



Sygn. akt I CSK 1/14

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 23 października 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Bączyk (przewodniczący)

SSN Grzegorz Misiurek

SSA Elżbieta Fijałkowska (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa "S." przeciwko Gminie W.  
o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 23 października 2014 r.,  
skargi kasacyjnej strony powodowej  
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] w dniu 19 grudnia 2012 r.,

**uchyła zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi  
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania  
i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 28 marca 2008 r. powódka „S.” wniosła o zobowiązanie pozwanej Gminy W. do złożenia oświadczenia woli o treści, że jest właścicielem wymienionych w pozwie nieruchomości stanowiących wskazane tam działki oraz budynku przeznaczonego na cele użytkowe (pawilonu handlowego wraz z magazynem) o powierzchni 3000 m<sup>2</sup>, wybudowanego na tych działkach, wymienione nieruchomości są wolne od wszelkich obciążeń powódka wybudowała sama z własnych środków, za zezwoleniem właściwego organu nadzoru, budynek użytkowy znajdujący się na wymienionych działkach oraz zgłosiła do dnia 31 grudnia 1996 r. roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego i nieodpłatne przeniesienie własności tego budynku. Zawarcie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste oraz przeniesienie własności budynków następuje bez przetargu i bez obowiązku wniesienia pierwszej opłaty, a w chwili zawarcia umowy działki znajdują się we władaniu powódki. Gmina W. na podstawie art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oddaje w użytkowanie wieczyste nieruchomości o łącznej powierzchni 5625 m<sup>2</sup> wymienione w pozwie, przenosi nieodpłatnie własność budynku przeznaczonego na cele użytkowe (pawilonu handlowego wraz z magazynem) o powierzchni 3000 m<sup>2</sup> wybudowanego na działkach, ustala opłatę roczną w kwocie 3% ceny nieruchomości.

W dniu 4 grudnia 2009 r. powódka popierając żądanie główne zgłosiła żądanie ewentualne i wniosła o zobowiązanie pozwanej Gminy W. do złożenia oświadczenia woli, które różniło się od żądania głównego tym, że zawierało oświadczenie, iż budynek przeznaczony na cele użytkowe o powierzchni 3000 m<sup>2</sup>, wybudowany na wymienionych działkach uległ zniszczeniu wskutek pożaru mającego miejsce w dniu 30 stycznia 2008 r., co nie ma wpływu na uprawnienie powódki do zgłoszenia roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego działek.

Sąd Okręgowy oddalił powództwo i ustalił, że decyzją z 14 maja 1974 roku na wniosek poprzednika prawnego powódki tj. „S.”, wydane zostało pozwolenie na budowę pawilonu handlowego „M.” wraz z kotłownią tymczasową i stacją trafo na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, położonej w W. Pawilon handlowy został wybudowany ze środków własnych poprzedniczki prawnej

powódki. Budowa pawilonu trwała od 10 kwietnia do 23 maja 1978 r., a w dniu 12 sierpnia 1978 r. budynek „M.” o powierzchni 3000 m<sup>2</sup> został odebrany i przekazany do eksploatacji.

W dniu 20 listopada 1992r. powódka wystąpiła z wnioskiem o wydanie decyzji przekazującej nieruchomości w użytkowanie wieczyste. W dniu 15 grudnia 1995 r. Zastępca Burmistrza W. poinformował powódkę, że nieruchomość nie ma uregulowanego stanu prawnego, w związku z tym nie może być przedmiotem użytkowania wieczystego, a sprawa będzie załatwiona po uzyskaniu przez gminę praw do gruntu. Własność nieruchomości została uregulowana postanowieniem Sądu Rejonowego w W. z dnia 13 sierpnia 1997 r. stwierdzającym zasiedzenie.

Burmistrz W. pismem z dnia 11 lipca 2007 r. podał do publicznej wiadomości, że położone w W. przy ul. W. 29 grunty zostały zabudowane pawilonem handlowym przez powódkę i mają być jej przekazane w użytkowanie wieczyste, jako zaspokojenie roszczeń wynikających z art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej u.g.n.). Pismem złożonym w Urzędzie Miejskim w dniu 4 stycznia 2008 r. powódka zwróciła się ponownie o przekazanie w użytkowanie wieczyste działek. W dniu 30 stycznia 2008 r. w wyniku pożaru całkowitemu zniszczeniu uległ budynek M.

