



Sygn. akt III CK 425/04

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 marca 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

*SSN Kazimierz Zawada (przewodniczący)*

*SSN Tadeusz Domińczyk*

*SSA Dariusz Zawistowski (sprawozdawca)*

w sprawie z powództwa G. M.

przeciwko Gminie Miasta K.

o złożenie oświadczenia woli,

po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej w dniu 10 marca 2005 r., na rozprawie kasacji powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 17 lutego 2004 r., sygn. akt I ACa (...),

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

#### Uzasadnienie

Powódka G. M. w pozwie wniesionym przeciwko Gminie Miasta K. domagała się zobowiązania strony pozwanej do złożenia oświadczenia woli o oddaniu powódce w użytkowanie wieczyste na okres 99 lat gruntu położonego w K. przy ul. N. składającego się z działki o nr (..)/2 i części działki nr (..)0 powierzchni 126 m<sup>2</sup> oraz przeniesienia

nieodpłatnie na jej rzecz własności wzniesionego na tym gruncie budynku handlowo - usługowego.

Strona pozwana wniosła o oddalenie powództwa.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 16 czerwca 2003 r. powództwo oddalił. Sąd ten ustalił, że powódka i jej mąż uzyskali posiadanie nieruchomości, której dotyczyło żądanie pozwu w 1982 r. i wspólnie wykończyli budynek wzniesiony wcześniej przez małżonków T. W 1991 r. mąż powódki rozpoczął budowę nowej części budynku, po czym dokonał z powódką podziału nieruchomości do korzystania. Powódka uzyskała posiadanie części budynku wcześniej wzniesionego. W 1995 r. mąż powódki opuścił nieruchomość, zaś powódka korzysta z niej nadal na podstawie umowy dzierżawy zawartej ze stroną pozwaną. W dniu 16.06.1998 r. strona pozwana na wniosek powódki wydała decyzję zmieniającą pozwolenie na budowę z dnia 22.05.1981 r. w zakresie terminu obowiązywania tej decyzji. W dniu 4.04.2000 r. powódka złożyła zawiadomienie o zakończeniu budowy.

W ocenie Sądu I instancji brak było przesłanek do uwzględnienia powództwa określonych w art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powódka nie uzyskała bowiem pozwolenia na budowę, a budynek został wzniesiony zanim powódka ze swoim mężem weszła w posiadanie nieruchomości.

Od wyroku Sądu Okręgowego w K. powódka złożyła apelację, zarzucając naruszenie prawa materialnego art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 5 k.c. Powódka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie powództwa.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 17.02.2004 r. oddalił apelację. Po dokonaniu dodatkowych ustaleń faktycznych wskazujących na fakt uzyskania przez powódkę pozwolenia na użytkowanie budynku zlokalizowanego na działce nr (..) w K. przy ul. N. w oparciu o decyzję z dnia 23.09.2002 r. Sąd ten podzielił wcześniejsze ustalenia faktyczne Sądu I instancji oraz dokonaną ocenę żądania powódki. Sąd Apelacyjny podkreślił, że powódka była posiadaczem przedmiotu sporu w okresie między 5.12.1990 r. i 1.11.1998 r., co jednak nie mogło stanowić podstawy do uwzględnienia powództwa, skoro jednocześnie to nie powódka dokonała zabudowy. Powódka nie uzyskała też przeniesienia pozwolenia na budowę wydanego w dniu 22.05.1981 r. na rzecz W. T. Wydana w dniu 23.09.2002 r. decyzja zezwalająca na użytkowanie budynku nie mogła stanowić podstawy do nabycia takich uprawnień, których powstanie było uzależnione od uzyskania pozwolenia na budowę.

Także artykuł 5 k.c. nie mógł stanowić samodzielnej podstawy do uwzględnienia żądania powódki.

