

## Wyrok z dnia 13 grudnia 2001 r., IV CKN 307/01

**Bieg przedawnienia roszczenia o przeniesienie własności czasowej, przysługującego na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (Dz.U. Nr 52, poz. 270), nie rozpoczął się, a rozpoczęty podlegał zawieszeniu przez okres obowiązywania nie podlegających kontroli sądowej decyzji władzy publicznej, wadliwie rozstrzygających o skutkach prawnych zdarzenia będącego podstawą tego roszczenia.**

*Sędzia SN Tadeusz Domińczyk (przewodniczący)*

*Sędzia SN Mirosław Bączyk*

*Sędzia SN Stanisław Dąbrowski (sprawozdawca)*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Aliny i Henryka małżonków J. przeciwko Gminie Miasta G. o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej w dniu 13 grudnia 2001 r. na rozprawie kasacji powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 5 stycznia 2001 r.

uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Apelacyjnemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

### Uzasadnienie

Powodowie Alina i Henryk małżonkowie J. w dniu 8 lipca 1997 r. wnieśli pozew przeciwko Gminie Miasta G., domagając się zobowiązania pozwanej do złożenia oświadczenia woli o oddaniu powodom w użytkowanie wieczyste oznaczonej w pozwie nieruchomości z przeniesieniem na nich prawa własności budynków znajdujących się na tej nieruchomości.

Sąd Wojewódzki w Gdańsku wyrokiem z dnia 14 maja 1998 r. uwzględnił powództwo. Podstawę faktyczną wyroku Sądu Wojewódzkiego stanowiły następujące ustalenia. Zarząd Miejski w G. w 1948 r. przydzielił powodowi do

naprawy zniszczone w czasie wojny budynki: mieszkalny i warsztatowo-garażowy, zaznaczając, że po ukończeniu naprawy powodowi będzie służyło prawo użytkowania nieruchomości, których części składowe stanowiły budynki. Podstawę prawną tej decyzji stanowił art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (jedn. tekst: Dz.U. z 1947 r. Nr 37, poz. 181) oraz ustalenia organu budowlanego, że budynki były uszkodzone w 79 % i 81 % i naprawa miała charakter gruntowny. Z dalszych decyzji administracyjnych Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w G. z 1954 r., wydanych po dokonaniu przez powoda gruntownej naprawy budynków, wynikało, że termin powstania prawa użytkowania nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalno-handlowym oznaczono na dzień 1 lutego 1952 r., a w odniesieniu do nieruchomości zabudowanej budynkiem warsztatowo-garażowym termin powstania prawa użytkowania, określonego jako tymczasowe, oznaczono na dzień 18 czerwca 1954 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku decyzjami z 24 kwietnia 1995 r. stwierdziło nieważność wymienionych decyzji prezydium Miejskiej Rady Narodowej w G.

Sąd Wojewódzki jako podstawę prawną rozstrzygnięcia wskazał art. 4 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (Dz.U. Nr 52, poz. 270), przyznający powodom – w ocenie tego Sądu – roszczenie o przeniesienie na nich własności czasowej. Ponieważ na podstawie art. 46 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159 ze zm.) utracił moc dział IV (art. 100-112) dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57, poz. 319 ze zm.), a na podstawie art. 41 ustawy własność czasowa została przekształcona w użytkowanie wieczyste, również istniejące roszczenia o przeniesienie własności czasowej przekształciły się w roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego.

Na skutek apelacji pozwanej Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 27 stycznia 1999 r. zmienił wyrok Sądu Wojewódzkiego i powództwo oddalił. Sąd Apelacyjny nie podzielił poglądów prawnych Sądu pierwszej instancji i uznał, że z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa nie wynikało roszczenie o przeniesienie własności czasowej.

W wyniku kasacji powodów orzeczenie Sądu Apelacyjnego zostało uchylone wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2000 r., który uznał, że kasacja, przytaczająca jako podstawę naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy o popieraniu

