

## **Uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 27 marca 2003 r., III CZP 87/02**

*Prezes SN Tadeusz Ereciński (przewodniczący)*

*Sędzia SN Teresa Bielska-Sobkowicz*

*Sędzia SN Helena Ciepla*

*Sędzia SN Stanisław Dąbrowski*

*Sędzia SN Józef Frąckowiak*

*Sędzia SN Jan Górowski (sprawozdawca)*

*Sędzia SN Tadeusz Wiśniewski*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Pawła G. przeciwko m.st. W. o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 27 marca 2003 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 3 czerwca 2002 r., sygn. akt I CKN 665/00:

"Czy osobie fizycznej, która do dnia 5 grudnia 1990 r. uzyskała pozwolenie na budowę i wybudowała budynek na nieruchomości Skarbu Państwa, przysługuje roszczenie o oddanie tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste na podstawie art. 208 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 46, poz. 543 ze zm.) ?"

podjął uchwałę:

**Osobie fizycznej, która do dnia 5 grudnia 1990 r. uzyskała pozwolenie na budowę i wybudowała budynek na nieruchomości Skarbu Państwa lub gminy, przysługuje roszczenie o oddanie tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste na podstawie art. 208 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.).**

### **Uzasadnienie**

Zagadnienie prawne przedstawione składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego postanowieniem z dnia 3 czerwca 2002 r., wydanym na podstawie art.

393<sup>14</sup> § 1 k.p.c., wyłoniło się w sprawie z powództwa Pawła G. przeciwko m.st. W. o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli o oddaniu w użytkowanie wieczyste nieruchomości położonej w W. przy ul. G. nr 51/53 – dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa prowadzi księgę wieczystą nr (...) – przy rozpoznawaniu kasacji powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 czerwca 1999 r. Wyrokiem tym została oddalona apelacja Pawła G. od oddalającego powództwo wyroku Sądu Wojewódzkiego w Warszawie z dnia 4 grudnia 1998 r.

Sądy obydwu instancji ustaliły, że w 1971 r. strona pozwana wydzierżawiła powodowi po raz pierwszy, na dziesięć lat, przedmiotową nieruchomość z przeznaczeniem na warsztat rzemieślniczy. Pozwolenie na jego wybudowanie otrzymał on decyzją Powiatowej Rady Narodowej W.-W. z dnia 10 lipca 1972 r., w której określono termin użytkowania obiektu do dnia 31 grudnia 1980 r.

Następna umowa dzierżawy została zawarta na okres od dnia 1 stycznia 1984 r. do dnia 31 grudnia 1985 r., z zastrzeżeniem przedterminowego wypowiedzenia, wywołanego ewentualną zmianą planu zagospodarowania przestrzennego i dopuszczeniem zgody wydzierżawiającego na wzniesienie tymczasowego budynku z obowiązkiem jego rozebrania w razie wygaśnięcia umowy.

Decyzją z dnia 28 maja 1987 r. Urząd Dzielnicowy W.-W. zatwierdził plan realizacji inwestycji i zezwolił powodowi na przebudowę biura warsztatu motoryzacyjnego, z zastrzeżeniem czasowego charakteru lokalizacji i obowiązku rozbiórki dobudowanej części na żądanie władz budowlanych w wypadku rozbiórki całej budowli. Ważność tej decyzji określono do 1989 r.

Powód nadal włada nieruchomością, lecz strona pozwana wystąpiła przeciwko niemu z powództwem windykacyjnym i sprawa ta jest w toku.

Sąd pierwszej instancji dokonał oceny prawnej stanu faktycznego sprawy na podstawie pierwotnego brzmienia art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, ze zm. – dalej „u.g.n.”), który obowiązywał do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz. 70 – dalej „ustawa z dnia 7 stycznia 2000 r.”), co nastąpiło w dniu 15 lutego 2000 r. Wskazał, że powództwo należało oddalić, skoro powód zarówno w dniu 5 grudnia 1990 r., jak i w dniu 1 stycznia 1998 r. władał nieruchomością pozwanego bez tytułu prawnego, wobec wygaśnięcia umowy dzierżawy z końcem 1985 r.

