

Mgr Damian Dechnik

Trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości

„Trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości” jest pojęciem nieostrym, występującym na gruncie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) – dalej: u.g.n. Nieostrość wynika z temporalnego charakteru niniejszego określenia. Pojęcie trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości zostało użyte w art. 73 ust. 2 u.g.n. dotyczącym zmiany stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, należy więc przyjąć, że jest ono ściśle związane z instytucją użytkowania wieczystego. „Trwałość” zmiany sposobu korzystania winna być oceniana na gruncie konkretnego stanu faktycznego określonej sprawy, przy uwzględnieniu specyfiki systemu prawnego, poszczególnych ustaw oraz celu (intencji) prawodawcy. Problemy interpretacyjne potęguje brak definicji sposobu korzystania z przedmiotu użytkowania wieczystego. Zagadnienie trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości ma istotne znaczenie dla instytucji użytkowania wieczystego. W razie trwałej zmiany powodującej zarazem zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, właścicielowi gruntu (organowi występującemu w jego imieniu) przyznano uprawnienie do zmiany stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej (art. 73 ust. 2 u.g.n.). Również wieczysty użytkownik może żądać od właściwego organu dokonania aktualizacji opłaty rocznej. Co więcej, właściwy organ Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego może rozwiązać umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste przed upływem ustalonego okresu, jeżeli użytkownik korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny

z jego przeznaczeniem określonym w umowie (art. 240 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm., dalej: k.c.).

I. Przedmiotem użytkowania wieczystego jest nieruchomości gruntowa. Części składowe gruntu (z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności) wchodzi w skład nieruchomości gruntowej. Posiłkując się regulacją zawartą w art. 47 i 48 k.c. należy przyjąć, że część składową gruntu stanowi każdy element, który nie może być od niej odłączony bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączanego – w szczególności urządzenia trwale związane z gruntem oraz drzewa i inne rośliny (od chwili zasadzenia lub zasiania).

Użytkownik wieczysty ma prawo korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób, w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Sposób korzystania z gruntu powinien być określony w umowie (art. 239 § 1 k.c.), lecz granice korzystania z gruntu wyznaczają zarówno umowa, jak i ustawy oraz zasady współzycia społecznego. Specyficzna metoda sformułowania art. 233 k.c. może prowadzić do wniosku, że kodeks cywilny przyznaje walor ekwiwalentności składnikom wyznaczającym granice korzystania. Nie ulega wątpliwości, iż umowa stanowi istotny element procesu ustanawiania użytkowania wieczystego. Nie oznacza to jednak, że strony mają prawo dowolnie kształtować treść użytkowania wieczystego. Zawsze musi być ona zgodna z ustawą oraz zasadami współzycia społecznego. W innym przypadku czynność prawna byłaby nieważna¹.

Normy prawne dotyczące użytkowania wieczystego nie zawierają ogólnego odwołania do przepisów normujących instytucję własności. Jedynie co do oddania gruntu w użytkowanie wieczyste oraz przeniesienia prawa użytkowania stosuje się odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności nieruchomości. Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo po-

¹ Por. art. 58 § 1 i 2 k.c.; uchwała SN z dnia 27 listopada 1987 r., III CZP 42/87 (OSNC 1988, nr 7-8, poz. 90).

wszechnie przyjmują, że do użytkowania wieczystego w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące prawa własności². Powyższe stanowisko uzasadnia się „pośredniością” użytkowania wieczystego między prawami rzeczowymi a prawem własności oraz społeczno-ekonomiczną funkcją użytkowania wieczystego, zbliżoną do prawa własności³.

Ponieważ wieczysty użytkownik ma prawo korzystać z gruntu „z wyłączeniem innych osób”, a analogiczne uprawnienie przysługuje właścicielowi nieruchomości, do użytkowania wieczystego stosuje się w szczególności przepisy dotyczące wykonywania i ochrony prawa własności⁴. Użytkownik wieczysty ma więc prawo do używania nieruchomości, pobierania pożytków (w tym – pożytków cywilnych) oraz innych dochodów z gruntu⁵. Ma prawo wydzierżawić lub wynająć grunt nabyty w użytkowanie wieczyste i pobierać czynsz. Może wypowiedzieć umowę dzierżawy zawartą jeszcze przed ustanowieniem prawa użytkowania wieczystego przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego⁶. Przysługuje mu roszczenie z tytułu przekroczenia przy wznoszeniu budynku lub innego urządzenia bez winy umyślnej granicy sąsiedniego gruntu⁷ oraz zarówno czynna, jak i bierna legitymacja w sprawach dotyczących służebności gruntowych – także w sprawach służebności

² Por. uchwała SN z dnia 29 listopada 1972 r., III CZP 82/72 (OSNC 1973, nr 7-8, poz. 125); postanowienie SN z dnia 17 stycznia 1974 r., III CRN 316/73 (OSNPC 1974, nr 11, poz. 197); uchwała SN z dnia 29 maja 1974 r. III CZP 21/74 (OSNC 1975, nr 4, poz. 55); uchwała SN z dnia 11 grudnia 1975 r., III CZP 63/75 (OSNC 1976, nr 12, poz. 259).

³ Por. uchwała SN z dnia 7 maja 1998 r., III CZP 11/98 (OSNC 1998, nr 12, poz. 199).

⁴ Por. postanowienie SN z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 501/08 (LEX nr 528129); wyrok SN z dnia 3 października 2000 r., I CKN 287/00 (OSNC 2001, nr 3, poz. 43).

⁵ Por. E. Gniewek, *Kodeks cywilny*, Księga druga: *Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 591; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2008, s. 58; decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 22 października 2010 r., SKO 4114/945/09 (OwSS 2010, nr 1, poz. 32); wyrok SN z dnia 19 maja 2010 r., I CSK 591/09 (OSNC 2010, nr 11, poz. 156).

⁶ Por. uchwała SN z dnia 7 maja 1998 r., III CZP 11/98 (OSNC 1998, nr 12, poz. 199).

⁷ Por. uchwała SN z dnia 29 maja 1974 r., III CZP 21/74 (OSNC 1975, nr 4, poz. 55).

istniejących na nieruchomości jeszcze przed ustanowieniem na niej prawa użytkownika wieczystego⁸. Kwestią sporną jest, czy wieczysty użytkownik ma prawo do zużycia oraz przetworzenia rzeczy. Uprawnienie korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego jest bowiem skuteczne wobec wszystkich – w tym właściciela⁹, jednak użytkownik wieczysty nie może w trakcie korzystania z gruntu naruszać uprawnień właściciela¹⁰.

