

Wyrok z dnia 12 września 2007 r., I CSK 212/07

Zezwolenie właściwego organu nadzoru budowlanego, o którym mowa w art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2163 ze zm.), nie jest równoważne z decyzją lokalizacyjną lub pozwoleniem na budowę, lecz obejmuje inne decyzje organu nadzoru budowlanego, w których organ ten zalegalizował obiekty budowlane wykonane bez pozwolenia na budowę.

Sędzia SN Gerard Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Elżbieta Skowrońska-Bocian

Sędzia SN Dariusz Zawistowski

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Spółdzielni Osób Prawnych "T." w W. przeciwko Miastu Stołecznemu W. o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 12 września 2007 r. skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 listopada 2006 r.

oddalił skargę kasacyjną i zasądził od pozwanej na rzecz strony powodowej kwotę 3600 zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Spółdzielnia Osób Prawnych "T." w W. wniosła o zobowiązanie Gminy W.C. – obecnie Miasta Stołecznego W. – do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie oddania bez przetargu i bez pobierania pierwszej opłaty nieruchomości gruntowej położonej w W. przy ul. G. nr 1 o powierzchni 9091 m², oznaczonej jako działka nr 4 w obrębie 3-07-18, w użytkowanie wieczyste powodowej Spółdzielni i nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na niej obiektów, oddania bez przetargu i pobierania pierwszej opłaty nieruchomości gruntowej położonej w W. przy ul. G. nr 1, oznaczonej jako działka nr 6/1 w obrębie 3-7-18 o powierzchni 23 427 m², w

użytkowanie wieczyste i nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na niej obiektów.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem częściowym z dnia 10 maja 2002 r. uwzględnił powództwo co do nieruchomości o powierzchni 23 427 m², oznaczonej jako działka 6/1, i nakazał złożenie przez pozwaną Gminę oświadczenia woli o oddaniu tej nieruchomości powodowej Spółdzielni w użytkowanie wieczyste i nieodpłatne przeniesienie własności obiektów znajdujących się na tej nieruchomości. Ustalił, że pozwana Gmina uzyskała własność ww. nieruchomości w wyniku komunalizacji, co potwierdził Wojewoda W. decyzją z dnia 16 stycznia 1996 r. Decyzją Prezydium Rady Narodowej m.st. W. z dnia 25 marca 1972 r. ustalono na rzecz Zarządu Hoteli Turystycznych Spółdzielni Turystyczno-Wypoczynkowej "T." lokalizację moto-campingu na terenie P.P. przy ul. P. o powierzchni około 2,9 ha. Decyzja ta została uchylona w związku ze zmianą inwestora decyzją z dnia 1 kwietnia 1972 r., którą przyznano tę lokalizację Komitetowi Kultury Fizycznej. Także ta decyzja została uchylona w dniu 20 marca 1975 r. ze względu na rezygnację z realizacji inwestycji objętej decyzją lokalizacyjną.

Decyzją z dnia 5 kwietnia 1972 r. Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej P.P. ustaliło lokalizację czasową (do czerwca 1975 r.) pola namiotowego na nieruchomości położonej przy ul. O. W rezultacie na podstawie opinii terenowo-prawnej dotyczącej terenu przeznaczonego pod budowę campingu, Sąd ustalił, że obszar pod budowę campingu przyznany został decyzją z dnia 25 marca 1972 r. o lokalizacji stałej, dotyczącą terenu o powierzchni 2,9 ha, i decyzją z dnia 5 kwietnia 1972 r. o lokalizacji czasowej, dotyczącą terenu o powierzchni 0,8 ha.

Dyrekcja Rozbudowy Urzędzeń Komunalnych i Socjalnych przekazała protokołem z dnia 7 czerwca 1972 r. Spółdzielczemu Biuru Turystycznemu "T." teren campingu przy ul. P. Formalne pozwolenie na użytkowanie campingu nie zostało wydane. Powodowa Spółdzielnia jest następcą prawnym Spółdzielni Turystyczno-Wypoczynkowej i Spółdzielczego Biura Turystycznego "T.". Powódka od 1972 r. użytkuje camping, lecz z tego tytułu nie ponosiła żadnych opłat, dokonała natomiast na tej nieruchomości wiele nakładów. W lutym 1993 r. poprzedniczka prawna powódki zawarła ze współnikami spółki cywilnej "C." umowę o prowadzenie wspólnego przedsięwzięcia gospodarczego w postaci eksploatacji campingu przy ul. G. Powódka od stycznia 1994 r. czyni starania o uwłaszczenie przez uzyskanie

prawa użytkowania wieczystego gruntu i własności obiektów na nim posadowionych.