Podstawą prawną roszczenia powódki był przepis art. 208 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którym spółdzielniom i ich związkom oraz Krajowej Radzie Spółdzielczej i innym osobom prawnym, które na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy do dnia 5 grudnia 1990 roku wybudowały budynki przysługuje roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów oraz o nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na nich budynków. Roszczenie to zależy od udowodnienia wybudowania budynków samodzielnie i z własnych środków przez osobę występującą z roszczeniem albo przez jej poprzednika prawnego oraz wybudowanie ich za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego. Dodatkowym warunkiem jest posiadanie nieruchomości objętych roszczeniem w dniu zgłoszenia roszczenia. Poza tym zakres roszczenia jest ograniczony do gruntów niezbędnych do prawidłowego korzystania z budynku. Realizacja roszczenia następuje zgodnie z art. 208 ust. 3 u.g.n. przez zawarcie

umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste oraz o przeniesienie własności budynków, bez przetargu oraz bez obowiązku wniesienia pierwszej opłaty. W przepisie art. 208 ust. 4 u.g.n. wyznaczony został termin wygaśnięcia roszczeń, o których mowa w art. 208 ust. 2 u.g.n., będący zarazem najpóźniejszym terminem składania wniosków uwłaszczeniowych na podstawie art. 208 ust. 2 u.g.n. Termin ten, oznaczony na dzień 31 grudnia 1996 r., jest terminem zawitym.

Powódka złożyła wniosek o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu zajętego pod budynek przed dniem 31 grudnia 1996 r. i wykazała istnienie przesłanek wymienionego przepisu. Roszczenie określone w art. 208 ust. 2 u.g.n. o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów oraz o nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na nich budynków jest roszczeniem majątkowym. Termin przedawnienia wymienionego roszczenia jest 10-letni. Zgodnie z dyspozycją art. 120 k.c. roszczenie powódki stało się wymagalne w dniu 7 grudnia 1995 r., tj. w następnym po złożeniu wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego nieruchomości przez powódkę. Ostatecznie jednak Sąd przyjął, że istotne znaczenie dla początku biegu przedawnienia miał dzień 1 stycznia 1998 r., a więc dzień wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Ustawa ta nie wprowadzała nowego uprawnienia dla spółdzielni, jednak przepis art. 208 ust. 2 u.g.n. wyznaczał graniczny termin zgłaszania roszczeń na dzień 31 grudnia 1996 r. Wobec tego to wejście w życie ustawy powinno decydować o początku biegu przedawnienia. Pozwana podniosła zarzut przedawnienia, a Sąd, uznając zarzut za skuteczny, oddalił powództwo w całości. Rację przyznał jednak powódce, że dla skuteczności roszczenia z art. 208 ust. 2 u.g.n. nie ma znaczenia spalenie budynku w dniu 30 stycznia 2008 r., gdyż istniał on w dniu zgłoszenia roszczenia.

Sąd Apelacyjny oddalił apelację powódki. Stwierdził, że Sąd Okręgowy przyjmując, iż roszczenie majątkowe przedawniło się z dniem 2 stycznia 2008 r., nie wziął pod uwagę oświadczenia Burmistrza W. Pismem z dnia 11 lipca 2007 r. Burmistrz podał do publicznej wiadomości, że działki zabudowane przez powódkę pawilonem handlowym mają być jej przekazane w użytkowanie wieczyste jako zaspokojenie roszczeń z art. 208 ust. 2 u.g.n. W ocenie Sądu Apelacyjnego, oświadczenie to było uznaniem roszczenia w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 k.c.,

