



Rejent * rok 22 * nr 9(257)
wrzesień 2012 r.

Glosa

do postanowienia Sądu Najwyższego z 11 lutego 2011 r., I CSK 288/10

Wśród licznych w ostatnim czasie orzeczeń Sądu Najwyższego dotyczących problematyki gruntów warszawskich wyjątkowe zainteresowanie w kręgach prawniczych wywołało postanowienie dotyczące kwestii, zadawałoby się, pozostającej na obrzeżach praktyki stosowania dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy¹. W dyskusji tej postanowiłem wziąć udział, albowiem implikacje postanowienia są dużo większe, niż wynikałoby to ze stanu faktycznego, będącego osnową jego wydania.

Przybliżmy w skrócie najistotniejsze fakty. Nieruchomość warszawska, zabudowana ocalała z wojny i Powstania kamienicą, podlegała działaniu dekretu. Na jego mocy z dniem 21 listopada 1945 r. grunt przeszedł na własność Gminy m.st. Warszawy, po likwidacji samorządu w 1950 r. stał się natomiast własnością Skarbu Państwa. Dotychczasowi właściciele gruntu – w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu – złożyli w przepisany termin² wnioski o przyznanie prawa własności czasowej gruntu. Orzeczeniem z 1956 r. odmówiono im tego prawa i stwierdzono, że posa-

¹ Dalej: dekret.

² Termin ten w art. 7 ust. 1 dekretu określono jako sześć miesięcy od objęcia danego gruntu w posiadanie przez m.st. Warszawę.

dowione na gruncie budynki przeszły na Skarb Państwa. W 1966 r. zarząd i użytkowanie gruntu przekazano instytutowi PAN³.

W związku z przepisami uwłaszczeniowymi (art. 2 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości) w 1995 r. wojewoda stwierdził nabycie przez instytut użytkowania wieczystego gruntu i własności budynku. W 2001 r. doszło do stwierdzenia nieważności orzeczenia odmawiającego z 1956 r. Pięć lat później stwierdzono nieważność decyzji uwłaszczeniowej.

Z wnioskiem o stwierdzenie zasiedzenia (na dzień 2 października 2005 r.) własności gruntu i budynku wystąpił instytut PAN; na tle tej sprawy zapadło głosowane postanowienie.

Sąd I instancji oddalił wniosek, uznając, iż wnioskodawca był posiadaczem zależnym, a nie samoistnym. Prócz tego do 1 lutego 1989 r. ze względu na ówczesną treść art. 128 k.c. posiadanie nieruchomości wykonywane przez państwową osobę prawną (PAN) mogło iść tylko na rachunek Skarbu Państwa. Apelacja zmierzała do ograniczenia zakresu wniosku – wnioskodawca domagał się stwierdzenia nabycia przez zasiedzenie tylko własności budynku. Nawet tak zawężony wniosek został oddalony przez sąd II instancji. Zwrócił on trafnie uwagę, że dekret w art. 5 wprowadził wyjątek od zasady *superficies solo cedit*. Własność budynku utrzymywać się mogła jako odrębny byt prawny tylko w związku z prawem do gruntu – ekspektatywą uzyskania użytkowania wieczystego, wynikającą ze złożenia wniosku na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, względnie – później – z prawem użytkowania wieczystego, powstałym w wyniku rozpoznania wniosku.

Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną wnioskodawcy. Po przytoczeniu treści kilku przepisów dekretu z uzasadnienia dowiadujemy się, że stwierdzenie nieważności nie powoduje skutku *ex tunc*. Innymi słowy, orzeczenie odmawiające – zgodnie z art. 8 dekretu – aktualizowało nieodwracalny (nawet w przypadku stwierdzenia nieważności) skutek w postaci przejścia prawa własności budynku na Skarb Państwa.

³ Instytuty PAN uzyskały osobowość prawną dopiero na mocy art. 36 ust. 2 ustawy o PAN z 25 kwietnia 1997 r. W związku z tym legitymacja instytutu w sprawie o zasiedzenie – przy założeniu spełnienia jego przesłanek – musiałaby podlegać szczególnej analizie, którą tu pomijam.