II. W ubiegłych latach nie zawsze dochodziło do wskazania w umowie lub decyzji sposobu korzystania czy też celu przeznaczenia gruntu¹¹. Jak przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 lutego 2008¹², byłoby właściwym, aby ustalenie wysokości opłaty rocznej na mocy art. 221 u.g.n. zostało zintegrowane z uzupełnieniem wyżej przytoczonych braków. Istnieje szereg orzeczeń, w których wskazuje się, że „użytkownik mógł korzystać z gruntu, jak wynika z decyzji, zgodnie z jego przeznaczeniem, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego”¹³. Jeżeli więc w umowie nie zawarto postanowień dotyczących sposobu korzystania z nieruchomości, prawa i obowiązki użytkownika wieczystego powinny być oceniane także przez pryzmat społeczno-gospodarczego przeznaczenia użytkownika wieczystego konkretnej nieruchomości (art. 5 k.c.). W przypadku użytkownika obejmującego działkę z domem jednorodzinny użytkownik ma prawo dokonywać czynności „zmiierzających do zaspokojenia codziennych potrzeb mieszkania, wypoczynku, estetyki itp. użytkownika i jego rodziny, a także zapewniających źródło utrzymania”¹⁴.

⁸ Por. postanowienie SN z dnia 15 października 2008 r., I CSK 135/08 (LEX nr 507983); postanowienie SN z dnia 15 maja 2009 r., II CSK 674/08 (LEX nr 519243); uchwała SN z dnia 22 października 1968 r., III CZP 98/68 (OSNC 1969, nr 11, poz. 188).

⁹ Por. K. Pietrzykowski, [w:] *Kodeks Cywilny. Komentarz do artykułów 1-449*¹¹, t. I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2008, s. 752.

¹⁰ Por. C. Woźniak, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 2006, s. 147.

¹¹ Por. wyrok SA w Poznaniu z dnia 30 sierpnia 2007 r., I ACa 432/07 (LEX nr 370775).

¹² Por. wyrok SN z dnia 13 lutego 2008 r., II CSK 268/08 (LEX nr 488959).

¹³ Wyrok SA w Warszawie z dnia 23 września 2008 r., I ACa 49/08 (LEX nr 469081); wyrok NSA (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 9 czerwca 1998 r., I SA 1533/97 (LEX nr 44517); wyrok SN z dnia 6 listopada 2009 r., I CSK 109/09 (LEX nr 57011).

¹⁴ Wyrok SN z dnia 22 maja 1968 r., II CR 237/68 (OSP 1969, nr 11, poz. 234).

III. Ustawodawca odróżnił rozporządzenie od korzystania z prawa użytkowania wieczystego. Nie ma znaczenia, czy w umowie sprzedaży określono sposób korzystania z nieruchomości¹⁵. Cel użytkowania oraz sposób korzystania z nieruchomości określone w umowie ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego obowiązują także nabywcę tego prawa¹⁶. Jeżeli zbycie prawa użytkowania wieczystego czyni niemożliwą realizację celu użytkowania, właściwy organ Skarbu Państwa lub jednostki samorządu może na mocy art. 240 k.c. jednostronnie rozwiązać umowę użytkowania wieczystego ze zbywcą tego prawa. Mimo rozwiązania umowy użytkowania, umowa zbycia dalej jest ważna. Ma ona jednak wyłącznie skutek zobowiązujący¹⁷.

IV. Użytkowanie wieczyste jest prawem celowym¹⁸. Intencją uprawnionego podmiotu, tj. Skarbu Państwa czy jednostki samorządu terytorialnego, jest doprowadzenie, poprzez odpowiednie ukształtowanie postanowień umownych (dotyczących zarówno sposobu korzystania z nieruchomości, jak i celu użytkowania wieczystego), do zagospodarowania gruntu we właściwy sposób. „Właściwość” sposobu zagospodarowania ustalana jest przy kierowaniu się głównie względami społecznymi oraz gospodarczymi. Uprawniony podmiot oddaje zatem grunt w użytkowanie wieczyste, aby uległ zmianie sposób korzystania z gruntu (np. poprzez wzniesienie określonego budynku) albo został on wykorzystywany w efektywniejszy sposób. W judykaturze utrwalił się pogląd, że użytkowanie wieczyste ma na celu „wprowadzenie dyscypliny i porządku w planowym zagospodarowaniu”¹⁹. Rola użytkowania wieczystego jest

¹⁵ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2006 r., I SA/Wa 1506/06 (LEX nr 320485).

¹⁶ Por. wyrok SA w Szczecinie z dnia 8 listopada 2006 r., IACa 570/06 (LEX nr 279987).

¹⁷ Powyższy pogląd należy ocenić krytycznie. Jest on uzasadniany związaniem skutku rozporządzającego umowy sprzedaży prawa użytkowania wieczystego z wpisem do księgi wieczystej, patrz: wyrok SN z dnia 24 lipca 2002 r., I CKN 891/00 (LEX nr 75260); zagadnieniem obowiązkowego a deklaracyjnego charakteru wpisu do księgi wieczystej zajmują się S. Dudzik i J. Pisuliński (zob. S. Dudzik, J. Pisuliński, *Określenie sposobu korzystania z gruntu w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste – konsekwencje dla procesu inwestycyjnego*, Samorząd Terytorialny 2006, nr 5, s. 55 i nast.).

¹⁸ S. Dudzik, J. Pisuliński, *Określenie sposobu...*, s. 50.

¹⁹ Uchwała SN z dnia 29 kwietnia 1985 r., III AZP 11/84 (OSNC 1985, nr 11, poz. 167).

jednak znacznie donośniejsza. Pozwala ono na utrzymanie tzw. ładu budowlanego. Obecnie tę funkcję powinny przejąć miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: m.p.z.p.). Niestety, dotychczas tylko niewielki procent powierzchni kraju został objęty tymi planami, wobec czego umowa o ustanowienie użytkowania wieczystego stanowi nadal najskuteczniejszą metodę wpływania na ład budowlany otaczającej nas przestrzeni.

V. Mnogość komparatystycznych terminów prawnych używanych w ustawach związanych z gospodarką nieruchomościami i zagospodarowaniem przestrzennym powoduje liczne problemy. Wiele wątpliwości wywołuje ustalenie relacji między sposobem korzystania z nieruchomości a celem użytkowania wieczystego.

Wedle pierwszego poglądu powyższe pojęcia są równoznaczne. W umowie określa się sposób korzystania z gruntu oraz cel użytkowania wieczystego. Nie ulega wątpliwości, że jednym z celów użytkowania może być wzniesienie na gruncie budynków lub innych urządzeń (art. 239 § 2 k.c.). Jednocześnie właściwy organ może żądać rozwiązania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z gruntu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie – w szczególności, jeżeli nie zabudował jej w określonym terminie (art. 33 ust. 3 u.g.n.). Oznacza to, iż zabudowanie gruntu stanowi zarazem sposób korzystania z gruntu, jak i cel użytkowania wieczystego. Za tożsamym rozumieniem pojęć sposobu korzystania oraz celu użytkowania wieczystego przemawia fakt, że Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego może zawrzeć w umowie – „przy określaniu sposobu korzystania z nieruchomości” – klauzulę nakładającą na nabywcę obowiązek odbudowy lub remontu położonych na nieruchomości zabytkowych obiektów budowlanych (art. 29 ust. 2 u.g.n.). Powyższa koncepcja posiada jednak wady. Przede wszystkim, kierując się teorią rozumnego prawodawcy (która to stanowi jedną z naczelných dyrektyw interpretacyjnych) – każde działanie prawodawcy jest celowe. Jeżeli ustawodawca wprowadził kilka pojęć związanych z działaniami na gruncie, to poprzez taki sposób unormowania chciał rozróżnić ich znaczenia.

