązuje się ze zobowiązań finansowych w stosunku do Miasta Stołecznego Warszawy.

Sąd Okręgowy w Warszawie, dokonując oceny prawnej niniejszego powództwa, stwierdził, że obowiązek ponoszenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego ma charakter bezwzględny, zależy jedynie od istnienia stosunku prawnego użytkowania wieczystego. Zgodnie z umową powoda obciążało tylko świadczenie polegające na wydaniu gruntu, które zostało spełnione. Zdaniem Sądu pierwszej instancji pozwana nie została pozbawiona możliwości korzystania z nieruchomości, władała nią w sposób niezakłócony, została jej utrudniona jedynie realizacja celu inwestycyjnego. Powódka nie zobowiązywała się w tym zakresie i nie ponosi odpowiedzialności za nie wzniesienie budynku, a pozwany jako inwestor powinien nie tylko liczyć się z możliwością opóźnień ale

i wydania decyzji odmownej. Oceniał, że nie można postawić m.st. Warszawie zarzutu działania bezprawnego, zawinionego i celowego, w tym w zakresie podejmowanych czynności władczych. Korzystanie z przewidzianych prawem środków zaskarżenia w postaci odwołań, skarg, wniosków o stwierdzenie nieważności, wniosków o wstrzymanie wykonania decyzji wprawdzie wydłużało postępowanie administracyjne, ale nie było bezprawne bowiem korzystanie ze środków zaskarżenia jest prawem strony. Dodatkowo Sąd wskazał, że m. st. Warszawa występowało w dwóch rolach – jako właściciel nieruchomości i jako jednostka administracji publicznej. Działania podejmowane w sferze dominium i imperium odróżniają inny sposób ochrony podmiotów pozostających z nim w stosunkach prawnych, odmienne kompetencje oraz cele działania. Sąd Okręgowy nie podzielił stanowiska pozwanej o nadużyciu prawa podmiotowego poprzez wystąpienie przez Miasta Stołeczne z roszczeniem o zapłatę.

Wyrokiem z dnia 8 stycznia 2014 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację pozwanej, podzielając podstawę faktyczną rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji. Stwierdził, że prawo użytkowania wieczystego jest ograniczonym prawem rzeczowym, ustanowionym na rzeczy cudzej, uprawniającym użytkownika wieczystego do korzystania z nieruchomości z wyłączeniem innych osób i zapewniającym mu ochronę w takim zakresie jak przysługuje właścicielowi. Odwołując się do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2011 r. I CSK 607/10 (OSNC 2012, nr 3, poz. 36) wskazał, że obowiązek uiszczania opłaty rocznej wynika wprost z ustawy, a wszelkie postanowienia umowne wyłączające lub łagodzące obowiązek jej ponoszenia muszą mieć wyraźną podstawę prawną. Opłata ta ma charakter cywilnoprawny i stanowi swoisty ekwiwalent pieniężny za możliwość korzystania z gruntu. Co do zasady nie wykluczył możliwości zastosowania art. 5 k.c. do żądania zasądzenia opłat przez właściciela wskazał jednak, że charakter opłaty rocznej, nierozzerwalnie związanej z trwaniem ograniczonego prawa rzeczowego, należy ograniczyć do okoliczności szczególnych, związanych z działaniami podejmowanymi przez właściciela gruntu i zmierzającymi do faktycznego pozbawienia użytkownika możliwości korzystania z gruntu zgodnie z ustawą, zasadami współżycia społecznego i łączącą ich umową. Jego zdaniem realia rozpoznawanej sprawy nie dają podstaw do przyjęcia

nadużycia prawa podmiotowego. Dla tej oceny istotne jest zachowanie powoda jako właściciela gruntu i działania podejmowane przez niego w sferze cywilnoprawnej, w tym zaś zakresie grunt został wydany i nie podjęto żadnych działań uniemożliwiających korzystanie z niego, co czyni bezzasadnym zarzut naruszenia art. 354 § 2 k.c. Nie naruszało zasad współżycia społecznego wystąpienie w 2008 r. z żądaniem rozwiązania umowy użytkowania wieczystego, do czego z punktu widzenia właściciela gruntu wobec niezrealizowania inwestycji istniały dostateczne podstawy. Nie ma podstaw do przyjęcia, że stan niemożności zrealizowania celu określonego w umowie jest wynikiem bezprawnych działań powoda i czerpaniem korzyści z własnych nieetycznych działań.