budownictwa, jest oparta na usprawiedliwionej podstawie. W ocenie Sądu Najwyższego, z treści zdania drugiego tego przepisu wynika nakaz zawarcia przez Skarb Państwa lub związek samorządu terytorialnego umowy przeniesienia (z prawem powrotu) własności nieruchomości przeznaczonej na cele budownictwa mieszkaniowego na rzecz podmiotów wymienionych w art. 3 tej ustawy. Z tego uregulowania, ocenianego w całości uzupełniających się przepisów, wynika wyraźnie uzyskanie przez osoby wnoszące nowe budynki prawa podmiotowego obejmującego między innymi uzyskanie terenu pod budowę, którego wyływały określone roszczenia cywilnoprawne; możliwość ich dochodzenia przed sądami nie została wyłączona odrębnymi przepisami, a brak unormowań konkretyzujących treść umów o ustanowienie własności czasowej stosownie do wymogów art. 105 Pr.rzecz., nie zmienia charakteru omawianego przepisu jako źródła dochodzonego roszczenia. Co do tych elementów umowy, jakich nie określały przepisy, w braku zgody między stronami czynności prawnej, decydujące byłoby stanowisko właściciela nieruchomości ograniczone zasadami współżycia społecznego i przeznaczeniem prawa. Tak określony przez zbywcę sposób wykonywania prawa własności podlegałby kontroli sądu w postępowaniu cywilnym, w toku którego możliwe byłoby skonkretyzowanie treści roszczenia.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 5 stycznia 2001 r. ponownie zmienił wyrok Sądu Wojewódzkiego w ten sposób, że powództwo oddalił.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że konsekwencją przyjęcia istnienia roszczenia o charakterze majątkowym, co do którego pozwana podniosła zarzut przedawnienia, jest konieczność rozważenia kwestii jego wymagalności. Sąd Apelacyjny nie podzielił w tym zakresie zapatrywania Sądu Wojewódzkiego, że roszczenie powodów stało się wymagalne dopiero w 1995 r. W ocenie Sądu Apelacyjnego, roszczenie to stało się wymagalne już w dniu 1 grudnia 1948 r., tj. z dniem przystąpienia powodów do odbudowy i uległo przedawnieniu. Bieg przedawnienia rozpoczął się pod rządem art. 281 k.z. i, stosownie do tego przepisu, uległby zakończeniu w dniu 1 grudnia 1968 r. Ze względu na wejście w życie – w czasie biegu tego terminu – ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz.U. Nr 34, poz. 311 – dalej "p.o.p.c."), wprowadzającej 10-letni termin przedawnienia, i przepisów przejściowych zawartych w ustawie z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy wprowadzające przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz.U. Nr 34,

poz. 312), początek biegu terminu przedawnienia przedmiotowego roszczenia z mocy art. XIX pkt 2 tej ustawy przesunął się z dnia 1 grudnia 1948 r. na dzień 1 października 1950 r., a na podstawie art. III tej ustawy przedawnienie roszczenia nastąpiło w dniu 1 października 1960 r.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, gdyby nawet roszczenie powodów nie przedawniło się, to okoliczność, że własność czasowa uległa przekształceniu w prawo użytkowania wieczystego spowodowało, iż uległy zaostreniu warunki nabycia przez powodów prawa użytkowania wieczystego, których powodowie nie spełniają. W konsekwencji nie mogliby skutecznie ubiegać się o ustanowienie użytkowania wieczystego z powodu przysługiwania im roszczenia o ustanowienie własności czasowej i przekształcenia się tego roszczenia z mocy ustawy w prawo do domagania się ustanowienia użytkowania wieczystego.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego powodowie wnieśli kasację opartą na obu podstawach przewidzianych w art. 393<sup>1</sup> k.p.c. Zarzucili naruszenie art. 108 p.o.p.c. i art. 120 § 1 k.c. oraz art. 4 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa w związku z art. 64 Konstytucji i art. 5 k.c. przez przyjęcie, że roszczenie powodów uległo przedawnieniu oraz przez uznanie, że żądanie powodów nie znajduje uzasadnienia z uwagi na niespełnienie przez powodów warunków koniecznych dla uzyskania prawa użytkowania wieczystego spornej nieruchomości. Zarzucili także naruszenie art. 2 k.p.c. przez uznanie, że decyzja oddająca powodom nieruchomość w użytkowanie nie stanowiła przeszkody dla wytoczenia powództwa o ustanowienie na rzecz powodów prawa własności czasowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zagadnieniem o zasadniczym znaczeniu dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest kwestia, czy nastąpiło przedawnienie roszczenia powodów o ustanowienie własności czasowej (obecnie wieczystego użytkowania). Nie zostało zakwestionowane ustalenie Sądu Apelacyjnego, że roszczenie powstało z dniem 1 grudnia 1948 r. Obowiązujący w tym czasie art. 276 k.z. przewidywał, że bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym wierzytelność stała się wymagalna. Zasada ta została zachowana w art. 108 p.o.p.c. i art. 120 § 1 obowiązującego od dnia 1 stycznia 1965 r. kodeksu cywilnego. Przepis art. 120 § 1 k.c. tym się tylko różni od art. 276 k.z., że słowo „wierzytelność” zastąpiono w nim szerszym pojęciem „roszczenie”, zaś według art. 108 p.o.p.c. bieg przedawnienia