Jak zauważa Gerard Bieniek, „zagospodarowanie nieruchomości gruntowej”²⁰ jest przejawem czynnej formy gospodarowania nieruchomością. *A contra* – formą bierną jest „korzystanie z nieruchomości gruntowej”²¹. Według Zygmunta Truszkiewicza, cel czy też sposób zagospodarowania są czynnikami określającymi sposób korzystania z nieruchomości²². Jednocześnie Z. Truszkiewicz, podzielając stanowisko Agnieszki Pyrzyńskiej, przyznaje nadrzędną rolę „przeznaczeniu nieruchomości”²³, które obejmuje zarówno cel użytkowania wieczystego, jak i korzystanie oraz zagospodarowanie gruntu.

Zarówno korzystanie, jak i zagospodarowanie gruntu stanowią formę gospodarowania nieruchomością. Nie zagłębiając się w rozważania na temat formy (moim zdaniem zarówno korzystanie, jak i zagospodarowanie w zależności od stanu faktycznego sprawy mogą posiadać cechy form czynnej i biernej), nie ulega wątpliwości, że z logicznego i językowego punktu widzenia decydujące znaczenie ma cel użytkowania wieczystego. Cel użytkowania wieczystego jest konkretyzowany do przeznaczenia gruntu, które to stanowi w zasadzie pojęcie pokrewne do gospodarowania nieruchomością. To właśnie w określonego przeznaczenia gruntu (a zatem celu użytkowania wieczystego) wynika sposób zagospodarowania nieruchomości oraz sposób korzystania z gruntu. Za powyższym poglądem przemawia art. 62 ust. 1 u.g.n., który statuuje, że sposób zagospodarowania nieruchomości gruntowej jest ustalany zgodnie z celem, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. Co więcej, umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem określonego w niej terminu, jeżeli wieczysty użytkownik korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie (art. 240 k.c.). W świetle tak sformułowanych przepisów nie podlega wątpliwości, że korzystanie z gruntu stanowi pojęcie

²⁰ Kolejne pojęcie występujące na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, patrz: art. 62 i nast. niniejszej ustawy.

²¹ G. Bieniek, Z. Marmaj, *Użytkowanie wieczyste w praktyce – problematyka prawna*, Warszawa-Zielona Góra 1999, s. 108.

²² Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste – zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2006, s. 177.

²³ Powyższy termin jest używany w art. 240 k.c.

podrzędne, konkretyzowane przez cel użytkowania wieczystego. Pogląd ten jest podzielany w najnowszym orzecznictwie²⁴.

Rozróżnienie tych czterech pojęć ma istotne znaczenie w kontekście art. 73 ust. 2 u.g.n. i art. 240 k.c. dotyczących zmiany stawki procentowej opłaty rocznej oraz rozwiązania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Jeżeli przyjąć, że cel użytkowania wieczystego jest pojęciem nadrzędnym w stosunku do przeznaczenia gruntu i sposobu korzystania, to każda trwała zmiana sposobu korzystania z gruntu powodująca również zmianę celu, na który nieruchomości została oddana w użytkowanie wieczyste, uzasadnia rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego w trybie art. 240 k.c. Jako że trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości powoduje zarazem zmianę celu użytkowania wieczystego, to wypełnia przesłanki korzystania z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z określonym w umowie. Właściwy organ Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, aktualizując stawkę procentową rocznej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, *de facto* potwierdza zaistnienie przesłanek z art. 240 k.c. pozwalających na rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego. Jest to niemożliwe do zaakceptowania, gdyż powodowałoby u wieczystego użytkownika niepożądany stan niepewności co do dalszego losu umowy i zapewne skutecznie zniechęcało do prowadzenia inwestycji na nieruchomości.

Jedynym rozwiązaniem pozwalającym zachować zgodność pomiędzy regulacjami kodeksu cywilnego i ustawy o gospodarce nieruchomościami jest przyznanie podrzędnej funkcji sposobowi korzystania, sposobowi zagospodarowania nieruchomości oraz celowi użytkowania wieczystego – przy czym każdy z powyższych terminów jest sobie równoważny. Rolę nadrzędną pełni przeznaczenie gruntu. W świetle tej teorii nie wszystkie trwałe zmiany sposobu korzystania powodujące zarazem zmianę celu użytkowania wieczystego pozwalają na rozwiązanie umowy użytkowania na mocy art. 240 k.c. Mimo iż niniejsza idea jest nieakceptowalna z lo-

²⁴ Por. wyrok SA w Szczecinie z dnia 8 listopada 2006 r., I ACa 570/06 (LEX nr 279987); wyrok SN z dnia 19 maja 2010 r., I CSK 591/09 (OSNC 2010, nr 11, poz. 156). Odmienne stanowisko prezentuje SN w wyroku z dnia 13 lutego 2008 r. – cel użytkowania powinien zostać określony na podstawie sposobu korzystania z nieruchomości; por. wyrok SN z dnia 13 lutego 2008 r., II CSK 268/08 (LEX nr 488959).

gicznego punktu widzenia oraz sprzeczna z ciągiem przyczynowo-skutkowym (to nie przeznaczenie gruntu określa cel użytkowania wieczystego, lecz cel determinuje przeznaczenie gruntu), tylko ta koncepcja zapewnia spójność systemową w ramach polskiego porządku prawnego.

VI. Zarówno sposób korzystania, sposób zagospodarowania, jak i cel użytkowania wieczystego powinny być określone w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Konieczne jest więc ustalenie, w jaki sposób winno się określać owe pojęcia w umowie. Głównym przedmiotem analizy dokonywanej w niniejszym artykule jest trwała zmiana sposobu korzystania z gruntu. Pojęcie to występuje na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami i jest nierozzerwalnie związane ze zmianą stawki procentowej opłaty rocznej za oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste (art. 73 ust. 2 u.g.n.). Stawka procentowa opłaty rocznej jest uzależniona od określonego w umowie celu, „na jaki nieruchomość gruntowa została oddana”, przy czym stypizowany katalog tych celów został zawarty w art. 72 ust. 3 u.g.n. Zgodnie z tym katalogiem²⁵ nieruchomość gruntowa będąca przedmiotem użytkowania wieczystego może zostać oddana na cele: obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej; pod budowę obiektów sakralnych wraz z budynkami towarzyszącymi, plebanii w parafiach diecezjalnych i zakonnych, archiwów i muzeów diecezjalnych, seminariów duchownych, domów zakonnych oraz siedzib naczelnych władz kościołów i związków wyznaniowych; pod działalność charytatywną, niezarobkową działalność opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, wychowawczą, naukową lub badawczo-rozwojową; na cele rolne; na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych oraz działalność sportową; na działalność turystyczną; albo na inne cele. W zależności od określonego celu, wysokość stawki waha się od 0,3% do 3% ceny nieruchomości gruntowej. Jeżeli nieruchomość oddano na więcej niż jeden cel, decydujące znaczenie przy ustalaniu stawki ma cel określony jako

²⁵ Por. wyrok SA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2005 r., VI ACa 998/04 (Apel. W-wa 2006, nr 1, poz. 9); wyrok SN z dnia 22 kwietnia 2010 r., V CSK 357/09 (OSNC 2010, nr 11, poz. 15).

podstawowy w umowie o oddanie w użytkowanie wieczyste (art. 73 ust. 1 u.g.n.). Wysokość opłat rocznych i sposób ich zapłaty ustala się w umowie.