Dokonując oceny prawnej tego stanu faktycznego, Sąd Okręgowy uznał, że nie zostały spełnione przesłanki do zastosowania art. 204 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2163 ze zm. – dalej: "u.g.n."), natomiast zostały wykazane przesłanki przewidziane w art. 207 tej ustawy, gdyż powodowa Spółdzielnia była posiadaczem nieruchomości w dniu 5 grudnia 1990 r., poczyniła na niej nakłady ze środków własnych, a zagospodarowanie nieruchomości jest zgodne z jej przeznaczeniem wynikającym z planu miejscowego.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 18 czerwca 2003 r. zmienił zaskarżony wyrok i powództwo oddalił. Wskazał, że wprawdzie poprzednicy prawni powódki byli posiadaczami spornej nieruchomości w dniach 5 grudnia 1990 r. i 1 stycznia 1998 r. oraz nieruchomość tę zabudowali, jednak budowa nie nastąpiła na podstawie decyzji lokalizacyjnej, jak błędnie przyjął Sąd Okręgowy, gdyż decyzja ta została uchylona. Jakkolwiek poprzedniczka prawna powódki uzyskała w dniu 21 kwietnia 1988 r. decyzję zezwalającą na modernizację campingu, to jednak nie sankcjonuje ona samowoli budowlanej. W związku z tym powódce nie przysługuje roszczenie przewidziane art. 207 u.g.n.

Wskutek kasacji powódki Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 16 kwietnia 2004 r. uchylił powyższy wyrok i sprawę przekazał Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania. Stwierdził m.in., że koniecznymi warunkami określonymi w art. 207 ust. 1 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym od dnia 15 lutego 2000 r. (ustawa z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. Nr 6, poz. 70) jest zabudowanie nieruchomości pozostających w posiadaniu w dniach 5 grudnia 1990 r. i 1 stycznia 1998 r. na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą. Ten warunek nie został spełniony, gdyż w sprawie wydano jedynie decyzje lokalizacyjne oraz decyzję dotyczącą modernizacji campingu na potrzeby socjalne, a decyzjom o lokalizacji inwestycji nie można przypisać waloru pozwolenia na budowę.

Sąd Najwyższy uznał za zasadny zarzut naruszenia art. 208 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którym spółdzielniom, ich związkom oraz Krajowej Radzie Spółdzielczej i innym osobom prawnym, które na gruntach stanowiących własność Gminy do dnia 5 grudnia 1990 r. wybudowały same lub ich poprzednicy prawni z własnych

środków, za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego budynki, przysługuje roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów oraz nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na nich budynków. (...)

Sąd Najwyższy wskazał, że Sąd Apelacyjny powinien bliżej wyjaśnić okoliczności związane z wydaniem decyzji z dnia 21 kwietnia 1988 r., jej celu, sposobu realizacji i skutków prawnych w kontekście art. 208 ust. 2 u.g.n. W szczególność chodzi o to, czy okoliczności faktyczne związane z wydaniem tej decyzji i jej realizacją uprawniają do przyjęcia, że wybudowanie budynków na spornej nieruchomości przez powódkę nastąpiło „za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego”.

Sąd Apelacyjny, orzekając w sprawie ponownie, wyrokiem z dnia 23 listopada 2006 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że zobowiązał pozwane Miasto St. W. do złożenia oświadczenia woli o ustanowieniu na rzecz strony powodowej użytkowania wieczystego na 40 lat w celu prowadzenia działalności turystycznej (campingu) nieruchomości gruntowej o 23 427 m², położonej w W. przy ul. G. nr 1 oraz nieodpłatnego przeniesienia na powódkę własności znajdujących się na niej budynków i naniesień budowlanych, bez obowiązku uiszczenia pierwszej wpłaty.

U podstaw tego orzeczenia legły dodatkowe ustalenia dokonane w toku ponownego rozpoznania sprawy. Wynika z nich, że w latach 1975-1978 teren campingu został rozbudowany; był on już wówczas terenem ogrodzonym utwardzonym, z sanitariatami, szambem, kuchnią, kioskiem, prowizorycznym budynkiem recepcji oraz doprowadzoną energią elektryczną. W ramach rozbudowy dokupione zostały domki campingowe, postawiono stołówkę, przebudowano instalację elektryczną i doprowadzono wodę. W 1988-1989, za pozwoleniem organów nadzoru budowlanego w związku z zaleceniami Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki oraz Urzędu Miasta, wybudowano stołówkę na 1200 osób, świetlicę z barkiem, pawilon sanitarny i nową recepcję. Nie było wówczas mowy o samowoli budowlanej w związku z wcześniejszymi pracami przy budowie campingu.