Wyrok Sądu Apelacyjnego powódka zaskarżyła kasacją i w ramach podstawy określonej w art. 393 1 pkt. 1, tj. naruszenia przepisów prawa materialnego zarzuciła:

- naruszenie art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przez jego błędną wykładnię,
- naruszenie art. 40 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane poprzez jego niezastosowanie, i przyjęcie że nie doszło do przeniesienia na powódkę decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej na rzecz W. T.

W oparciu o te zarzuty powódka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie powództwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wobec podstawy kasacji istotne znaczenie dla jej rozpoznania ma przede wszystkim wykładnia treści art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Treść tego przepisu, w którym zostały określone przesłanki uwłaszczenia posiadaczy nieruchomości dysponujących nimi w okresie między 5.12.1990 r. i 1.01.1998 r. nakazuje przyjąć, że ma on zastosowanie jedynie w tych przypadkach, gdy ci właśnie posiadacze dokonali zabudowy gruntów na podstawie pozwoleń na budowę. Wymaga jednak podkreślenia, że zwrot odnoszący się do pozwoleń na budowę nie został sformułowany na tyle jednoznacznie, aby miało z niego wynikać, że hipoteza art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami odnosi się wyłącznie do tych posiadaczy, na rzecz których wydano pozwolenia na budowę. W praktyce takie przypadki usprawiedliwiające uwzględnienie żądań w oparciu o treść artykułu 207 powołanej wyżej ustawy występowały zapewne najczęściej i można je uznać za przypadki typowe stosowania tej normy prawnej.

Treść art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zawiera natomiast regulacji szczegółowej związanej z faktem przeniesienia uprawnień do zabudowywanego gruntu na inne osoby. Wydaje się zaś oczywistym, że w niektórych tego rodzaju przypadkach, kiedy np. budowa została rozpoczęta a następnie była kontynuowana na podstawie ważnego pozwolenia na budowę przez posiadacza, który władał nieruchomością w okresie między 5.12.1990 r. i 1.01.1998 r., również ten posiadacz winien mieć możliwość skorzystania z uprawnień do uwłaszczenia w oparciu o treść art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Widocznym jednak jest, że dla oceny tego rodzaju sytuacji, która miała miejsce także w rozstrzyganej sprawie,

wykładnia art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami oparta wyłącznie o literalne brzmienie tego przepisu nie może być wystarczająca. Należy zatem podkreślić, że celem regulacji z art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami była głównie zmiana lub dostosowanie stanu prawnego nieruchomości ze względu na utrwalony stan faktyczny związany ze sposobem ich wykorzystywania. Najistotniejszą przesłanką dla uwłaszczenia posiadaczy na gruncie art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest z tego punktu widzenia długoletni stan posiadania nieruchomości. Kolejny warunek uzyskania uprawnień to zabudowanie nieruchomości na podstawie pozwolenia na budowę, który należy rozumieć generalnie jako niedopuszczalność uwłaszczenia tych posiadaczy nieruchomości, którzy dopuścili się samowoli budowlanej. Nie można więc podzielić zarzutu kasacji, że fakt zalegalizowania samowoli budowlanej polegającej na dobudowaniu przez powódkę i jej męża części budynku zrównało sytuację powódki z osobami, które prowadziłyby taką budowę w oparciu o pozwolenie na budowę. Nie był trafny także zarzut skarżącej dotyczący naruszenia art. 40 Prawa budowlanego poprzez jego niezastosowanie i błędne uznanie, że w sprawie nie doszło do przeniesienia na powódkę decyzji o pozwoleniu na budowę wydanego na rzecz W. T. Przepis ten przewiduje bowiem wyraźnie, że przeniesienie pozwolenia na budowę wymaga wydania decyzji administracyjnej uzależnionej od złożenia stosownego wniosku. Takie okoliczności nie miały zaś miejsca.

