

## Wyrok z dnia 13 grudnia 2001 r., IV CKN 195/01

**Nieвозмоżliwość dochodzenia roszczenia przewidzianego w art. 4 ust 1 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (Dz.U. Nr 52, poz. 270 ze zm.) może być – w okolicznościach konkretnej sprawy – uznana za przyczynę powodującą zawieszenie biegu terminu przedawnienia.**

*Sędzia SN Tadeusz Domińczyk (przewodniczący, sprawozdawca)*

*Sędzia SN Mirosław Bączyk*

*Sędzia SN Stanisław Dąbrowski*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Joanny C., Tomasza C., Zbigniewa C. i Marii C. przeciwko Gminie Miasta G. przy udziale interwenienta ubocznego po stronie pozwanej Wandy S. 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

Wyrokiem z dnia 14 czerwca 1998 r. Sąd Wojewódzki w Gdańsku, uwzględniając powództwo, zobowiązał stronę pozwaną do złożenia oświadczenia woli następującej treści: „Gmina Miasta G. oddaje na okres 99 lat, na rzecz powodów Marii C., Tomasza C., Zbigniewa C. i Joanny C. udziały w użytkowaniu wieczystym nieruchomości położonej w G. przy ul. G. nr 66, stanowiącej działkę nr 8/1, obręb 55, zapisanej w księdze wieczystej – Sądu Rejonowego w Gdańsku Kw nr (...)96, wynoszące odnośnie do Marii C. – 85/152 i odnośnie do Tomasza C., Zbigniewa C. i Joanny C. – po 17/152 części, wraz z nieodpłatnym przeniesieniem na ich rzecz takich udziałów we współwłasności budynku, znajdującego się na tej nieruchomości, z wyłączeniem stanowiących odrębne nieruchomości: lokalu nr 6

wpisanego w księdze wieczystej Kw nr (...)97 i lokalu nr 7 wpisanego w księdze wieczystej Kw nr (...)91 Sądu Rejonowego w Gdańsku”.

Sąd Wojewódzki powołał się na następujące okoliczności.

Orzeczeniem z dnia 26 października 1949 r. Zarząd Miejski w G. przydzielił Wojciechowi C. – nie żyjącemu już mężowi Marii C. i ojcu pozostałych powodów – do naprawy uszkodzony w czasie działań wojennych budynek przy ul. G. nr 66. Kolejnym orzeczeniem z dnia 25 listopada 1949 r. tenże Zarząd orzekł, że budynek wymaga gruntownej naprawy ze względu na stopień uszkodzenia równy 92,41 %. Orzeczeniem z dnia 16 lipca 1951 r. Kierownik Wydziału Budownictwa Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w G. stwierdził, że budynek został doprowadzony do stanu używalności i jednocześnie przyznał go Wojciechowi C. z prawem użytkowania na okres lat 20. Wszystkie wymienione orzeczenia wydane zostały z powołaniem się na przepisy 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). Ich nieważność stwierdził Wojewoda G. decyzją z dnia 14 kwietnia 1992 r., a orzekając w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody, Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 22 lutego 1996 r. wyraził zapatrywanie, że z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (Dz.U. Nr 52, poz. 270) została wyłączona, przewidziana w dekrete z 1945 r., możliwość przyznania prawa użytkowania nieruchomości osobie, która z mocy decyzji właściwego organu administracyjnego dokonała naprawy budowli, zniszczonej lub uszkodzonej wskutek wojny.

Sąd Wojewódzki doszedł do przekonania, że małżonkowie Wojciech i Maria C. nabyli na podstawie art. 4 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa i na podstawie przepisów o własności czasowej roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości w części zabudowanej wyremontowanym budynkiem. Roszczenie to uległo odpowiedniemu przekształceniu w następstwie zastąpienia instytucji własności czasowej prawem użytkowania wieczystego na podstawie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (jedn. tekst: Dz.U. z 1969 r. Nr 11, poz. 159 – dalej "u.t.m.o.").