Sąd drugiej instancji uznał, że działania jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu władzy publicznej mogą co do zasady skutkować tylko odpowiedzialnością odszkodowawczą opartą na art. 417 k.c., ale nie mogą być postrzegane jako działania właściciela gruntu, mające znaczenie dla oceny zasadności żądania należnej opłaty rocznej także w płaszczyźnie naruszenia prawa podmiotowego.

Rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego zostało zaskarżone skargą kasacyjną. Pozwana, w ramach podstawy naruszenia prawa procesowego (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.) zarzuciła uchybienie art. 378 § 1 k.p.c. poprzez nierozpoznanie wszystkich zarzutów apelacji; art. 328 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c. poprzez dokonanie zbyt lakonicznej argumentacji prawnej oraz niespójność wewnętrzną argumentów; art. 382 w zw. z art. 316 k.p.c. poprzez rozpoznanie sprawy z pominięciem niektórych dowodów zgromadzonych przed Sądem pierwszej instancji. W granicach podstawy z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. zarzuciła naruszenie następujących przepisów prawa materialnego: art. 5 k.c. w związku z art. 232, 233, 238, 239, 354 k.c., art. 8 ustawy o samorządzie gminnym, art. 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 80 prawa budowlanego w zw. z art. 92 ustawy o samorządzie powiatu i „art.” (nieoznaczonego aktu prawnego), art. 2, 8 ust. 2, 45 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię lub zastosowanie polegające na nieuwzględnieniu dwoistej roli powoda w postępowaniu oraz tego, że norma ta obejmuje swoją hipotezę także bezprawie administracyjne powoda, które z woli ustawodawcy wywołuje skutki prawne w sferze prawa cywilnego; art. 354 § 2 k. c. w związku z art. 232, 233, 238,

239 k.c. poprzez błędną wykładnię i nieuwzględnienie przy niej charakteru umowy, dwoistej roli powoda, czasu trwania oraz celu zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego, obowiązków stron, społeczno-gospodarczego celu umowy oraz zasad współżycia społecznego.

Powódka wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie kosztów.

Sąd Najwyższy zważył:

Chybione są, wywodzone w ramach drugiej podstawy kasacyjnej, zarzuty naruszenia art. 328 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c. poprzez dokonanie zbyt lakonicznej oraz niespójnej wewnętrznie argumentacji prawnej; art. 382 w zw. z art. 316 k.p.c. poprzez rozpoznanie sprawy z pominięciem niektórych dowodów zgromadzonych przed Sądem pierwszej instancji. Jak wielokrotnie wskazywał Sąd Najwyższy sporządzenie uzasadnienia nie odpowiadającego wymaganiom, jakie stawia przepis art. 328 k.p.c., tylko wyjątkowo może wypełniać podstawę kasacyjną przewidzianą w art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. Ma to miejsce wówczas, gdy skutek uchybienia wymaganiom określającym zasady motywowania orzeczeń nie poddaje się ono kontroli kasacyjnej, w szczególności gdy uzasadnienie nie ma wszystkich koniecznych elementów, bądź zawiera takie braki, które ją uniemożliwiają (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1998 r., III CKN 792/98, OSNC 1999, nr 4, poz. 83, z dnia 26 listopada 1999 r., III CKN 460/98, OSNC 2000, nr 5, poz. 100, z dnia 9 marca 2006 r., I CSK 147/05, nie publ., z dnia 16 stycznia 2006 r., V CK 405/04, nie publ., z dnia 4 stycznia 2007 r., V CSK 364/06, nie publ., z dnia 21 marca 2007 r., I CSK 458/06, nie publ.). Tak daleko idące wady uzasadnienia nie występują, a ocena prawidłowości rozstrzygnięcia jest możliwa. Nie doszło również do uchybienia art. 382 w zw. z art. 316 k.p.c., gdyż skoro Sąd Apelacyjny w całości podzielił szczegółowo przytoczoną w motywach podstawę faktyczną rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji, to pośrednio odwołał się do dokonanej oceny dowodów i nie zachodziła potrzeba jej ponawiania.