które przerwało bieg przedawnienia. Powództwo było niezasadne jednak z innej przyczyny. Sąd Apelacyjny uznał mianowicie, że roszczenie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste powinno być realizowane tylko w związku z zasadniczym roszczeniem wynikającym z tego przepisu, tj. roszczeniem o przeniesienie własności budynku. Za taką interpretacją przemawia, w jego ocenie, treść art. 208 ust. 1 u.g.n. Intencją ustawodawcy w odniesieniu do podmiotów wymienionych w art. 208 ust. 2 u.g.n. była regulacja stanów prawnych, poprzez uwłaszczenie jedynie nieruchomości zabudowanych. Fakt istnienia budynku na dzień 5 grudnia 1990 r. miałby znaczenie dla zasadności roszczenia, gdyby na dzień wyrokowania budynek w dalszym ciągu istniał. Wobec spalenia budynku (nieruchomość pozostaje niezabudowana) roszczenie powódki jest nieusprawiedliwione.

W skardze kasacyjnej powódka zarzuciła naruszenie prawa materialnego przepisu art. 208 ust. 2 w zw. z art. 207 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2000 r. nr 102, poz. 651) poprzez błędną wykładnię i ustalenie, że warunkiem skuteczności roszczenia o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste jest istnienie budynku wybudowanego w warunkach dyspozycji wymienionego przepisu w dacie rozstrzygnięcia przez Sąd; użyte pojęcie „niezbędności gruntu” odnosi się do zdarzeń zaistniałych po dniu zgłoszenia roszczenia podmiotowi zobowiązanemu do ustanowienia prawa; roszczenie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste może być realizowane tylko z zasadniczym roszczeniem o przeniesienie własności budynku oraz przepisu 384 k.p.c. poprzez orzeczenie wbrew zasadzie *reformationis in peius*, na niekorzyść strony wnoszącej apelację.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

W rozpoznawanej sprawie powstał problem, czy za prawidłową można uznać wykładnię przepisu art. 208 ust. 2 w zw. z art. 207 ust. 1 i 2 u.g.n. przyjmującą, że realizacja roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu, w okolicznościach faktycznych przyjętych za podstawę rozstrzygnięcia, możliwa jest tylko łącznie z nieodpłatnym przeniesieniem własności budynków.

Według utrwalonych w orzecznictwie zasad interpretacji przepisów prawa, podstawowe znaczenie ma wykładnia językowa, a dopiero wtedy, gdy ta zawodzi, prowadząc do wyników nie dających się pogodzić z racjonalnym działaniem ustawodawcy i celem, jaki ma realizować dana norma, sięga się do dyrektyw wykładni systemowej i funkcjonalnej. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego (por. w szczególności wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 października 1992 r. III CRN 50/92, OSNCP 1993, z. 10, poz. 181; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 1998 r. III CZP 47/98 oraz orzec. Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r. U 1/86 i z dnia 5 listopada 1986 r. U 5/86). Z orzeczeń tych wynika, że w drodze "wykładni nie można uzupełniać ustawodawcy", a podstawy do ustalania praw i obowiązków powinny wprost wynikać z ustawy.

Tekst przepisu prawnego powinien być tak rozumiany, jak wskazują na to reguły składniowe oraz normy znaczeniowe danego języka, natomiast zadaniem ustawodawcy powinno być dochowanie jak najdalej idącej staranności i dbałości o to, by jego wola znalazła właściwe odzwierciedlenie w adekwatnym do niej brzmieniu tekstu aktu prawnego. Dokonywana następnie przez sądy wykładnia prawa, jako element jego stosowania, nie może przeradzać się w tworzenie pożądanego, a niekiedy nawet wręcz społecznie oczekiwanego, stanu prawnego (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2001 r. III CZP 29/01).

Przepis art. 208 ust. 2-4 u.g.n. stanowi element procesu regulowania przez ustawodawcę przekształceń stanu prawnego gruntów wchodzących dawniej w skład tzw. funduszu jednolitej własności państwowej, zapoczątkowanego oddzieleniem mienia Skarbu Państwa od mienia innych państwowych osób prawnych oraz wprowadzeniem instytucji mienia komunalnego i komunalizacją znacznej części majątku państwowego. Jest on odpowiednikiem przepisów art. 88a ust. 2-4 u.g.g. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 10 czerwca 1994 r. zmieniającą ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz niektóre inne ustawy (Dz. U. Nr 84, poz. 384). Taki model uwłaszczenia dotyczył wszelkich spółdzielni i ich związków, a także innych osób prawnych, które w dniu 5 grudnia 1990 r. nie były użytkownikami gruntów, więc nie mogły skorzystać z możliwości

uwłaszczenia na podstawie art. 204 u.g.n. Ratio legis art. 208 ust. 2-4 u.g.n. jest oczywiste, przepis ten dotyczył jedynie nieruchomości zabudowanych.