Roszczenie to istnieje nadal z dwu przyczyn, z których pierwsza wynika z decyzji administracyjnych z lat 1949-1951 – aż do dnia stwierdzenia ich nieważności, druga natomiast tkwi w ustanowionej w ustawie z 1961 r.

o gospodarce gruntami w miastach i osiedlach, przejętej następnie przez ustawę z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, aż do jej zmiany ustawą z dnia 29 września 1990 r. (Dz.U. Nr 79, poz. 464), regule, w myśl której nabycie gruntu w użytkowanie wieczyste oraz własności wzniesionego na tym gruncie budynku poprzedza wydanie decyzji administracyjnej.

W wyniku rozpoznania apelacji pozwanej Gminy Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 27 stycznia 1999 r. zaskarżony wyrok zmienił i powództwo oddalił, przyjmując, że art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa nie dotyczy terenów, na których usytuowane są budowle poddane naprawie po zniszczeniach wojennych, a ponadto przepis ten nie przyznaje osobom, które naprawy dokonały, roszczenia o nabycie gruntu na własność czasową.

Sąd Apelacyjny nie podzielił także stanowiska Sądu Wojewódzkiego w przedmiocie określenia początku biegu przedawnienia dochodzonego roszczenia.

W wyniku rozpoznania kasacji powodów, Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 9 czerwca 2000 r. uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania. Uznając za zasadny zarzut kasacji naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że konstrukcja wymienionej ustawy, zwłaszcza jej art. 2 ust. 1 i 2, art. 3 i art. 4 ust. 1, upoważnia do wniosku, iż formą popierania budownictwa, przewidzianą w art. 4 ust. 1, objęte zostały osoby wymienione w art. 3, do których należą nie tylko osoby wnoszące nowe budowle, ale także naprawiające budowle zniszczone w stopniu większym niż określony w art. 2 ust. 2 ustawy, tzn. w 33 % i 66 %. Wszystkie one nabyły zatem prawo podmiotowe, wyrażające się obowiązkiem Skarbu Państwa lub związku samorządu terytorialnego przeniesienia (z prawem powrotu) na ich rzecz własności nieruchomości przeznaczonej na cele budownictwa mieszkaniowego. Dochodzeniu roszczeń stąd wynikających nie stał na przeszkodzie brak przepisów wykonawczych, mających określać zasady ustalania opłaty „w zamian za przeniesienie własności czasowej terenów budowlanych” (art. 4 ust. 4 ustawy z 1947 r.). Odesłanie zawarte w art. 4 ust. 1 ustawy o popieraniu budownictwa pozwalało bowiem traktować te opłaty jako rodzaj świadczeń przewidzianych w art. 105 pkt 4 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57, poz. 319 – dalej "Pr.rzecz."), a to otwierało możliwość ich określenia w drodze czynności prawnej.

Sąd Apelacyjny, orzekając w sprawie po raz drugi, ponownie zmienił wyrok Sądu Wojewódzkiego i powództwo oddalił. Przyjął, odmiennie niż Sąd Wojewódzki, że przysługujące powodom roszczenie wynikające z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa uległo przedawnieniu z dniem 1 października 1960 r. Początek biegu terminu przedawnienia tego roszczenia, zbieżny z datą, w której stało się ono wymagalne, przypada bowiem na dzień 1 października 1949 r., tj. datę rozpoczęcia remontu budynku będącego przedmiotem sporu. Obowiązujący wówczas przepis art. 281 k.z. dla tego rodzaju roszczeń ustanawiał wprawdzie 20-letnie terminy przedawnienia, niemniej uległy one następnie skróceniu do lat 10 pod rządami ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz.U. Nr 34, poz. 311 – dalej "p.o.p.c."), a zgodnie z art. XIXW myśl ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy wprowadzające przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz.U. Nr 34, poz. 312), początek biegu terminu dziesięcioletniego został w omawianym przypadku oznaczony datą 1 października 1950 r. Istnienie w obrocie prawnym do 1995 r. decyzji administracyjnych w przedmiocie oddania do naprawy budynku oraz ustanowienia prawa użytkowania nie stanowiło przeszkody do dochodzenia roszczenia przed sądem, mające bowiem swe oparcie w dekreście z dnia 26 października 1945 r. decyzje „określały wynikające z owego dekretu konsekwencje przewidzianych w nim stanów rzeczy. Jednakże decyzje te nie rozstrzygały (...) konsekwencji innych zdarzeń prawnych, a w szczególności istnienia bądź nieistnienia zobowiązań cywilnoprawnych, zwłaszcza w sytuacji, gdy roszczenia miały wynikać z innego aktu prawnego niż dekret, aktu, który przewidywał dla ich dochodzenia tryb postępowania sądowego”. Tymczasem roszczenie przewidziane w art. 4 ust. 1 ustawy o popieraniu budownictwa nie zostało wyłączone żadnym późniejszym przepisem ani też przekazane do dochodzenia w innym trybie.