rozpoczął się od dnia, w którym uprawniony mógł żądać spełnienia świadczenia. Przepis art. 108 p.o.p.c. w istocie zawierał opisowe określenie wymagalności roszczenia. Z powyższego wynika, że mimo zmieniającego się prawa, przez cały czas od daty powstania roszczenia powodów, bieg przedawnienia nie mógł się rozpocząć, dopóki roszczenie nie stało się wymagalne.

Zgodzić się trzeba z Sądem Apelacyjnym, że wymagalność roszczenia oznacza stan obiektywnej i prawnej możliwości jego dochodzenia. Tak też zostało zdefiniowane pojęcie wymagalności roszczenia w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 1991 r., III CRN 500/90 (OSNCP 1992, nr 7-8, poz. 137). Rozważenia natomiast wymaga wpływ na możliwość dochodzenia przez powodów roszczenia o ustanowienie własności czasowej, wspomnianych na wstępie decyzji Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w G. z 1954 r., ustalających, że powodom przysługuje tylko prawo użytkowania. Nie ulega wątpliwości, że do czasu wydania i uprawomocnienia się tych decyzji, roszczenie powodów jeszcze nie przedawniło się.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, istnienie sprzecznych z prawem decyzji administracyjnych nie pozbawiło sądu powszechnego uprawnienia do rozstrzygnięcia o roszczeniu, gdyby zostało ono zgłoszone. Sąd Apelacyjny używał w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku eufemizmów, twierdząc o istnieniu drogi sądowej „z formalnego punktu widzenia” oraz o „niewątpliwie istniejących w tamtych latach szczególnych uwarunkowaniach społeczno-historycznych, w których obywatele powstrzymywali się od konfrontacji z ówczesną władzą”.

Rzeczywisty problem tkwi nie w obawie przed konfrontacją z ówczesną władzą, a ta obawa, przynajmniej jeżeli chodzi o okres od połowy lat pięćdziesiątych, wydaje się zresztą znacznie przesadzona. Rzecz w tym, że nie było instrumentów prawnych do takiej konfrontacji, decyzje władzy publicznej, także o skutkach ściśle cywilnoprawnych, nie podlegały bowiem w tamtych latach zaskarżeniu do sądu. Nastąpił więc taki stan, że niezaskarżalną do sądu decyzją władzy publicznej nie tylko błędnie zakwalifikowano odbudowę jako gruntowną naprawę, ale także – konstytutywnie określono skutki w sferze prawa prywatnego. Trudno nie zauważyć, że ustanowienie 80-letniego prawa własności czasowej z tytułu odbudowy przez sąd powszechny, stanowiłoby niedopuszczalne zakwestionowanie decyzji administracyjnej w zakresie ustanowienia przez nią 20-letniego prawa użytkowania z tytułu tego samego zdarzenia. Sąd nie może swoim

orzeczeniem zmienić, uzupełnić, wyłączyć ani uchylić konstytutywnej decyzji administracyjnej, roszczenia o przeniesienie własności czasowej w trakcie obowiązywania decyzji sąd zatem nie mógłby rozpatrywać; zachodziła niedopuszczalność drogi sądowej. Znalazło to zresztą wyraz w cytowanych w kasacji orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 1949 r., I C 357/49 (nie publ.) i wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 1973 r., I CR 93/72 (OSNCP 1973, nr 12, poz. 211), które zapadły w analogicznych sprawach. W istocie więc w okresie od uprawomocnienia się decyzji Miejskiej Rady Narodowej w G. do stwierdzenia ich nieważności w dniu 24 kwietnia 1995 r., powodowie nie mieli obiektywnej i prawnej możliwości dochodzenia swojego roszczenia.

Stosownie do art. 121 pkt 4 k.p.c., bieg przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu co do wszelkich roszczeń, gdy z powodu siły wyższej uprawniony nie może ich dochodzić – przez czas trwania przeszkody. Trzeba podzielić jednolity pogląd judykatury i doktryny, że siłą wyższą w rozumieniu art. 121 pkt 4 k.c. jest powszechna, nadzwyczajna i zewnętrzna przeszkoda o charakterze obiektywnym.