Z jego językowej wykładni wynika, że roszczenie wygasa tylko w sytuacji, w której uprawniony nie złożył wniosku o zawarcie umowy i przeniesienie własności budynku; jakiegokolwiek inne zmiany, w szczególności w odniesieniu do stanu budynku, które zaistniały po zgłoszeniu wniosku właścicielowi nieruchomości, nie powinny mieć żadnego znaczenia dla istnienia roszczenia uprawnionego. Według ustaleń Sądu Apelacyjnego w dacie zgłoszenia pozwanemu roszczenia skarżąca spełniła wszystkie wymagania przewidziane wymienioną normą, tj. za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego dokonała zabudowy gruntu, o jakim mowa w tym przepisie, a w dniu skierowania do pozwanego wniosku, złożonego w terminie określonym ust. 4 art. 208 u.g.n., była posiadaczem nieruchomości w rozumieniu art. 207 u.g.n.

Nie można jednak nie dostrzegać problemu w realizacji roszczenia wynikającego z art. 208 ust 2 u.g.n., który ogranicza roszczenie posiadacza do gruntów niezbędnych do prawidłowego korzystania z budynku, co *prima facie* może uzasadniać stanowisko Sądu Apelacyjnego, że o zasadności roszczenia decydować będzie wyłącznie istnienie i wielkość budynku w dacie realizacji roszczenia.

Stanowisko to jednak trudno obronić, gdyż roszczenie posiadacza musiałyby być rozważane w oderwaniu od stanu z dnia 5 grudnia 1990 r. i chwili złożenia wniosku, a w konsekwencji o jego istnieniu decydowałyby przesłanki niezawarte w dyspozycji przepisu art. 208 ust 2 i 4 u.g.n.. Istnienie roszczenia stałoby się uzależnione od zdarzeń, nawet przypadkowych, na które posiadacz nie miał żadnego wpływu. Taki kierunek rozumowania pozwalałaby również uzasadnić roszczenie posiadacza, gdyby po złożeniu wniosku nastąpiła rozbudowa budynku, gdyż te większe grunty stałyby się niezbędne, według treści przepisu, do prawidłowego korzystania z budynku. Możliwość wyprowadzenia tak odmiennych wniosków co do istnienia roszczenia, przy przyjęciu za prawnie relewantne istnienie budynku w dacie realizacji roszczenia, jest nie do pogodzenia z domniemaną zasadą racjonalności ustawodawcy.

Ustawa wprowadziła dwa terminy: pierwszy dzień 5 grudnia 1990 r. który był końcowym dla oceny, czy roszczenie w ogóle powstało i drugi dzień 31 grudnia 1996 r. - zawity termin do zgłaszania wniosków o realizację roszczenia. Zgłoszenie wniosku przez uprawnionego skorelowane zostało z obowiązkiem pozwanego zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste i nieodpłatne przeniesienie własności budynku. Treść przepisu wskazuje, że liczył się stan istniejący w dacie zgłoszenia wniosku, o czym świadczy zastrzeżenie o obowiązku posiadania nieruchomości na dzień zgłoszenia wniosku. Ustawa nie wprowadziła innych wymagań, w szczególności warunku uzależniającego realizację roszczenia od istnienia budynku w takim stanie, w jakim był na dzień zgłoszenia wniosku.