Skutki zaniechania przez powódkę ubiegania się o przeniesienie na nią pozwolenia na budowę nie oznaczają jednak, że pozwolenie to utraciło skuteczność. Przepis art. 40 Prawa budowlanego ma charakter przepisu proceduralnego. Fakt, że stwarza on możliwość przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę, nie rozstrzyga o skutkach prawnych wydanej wcześniej decyzji w przypadku, gdy pozwolenie nie zostało przeniesione na inne osoby. Wymaga podkreślenia, że samo uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę może być już dostateczną podstawą do jej przeniesienia na inną osobę niezależnie od faktu, czy prace budowlane w oparciu o taką decyzję zostały rozpoczęte. W tym przypadku dla rozpoczęcia robót przez nowego inwestora konieczność przeniesienia pozwolenia na budowę wydaje się dość oczywista. Jeżeli jednak roboty budowlane zostały już w oparciu o pozwolenie na budowę rozpoczęte, to fakt przeniesienia posiadania nieruchomości na inną osobę nie powoduje, że wcześniej wydane pozwolenie na budowę traci skuteczność, a zakres wykonanych robót nie odgrywa znaczenia. Gdyby tak było i zmiana inwestora pociągała skutek w postaci nieważności lub bezskuteczności decyzji nie byłoby możliwe jej przeniesienie, bowiem

możliwość przeniesienia decyzji zakłada, że jest ona nadal skuteczna a zmienia się jedynie jej adresat. Decyzja dotycząca pozwolenia na budowę może być w świetle uregulowań zawartych w Prawie budowlanym pozbawiona skuteczności z kilku powodów. Należy do nich uchylenie decyzji przewidziane np. w art. 36 ust. 2 praw budowlanego, bądź wygaśnięcie decyzji przewidziane np. w art. 37 ust. 1 tej ustawy. Przepisy Prawa budowlanego nie przewidują tego rodzaju skutków dla decyzji o pozwoleniu na budowę w przypadku, gdy budowa jest kontynuowana zgodnie z treścią pozwolenia na budowę przez osobę będącą następcą adresata decyzji o pozwoleniu na budowę, gdy nie uzyskał on przeniesienia wydanej wcześniej decyzji. Decyzja wydana na rzecz W. T. nie została też uchylona w trybie przewidzianym w art. 162 k.p.a. ani też nie stwierdzono jej nieważności. Należało zatem przyjąć, że zachowała ona swoją skuteczność, a zatem kontynuowanie budowy przez powódkę i jej męża było oparte o istniejącą decyzję o pozwoleniu na budowę, choć wydaną na rzecz innej osoby.

Nie sposób też nie zauważyć, że postępowanie organów nadzoru budowlanego wobec powódki nie może być ocenione jako konsekwentne i wskazuje ono, że była ona traktowana faktycznie jako osoba prowadząca budowę na podstawie pozwolenia na budowę. Bezspornym jest, że powódka występując we własnym imieniu uzyskała między innymi zmianę warunków pozwolenia na budowę, które zostało przecież wydane na rzecz innej osoby. Powódka zgłosiła też zakończenie budowy i uzyskała pozwolenie na użytkowanie obiektu, którego dotyczyło pozwolenie na budowę. Z brzmienia art. 57 Prawa budowlanego wynika zaś, że zawiadomienie o zakończeniu budowy dokonywane jest przez inwestora. Wobec powódki kontynuującej budowę na podstawie pozwolenia wydanego na rzecz W. T. nie wydano też decyzji o wstrzymaniu prowadzenia robót (art. 50 Prawa budowlanego), co byłoby konieczne w przypadku stwierdzenia, że roboty budowlane są prowadzone bez wymaganego pozwolenia na budowę. Powyższe nakazywało przyjąć, że powódka spełniła wymóg dotyczący dokonania zabudowy na podstawie pozwolenia na budowę, skoro nie utraciło ono swojej skuteczności, choć pozwolenie to było wydane na rzecz innej osoby, a powódka nie uzyskała formalnie przeniesienia tego pozwolenia na swoją rzecz w trybie określonym w art. 40 Prawa budowlanego.