Sąd Apelacyjny zauważył również, że roszczenie powodów, wywiedzione z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa, uległo przedawnieniu jeszcze przed wejściem w życie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce gruntami w miastach i osiedlach. Tak zakładając, Sąd Apelacyjny przyjął, że roszczenie to nie przekształciło się w roszczenie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste (art. 39 ust. 1 u.t.m.o.).

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżyli powodowie. W kasacji opartej na obu podstawach przewidzianych w art. 393<sup>1</sup> k.p.c. wnieśli o zmianę tego wyroku i

oddalenie apelacji. Naruszenia prawa materialnego powodowie upatrywali w błędnej wykładni art. 276 k.z., art. 108 p.o.p.c., art. 39 u.t.m.o., art. 4 ust. 1 ustawy o popieraniu budownictwa w związku z art. 100 Pr.rzecz. oraz niewłaściwym zastosowaniu art. 5 dekretu Prezydium KRN z dnia 12 listopada 1946 r., art. 3, 105 i 106 p.o.p.c., art. 273 k.z., art. 5 i 117 k.c., natomiast obraży przepisów postępowania, w szczególności art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 386 § 6 i art. 391 § 1 k.p.c. w „całkowitym niewyjaśnieniu w uzasadnieniu wyroku podstawy prawnej uznania, że roszczenie powodów o przeniesienie własności czasowej nie przekształciło się w roszczenie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste...”

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W decyzji z dnia 16 lipca 1951 r., przyznającej Wojciechowi C. „prawo użytkowania całej nieruchomości, część składową której ... stanowi naprawiony budynek murowany III piętrowy, podpiwniczony o kubaturze 4034 m<sup>3</sup>, zawierający na parterze lokale handlowe, a na pozostałych kondygnacjach mieszkania...” organ administracji – Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w G. – powołał się na przepisy dekretu z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny. Tymczasem, jak to wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 22 lutego 1996 r., III AZP 35/95 (OSNAPUS 1996, nr 16 poz. 217), z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (Dz.U. Nr 52, poz. 270) w sytuacji określonej w art. 2 ust. 2 i art. 4 ust. 1 tej ustawy została wyłączona przewidziana w dekrecie z dnia 26 października 1945 r. możliwość przyznania prawa użytkowania nieruchomości, której część składową stanowi naprawiony budynek, osobie, która z mocy decyzji właściwego organu administracyjnego dokonała naprawy budowli zniszczonej lub uszkodzonej wskutek wojny. Powołana uchwała, w konfrontacji z wymienioną decyzją administracyjną z 1951 r., prowadzi do wniosku, że w okolicznościach stanu faktycznego sprawy organ administracji uchylił się od wykonania ciążącego na nim względem Wojciecha C. obowiązku płynącego z art. 4 ust. 1 ustawy o popieraniu budownictwa, tzn. przeniesienia, stosownie do przepisów tytułu III, działu IV Prawa rzeczowego własności czasowej nieruchomości. Jest to zdarzenie symptomatyczne, zważywszy na założony w omawianych przepisach program wspierania budownictwa mieszkaniowego, także przez odbudowę budynków uszkodzonych i zniszczonych w czasie wojny. Zdarzenie to świadczy o nierównym traktowaniu podmiotów prawa własności, wyraźnie na niekorzyść osób fizycznych.