Obowiązujący przed wejściem w życie kodeksu cywilnego art. 109 pkt 4 p.o.p.c. przewidywał, że bieg przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, gdy z powodu zawieszenia wymiaru sprawiedliwości lub siły wyższej nie można dochodzić roszczeń przed sądami polskimi. Obecnie art. 121 pkt 4 k.c. nie wymienia zawieszenia wymiaru sprawiedliwości jako odrębnej przesłanki zawieszenia biegu przedawnienia, ale w istocie treść tego przepisu jest taka sama, ponieważ w pojęciu siły wyższej mieści się także zawieszenie wymiaru sprawiedliwości.

W uchwale z dnia 11 października 1996 r. III CZP 76/96 (OSNC 1997, nr 2, poz. 16) i w wyroku z dnia 11 lutego 1997 r., II CKN 78/96 (nie publ.) Sąd Najwyższy wskazał na możliwość stosowania art. 121 pkt 4 k.c. przy ocenie przedawnienia roszczeń o naprawienie przez Skarb Państwa szkody wyrządzonej czynami stanowiącymi zbrodnie stalinowskie przyjmując, że faktyczna niemożliwość skorzystania przez obywatela z prawa do sądu z przyczyn natury ogólnej, nawiązujących do stosunków politycznych, powoduje w sferze praw podmiotowych skutki zbliżone do stanu zawieszenia wymiaru sprawiedliwości.

Także w stanie faktycznym konkretnej sprawy wytworzył się stan rzeczy, uniemożliwiający powodom przez długi okres czasu skorzystanie z wymiaru

sprawiedliwości. Decyzje administracyjne nie podlegały zaskarżeniu do sądu. Dotyczyło to również decyzji konstytutywnie określających prawa majątkowe obywateli. Pozbawienie obywatela prawa do sądu w sprawach majątkowych narusza minimalne chociażby wymogi, którym powinno odpowiadać państwo prawne. Zważywszy ponadto, że decyzje dotyczące powodów dotknięte były także tak daleko idącymi uchybieniami, że po upływie czterdziestu lat stwierdzono ich nieważność, uznać trzeba, że w zakresie, w jakim decyzje te uniemożliwiały dochodzenie przez powodów roszczenia o ustanowienie własności czasowej, uzasadnione jest zastosowanie w drodze analogii przepisów o wpływie stanu zawieszenia wymiaru sprawiedliwości na bieg przedawnienia. Ogólniej można powiedzieć, że bieg przedawnienia nie rozpoczął się, a rozpoczęty uległ zawieszeniu przez okres obowiązywania ostatecznie uchylonych, niezaskarżalnych do sądu decyzji władzy publicznej, uniemożliwiających – przez rozstrzygnięcie o skutkach prawnych zdarzenia będącego podstawą roszczenia – dochodzenie roszczenia przed sądem.

Dopiero od dnia 24 kwietnia 1995 r., tj. od chwili stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych, ustalających prawo użytkowania powodów, otworzyła się możliwość ponownego dochodzenia roszczenia. Ponieważ pozew wniesiono do Sądu w dniu 8 lipca 1997 r., przedawnienie nie nastąpiło.

Nie zasługuje na aprobatę pogląd Sądu Apelacyjnego, że powodowie nie mogą dochodzić przysługującego im prawa do własności czasowej, przekształconego w prawo do użytkowania wieczystego, gdyż nie spełniają warunków przewidzianych w kolejnych, zmieniających się regulacjach dotyczących użytkowania wieczystego. Takie stanowisko w istocie sprowadza się do przyjęcia, że powodowie zostali pozbawieni nabytego prawa, mimo iż żadna ustawa wyraźnie im tego nie odebrała. Jest to wykładnia niedopuszczalna, pozostaje bowiem w sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony własności i innych praw majątkowych wyrażoną w art. 64 Konstytucji. Należy przy tym zauważyć, że także w poprzednim ustroju władze deklarowały poszanowanie własności. Stwierdzenia o poszanowaniu własności zawarte były w Manifeście Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego oraz w deklaracji Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1947 r. Nie do przyjęcia jest zatem pogląd o pozbawieniu powodów roszczenia przy okazji przekształcenia własności czasowej w prawo użytkowania wieczystego.

Z powyższych względów na mocy art. 393<sup>13</sup> k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.