Sąd Apelacyjny podzielił tę ocenę prawną żądania powoda na podstawie art. 207 u.g.n., a ponadto uznał okoliczności uzyskania przez powoda pozwoleń na budowę i rozbudowę warsztatu, na podstawie których wzniósł on ten budynek, a następnie jego część biurową, za nieistotne prawnie w świetle regulacji zawartej w art. 208 ust. 1 u.g.n., ponieważ w dniu złożenia wniosku o oddanie mu spornej nieruchomości w użytkowanie wieczyste nie legitymował się jakąkolwiek ważną decyzją o pozwoleniu na budowę.

Powód w kasacji opartej na obydwu podstawach z art. 393<sup>1</sup> k.p.c. zarzucił naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 207 ust. 1 u.g.n. i art. 208 ust. 1 u.g.n. oraz niewłaściwe zastosowanie art. 32 ust. 1 i 2 nieobowiązującej już ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229, ze zm. – dalej „Pr.bud. z 1974 r.”), jak również art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., Nr 106, poz. 1126 – dalej „Pr.bud. z 1994 r.”), a także naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 229, 233 § 1, art. 244 § 1 k.p.c., które miało wpływ na wynik sprawy. Wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy, przedstawiając zagadnienie prawne, zauważył, że w judykaturze był już rozważany problem ważności decyzji lokalizacyjnych, natomiast brak wypowiedzi dotyczącej alternatywnej przesłanki roszczenia wynikającego z art. 208 ust. 1 u.g.n., tj. ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę. Podkreślił, odwołując się także do wykładni systemowej i historycznej, że analiza przepisów uwłaszczeniowych dotyczących porządkowania stanu prawnego osób fizycznych władających gruntami państwowymi i komunalnymi wskazuje wyraźnie na doniosłość kryterium dokonania zabudowy. Sąd Najwyższy określił stany objęte hipotezą art. 208 ust. 1 u.g.n. jako przygotowanie do zabudowy i z tego względu uznał milczenie ustawodawcy w tym przepisie co do realizacji decyzji lokalizacyjnych lub pozwoleń na budowę jako argument przemawiający za objęciem normą z art. 207 u.g.n. stanów faktycznych, których elementem jest wybudowanie obiektu.

Prokurator Prokuratury Krajowej wyraził zapatrywanie, że osobie fizycznej, która do dnia 5 grudnia 1990 r. uzyskała decyzję o pozwoleniu na budowę i na jej podstawie wzniósła obiekt budowlany na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub gminy, nie przysługuje roszczenie o oddanie jej w użytkowanie

wieczyste na podstawie art. 208 ust. 1 u.g.n., jeżeli wniosek złożyła po zabudowaniu nieruchomości. Wskazał, że do stanu faktycznego sprawy mają zastosowanie przepisy Prawa budowlanego z 1974 r. i ocenił, iż określone w jego art. 32 ust. 1 pkt 1 i 2 przesłanki utraty ważności pozwolenia na budowę wskazują jednoznacznie, iż złożenie przez zainteresowanego w sposób prawnie skuteczny wniosku o oddanie mu nieruchomości w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym mogło nastąpić tylko i wyłącznie w stosunku do nieruchomości niezabudowanej, choć zabudowywanej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego zależy w pierwszej kolejności od ustalenia znaczenia oraz przedmiotowego, podmiotowego i czasowego zakresu art. 208 § 1 u.g.n. W tym celu niezbędne jest porównanie go z odpowiednim przepisem poprzednio obowiązującym oraz uwzględnienie jego przejściowego charakteru.

Artykuł 88a ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm. – dalej „u.g.g.”), wprowadzony do systemu prawnego przez ustawę z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 103, poz. 446 ze zm.), uprawniał osoby prawne i fizyczne, które do dnia 5 grudnia 1990 roku uzyskały ostateczne decyzje lokalizacyjne na działki budowlane stanowiące własność państwa lub własność gmin, do otrzymania tych działek w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym. Zarówno w piśmiennictwie, jak i w judykaturze zwrócono uwagę, że decyzje lokalizacyjne mają charakter czasowy, a więc tracą ważność w terminie określonym w decyzji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 1997 r., III CKN 37/96, OSNC 1997, nr 5, poz. 66).