Mimo że pojęcia te są równoważne, to właśnie sposób korzystania z nieruchomości wynika z celu, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. Jest w zasadzie uściśleniem (skonkretyzowaniem) celu. Przy określaniu w umowie celu powinno się kierować katalogiem zawartym w art. 72 ust. 3 u.g.n. Katalog ten jest wyczerpujący, a zarazem otwarty – w tym znaczeniu, iż zwrot „pozostałe nieruchomości gruntowe” (art. 72 ust. 3 pkt. 5 u.g.n.) obejmuje nieruchomości oddane na wszystkie inne cele niż wymienione w art. 72 ust. 3 pkt. 1-4a u.g.n. Oznacza to, że użytkowanie wieczyste może być też ustanowione np. w celach przemysłowych. Jednym z celów użytkowania może być też wzniesienie na gruncie budynków lub innych urządzeń (art. 239 ust. 2 k.c.). Przy określaniu celu użytkowania wieczystego w nowo zawieranej umowie jest się związanym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego – w tym znaczeniu, że cel nie powinien być sprzeczny z planem. Z uwagi na brak m.p.z.p. na znacznej części gruntów oraz możliwość zmian w wymienionych planach, wydaje się właściwe możliwie jak najogólniejsze określenie celu użytkowania wieczystego. W innym wypadku mogłoby dojść do sytuacji, w której klauzule umowne są sprzeczne z m.p.z.p., co prowadziłoby do wielu negatywnych konsekwencji²⁶. Cel wymaga skonkretyzowania wyłącznie w przypadkach ustawowo określonych, m.in. gdy jest nim obowiązek wzniesienia budynków lub urządzeń (art. 239 § 2 k.c., art. 62 u.g.n.). Uprawniony podmiot, tj. Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego oddająca grunt w użytkowanie wieczyste, ma prawo precyzyjnie określić cel użytkowania wieczystego, aby zmobilizować wieczystego użytkownika. Z uwagi na długowieczny charakter prawa użytkowania wieczystego (minimum 40 lat) i stosunkowo dynamiczny charakter zmian w planowaniu przestrzennym, wydaje się że lepszym rozwiązaniem jest dokładne określenie sposobu korzystania z gruntu oraz sposobu zagospodarowania nieruchomości. Dzięki precyzyjnemu określeniu tych dwóch czynników, łatwiejsze będzie przedterminowe rozwiązanie umowy na mocy art. 33

²⁶ Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 189 i nast.

ust. 3 u.g.n. w zw. z art. 240 k.c. (wykorzystywanie gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem).

VII. Trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości jest pojęciem nieostrym, a więc „trwałość” powinna być oceniana na gruncie konkretnego stanu faktycznego określonej sprawy, przy uwzględnieniu specyfiki systemu prawnego, poszczególnych ustaw oraz celu (intencji) prawodawcy. W judykaturze wykryzalizowały się dwa stanowiska, przyznające prymat kryteriom formalnym albo kryteriom o charakterze faktycznym. Zwykle występują w postaci mieszanej, w której jedno z kryteriów pełni rolę uzupełniającą wobec drugiego.

Norma prawna zawarta w art. 73 ust. 2 u.g.n. dotyczy zmiany sposobu korzystania z nieruchomości gruntowej. Przy ocenie, czy doszło do trwałej zmiany sposobu korzystania, należy brać pod uwagę obszar całej nieruchomości, a nie wyłącznie jej części²⁷.

Zmiana musi posiadać charakter trwałą, więc wyłączone są zmiany tymczasowe lub okazjonalne. Skoro ustawodawca nie wprowadził wymogu trwałego zagospodarowania gruntu, to użytkownik wieczysty nie może ponosić negatywnych konsekwencji za zmiany sposobu korzystania z terenu²⁸. Sankcjonowana jest jedynie trwała zmiana sposobu korzystania powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, oraz korzystanie z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z przeznaczeniem nieruchomości.

VIII. Wedle pierwszego z poglądów „trwałość” zmiany sposobu korzystania jest tożsama z „ostatecznością”. Założenie to opiera się na stanowisku, że każde działanie podmiotu oraz efekty tych działań mogą zostać zmienione. Wobec powyższego jedynie ostateczne, tzn. prawomocne orzeczenia oraz decyzje mają walor trwałości.

Ustanowienie odrębnej własności lokalu co do zasady nie uzasadnia zmiany stawki rocznej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego²⁹. Przepis

²⁷ Por. wyrok SN z dnia 22 kwietnia 2010 r., V CSK 357/09 (OSNC 2010, nr 11, poz. 152).

²⁸ Por. wyrok SA w Warszawie z dnia 12 maja 2008 r., VI ACa 1282/07 (LEX nr 469080).

²⁹ Por. uchwała SN z dnia 11 lutego 2004 r., III CZP 103/03 (OSNC 2005, nr 5, poz. 76).

art. 73 ust. 1 i 2 u.g.n. stosuje się odpowiednio jedynie w przypadku zmiany sposobu korzystania z lokalu lub ustanowienia odrębnej własności lokalu, którego przeznaczenie jest inne niż cel, na który nieruchomości została oddana.

Uchwalenie lub zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym nastąpiła zmiana przeznaczenia lub sposobu zagospodarowania terenu, nie zmienia sposobu korzystania z nieruchomości (mającego decydujące znaczenie w kontekście art. 73 ust. 2 u.g.n.)³⁰. Tereny, których przeznaczenie zmienia miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu zagospodarowania ich zgodnie z planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania (art. 35 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej: u.p.z.p.). Do trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości potrzebne jest wydanie innych decyzji administracyjnych.

Aby mogło dojść do zmiany zagospodarowania terenu polegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych albo aby doszło do zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, konieczne jest – o ile nie istnieje m.p.z.p. – uprzednie wydanie przez właściwy organ decyzji ustalającej warunki zabudowy (art. 59 u.p.z.p.). Wydanie niniejszej decyzji świadczy o prawnej dopuszczalności określonego sposobu zagospodarowania gruntu, jednak nie skutkuje *ex lege* zmianą sposobu korzystania z nieruchomości³¹. Decyzja o warunkach zabudowy ma charakter czasowy. Ulega wygaśnięciu, jeżeli inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę albo dla terenu, o którym mowa w decyzji o warunkach zabudowy, uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji. O wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy może ubiegać się nieograniczona liczba inwestorów. Zatem możliwe jest, że w danym momencie wiele podmiotów będzie

³⁰ Por. orzeczenie SKO we Wrocławiu z dnia 22 października 2009 r., SKO 4114/945/09 (OwSS 2010, nr 1, poz. 32); wyrok SN z dnia 19 maja 2010 r., I CSK 591/09 (OSNC 2010, nr 11, poz. 156).