Oceniając ten stan faktyczny Sąd Apelacyjny wskazał, że powodowa Spółdzielnia spełniła przesłanki przewidziane w art. 208 § 2 u.g.n., a problemem spornym jest jedynie to, czy powódka wybudowała budynki „za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego”. Podejmując to zagadnienie Sąd

Apelacyjny podniósł, że zarówno w świetle ustawy z dnia 21 stycznia 1961 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 7, poz. 46 ze zm.), jak i ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.) konieczne było uzyskanie pozwolenia na budowę na roboty związane z budową campingu. Takiego pozwolenia powodowa Spółdzielnia nie przedstawiła, przepisy wskazanych ustaw przewidywały jednak możliwość legalizacji przez organ nadzoru budowlanego obiektów wybudowanych bez pozwolenia. Urząd Dzielnicy W.P., wydając w dniu 21 kwietnia 1988 r. decyzję zatwierdzającą plan realizacji inwestycji i zezwalającą na modernizację campingu oraz wykonanie robót przewidzianych w planie realizacyjnym, w istocie potwierdził, że obiekt w postaci campingu wybudowany został zgodnie z przepisami prawa budowlanego i nadaje się do użytkowania, przy uwzględnieniu określonej w tej decyzji modernizacji, która została przez powodową Spółdzielnię wykonana.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniosło pozwane Miasto st. W., zarzucając naruszenie art. 208 ust. 2 u.g.n. przez niewłaściwą wykładnię oraz art. 233 k.p.c. przez pominięcie przy wyrokowaniu całości zgromadzonego materiału dowodowego. Wniosło o uchylenie zaskarżonego wyroku w części uwzględniającej powództwo i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie powództwa względnie o przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Artykuł 208 u.g.n. należy do grupy tzw. przepisów uwłaszczeniowych wprowadzonych ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), a następnie przejętych do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Podstawą prawną rozstrzygnięcia wydanego w niniejszej sprawie był art. 208 ust. 2 u.g.n., który obejmuje spółdzielnie, ich związki, Krajową Radę Spółdzielczą i inne osoby prawne. Podmioty te mają roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego oraz nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na nich budynków, jeżeli na gruntach skarbowych lub gminnych do dnia 5 grudnia 1990 r. – same lub ich poprzednicy prawni – wybudowały budynki z własnych środków, za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego. Skuteczność tego roszczenia ustawodawca uzależnił od posiadania tych nieruchomości w dniu zgłoszenia roszczenia przez wskazane podmioty oraz zgłoszenia roszczenia do dnia 31 grudnia 1996 r.

Postępowanie dowodowe przeprowadzone w toku ponownego rozpoznania sprawy pozwala przyjąć, że spór sprowadza się do spełnienia przez powodową Spółdzielnię przesłanki wybudowania budynków „za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego”. W tym względzie należy podzielić stanowisko Sądu Apelacyjnego, że treść przepisów Prawa budowlanego z 1961 r. pod rządem którego rozpoczęto budowę campingu, a następnie Prawa budowlanego z 1974 r., a także przepisów wykonawczych pozwala jednoznacznie stwierdzić, iż – biorąc pod uwagę rodzaj robót związanych z budową campingu – inwestor powinien był uzyskać pozwolenie na budowę, oraz że w toku sprawy powodowa Spółdzielnia nie wykazała, aby takie pozwolenie zostało wydane.

Te bezsporne okoliczności mogłyby *prima facie* uzasadniać negatywną ocenę zasadności powództwa. Uwzględniając je, Sąd Apelacyjny podniósł jednak, że pojęcie „za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego” użyte w art. 208 ust. 2 u.g.n. może obejmować także sytuację faktycznie związaną z legalizacją przez organ nadzoru budowlanego obiektów budowlanych wykonanych bez pozwolenia na budowę. Wskazano, że pod rządem Prawa budowlanego z 1961 i 1974 r. nie stosowano restrykcyjnej praktyki w stosunku do obiektów wybudowanych niezgodnie z przepisami. Sąd Apelacyjny przywołał treść art. 37 Prawa budowlanego z 1974 r. normującego przesłanki rozbiórki takiego obiektu, a także art. 40 i 42 tego Prawa, które pozwalały uzyskać pozwolenie na użytkowanie obiektu wybudowanego bez pozwolenia po dokonaniu zmian lub przeróbek. Odnosząc te unormowania do okoliczności sprawy, Sąd Apelacyjny podniósł, że sporna zabudowa nigdy nie była traktowana jako samowola budowlana, a ponadto w dniu 21 kwietnia 1988 r. ówczesny terenowy organ administracji państwowej wydał decyzję zatwierdzającą plan realizacji inwestycji i zezwalającą na modernizację campingu przez wykonanie robót wskazanych w planie realizacyjnym. Takie postępowanie organu nadzoru budowlanego, które znalazło wyraz w powołanej decyzji należy uznać za zezwolenie właściwego organu nadzoru budowlanego w rozumieniu art. 208 ust. 2 u.g.n.