Według art. 208 ust. 1 u.g.n., osobom fizycznym lub prawnym, które do dnia 5 grudnia 1990 r. uzyskały ostateczne decyzje lokalizacyjne lub pozwolenia na budowę na nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, oddaje się je w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym, jeżeli wnioski o ich oddanie zostały złożone przed dniem utraty ważności tych decyzji, jednakże nie później niż do dnia 31 grudnia 2000 r. Końcowy termin składania wniosków określał art. 1 ust. 1 pkt 82 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. W uchwale z dnia 7 maja 1998 r., III CZP 14/98 (OSNC 1998, nr 11, poz. 173) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że

osobie spełniającej przesłanki z art. 208 ust. 1 u.g.n przysługuje roszczenie o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Pogląd ten został utrwalony w judykaturze (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2001 r., V CKN 1053/00, nie publ.) i zaakceptowany w literaturze.

Przystępując do omówienia zakresu art. 208 ust. 1 u.g.n. trzeba zauważyć, że w porównaniu z art. 88a ust. 1 u.g.g. przesłanka ostatecznej decyzji lokalizacyjnej została poszerzona o alternatywną ostateczną decyzję pozwolenia na budowę, uzyskaną przez osobę fizyczną lub prawną przed dniem 5 grudnia 1990 r. Stąd też, a także ze względu na treść zagadnienia prawnego, rozważania należało skupić na tej ostatniej decyzji (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 1956 r., 4 CO 8/56, OSPiKA 1957, nr 3, poz. 61).

Pozwolenie na budowę może być wydane osobie, która ma prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane, wynikające z szerokich podstaw, w tym stosunku zobowiązaniowego, a więc i czasowego uprawnienia do gruntu (por. art. 29 ust. 5 Pr.bud. z 1974 r. oraz art. 3 pkt 11 i art. 32 ust. 4 pkt 2 Pr.bud. z 1994 r.). Wskazuje to na zamiar ustawodawcy uporządkowania i nadania cech stabilności inwestycjom budowlanym w interesie osób, które je podjęły. Z tego względu przesłanka trwałości tych zamierzeń w postaci stałej lokalizacji lub trwałego dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie została przez ustawodawcę do art. 208 ust. 1 u.g.n. wprowadzona, a zatem z grona osób, którym przysługuje to roszczenie, nie wyłączono posiadaczy zależnych, np. dzierżawców gruntów, stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1998 r., III CZP 14/98 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2001 r., V CKN 1053/00 i z dnia 19 kwietnia 2002 r., III CKN 648/99, nie publ.).

Skoro powód uzyskał pierwsze pozwolenie na budowę warsztatu w 1971 r., to nastąpiło to jeszcze w okresie obowiązywania ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 7, poz. 46, ze zm. – dalej „Pr.bud. z 1961 r.”). Na gruncie tej ustawy pozwolenie to traciło ważność, jeżeli budowa nie została rozpoczęta w ustalonym terminie, bądź budowa została przerwana na czas dłuższy niż dwa lata, nie została zakończona w terminie albo samowolnie odstępiono od warunków pozwolenia (art. 41 ust. 1 Pr.bud. z 1961 r.).

Utrata ważności z tych przyczyn wywoływała ten skutek, że rozpoczęcie albo wznowienie budowy mogło nastąpić po uzyskaniu ponownego pozwolenia na

budowę (art. 41 ust. 2 Pr.bud. z 1961 r.). Według § 19 ust. 5 rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu Budownictwa Urbanistyki i Architektury z dnia 27 lipca 1961 r. w sprawie nadzoru budowlanego nad budową, rozbiórką i utrzymaniem obiektów budowlanych budownictwa powszechnego (Dz.U. Nr 38, poz. 197), które zostało wydane na podstawie delegacji przewidzianej w art. 49 Pr.bud. z 1961 r., organ nadzoru budowlanego był upoważniony do ustalenia jako warunku w pozwoleniach na budowę m.in. terminu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych i ich rozbiórki. Termin ten z natury rzeczy stanowił istotny warunek pozwolenia na budowę, a zatem nierozzebranie tymczasowego obiektu w oznaczonym czasie wobec ziszczenia się warunku rozwiązującego, skutkowało utratą ważności pozwolenia ( art. 41 ust. 1 pkt. 3 Pr.bud. z 1961 r.). Istota tego rozwiązania polegała na tym, że niedokonanie przez inwestora rozbiórki tymczasowego obiektu budowlanego w terminie powodowało utratę ważności tej decyzji, a zatem nie stanowiło podstawy do wydania decyzji stwierdzającej jej wygaśnięcie (por. art. 162 k.p.a.)