³¹ Por. wyrok SA w Warszawie z dnia 12 maja 2008 r., VIACa 1282/07 (LEX nr 469080); wyrok SN z dnia 19 maja 2010 r., I CSK 591/09 (OSNC 2010, nr 11, poz. 156).

posiadało decyzje zmieniające sposób zagospodarowania tego samego terenu. Co więcej, jeden inwestor może ubiegać się o wydanie kilku tego rodzaju decyzji, przy czym każda z decyzji musi dotyczyć różnych inwestycji³². Decyzja ustalająca warunki zabudowy nie rodzi praw do terenu, nie narusza prawa własności ani uprawnień osób trzecich, co przesądza o nieprzydatności niniejszej decyzji jako wyłącznego czynnika kształtującego trwałą zmianę sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Może ona pełnić jedynie funkcję komplementarną.

Pozwolenie na budowę jest decyzją administracyjną, która zezwala na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego (art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm., dalej: pr. bud.). Zmiany sposobu korzystania z nieruchomości nie powinno się łączyć z samym złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę – gdyż można uzyskać decyzję odmowną³³. Decyzja zezwalająca na budowę ma charakter czasowy, bowiem wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od momentu, kiedy decyzja stała się ostateczna. Wygasa również w przypadku przerwania budowy na czas dłuższy niż 3 lata. Pozwolenie na budowę nie nakłada na inwestora obowiązku przystąpienia czy zakończenia robót budowlanych³⁴. Prawo budowlane dopuszcza istotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego lub od innych warunków pozwolenia na budowę, o ile wcześniej inwestor uzyska decyzję o zmianie pozwolenia na budowę (art. 36a pr. bud.). Oznacza to, że dopuszczalna jest zmiana w ramach samej decyzji o pozwoleniu na budowę. Gdyby przyjąć, że ta decyzja odgrywa główną rolę przy ustalaniu trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, to mogłoby dojść do sytuacji, w której uprawniony organ zmieniałby stawkę po każdej uzyskanej przez użytkownika wieczystego zmianie pozwolenia na budowę. Takie działania organu skutkowałyby

³² Por. wyrok SN z dnia 21 stycznia 2010 r., I CSK 210/09 (LEX nr 577542).

³³ Por. orzeczenie SKO we Wrocławiu z dnia 22 października 2009 r., SKO 4114/945/09 (OwSS 2010, nr 1, poz. 32); wyrok SN z dnia 6 listopada 2009 r., I CSK 109/09 (LEX nr 570111).

³⁴ Por. wyrok SN z dnia 19 maja 2010 r., I CSK 591/09 (OSNC 2010, nr 11, poz. 156).

brakiem pewności, niepożądanym w szeroko rozumianym obrocie gospodarczym. Wobec powyższego decyzja o pozwoleniu na budowę, podobnie jak decyzja ustalająca warunki zabudowy, może pełnić jedynie rolę czynnika pomocniczego przy ustalaniu spełnienia przesłanek z art. 73 ust. 2 u.g.n., tj. trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości powodującej zarazem zmianę celu, na jaki nieruchomość została oddana. Istnieją jednak orzeczenia, głównie sądów apelacyjnych, w których uznano pozwolenie na budowę za przesłankę wystarczającą do stwierdzenia trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości³⁵.

O zmianie sposobu korzystania z nieruchomości można mówić po zakończeniu robót budowlanych. Moment ten winno się wyznaczyć, patrząc przez pryzmat przepisów prawa budowlanego³⁶. Kierując się art. 54-60 pr. bud., należy przyjąć, że z chwilą dopuszczenia obiektu budowlanego do użytkowania zostaje zakończony stan budowy. Sąd Najwyższy w wyroku w sprawie I CSK 591/09³⁷ uznał, że wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego jest przesłanką wskazującą na trwałą zmianę sposobu korzystania z nieruchomości. Pogląd ten jest podzielany przez część judykatury³⁸. Moim zdaniem powyższe stanowisko jest błędne. Owszem, aby można było mówić o trwałej zmianie sposobu korzystania, konieczne jest zakończenie robót budowlanych, jednak zarówno art. 54, jak i 55 pr. bud. (dotyczące zawiadomienia właściwego organu o zakończeniu budowy oraz uzyskania ostatecznej decyzji zezwalającej na użytkowanie) nie skutkują *ex lege* zmianą sposobu korzystania. Zawiadomienie o zakończeniu budowy oraz złożenie wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie powinny być dokonane przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego. Inwestor nie ma obowiązku przy-

³⁵ Pogląd ten argumentowany jest związaniem trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości z chwilą rozpoczęcia inwestycji budowlanej; por. wyrok SA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2005 r., VI ACa 998/04 (Apel. W-wa 2006, nr 1, poz. 9); wyrok SA z dnia 12 maja 2008 r., VI ACa 1282/07 (LEX nr 469080); wyrok SA w Warszawie z dnia 23 września 2008 r., I ACa 49/08 (LEX nr 469081).

³⁶ Por. wyrok SN z dnia 19 maja 2010 r., I CSK 591/09 (OSNC 2010, nr 11, poz. 156).

³⁷ Por. tamże.

³⁸ Por. orzeczenie SKO we Wrocławiu z dnia 22 października 2009 r., SKO 4114/945/09 (OwSS 2010, nr 1, poz. 32).

stąpić do użytkowania. Co więcej, sposób użytkowania obiektu budowlanego może w ulec zmianie. Taka zmiana wymaga jedynie dokonania zgłoszenia właściwemu organowi, który w przypadkach wymienionych w ustawie może złożyć sprzeciw w terminie 30 dni (art. 71 pr. bud.). Pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego ma decydujące znaczenie, lecz nie jest przesłanką samodzielnie wystarczającą do stwierdzenia trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości. Warunkiem koniecznym jest bowiem faktyczna zmiana sposobu korzystania.

IX. Jako że ustawodawca nie przewidział żadnych kryteriów pomocnych przy ustalaniu „trwałości” zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, zarówno doktryna, jak i orzecznictwo dopuszczają możliwość oparcia rozstrzygnięcia także na kryteriach faktycznych³⁹. Przychylam się do stanowiska, że w razie kolizji kryteriów faktycznych z formalnymi powinno się rozstrzygać na korzyść kryterium formalnego⁴⁰. Kryteria faktyczne są zróżnicowane. Za najważniejsze, najbardziej transparentne kryterium uznaje się zamiar wieczystego użytkownika i stopień intensyfikacji jego działań.