W kasacji powódka zasadnie kwestionowała również poprawność oceny Sądu II instancji, co do spełnienia przesłanki w postaci zabudowy nieruchomości przez powódkę. Bezspornym jest, że powódka przejęła nieruchomość, kiedy budowa została doprowadzona do stanu surowego zamkniętego. Dokończenie budowy stanowiło,

według oceny Sądu, rozbudowę a nie dokonanie zabudowy. Wyjaśnienie różnic terminologicznych między zabudową i rozbudową nie wydaje się na gruncie art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami konieczne, bowiem przepis ten posługuje się wyłącznie terminem zabudowy nieruchomości i tylko w tym zakresie istotne jest zdefiniowanie tego pojęcia. Można jedynie nadmienić, że pojęcie rozbudowy wydaje się bliższe sytuacji, gdy zakończony już obiekt budowlany jest powiększany niż sytuacji związanej z dokończeniem budowy, co miało miejsce w rozstrzyganej sprawie. Pojęcie zabudowy nie zostało wyraźnie określone w przepisach ustawy Prawo budowlane i należy przyjąć, że może być ono rozumiane odmiennie w okolicznościach konkretnej sprawy. Konieczna może być bowiem ocena, jaki stan zaawansowania robót budowlanych zezwala na stwierdzenie, że nieruchomość została już zabudowana (w tym przypadku chodzić będzie o określenie wymogu minimalnego, aby powstała podstawa do żądania zastosowania art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Mogłoby wówczas wchodzić w grę posłużenie się posłankowo definicją zabudowy użytą w art. 62 tej ustawy, odnoszącą się do stanu surowego zamkniętego. Należy zgodzić się jednak z poglądem skarżącej, że termin zabudowa nieruchomości powinien być rozumiany ogólnie jako zrealizowanie inwestycji budowlanej zgodnie z pozwoleniem na budowę. Istnieje dość bliskie pokrewieństwo terminologiczne między dokonaniem zabudowy a zakończeniem budowy. Pozwolenie na budowę określa zakres robót, które mają prowadzić do możliwości korzystania z budowanego obiektu. Zrealizowanie pozwolenia na budowę jest zaś związane z zakończeniem budowy. Wskazuje na to brzmienie kilku przepisów prawa budowlanego. Z treści art. 33 ust. 1 tej ustawy wynika, że pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. Proces inwestycyjny powinien doprowadzić obiekt budowlany do stanu pozwalającego na korzystanie z tego obiektu zgodnie z przeznaczeniem (użytkowania obiektu). Do użytkowania obiektu budowlanego można zaś przystąpić po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy (art. 59 Prawa budowlanego). Art. 57 Prawa budowlanego wymaga załączenia do tego zawiadomienia szeregu dokumentów, które mają wykazać, że zabudowę zrealizowano zgodnie z treścią pozwolenia na budowę i prace budowlane zostały zakończone.

Należy zatem przyjąć, że powódka, która kontynuowała roboty budowlane od stanu surowego budynku do etapu zakończenia procesu inwestycyjnego i zgłoszenia budynku do użytkowania, dokonała zabudowy nieruchomości w rozumieniu art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dlatego też kasacja powódki podlegała

uwzględnieniu, a zaskarżony wyrok w oparciu o treść art. 393<sup>13</sup> § 1 k.p.c. należało uchylić i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu. Dodatkowo wymaga zasygnalizowania, że przedmiotem rozważań tego Sądu nie była dotychczas kwestia, że pozwolenie na budowę dla W. T. zostało wydane z lokalizacją czasową, co może mieć znaczenie dla treści uprawnień przysługujących powódce. Nie było też przedmiotem zainteresowania Sądu Apelacyjnego zawarte w uzasadnieniu żądania pozwu stwierdzenie, że powódka i jej poprzednik uzyskali posiadanie zależne nieruchomości od Spółdzielni Mieszkaniowej „Krakus” będącej użytkownikiem wieczystym gruntu. Należy zaś podkreślić, że powyższa kwestia może mieć również znaczenie przy ocenie, czy powódka jest osobą uprawnioną do żądania ustanowienia na jej rzecz użytkowania wieczystego.