Niepodobna zgodzić się z zapatrywaniem, iż stwierdzenie nieważności nie ma skutków wstecznych. Jest rzeczą oczywistą w nauce prawa postępowania administracyjnego co najmniej od reformy kodeksu postępowania administracyjnego z 1980 r., że stwierdzenie nieważności jako akt deklaracyjny oznacza, iż decyzję uznaje się za niebyłą⁴. Inaczej dzieje się w razie stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa. W tych razach – mimo zajścia przesłanek stwierdzenia nieważności, a zatem obciążenia jej ciężkimi wadami – pewne dodatkowe względy wyrażone w art. 156 § 2 k.p.a. przemawiają za tym, żeby decyzję utrzymać w mocy, a zatem, by skutek wsteczny nie wystąpił – „w takim wypadku decyzja musi nadal pozostać w obrocie prawnym”⁵. W obrocie tym nie pozostaje, gdy nastąpiło stwierdzenie nieważności, które ma charakter – co jeszcze raz należy podkreślić – deklaracyjny.

Jeżeli zatem doszło do stwierdzenia nieważności orzeczenia z 1956 r., to nie mogło nastąpić przejście na Skarb Państwa własności budynku. Niczego nie zmienia w tym zakresie przyjęcie prostej konstrukcji, zgodnie z którą orzeczenie odmawiające powoduje wprost – zgodnie z art. 8 dekretu – przewłaszczenie budynku czy też sugerowanie, że w opozycji do niej stoi ujęcie, zgodnie z którym „skutki takie następowały *ex lege*, a decyzja odmowna stanowiła tylko przesłankę ich powstania”. Można zarzypostawiać, że decyzja taka stanowiła dla przejścia własności budynku przesłankę konieczną, wystarczającą i przez to jedyną. Gdy zatem nie ma tej przesłanki, względnie ona odpadła, nie ma i skutku w postaci przejścia własności, choćbyśmy uznali, że następuje on *ex lege*, skoro jednak wymagamy decyzji odmawiającej.

Wprost przeciwnie, właścicielami budynku byli nieprzerwanie od 21 listopada 1945 r. (to jest od wejścia w życie dekretu) dotychczasowi właściciele gruntu. Ta właśnie okoliczność umożliwia im w późniejszych postępowaniach w wielu przypadkach stwierdzenie wydania z naruszeniem prawa decyzji orzekających o sprzedaży lokali na ogół ich najem-

⁴ Wyczerpująco J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 52, s. 143; M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Warszawa 2006, s. 242-244.

⁵ J. Borkowski, *Nieważność decyzji...*, s. 145.

com, co miało miejsce od początku lat 70-tych XX w., a w dalszej kolejności – dochodzenie odszkodowania za utratę własności tych lokali.

Konsekwencje głosowanego postanowienia są dalekosiężne. Jeżeli uznamy, że dotychczasowi właściciele gruntu nie byli właścicielami budynku, za nieważne uznać trzeba będzie wszelkie umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste w rozpoznaniu wniosków złożonych na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu. Utrwalona praktyka bowiem przyjmuje, iż w umowie takiej dochodzi wyłącznie do ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu, bez przeniesienia własności budynku, który stanowi już własność przyszłych użytkowników wieczystych gruntu – jego dotychczasowych właścicieli w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu. Jeżeli przyjmiemy – jak twierdzi SN – że budynek od czasu wydania nielegalnego orzeczenia odmawiającego własności czasowej jest częścią składową gruntu, a stwierdzenie nieważności tego orzeczenia niczego w tym zakresie nie zmienia, sankcja nieważności dla umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste wynikać będzie z naruszenia (art. 58 § 1 k.c.) bezwzględnie obowiązującego przepisu art. 31 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.)⁶, który stwierdza w sposób kategoryczny, że oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tej nieruchomości budynków.

Dlatego za niezrozumiały uważam zarzut wysunięty przez SN pod adresem Sądu Okręgowego, że niejasne jest zastrzeżenie, „iż konstrukcja odrębnej własności budynku (przyjęta w art. 5 dekretu) funkcjonować może samodzielnie tylko względem dotychczasowego właściciela nieruchomości”. Jak już wspominałem, prawo własności budynku spełniającego przesłanki określone w art. 5 dekretu jest związane z prawem do gruntu. W przypadku gdyby roszczenie do gruntu i własność budynku służyły różnym osobom, wówczas przy rozpoznawaniu wniosku o ustanowienie własności czasowej (użytkowania wieczystego) stawalibyśmy przed dylematem nie do rozstrzygnięcia: co stanie się z własnością budynku po ustanowieniu własności czasowej bądź użytkowania wieczystego?