W części orzeczeń akcentowany jest zamiar wieczystego użytkownika, jako element konieczny do ustalenia „trwałości” zmiany sposobu korzystania z nieruchomości gruntowej⁴¹. Powinien być ujmowany „w perspektywie czasookresu pozostałego do zakończenia umowy użytkowania wieczystego” oraz ustalony przy pomocy zobiektywizowanych czynników⁴². Aktualny, chwilowy sposób korzystania z nieruchomości może być bowiem niezgodny z długofalowym zamiarem użytkownika wieczystego. Nawet jeżeli chwilowo korzysta on z nieruchomości w sposób sprzeczny z celem użytkowania wieczystego, może mieć zamiar

³⁹ Por. wyrok SN z dnia 19 września 1997 r., III CZP 44/97 (OSNC 1998, nr 2, poz. 21); wyrok SN z dnia 13 lutego 2009 r., II CSK 268/08 (LEX nr 488959); wyrok SN z dnia 22 kwietnia 2010 r., V CSK 357/09 (OSNC 2010, nr 11, poz. 152).

⁴⁰ Por. wyrok SN z dnia 22 kwietnia 2010 r., V CSK 357/09 (OSNC 2010, nr 11, poz. 152).

⁴¹ Por. wyrok SA w Warszawie z dnia 12 maja 2008 r., VI ACa 1282/07 (LEX nr 469080).

⁴² Por. orzeczenie SKO we Wrocławiu z dnia 22 października 2009 r., SKO 4114/945/09 (OwSS 2010, nr 1, poz. 32).

w dłuższej perspektywie czasu korzystać z nieruchomości w sposób określony w umowie – nie następuje zatem trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości. Nie da się zaprzeczyć, że sposób korzystania z nieruchomości może ulegać zmianie wiele razy podczas czasookresu trwania użytkownika wieczystego. Dlatego też nie jest możliwym do przyjęcia, iż zamiar użytkownika wieczystego jest przesłanką wystarczającą do zaistnienia trwałej zmiany sposobu korzystania. Może on jedynie pełnić funkcję suplementarną, uzupełniającą – w stosunku do pozostałych przesłanek.

Ważną rolę przy ustalaniu trwałości zmiany sposobu korzystania pełni zachowanie użytkownika wieczystego, które może wyrażać się w działaniu lub zaniechaniu⁴³. Szczególną uwagę przykładają się do rozpoczęcia robót budowlanych. Podnosi się, że właśnie poprzez rozpoczęcie budowy użytkownik wieczysty wyraża w sposób dostateczny swoją wolę wykorzystywania gruntu w określony sposób⁴⁴. Jeżeli wszystkie późniejsze działania zmierzają do wzniesienia budynku, to trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiła już w momencie rozpoczęcia prac budowlanych, przy czym oczywiście konieczne jest uprzednie uzyskanie odpowiednich decyzji. Powyższy pogląd jest odrzucany przez część judykatury⁴⁵. Prace budowlane można bowiem przerwać albo całkowicie zaniechać.

Wydaje się, że najistotniejszym kryterium spośród kryteriów faktycznych jest szeroko rozumiany stopień intensyfikacji eksploatacji nieruchomości. Pozwala on zweryfikować charakter zmian – czy mają charakter tymczasowy, czy są to zmiany trwałe. Przy ocenie stopnia intensyfikacji

⁴³ Por. wyrok SN z dnia 6 listopada 2009 r., I CSK 109/09 (LEX nr 570111).

⁴⁴ Por. wyrok NSA (do 31 grudnia 2003 r.) w Warszawie z dnia 9 czerwca 1998 r., I SA 1533/97 (LEX nr 44517); wyrok SA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2005 r., VI ACa 998/04 (Apel. W-wa 2006, nr 1, poz. 9); wyrok SA w Warszawie z dnia 24 września 2008 r., VI ACa 302/08 (LEX nr 457225); wyrok SA w Warszawie z dnia 23 września 2008 r., I ACa 49/08 (LEX nr 469081); wyrok SN z dnia 6 listopada 2009 r., I CSK 109/09 (LEX nr 570111).

⁴⁵ Por. orzeczenie SKO z dnia 22 października 2009 r., SKO 4114/945/09 (OwSS 2010, nr 1, poz. 32); wyrok SN z dnia 19 maja 2010 r., I CSK 591/09 (OSNC 2010, nr 11, poz. 156).

należy rozważyć czynnik ilościowy oraz rodzaj nowej działalności użytkownika wieczystego⁴⁶.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 lutego 2008 r.⁴⁷, sposób korzystania wskazujący na cel użytkowania wieczystego nie może być utożsamiany z czynnościami podejmowanymi w każdym czasie. Pogląd jest podzielany w najnowszym orzecznictwie⁴⁸.

X. W świetle powyższej analizy wydaje się oczywiste, iż nie sposób wyznaczyć jednego kryterium pozwalającego na stwierdzenie trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości gruntowej powodującej zarazem zmianę celu, na który nieruchomość ta została oddana w użytkowanie wieczyste. Istnieje całe spektrum przesłanek, z których powinno się korzystać. Należy jednak pamiętać, że trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości to pojęcie nieostre. Zatem „trwałość” powinna być oceniana na gruncie konkretnego stanu faktycznego określonej sprawy, przy uwzględnieniu specyfiki systemu prawnego oraz intencji prawodawcy.

XI. Trwała zmiana sposobu korzystania z gruntu powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, nie powoduje z mocy prawa żadnych skutków. Ewentualnym skutkiem trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej jednocześnie zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, może być nowelizacja wysokości stawki procentowej służącej do obliczania corocznej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. Oprócz tego, jeżeli trwała zmiana sposobu korzystania jest oczywiście sprzeczna z przeznaczeniem gruntu określonym w umowie użytkowania wieczystego, uprawniony organ jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa ma prawo rozwiązać umowę użytkowania wieczystego.

XII. Wieczysty użytkownik ponosi coroczną opłatę z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste. Wysokość opłaty oblicza się, mnożąc

⁴⁶ Por. wyrok SN z dnia 22 kwietnia 2010 r., V CSK 357/09 (OSNC 2010, nr 11, poz. 152).

⁴⁷ Por. wyrok SN z dnia 13 lutego 2008 r., II CSK 286/08 (LEX nr 488959).

⁴⁸ Por. orzeczenie SKO z dnia 22 października 2009 r., SKO 4114/945/0 (OwSS 2010, nr 1, poz. 32); wyrok SN z dnia 22 kwietnia 2010 r., V CSK 357/09 (OSNC 2010, nr 11, poz. 152).

wartość nieruchomości przez określoną w ustawie stawkę procentową. Stawkę tę ustala się w zależności od celu, na jaki według umowy nieruchomości gruntowa została oddana. Pierwotna wysokość stawki procentowej oraz opłaty rocznej jest określana w umowie. Jeżeli po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości powodująca zarazem zmianę celu, na który nieruchomości została oddana, stawkę procentową zmienia się stosownie do tego celu (art. 73 ust. 2 u.g.n.).