Kwestionując taką wykładnię art. 208 ust. 2 u.g.n., pozwane Miasto st. W. podniosło, że decyzja z dnia 21 kwietnia 1988 r. zatwierdzająca plan realizacji inwestycji i zezwalająca na modernizację campingu nie może być uznana za ww. zezwolenie choćby z tego względu, że miała ona charakter czasowy.

Podejmując zagadnienie właściwej wykładni art. 268 ust. 2 u.g.n. należy zwrócić uwagę na następujące okoliczności.

Po pierwsze, określając przesłanki niezbędne do ubiegania się o tzw. uwłaszczenie przez podmiot, który dokonał zabudowy na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, ustawodawca posłużył się określeniami normatywnymi w odniesieniu do wymaganych w takich wypadkach decyzji. Przykładowo, w art. 208 ust. 1 u.g.n. wymagana jest ostateczna decyzja lokalizacyjna lub pozwolenie na budowę, w art. 207 u.g.n. wymagane jest pozwolenie na budowę z lokalizacją stałą bądź pozwolenie na budowę z lokalizacją czasową, a w art. 211 u.g.n. używa się określenia „pozwolenie na budowę” oraz „pozwolenie na budowę z lokalizacją czasową.” Użycie tych określeń było celowe; były one ustawowo zdefiniowane w przepisach Prawa budowlanego, a tym samym nie było dopuszczalne nadawanie cech decyzji lokalizacyjnej lub decyzji pozwolenia na budowę innym decyzjom. Ścisła wykładnia tych pojęć miała więc pełne uzasadnienie. W art. 208 ust. 2 u.g.n. ustawodawca użył natomiast określenia „za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego”, które nie zostało normatywnie zdefiniowane, i nie można uznać, aby użyto go przypadkiem. W tej sytuacji nieuzasadniony był wniosek, by pojęcie „za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego” traktować jako równoważne pojęciom „decyzja lokalizacyjna” i „pozwolenie na budowę”; gdyby tak było, ustawodawca użyłby tych określeń. Uzasadnione więc jest stanowisko, że pojęcie „za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego” przewidziane w art. 208 ust 2 u.g.n. należy rozumieć szerzej niż „decyzja lokalizacyjna” i „pozwolenie na budowę” i objąć nim także inne podobne decyzje, których treść może uzasadniać wydanie zezwolenia właściwego organom nadzoru budowlanego w odniesieniu do budynków, co do których nie wydano decyzji lokalizacyjnej lub pozwolenia na budowę.

Po drugie, w sprawie chodzi o uwłaszczenie spółdzielni. W tym zakresie ustawodawca uznał, że ze względu na zróżnicowane stany faktyczne dotyczące władania nieruchomościami skarbowymi bądź gminnymi przez te podmioty, konieczna jest bardziej szczegółowa regulacja przesłanek uwłaszczenia. Z tego względu w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, a poprzednio w ustawie z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, wprowadzono art. 204, 208 ust. 2-4, a

ponadto do spółdzielni może mieć zastosowanie art. 207 tej ustawy.

W szczególności porównanie art. 207 z art. 208 ust. 2 u.g.n. uzasadnia wniosek, że nie można uznać, aby pojęcie „za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego ograniczyć do pojęcia „pozwolenie na budowę.”

Zamysł ustawodawcy dotyczący bardziej liberalnego określenia przesłanek uwłaszczenia spółdzielni znalazł jednoznaczny wyraz w art. 35 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (jedn. tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1168 ze zm.). Chodzi tu wprawdzie wyłącznie o spółdzielnie mieszkaniowe, jednak regulacja zawarta w tym przepisie nie może być obojętna dla prawidłowej wykładni innych przepisów normujących przesłanki uwłaszczenia spółdzielni, w tym sensie, że zamiarem ustawodawcy było zliberalizowanie przesłanek uwłaszczenia.

Z tych względów nie można uznać, że Sąd Apelacyjny dokonał nieprawidłowej wykładni art. 208 ust. 2 u.g.n., a w szczególności, że przepis ten niewłaściwie zastosował. Tej oceny nie zmienia fakt, że w decyzji z dnia 21 kwietnia 1988 r. zawarto końcową datę 31 lipca 1999 r., gdyż art. 208 ust. 2 u.g.n. nie wyróżnia zezwoleń czasowych i bezterminowych, a przesłanki uwłaszczenia odnosi do dnia 5 grudnia 1990 r. i daty zgłoszenia roszczenia.

Mając powyższe na względzie skargę kasacyjną należało oddalić (art. 398¹⁴ k.p.c.).