Nie wynikało to zresztą z wadliwych lub nagannych praktyk urzędniczych, ale miało swe podłoże w jednoznacznie już określonych w pierwszych latach powojennych celach ustrojowych państwa. Sprzyjanie inwestowaniu osób fizycznych w budownictwo i odbudowę nie eliminowało, a nawet nie hamowało zabiegów legislacyjnych, zmierzających do ograniczania sfery uprawnień właścicielskich osób fizycznych. Wyrazem tego były zwłaszcza przepisy wyznaczające dopuszczalne granice powierzchni lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych (ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych, jedn. tekst: Dz.U. z 1962 r. Nr 47, poz. 228).

Postępujące uszczuplenie atrybutów własności prywatnej utrwalało tendencję do regulowania stosunków praworzeczowych między państwem a osobą fizyczną w drodze decyzji administracyjnych. Nie pozostawało to bez wpływu także na zachowania samych uprawnionych wobec dysponentów własnością państwową, szczególnie wówczas, gdy realizacja określonego roszczenia nie tylko nie rokowała korzyści, ale mogła spowodować ujemne następstwa, np. w postaci obciążeń związanych z utrzymaniem domu podlegającego publicznej gospodarce lokalami (szczególnemu trybowi najmu). Jeżeli zatem strona pozwana podniosła, że nie jest znany ani jeden przypadek oddania gruntu w użytkowanie wieczyste na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o popieraniu budownictwa, to nie dlatego, że prawnie było to niemożliwe, ale ze względu na wymuszone okolicznościami powstrzymywanie się zainteresowanych od dochodzenia należnych im roszczeń. Trudno bowiem wytłumaczyć zaniechanie dochodzenia roszczenia wynikłego z odbudowania domu w 92,41 %, czyli *de facto* wzniesienia nowego, z przyczyn innych niż świadomość niepowodzenia w razie wystąpienia z takim roszczeniem.

Nie znaczy to jednak, że takich prób zrekompensowania wydatków na remont i odbudowę domów nie podejmowano, jakkolwiek niekoniecznie w postaci uzyskania własności nieruchomości (budynku) i nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntu. Przykładem jest spór w sprawie zawisłej przed Sądem Powiatowym w Gdańsku w 1970 r., wskazujący na sposób pojmowania celu i skutków inwestowania środków w odbudowę domu ze zniszczeń wojennych. W odpowiedzi na pozew w tej sprawie pozwany Skarb Państwa – Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Prezydium MRN w G. wywodził, że „wkłady poniesione, przez powoda na odbudowę domu zamortyzują się do dnia 24

października 1972 r. i po tym okresie nieruchomości winna być zwrócona właścicielowi (Skarbowi Państwa) wolna od wszelkich obciążeń z tytułu dokonanej naprawy. O uzyskaniu prawa użytkowania i o terminie jego trwania (nie dłużej niż lat 20) orzeka władza administracyjna „z wyłączeniem zwykłej drogi sądowej (art. 9 i 10 cyt. dekretu). Wydana w tej sprawie decyzja jest dla Sądu wiążąca i z zakresu jego kontroli co do merytorycznej jej zasadności – wyłączona”.

Przytoczony fragment odzwierciedla właściwy tamtemu okresowi sposób pojmowania wzajemnych relacji między rodzajowo określonymi własnościami, z których dominowała własność ogólnonarodowa (państwowa). Presja tak ustrojowo ukształtowanego założenia sprawiała, że działania zmierzające do uszczuplenia własności uprzywilejowanej, choćby wykazane istnieniem prawa podmiotowego, stawały się zjawiskiem negatywnym. Istnienie w takich okolicznościach decyzji administracyjnych, nawet wydanych bez ustawowego umocowania, ale określających stan rzeczy w zakresie władania nieruchomością, przesądzało o niepowodzeniu każdej próby odmiennego ułożenia stosunku prawnego między wierzycielem a dłużnikiem.