Zmianę wysokości stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego dokonuje się za pomocą trybu postępowania określonego w art. 78-81 u.g.n. Są to zasady cywilnoprawne, więc wszelkie spory w przedmiocie opłat z tytułu użytkowania wieczystego są sprawami o charakterze cywilnoprawnym⁴⁹.

Zmiana oznacza zarówno podwyższenie, jak i obniżenie stawki – w razie spełnienia odpowiednich przesłanek. Nie istnieje możliwość zmiany stawki opłaty jedynie co do części nieruchomości, co – jak wskazuje Sąd Najwyższy – może prowadzić do sytuacji niesprawiedliwych. *De lege ferenda* konieczna jest interwencja ustawodawcy w tej kwestii⁵⁰.

Użytkownik wieczysty może żądać od właściwego organu aktualizacji opłaty rocznej, jeżeli organ nie dokonał aktualizacji samodzielnie. Zagadnienie „właściwego organu” jest szeroko roztrząsane w judykaturze⁵¹. W przypadku nieruchomości należącej do Skarbu Państwa, zadaniami z zakresu gospodarki nieruchomościami co do zasady zajmuje się starosta⁵². Dla jednostki samorządu terytorialnego właściwym organem jest organ wykonawczy. Zatem właściwym organem gminy jest burmistrz lub

⁴⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 lutego 2006 r., I SA/Wa 847/05 (LEX nr 203711); wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 maja 2006 r., I OSK 843/05 (LEX nr 236557).

⁵⁰ Por. uchwała SN z dnia 11 lutego 2004 r., III CZP 103/03 (OSNC 2005, nr 5, poz. 76).

⁵¹ Por. postanowienie SN z dnia 25 maja 2007 r., I CSK 30/07 (OSNC-ZD 2008, nr 2, poz. 33); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 18 października 2007 r., NK.III.0911-13/524/07 (NZZ 2007, nr 6, poz. 100); wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r., II SA/Wr 554/07 (OwSS 2008, nr 3, poz. 69).

⁵² Por. art. 4 pkt. 9 u.g.n.; postanowienie SN z dnia 8 stycznia 2009 r., I CSK 263/08 (LEX nr 523626).

prezydent miasta. Wykazanie istnienia przesłanek do aktualizacji opłaty spoczywa na wieczystym użytkowniku. Jeżeli oferta wieczystego użytkownika zostanie rozpatrzona odmownie, może on skierować, w terminie 30 dni, sprawę do samorządowego kolegium odwoławczego (art. 81 u.g.n.). Jeżeli nie doszło do zawarcia ugody przed kolegium, zostaje wydane orzeczenie o ustaleniu nowej wysokości opłaty bądź oddaleniu wniosku wieczystego użytkownika. Od orzeczenia kolegium zarówno wieczysty użytkownik, jak i właściwy organ mogą wnieść sprzeciw, w terminie 14 dni, co skutkuje przekazaniem sprawy do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości (art. 80 u.g.n.)⁵³. Przed samorządowym kolegium odwoławczym oraz sądem powszechnym wieczysty użytkownik ma prawo korzystać z wszystkich dostępnych środków dowodowych⁵⁴.

Analogiczne uprawnienia i tryb prowadzenia sporu przysługują właściwemu organowi właściciela nieruchomości. Może on, w terminie do 31 grudnia roku poprzedzającego rok, w którym ma obowiązywać zmieniona opłata roczna, wypowiedzieć dotychczasową opłatę, przesyłając równocześnie ofertę przyjęcia jej w nowej wysokości (art. 78 u.g.n.). Wypowiedzenie zmieniające, bo taką nazwę nosi niniejsza instytucja, jest jednostronną czynnością prawną⁵⁵. Nie zgadzam się z tezą orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu w sprawie SKO 4114/24/04⁵⁶. Moim zdaniem oświadczenie woli właściciela nieruchomości dotyczy nie tylko stawki procentowej opłaty rocznej, lecz powinno obejmować także wysokość opłaty. Przepis art. 73 ust. 2 u.g.n. nakazuje stosować wprost – a nie odpowiednio – przepisy dotyczące aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Wskutek tego nie jest

⁵³ Por. postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 26 października 2005 r., II SA/Gd 896/04 (LEX nr 235273).

⁵⁴ Por. Z. Truszkiewicz, *Wymagalność opłat z tytułu użytkowania wieczystego w świetle ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, CASUS 2000, nr 3, System Informacji Prawnej LEX; wyrok SN z dnia 23 września 2009 r., I CSK 45/09 (LEX nr 530615).

⁵⁵ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 maja 2006 r., I OSK 843/05 (LEX nr 236557); wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2007 r., I OSK 306/06 (LEX nr 293169).

⁵⁶ Por. orzeczenie SKO we Wrocławiu z dnia 23 czerwca 2004 r., SKO 4114/24/04 (OwSS 2004, nr 4, poz. 86).

konieczne, aby „automatyczna” zmiana stawki procentowej musiała być potwierdzana czynnością materialno-techniczną, gdyż organ ma obowiązek zawrzeć w ofercie zarówno stawkę procentową, jak i wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

Nie jest możliwe rozszerzenie żądania i objęcie postępowaniem także zmiany stawki procentowej opłaty rocznej, jeżeli postępowanie toczy się wyłącznie w zakresie zmiany wysokości opłaty⁵⁷. Rozszerzenie żądania powodowałoby opuszczenie (co do zmiany stawki procentowej) istotnego etapu postępowania toczącego się przed samorządowym kolegium odwoławczym.

Ustawa nie określa, od jakiego terminu ma obowiązywać nowa stawka opłaty rocznej zawarta w wypowiedzeniu zmieniającym albo żądaniu użytkownika⁵⁸. W braku odpowiednich postanowień umownych (na mocy art. 73 ust. 5 u.g.n. sposób zapłaty opłat rocznych określa się w umowie), należy przyjąć, że nowo ustalona stawka powinna obowiązywać od 1 stycznia roku następującego po tym, w którym oferta została złożona⁵⁹. Takie też rozwiązanie przyjęto w stosunku do stawki procentowej opłaty rocznej ustalonej przed kolegium. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, że wymagalność opłaty rocznej ustalonej przez sąd w części przewyższającej opłatę dotychczasową następuje dopiero po uprawomocnieniu się wyroku⁶⁰.

XIII. Drugim ze skutków trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości może być rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego. Umowa użytkowania wieczystego stanowi źródło praw i obowiązków stron⁶¹. Głównym obowiązkiem wieczystego użytkownika jest, oprócz ponoszenia opłat rocznych i opłaty początkowej, korzystanie z gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem. Wieczysty użytkownik nie ma prawa

⁵⁷ Por. wyrok SN z dnia 6 grudnia 2007 r., IV CSK 326/07 (LEX nr 485878).

⁵⁸ Por. orzeczenie SKO we Wrocławiu z dnia 13 maja 2004 r., SKO 4114/84/04 (OwSS 2004, nr 4, poz. 87).

⁵⁹ Por. wyrok SN z dnia 15 lutego 2008 r., I CSK 418/07 (LEX nr 465920).