W dniu 1 marca 1975 r. weszło w życie Prawo budowlane z 1974 r. i od tej daty do oceny wydanego wcześniej pozwolenia na budowę, które nie utraciło mocy wiążącej, należało stosować nowy stan prawny (por. art. 65 )

Pozwolenie na budowę oceniane według obowiązującego w dniu 5 grudnia 1990 r. art. 32 ust. 1 Pr.bud. z 1974 r. traciło ważność, jeżeli budowa nie została rozpoczęta w ciągu dwóch lat od daty wydania pozwolenia lub w terminie ustalonym w pozwoleniu bądź została przerwana na czas dłuższy niż dwa lata. W powyższych wypadkach pozwolenie traciło ważność z mocy prawa i nie było podstaw do wydania w tym przedmiocie decyzji. Uregulowanie administracyjnego stosunku prawnego w formie decyzji może nastąpić tylko wtedy, gdy istnieje przepis stanowiący podstawę takiego działania organu administracyjnego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 1982 r. SA/Wr 313/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 81 i z dnia 11 czerwca 1987 r., IV SA 693/86, ONSA 1987, nr 1, poz. 37). Ocena więc, że pozwolenie na budowę straciło ważność na podstawie art. 41 ust. 1 Pr.bud. z 1961 r. lub art. 32 ust. 1 Pr.bud. z 1974 r. w okresie ich obowiązywania, przy stosowaniu art. 208 u.g.n., należy do sądu.

We wszystkich innych wypadkach orzekanie o utracie mocy obowiązującej pozwolenia na budowę pozostawało w kompetencji organu administracji. Taką regulację zawierał także art. 32 ust. 2 Pr.bud. z 1974 r., według którego, w razie

samowolnego odstąpienia od istotnych warunków pozwolenia na budowę, organ administracyjny mógł orzec o utracie ważności tej decyzji, co dotyczyło w okresie jego obowiązywania także pozwolenia na budowę z lokalizacją czasową. Problem niespójności tego terminu zawartego już w przepisach dotyczących gospodarki gruntami z przepisami prawa budowlanego rozważał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 10 czerwca 1998 r., III CZP 20/98 (OSNC 1998, nr 11, poz. 197). Zostało w nim wyjaśnione, że zwrot „pozwolenie na budowę z lokalizacją czasową”, użyty w art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464, ze zm.), a obecnie w art. 211 ust. 2 i art. 207 ust. 1a u.g.n., oznacza – w wypadku pozwoleń wydanych osobom fizycznym na podstawie Pr.bud. z 1974 r. – pozwolenie na budowę, w którym ustalono termin, do którego będzie mógł istnieć obiekt budowlany realizowany jako tymczasowy. Ustawodawca w § 20 ust. 2 pkt 3 tego rozporządzenia przesądził, że termin rozbiórki istniejącego tymczasowego obiektu budowlanego stanowił warunek wydanego pozwolenia na budowę. Była to zatem także w tym stanie prawnym decyzja warunkowa, a nie terminowa.

Z unormowania zawartego w art. 32 ust. 2 Pr.bud. z 1974 r. wynikało, że samo wybudowanie obiektu budowlanego nie wpływa na ważność pozwolenia na budowę, lecz dopiero odstąpienie od istotnych warunków tej decyzji przy realizacji inwestycji stanowiło podstawę (w okresie jego obowiązywania) do wydania decyzji przez właściwy organ o utracie jego ważności. Argument powołany w uzasadnieniu stanowiska Prokuratora w istocie przemawia za poglądem przeciwnym.