Wadliwy jest zarzut uchybienia art. 378 § 1 k.p.c. sprecyzowany w części wstępnej skargi jako „nierozpoznanie wszystkich zarzutów, a w szczególności zarzutów z punktu II. a), II. c), II. d), II. e) apelacji lub rozpoznania niektórych

zarzutów jedynie pobieżnie i wybiórczo”, tak samo ogólnikowo motywowany w jej uzasadnieniu. Skarga kasacyjna stanowi nadzwyczajny środek zaskarżenia, którego celem nie jest ponowna weryfikacja prawidłowości podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia, ani usuwanie wszystkich wad orzeczeń. Jej ranga i znaczenie wymagają sporządzenia z odpowiednią starannością, która w tym wypadku nie została zachowana. Sąd Najwyższy, jak wprost wynika z art. 398¹³ § 1 k.p.c., rozpoznaje skargę kasacyjną, a nie sprawę, w której została ona złożona. W zakresie jego kognicji nie mieści się zatem zastępowanie strony i poszukiwanie bliżej niesprecyzowanych uchybień, które miały mieć miejsce na etapie orzekania. Judykatura jednoznacznie wskazuje, że ściśle wytyczenie kierunku i przedmiotu kontroli kasacyjnej oraz zarzutów stawianych orzeczeniu jest powinnością skarżącego (por. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 1997 r., II CKN 13/97, OSNC 1997, nr 8, poz. 114, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2005 r., V CK 847/04, nie publ.).

Odnosząc się do podstawy naruszenia prawa materialnego wskazać należy na oczywiście nieprawidłowe sformułowanie większości podniesionych w jej ramach zarzutów. Część z nich nie podaje się kontroli kasacyjnej, gdyż nie spełnia wymogu prawidłowego oznaczenia. Zgodnie z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. w skardze kasacyjnej można powoływać się tylko na naruszenie tych przepisów, które były podstawą rozstrzygnięcia. Takiej cechy nie mają wskazane w skardze art. 8 ustawy o samorządzie gminnym, art. 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 80 prawa budowlanego w zw. z art. 92 ustawy o samorządzie powiatu i art. 2, 8 ust. 2, 45 Konstytucji RP. Niezrozumiałe jest powołanie łączne powołanie wielu przepisów w „kaskadowy” sposób, bez wykazania powiązań między ich treścią ani związku z rozstrzygnięciem. Krytycznie należy również ocenić ponawianie zbiorczego zestawienia tych samych przepisów („w związku z art. 232, 233, 238, 239, 354 k.c.”) o różnej treści normatywnej, regulujących odmienne zagadnienia prawne, ponadto nie pozostających z sobą w relacji wymagającej łącznego zastosowania.

Kolejnym błędem w zakresie pierwszego zarzutu, powołanego w ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c., jest wskazanie na „błędą wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie”. Z alternatywy przewidzianej w tym przepisie wynika bowiem, że są to dwie różne postacie naruszenia oraz

w zasadzie nie jest możliwe jednoczesne uchybienie tym samym przepisom prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie. Wykładnia to interpretacja, czyli ustalenie treści i znaczenia przepisu, odkodowanie intencji ustawodawcy, przy czym konieczne jest wskazanie w skardze na czym polegać powinno jego prawidłowe rozumienie. Zastosowanie natomiast to subsumcja, zatem wykazanie dopuszczenia się przez sąd uchybienia w tym przedmiocie polega na potwierdzeniu niewłaściwego ustalenia związku między faktami a normą prawną, podciągnięcia stanu faktycznego pod inny jak abstrakcyjny stan faktyczny zawarty w normie prawnej wskazanej jako podstawa prawna rozstrzygnięcia. Jak przyjęto w judykaturze łączne powołanie się na tak sprecyzowany zarzut wymaga przedstawienia odpowiedniego rozumowania i argumentacji potwierdzającej istnienie omawianej zależności między obu postaciami naruszenia przepisów. Tymczasem skarga nie tylko nie określiła w jakim kontekście, relacji wzajemnej i etapie stosowania prawa równolegle miało do nich dojść ale i pozostawiała wybór jednej z nich kwestią otwartą ("lub").