Decyzja administracyjna, z 1951 r., która czyniła Wojciecha C. na okres 20 lat użytkownikiem nieruchomości, do takich właśnie decyzji należy. Dopóki nie została ona wyłączona z obrotu, a przynajmniej do czasu, gdy takie wyłączenie stało się możliwe, dopóty przyjąć należy, że stanowiła ona przeszkodę niweczącą realną możliwość skorzystania z roszczenia, wyrażającego się uprawnieniem do nabycia własności budynku i prawa użytkowania wieczystego gruntu (uprzednio własności czasowej). Dopóki też nie została ona wyłączona z obrotu, dopóty podlegała ocenie z uwzględnieniem panującego zapatrywania, że podlega kontroli wyłącznie w wyniku odwołania się bądź czynności nadzorczych, kontroli sądowej natomiast tylko na podstawie przepisu szczególnego. Świadomość takiego jej znaczenia stanowiła przeszkodę dla wszelkich zachowań zmierzających do utrzymania istniejącego stanu rzeczy. Było to udziałem nie tylko organów administracji, ale także praktyki sądowej. Ilustruje to stanowisko Sądu Wojewódzkiego w Gdańsku wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 października 1970 r.: „skoro orzeczeniem z dnia 1 grudnia 1950 r. Wydział Budownictwa Prezydium MRN stwierdził stopień uszkodzeń w wyniku wojny budynku..., a następnie orzeczeniem z dnia 27 kwietnia 1952 r. wydanym przez pozwanego na skutek przeprowadzonej przez powoda gruntownej naprawy tego budynku uzyskał on prawo bezpłatnego użytkowania tej

nieruchomości na okres 20 lat, poczynając od dnia 24 października 1952 r. nie może obecnie powód dochodzić od pozwanego zapłaty kwoty 1 090 625 zł, stanowiącej równowartość przedmiotowej nieruchomości po odliczeniu wartości elementów wykorzystanych przy budowie”.

Znamienne jest w tej sprawie stanowisko Sądu Najwyższego, rozpoznającego rewizję strony powodowej od wyroku Sądu Wojewódzkiego. W uzasadnieniu orzeczenia z dnia 3 stycznia 1973 r. Sąd ten stwierdził, że „decyzja... Wydziału Gospodarki Komunalnej z dnia 27 kwietnia 1968 r., określająca prawo użytkownika spornego budynku przez powoda i jego następców prawnych oraz ustalająca okres trwania powyższego prawa do dnia 24 października 1972 r., nie podlega kontroli sądu i nie może być na drodze postępowania sądowego rozpatrzona. W tym uregulowaniu uprawnień użytkownika naprawa przez niego budynku (oraz sytuacji prawnej budynku) ustawa z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (...) nie wprowadziła żadnych zmian ani nie uchyliła żadnego z postanowień cytowanego dekretu z 1945 r.” i dalej, że „zakres... uprawnień użytkownika jest ściśle określony w dekrete, te zaś uprawnienia ograniczają się wyłącznie do prawa użytkowania budynku naprawionego przez okres najwyżej 20 lat”.

W świetle przytoczonych wypowiedzi nasuwa się wniosek, że każda próba dochodzenia roszczenia mającego oparcie w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa musiała się skończyć niepowodzeniem. Ta faktyczna niemożliwość skorzystania przez uprawnionego z przysługującego mu roszczenia oznacza w istocie niemożność dochodzenia tego roszczenia. Splot niesprzyjających uprawnionemu okoliczności, a przede wszystkim brak dostępnych temu uprawnionemu środków pozwalających przełamać opór przed uwzględnieniem słusznych jego pretensji należy traktować jako równoznaczny z działaniem siły wyższej, powodującym zawieszenie biegu terminu przedawnienia w rozumieniu art. 121 pkt 4 k.c. W okolicznościach rozpoznawanej sprawy taką przyczyną wyłączającą skuteczne dochodzenie roszczenia była decyzja administracyjna, na mocy której odbudowana nieruchomość oddana została w użytkowanie na okres 20 lat. Trafnie w tej sytuacji w kasacji zarzucono, że zaskarżony wyrok wydany został z naruszeniem art. 117 k.c.

Należało zatem orzec, jak w sentencji (art. 393<sup>13</sup> § 1 i 108 § 2 k.p.c.).