Podkreślić należy, że w obecnym stanie prawnym nie występuje konstrukcja utraty ważności pozwolenia na budowę w ścisłym znaczeniu, ponieważ art. 37 ust. 1 Pr.bud. z 1994 r. wyraźnie stanowi, iż decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa nawet wtedy, gdy budowa nie została rozpoczęta przed upływem dwóch lat od dnia, w którym stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż dwa lata.

Jeżeli wydane pozwolenie na budowę do dnia 1 stycznia 1995 r., czyli wejścia w życie Prawa budowlanego z 1994 r., nie utraciło mocy wiążącej, do oceny, czy nie utraciło ważności w okresie późniejszym w rozumieniu art. 208 ust. 1 u.g.n., lecz przed wystąpieniem przez podmiot zainteresowany z wnioskiem o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym – aczkolwiek nie później niż do dnia 31 grudnia 2000 r. – należy stosować już nowy stan prawny

(por. art. 103 ust. 1 Pr.bud. z 1994 r., a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2001 r., ONSA 2001, nr 4 poz. 143 i orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 1996 r., OTK 1996, nr 1 poz. 2)

Pojęcie ważności decyzji można rozpatrywać w znaczeniu nadanym mu w przepisach o postępowaniu administracyjnym albo w znaczeniu szerszym. Jak wynika z powyższych uwag, prawo administracyjne materialne nie wiąże w sposób ścisły skutku nieważności decyzji z przyczynami określonymi w art. 156 k.p.a. Z tego względu należało dojść do wniosku, że w art. 208 ust. 1 u.g.n. pojęcie utraty ważności pozwolenia na budowę zostało użyte w szerokim znaczeniu, obejmującym także powstanie takiego skutku z mocy prawa czy też skutku wygaśnięcia tej decyzji z powodów objętych hipotezą art. 162 k.p.a. Utrata zatem ważności pozwolenia na budowę w rozumieniu omawianego przepisu to w istocie utrata mocy wiążącej tej decyzji. Na marginesie należy zauważyć, że identyczne stanowisko w przedmiocie decyzji lokalizacyjnych zostało już wyrażone w judykaturze (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 1997 r., III CKN 37/96).

Nieważność decyzji wynikająca z art. 156 k.p.a., jako jedna z najpoważniejszych sankcji, z reguły powoduje możliwość potraktowania aktu administracyjnego jako aktu, który nigdy nie wywarł żadnych skutków prawnych. Pomimo tego decyzja nieważna dotknięta wadą objętą hipotezą art. 156 § 1 k.p.a. jest aktem administracyjnym, który do czasu stwierdzenia jego nieważności wywołuje skutki prawne i wiąże organy państwowe. Z chwilą stwierdzenia nieważności decyzji, od dnia jej wydania ustają wszelkie skutki prawne z nie wynikające, a zatem gdyby nawet została wydana po dniu 31 grudnia 2000 r. w toku procesu, którego przedmiotem jest roszczenie przewidziane w art. 208 ust. 1 u.g.n., należy przyjąć, że pozwolenie na budowę straciło ważność przed dniem złożenia przez powoda wniosku o oddanie tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Utrata ważności decyzji w wyniku jej uchylenia lub wygaśnięcia (art. 162 k.p.a.) odnosi natomiast skutek *ex nunc*, czyli do chwili utraty mocy wiążącej jest ważna. Przy tych rodzajach decyzji objęte nimi ostateczne pozwolenie na budowę wydane przed dniem 5 grudnia 1990 roku stanowi skuteczną przesłankę omawianego roszczenia, jeżeli decyzje te zapadły po dniu złożenia wniosku, na podstawie art. 208 ust. 1 u.g.n., o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Powyższe zapatrywanie potwierdza wyrażony w literaturze i w judykaturze pogląd, że obiekty budowlane wzniesione na czas określony podlegają rozbiórce z

mocy prawa ze względu na upływ czasu określony w pozwoleniu na budowę. Wydanie decyzji o nakazanie rozbiórki takiego obiektu jest nie tylko zbędne, ale stanowi poważne naruszenie prawa administracyjnego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 września 1988 r., IV SA 644/88, ONSA 1988, nr 2, poz. 62 i z dnia 3 lutego 1997 r., IV SA 1055/95, nie publ.).