Na gruncie przepisów o własności czasowej można by ostrożnie bronić stanowiska, że właściciel budynku traci własność na rzecz właściciela

⁶ Por. wyrok SN z 23 stycznia 2003 r., II CKN 1155/00 (OSNC 2004, nr 4, poz. 61).

czasowego gruntu, ponieważ wskutek ustanowienia własności czasowej wygasa odrębna własność budynku mająca podstawę prawną w art. 5 dekretu, a sam budynek staje się częścią składową gruntu (art. 5 i 9 dekretu – Prawo rzeczowe). Ale w przypadku użytkowania wieczystego takie rozumowanie nie dałoby się utrzymać, ponieważ przy oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste musi dojść do nabycia przez użytkownika wieczystego własności budynku posadowionego na gruncie (art. 31 u.g.n., art. 235 § 2 k.c.). W jaki sposób miałyby się to stać, skoro właścicielem budynku nie byłby uprzednio na mocy art. 5 dekretu przyszły użytkownik wieczysty, lecz inna osoba?⁷ Na to pytanie nie umiem udzielić odpowiedzi, co więcej, uważam, iż takiej odpowiedzi udzielić się nie da, zwłaszcza że nie jest także możliwe przeniesienie własności budynku np. przez Miasto Warszawa, gdyż i jemu ta własność nie przysługuje, skoro odpadła – wobec stwierdzenia nieważności – podstawa nabycia tej własności w postaci orzeczenia odmawiającego z 1956 r. Dlatego zarzuty Sądu Najwyższego budzą najwyższe zdziwienie.

Pozostaje do rozważenia zagadnienie zasiedzenia. Niewątpliwie trafnie uznał Sąd Apelacyjny, że samej własności budynku – bez prawa do gruntu – wnioskodawca zasiedzieć nie mógł. Skoro do 1989 r. wykonywał posiadanie gruntu i budynku na rzecz Skarbu Państwa (art. 128 § 1 k.c.), okres od 1966 r. mógł być doliczony do późniejszego posiadania budynku idącego na rachunek wnioskodawcy tylko o tyle, o ile łącznie przekroczyłyby wymagane 30 lat. Termin 20-letni (art. 172 § 2 k.c. w wersji sprzed 1 października 1990 r.) nie wchodzi w rachubę, ponieważ jest rzeczą oczywistą, że co najmniej do 4 czerwca 1989 r. bieg terminu zasiedzenia co do budynku w przypadkach analogicznych do analizowanego nie biegł ze względu na siłę wyższą w postaci ograniczeń natury ustrojowej, uniemożliwiających jego przerwanie przez uprawnionego (dotychczasowego właściciela gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu). Z kolei do 1 października 1990 r. nie było możliwe zasiedzenie gruntu należącego do Skarbu Państwa (d. art. 177 k.c.).

W ten sposób dochodzimy do wniosku, że – uwzględniając poczynione wyżej zastrzeżenia co do powiązania własności budynku z prawem

⁷ Podobny stan faktyczny stanowił podstawę wyroku NSA z 27 czerwca 2007 r., I OSK 1195/06 (lex nr 339963).

do gruntu – bieg zasiedzenia gruntu wraz z budynkiem mógł się rozpocząć dopiero w dniu 1 października 1990 r. i to bez możliwości doliczenia okresu posiadania przed tą datą na podstawie art. 10 noweli do kodeksu cywilnego z 28 lipca 1990 r., skoro zasiedzenie gruntu bieгло przeciwko Skarbowi Państwa⁸. Sprawa staje się bezprzedmiotowa, jeżeli zważyć, że władanie wywodzone z przepisów i decyzji uwłaszczeniowej co do gruntu miało charakter posiadania zależnego – w granicach użytkowania wieczystego, zatem nie umożliwiało zasiedzenia.

Maciej Kaliński

Abstract

The author contests the opinion articulated in the ruling of the Supreme Court of 11 January 2011, I CSK 288/10, to the effect that the ascertaining of the invalidity of the decision refusing to award temporary ownership title to land on which a building meeting the criteria set out in Article 5 of the decree of 26 October 1945 on the ownership and use of lands in the area of the capital city of Warsaw is erected does not cause a restitution of the ownership title to such building to the previous owner of the land within the meaning of Article 7 Section 1 of the decree.

Prof. UW dr hab. Maciej Kaliński.

⁸ Z tego względu nie całkiem trafnie przywołał SN postanowienie z 25 lipca 2008 r., I CSK 11/05 (niepubl.), skoro dotyczyło ono zasiedzenia służebności na gruncie należącym do osoby fizycznej.