Z tych względów Sąd Najwyższy uznał za niecelowe odnoszenie się kolejno do zarzutów powołanych w skardze i ograniczył się do oceny tych, które legły u podstaw wydania orzeczenia kasatoryjnego.

Przystępując do rozważań dotyczących merytorycznej zasadności skargi podkreślić należy, że stosunek prawny użytkowania wieczystego ma charakter prawa celowego (*ius in re aliena*), ustanawianego dla realizacji i podporządkowanego oznaczonemu celowi gospodarczemu. Jego kwalifikacja jako ograniczonego prawa rzeczowego, dokonana przez sąd drugiej instancji, jest błędna. Nawiązuje ona do rozbieżnych poglądów piśmiennictwa, które utraciły znaczenie po wejściu w życie kodeksu cywilnego. Ten akt prawny oparty jest bowiem na zasadzie *numerus clausus* ograniczonych praw rzeczowych, których katalog ustawowy zawarty jest w art. 244 § 1 k.c. Jakkolwiek, po zniesieniu dwuetapowego trybu ustanawiania prawa użytkowania wieczystego, ustały wątpliwości co do cywilno-prawnego charakteru nawiązania tego stosunku prawnego, to nie znajduje dostatecznego uzasadnienia określanie go jako stosunek prawny typu zobowiązaniowego w rozumieniu prawa cywilnego, tj. dwustronnie zindywidualizowany tworzący wierzytelność jako prawo podmiotowe względne.

Użytkowanie wieczyste jest prawem podmiotowym bezwzględnym w znaczeniu skuteczności wobec wszystkich innych podmiotów i względnym w relacji do właściciela, co do której ustawodawca pozostawił stronom swobodę dookreślenia treści tego prawa w czynności prawnej (umowie o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste) w granicach wyznaczonych przepisami prawa (art. 233 i art. 239 k.c.). Obejmują one m.in. obowiązek właściciela znoszenia korzystania a nieruchomości przez użytkownika wieczystego i obowiązek użytkownika wieczystego uiszczania opłat, któremu odpowiada uprawnienie właściciela do ich pobierania i odpowiednio roszczenie o zasądzenie. Obowiązkiem użytkownika jest także wzniesienie na gruncie budynków lub innych urządzeń, któremu jednak nie odpowiada uprawnienie i roszczenie właściciela tylko możliwość zastosowania sankcji przewidzianej w ustawie (art. 240 k.c.) lub w umowie.

Użytkowanie wieczyste jest prawem odpłatnym. Trafne jest stanowisko Sądu Apelacyjnego, który przyjął że opłata roczna ciążąca na użytkowniku wieczystym ma charakter cywilnoprawny i stanowi swoisty ekwiwalent pieniężny za możliwość korzystania z gruntu. Obowiązek jej uiszczania opłaty rocznej wynika wprost z ustawy, a wszelkie postanowienia umowne wyłączające lub łagodzące obowiązek jej ponoszenia muszą mieć wyraźną podstawę prawną. Pogląd ten znajduje oparcie w utrwalonym stanowisku judykatury (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, nr C, poz. 82 i z 25 listopada 2010 r., I CSK 692/09, OSNC-ZD 2011, B, poz. 45, z dnia 16 grudnia 1999 r., II CKN 639/98, OSNC 2000, nr 6, poz. 121). Piśmiennictwo uznaje jednak, że obowiązek ponoszenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego mimo, że jest z nim w oczywisty sposób związane nie jest elementem samego prawa. Podkreśla się, że przysługują one niezależnie od tego, czy uprawniony podmiot wykonuje przysługujące mu prawo podmiotowe i korzysta z gruntu (por. m.in. cytowany wyrok Sądu Najwyższego z 17 grudnia 2008 r., I CSK 244/08), niemniej w razie zbycia tego prawa lub przekształcenia w prawo własności w ciągu roku kalendarzowego opłata ta podlega odpowiedniemu zmniejszeniu.