Dotychczasowe uwagi odnoszą się także do pozwolenia na budowę z lokalizacją czasową, gdyż omawiany przepis nie czyni z tego punktu widzenia żadnego rozróżnienia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2000 r., V CKN 1214/00, OSNC 2001, nr 5, poz. 78).

Pozwolenie na budowę nie traci ważności w rozumieniu art. 208 u.g.n. w momencie, w którym podmiot uprawniony zrealizował swoje prawo, tj. dokonał zabudowy. Po wybudowaniu budynku pozwolenie na budowę ma nadal moc wiążącą, skoro funkcjonuje w obrocie prawnym, np. jest przesłanką innej decyzji, ustawodawca nie uzależnił bowiem roszczenia z art. 208 ust. 1 u.g.n. od faktu zabudowy gruntu. Gdyby ustawodawca chciał tę okoliczność uznać za istotną, to wymaganie to znalazłoby się w treści przepisu – jak to ma miejsce w hipotezie art. 208 ust. 2 u.g.n. i art. 211 ust. 1 u.g.n. Przesłanki wybudowania obiektu nie wprowadził natomiast do art. 208 ust. 1 u.g.n., a zatem nie można formułować dodatkowych wymagań, np. co wcześniejszej utracie ważności decyzji wobec jej skonsumowania przez dokonanie zabudowy czy też uzależnienia oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste od zgodności tej lokalizacji z ustaleniami planu miejscowego obowiązującego w dniu zgłoszenia żądania (por. uzasadnienia powołanych wyroków Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2000 r. i z dnia 6 czerwca 2001 r.).

Ustalenie znaczenia oraz podmiotowego, przedmiotowego i czasowego zakresu art. 207 u.g.n., zarówno w brzmieniu pierwotnym, obowiązującym do dnia 15 lutego 2000 r., jak i obowiązującym obecnie, powinno uwzględniać wykładnię tego przepisu dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 czerwca 2002 r., K 26/01 (OTK 2002, nr 4, poz. 40). Podkreślić należy, że Sąd Najwyższy podziela zawartą w nim argumentację i wypływające z niej wnioski, a zatem niecelowe jest ponowne ich szczegółowe przedstawienie. W każdym razie ze znowelizowanego brzmienia art. 207 u.g.n. niewątpliwie wynika dla posiadacza roszczenie o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste wraz z przeniesieniem własności budynków.

Zakres podmiotowy obecnego unormowania obejmuje posiadaczy samoistnych i zależnych bez względu na ich tytuł (art. 336 k.c.). Powinni posiadać nieruchomość w dniu 5 grudnia 1990, a także w dniu 1 stycznia 1998 r., przy czym skuteczność powództwa o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste i przeniesienie własności budynku uzależniona jest od zabudowania nieruchomości, oczywiście przy spełnieniu dalszych wymagań określonych w przepisie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2002 r., III CKN 439/00, nie publ.). Inne kategorie posiadaczy objęte były już poprzednimi unormowaniami, z których mogli skorzystać. Jak wynika z powyższych uwag, podstawową przesłanką roszczenia wynikającego z art. 208 ust. 1 u.g.n. jest uzyskanie do dnia 5 grudnia 1990 r. ostatecznej decyzji lokalizacyjnej lub pozwolenia na budowę na nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy. Tymczasem na gruncie art. 207 u.g.n. zasadniczym wymaganiem jest faktyczne władztwo nad nieruchomością w dniu 5 grudnia 1990 r. i jego trwanie także w dniu 1 stycznia 1998 r. oraz zabudowanie nieruchomości na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą lub czasową.