⁶⁰ Por. uchwała SN z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 37/05 (OSNC 2006, nr 5, poz. 820; wyrok SN z dnia 26 października 2005 r., V CK 276/05 (LEX nr 398449).

⁶¹ Por. wyrok NSA (do 31 grudnia 2003 r.) w Warszawie z dnia 15 czerwca 1999 r., I SA 1508/98 (LEX nr 48511).

zmienić przeznaczenia gruntu na odmienne od oznaczonego w umowie⁶². Rozwiązanie umowy w trybie art. 240 k.c. w zw. z art. 33 u.g.n. ma charakter uznaniowy⁶³. Jest to jednostronne rozwiązanie umowy, przy czym jedynym podmiotem uprawnionym do rozwiązania jest właściwy organ Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Nawet jeżeli są spełnione przesłanki art. 240 k.c., wieczysty użytkownik nie ma prawnej możliwości rozwiązania umowy. Jeżeli wieczysty użytkownik korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie, w szczególności nie wznosił określonych w niej budynków lub urządzeń, uprawniony organ ma prawo rozwiązać umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Nie istnieje nawet wymóg rozważenia gospodarczej zasadności rozwiązania umowy⁶⁴. Tak dalece rozwinięte uprawnienia właściciela nieruchomości, przy stosunkowo niejasnych kryteriach rozwiązania umowy, mają na celu ochronę Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego przed nieuczciwymi kontrahentami. Jest to szczególnie istotne z uwagi na długoterminowość (min. 40 lat) oddania gruntu w użytkowanie wieczyste.

W ubiegłych latach przyjmowano, że jeśli w umowie nie został określony sposób korzystania, nie jest możliwe wystąpienie z roszczeniem z art. 240 k.c.⁶⁵ Obecnie, z uwagi na silne zaakcentowanie roli ustaw oraz zasad współżycia społecznego jako kryteriów równoważnych z umową o oddanie gruntu w użytkowanie, pogląd ten uległ zmianie⁶⁶.

Istnieje duża rozbieżność w orzecznictwie co do dopuszczalności częściowego rozwiązania umowy użytkowania wieczystego. Część judykatury przystaje na rozwiązanie umowy co do wyodrębnionego (np. podzielonego na działki) lub dającego się wyodrębnić fragmentu nieru-

⁶² Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2006 r., I SA/Wa 1506/06 (LEX nr 320485).

⁶³ Por. wyrok NSA (do 31 grudnia 2003 r.) w Gdańsku z dnia 16 listopada 1997 r., II SA/Gd 904/96 (LEX nr 44179); uchwała NSA (do 31 grudnia 2003 r.) w Warszawie z dnia 16 marca 1998 r., OPS 7/97 (ONSA 1998, nr 3, poz. 74).

⁶⁴ Por. wyrok NSA (do 31 grudnia 2003 r.) w Gdańsku z dnia 7 stycznia 1999 r., II SA/Gd 213/98 (LEX nr 44257).

⁶⁵ Por. wyrok NSA (do 31 grudnia 2003 r.) w Warszawie z dnia 9 czerwca 1998 r., I SA 1533/97 (LEX nr 44517).

⁶⁶ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2006 r., I SA/Wa 1506/06 (LEX nr 320485).

chomości⁶⁷. Argumentuje się, że jest to „mniejsze zło” niż rozwiązywanie całej umowy z powodu korzystania w sposób niewłaściwy jedynie z mniejszej części nieruchomości⁶⁸. Ponadto ani w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, ani w art. 240 k.c. nie zastrzeżono, iż umowę można rozwiązać tylko w całości⁶⁹. Nie zgadzam się z tym stanowiskiem. „Umowa użytkowania wieczystego dotyczy pewnej nieruchomości stanowiącej określoną całość, a to wyklucza możliwość rozwiązania umowy jedynie co do części przedmiotu prawa”⁷⁰. Jeżeli cel użytkowania wieczystego został spełniony w stosunku do ogólnie ujmowanej nieruchomości, wydaje się absurdalnym rozwiązywać umowę co do fragmentów nieruchomości, wydzielonych geodezyjnie działek. Takie działanie wpływałoby bardzo niekorzystnie na pewność obrotu, która stanowi jedną z naczelných zasad gospodarki wolnorynkowej.

XIV. Trwała zmiana sposobu korzystania nieruchomości jest istotnym pojęciem dla instytucji użytkowania wieczystego. Wiązą się z nią wypowiedzenie stawki procentowej opłaty rocznej (art. 73 ust. 2 u.g.n.) oraz rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego (art. 240 k.c.). Jako pojęcie nieostre – celowo niezdefiniowane przez ustawodawcę, powinno być analizowane na gruncie konkretnego stanu faktycznego określonej sprawy, przy uwzględnieniu specyfiki systemu prawnego, poszczególnych ustaw oraz celu (intencji) prawodawcy. Przy ustalaniu „trwałości” niniejszej zmiany sposobu korzystania przydatne są kryteria faktyczne oraz formalne, jednak żadne z poszczególnych kryteriów nie jest wystarczające do samodzielnego przesądzenia o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej zarazem zmianę celu, na jaki została ona oddana w użytkowanie wieczyste.

⁶⁷ Por. decyzja SKO w Krakowie z dnia 24 marca 1997 r., Kol. Odw. 1540/96/G (OwSS 1997, nr 3, poz. 71); uchwała NSA (do 31 grudnia 2003 r.) w Warszawie z dnia 16 marca 1998 r., OPS 7/97 (ONSA 1998, nr 3, poz. 74).

⁶⁸ Por. postanowienie NSA (do 31 grudnia 2003 r.) w Gdańsku z dnia 12 grudnia 1996 r., SA Gd 3123/95 (LEX nr 44177).

⁶⁹ Por. postanowienie NSA (do 31 grudnia 2003 r.) w Gdańsku z dnia 12 grudnia 1996 r., SA Gd 3123/95 (LEX nr 44177), wyrok SN z dnia 5 lipca 2007 r., II CSK 110/07 (LEX nr 398329).

⁷⁰ Wyrok SN z dnia 30 maja 2003 r., III CKN 1409/00 (LEX nr 146438).

Relacja między pojęciami sposobu korzystania, sposobu zagospodarowania, celu użytkowania wieczystego oraz przeznaczenia gruntu jest skomplikowana. W obecnym stanie prawnym jedyne rozwiązanie relacji między wyżej wymienionymi pojęciami, dające pogodzić roszczenie art. 73 ust. 2 u.g.n. z roszczeniem art. 240 k.c. (przyznanie nadrzędnej roli przeznaczeniu gruntu określonego w umowie – cel, sposób korzystania i sposób zagospodarowania jako pojęcia podrzędne i równoważne) jest nielogiczne. Powinno się postulować, aby stan ten uległ zmianie.

Kolejnym niedopatrzeniem ustawodawcy jest brak możliwości zróżnicowania wysokości stawki rocznej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego dla poszczególnych współużytkowników wieczystych. Taka sytuacja może rodzić rażąco niesprawiedliwość w traktowaniu poszczególnych współużytkowników.