Prawidłowo również przyjął Sąd drugiej instancji, że żądanie właściciela gruntu zasądzenia pełnej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, nie

zawsze korzysta z ochrony prawnej i w indywidualnych okolicznościach sprawy może być uznane za nadużycie prawa podmiotowego (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2002 r., I CKN 1516/99, OSNC 2003, nr 2, poz. 23, z dnia 15 lutego 2002 r., V CA 2/02, Mon. Prawn. 2002, nr 19). W judykaturze podkreśla się, że treść art. 5 k.c. nie daje podstaw do wyłączenia jego stosowania nawet wtedy, gdy ocena dotyczy wykonywania prawa podmiotowego przez publiczną osobę prawną a drugą stroną stosunku prawnego jest inna publiczna osoba prawna (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2012 r., IV CSK 322/11, nie publ., z dnia 11 maja 2012 r., II CSK 540/11, nie publ.). Nie można jednak podzielić stanowiska Sądu w tej części, w której uznał, że działania jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu władzy publicznej mogą - co do zasady - skutkować tylko odpowiedzialnością odszkodowawczą opartą na art. 417 k.c., ale nie mogą być uznawane za działania właściciela gruntu, mające znaczenie dla oceny zasadności żądania należnej opłaty rocznej, nawet w płaszczyźnie naruszenia prawa podmiotowego. Jest ono sprzeczne z poglądem wyrażonym w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2012 r., III CSK 42/1, nie publ. i z dnia 28 listopada 2014 r., I CSK 735/13, nie publ. W pierwszej z tych spraw stwierdzono, że materiał sprawy nie dał podstaw do przyjęcia dopuszczenia się w toku postępowania administracyjnego przez organ samorządu terytorialnego, występujący w podwójnej roli właściciela i organu władzy publicznej, uchybień skutkujących wydłużeniem postępowania dotyczącego pozwolenia na budowę i niemożnością realizacji inwestycji przez pozwaną. Kasatoryjne rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w drugiej, toczącej się między stronami obecnego postępowania i dotyczącej opłaty rocznej za 2009 r., uznało za otwarty problem zakresu rozliczenia, ale nie pozostawiło wątpliwości co do tego, że w sprawie o zasądzenie opłaty rocznej zarzut nadużycia prawa podmiotowego może być oparty na ocenie działań oraz zaniechań właściciela nieruchomości zarówno z zakresu dominium jak i imperium. Podkreślono bowiem, że „wprawdzie co do zasady w ramach oceny na podstawie art. 5 k.c. roszczenia właściciela mają znaczenie te jego czynności, które podejmowane są 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 kompetencji publicznoprawnych, podjęte na podstawie prawa administracyjnego i mające cechy władcze”.

Sąd Apelacyjny nietrafnie przyjął jako przesłankę rozstrzygnięcia niedopuszczalność badania prawidłowości czynności podejmowanych w ramach władztwa publiczno-prawnego i w następstwie brak podstaw do przyjęcia naruszenia przez powódkę przysługującego jej prawa podmiotowego. Niemniej podkreślić należy, 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.

Uzasadniona w części podstawa kasacyjna skutkuje koniecznością ponownego jej rozpoznania i odniesienia wskazanej klauzuli generalnej do okoliczności sprawy, w tym okresu którego dotyczy roszczenie. Rozstrzygnięcie, czy materiał sprawy daje dostateczną podstawę do przyjęcia wystąpienia po stronie samorządu uchybień skutkujących wydłużeniem postępowania administracyjnego i niemożnością realizacji inwestycji przez pozwaną, wymaga poczynienia ustaleń wskazujących czy i kiedy przeszkody te ustały. Wielość współwystępujących przyczyn wymaga również odróżnienia tych, które związane były z czynnościami m. st. Warszawy, pozwanej (zmiana wniosków o warunki zabudowy, o zezwolenie na budowę, projektów budowlanych) i osób trzecich.

Z tych względów Sąd Najwyższy, wobec zasadności skargi kasacyjnej w powołanej części, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak wyżej. O kosztach postępowania kasacyjnego postanowiono zgodnie z art. 108 § 2 zw. z art. 398²¹ i art. 391 § 1 k.p.c.