Porównywanie przez Sąd Apelacyjny zakresu norm przepisu art. 208 ust. 1 i 208 ust. 2 u.g.n. celem uzasadnienia tezy, że tylko w odniesieniu do gruntu zabudowanego w chwili realizacji roszczenia przepis ust. 2 art. 208 u.g.n. znajduje zastosowanie, jest pozbawione racji, gdyż są to dwie odrębne regulacje uwłaszczenia podmiotów uprawnionych, dotyczące różnego zakresu podmiotowego oraz różnych przesłanek powstania roszczenia.

Fakt, że umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste musi być zawarta w formie aktu notarialnego, a wpis prawa użytkowania wieczystego ma charakter konstytutywny, do czego odwoływał się Sąd Apelacyjny uzasadniając swoje stanowisko, nie ma żadnego znaczenia dla zasadności roszczenia. „Akcesoryjność” prawa własności budynków w stosunku do użytkowania wieczystego (art. 235 § 2 k.c.) oznacza co do zasady, prawo do samodzielnego dochodzenia roszczenia o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, w oderwaniu od roszczenia o przeniesienie własności budynku. Zniszczenie, czy unicestwienie budynku nie jest zatem prawnie doniosłą przeszkodą w zawarciu umowy. Skarżąca spełniła wszystkie warunki ustawowe i tylko na skutek leżących po stronie pozwanego okoliczności nie doszło do zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste przed spaleniem budynku. Do tego momentu była ona posiadaczem nieruchomości, a w budynku który był pawilonem handlowym do 30 stycznia 2008 r., prowadziła działalność gospodarczą. Odmowa realizacji roszczenia nie jest zatem uzasadniona.



Przyjąć zatem należy, że na istnienie roszczenia o ustanowienie wieczystego użytkowania gruntów oraz o nieodpłatne przeniesienie własności budynków, którego skuteczność nabycia oceniana jest na dzień złożenia wniosku, nie miały wpływu zdarzenia prowadzące do uszkodzenia lub eliminacji wzniesionego na tym gruncie budynku, które wystąpiły po złożeniu wniosku. Inna interpretacja przepisu art. 208 ust. 2-4 u.g.n. prowadziłaby do odmiennej oceny nabytych roszczeń, różnicowała sytuację uprawnionych, którą kształtowałyby zdarzenia przypadkowe, niezależne od stron.

Roszczenie, którego kształt w odniesieniu do wielkości gruntu ograniczony został przez ustawodawcę do niezbędnego do prawidłowego korzystania z budynku, istniejącego w dacie złożenia wniosku, nie może być dochodzone bez określenia jego stanu. Wprawdzie z ustaleń wynika, że budynek nie istnieje, ale nie jest wyjaśnione jaka jest sytuacja prawna związana z potrzebą jego odbudowy i kontynuowania działalności gospodarczej, do której odwołuje się skarżąca.

Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (jednolity tekst Dz. U. z 2013 r. poz. 1409) budynek to taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach. Przyjęcie, że ustawodawca sformułowaną w wymienionej ustawie definicją legalną posługuje się również w przepisie art. 208 ust. 2 u.g.n. oznacza konieczność ustalenia wielkości budynku, którego odbudowy zamierza podjąć się skarżąca. Od tego bowiem zależy ocena „niezbędności gruntu do korzystania z budynku”. Sposób korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste powinien być określony w umowie (art. 239

k.c.). Wobec *rato legis* art. 208 ust. 2 u.g.n. uwłaszczającego grunty zabudowane realizacja roszczenia w razie zniszczenia budynku powinna być powiązana z odpowiednim zastosowaniem przepisu art. 239 § 2 k.c.

W okolicznościach rozstrzyganej sprawy nie można mówić w ogóle o naruszeniu przez Sąd Apelacyjny przepisu art. 384 k.p.c., gdyż nie nastąpiło uchylene ani też zmiana wyroku na niekorzyść skarżącej. Przyjęcie przez Sąd drugiej instancji innej przyczyny niezasadności powództwa, którą Sąd I instancji uznał za niemającą znaczenia, nie spowodowało niekorzystnego rozstrzygnięcia na skutek wywiedzionej apelacji.

Wobec tego na podstawie art. 398<sup>15</sup> k.p.c., a co do kosztów postępowania - art. 108 § 2 w zw. z art. 398<sup>21</sup> k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.