Hipotezy omawianych przepisów pozostają w stosunku krzyżowania się; art. 207 u.g.n. odwołuje się do przesłanki posiadania, która nie jest wymogiem powstania roszczenia z art. 208 ust. 1 u.g.n. Wprowadzie pierwszy przepis wymaga dokonania zabudowy na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą lub czasową, ale nawet utrata ważności tej decyzji przed dniem 5 grudnia 1990 r. nie jest istotna dla istnienia tego roszczenia, jeżeli posiadacz nieruchomości spełniał wymagania przewidziane w art. 207 u.g.n. Z kolei, na gruncie art. 208 ust. 1 u.g.n. wymagane jest uzyskanie ostatecznej decyzji lokalizacyjnej lub pozwolenia na budowę przed dniem 5 grudnia 1990 r. i zachowanie jej ważności (w sensie braku utraty mocy wiążącej) do dnia złożenia wniosku o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, niezależnie od dokonania zabudowy. Poza tym, dla bytu tego roszczenia wystarczającym wymogiem jest legitymowanie się ważną decyzją lokalizacyjną w istotnym okresie, chociażby nie było wydane pozwolenie na budowę.

Dla powstania odrębnej własności budynku kodeks cywilny stawia wymaganie trwałego związania z gruntem (art. 47 k.c.). Ustalenie faktu, czy budynek jest w ten sposób połączony z gruntem, zależy nie tylko od struktury technicznej budynku, ale także od jego przeznaczenia, jak bowiem podniesiono w literaturze, kryterium

trwałego połączenia z gruntem nie odpowiadają tymczasowe obiekty budowlane (por. art. 3 pkt. 5 Pr.bud. z 1994 r.) Niemniej dnia 5 grudnia 1990 r. został wprowadzony do systemu prawnego przez ustawę z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 404 ) przepis art. 20 u.g.g., któremu odpowiada obecnie art. 31 u.g.n. Przepisy te – na co wskazuje ich redakcja – to przepisy bezwzględnie obowiązujące oraz szczególne w stosunku do przepisów zawartych w tytule II księgi drugiej kodeksu cywilnego, ze wszystkimi stąd wynikającymi konsekwencjami (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 1992 r., III CZP 124/92, OSNCP 1993, nr 7-8, poz. 154 i uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 214.). W świetle tej regulacji oddanie gruntu zabudowanego w użytkowanie wieczyste od dnia 5 grudnia 1990 r. musi nastąpić z równoczesną sprzedażą położonych na tym gruncie budynków i innych urządzeń (a więc i obiektów tymczasowych). Niedopuszczalna jest zatem *de lege lata* konstrukcja budynków jako części składowej gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste. Unormowanie to, wynikające z ogólnego przepisu art. 31 u.g.n., potwierdza wprowadzony ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. przepis art. 207 ust. 1a u.g.n., skoro na jego podstawie posiadacz może żądać oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste jedynie wraz z przeniesieniem własności tymczasowego budynku.

Ponieważ prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jest nadrzędne wobec prawa własności posadowionych na niej budynków, które ma charakter akcesoryjny, należy przyjąć, że z roszczenia o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste przewidzianego w art. 208 ust. 1 u.g.n. wynika *implicite* uprawnienie do żądania nabycia własności wybudowanego na nim budynku. Jest to konsekwencja unormowania z art. 31 u.g.n., zawierającego ograniczenia, że budynki i inne urządzenia nie mogą być oddane w użytkowanie wieczyste, oraz że budynki i inne urządzenia położone na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste nie mogą być własnością innej osoby niż użytkownik wieczysty.

Jeżeli z powództwem występuje osoba spełniająca przesłanki określone w art. 208 ust. 1 u.g.n., która dokonała zabudowy nieruchomości z własnych środków, należy rozważyć, czy nie zastosować do sposobu realizacji roszczenia w drodze analogii przepisu art. 207 ust. 1 *in fine* u.g.n., ze względu na znaczną zbieżność sytuacji regulowanej obydwoma przepisami. W przeciwnym wypadku

uprawnionemu pozostawałoby jedynie roszczenie o rozliczenie poniesionych z tego tytułu nakładów. Kwestia ta jednak nie została objęta przedstawionym zagadnieniem prawnym i z tego powodu nie wymagała obecnie wyjaśnienia.

Zważywszy na przedstawione argumenty, Sąd Najwyższy podjął uchwałę o treści przytoczonej na wstępie (art. 393<sup>14</sup> k.p.c. w związku z art. 61 § 1 i 5 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. Nr 240, poz. 2052.)