



## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 18 czerwca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maria Szczepaniec (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Księżak

Radosław Jeż (ławnik Sądu Najwyższego)

w sprawie z powództwa E.S. i M.S.

przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawa

o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 18 czerwca 2025 r.

skargi nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego od wyroku Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z 25 stycznia 2023 r., sygn. IV Ca 1832/21

- 1. oddala skargę nadzwyczajną;**
- 2. znosi wzajemnie między stronami koszty postępowania wywołanego wniesieniem skargi nadzwyczajnej.**

Paweł Księżak

Maria Szczepaniec

Radosław Jeż

**M.L.**

## **UZASADNIENIE**

Wyrokiem z dnia 5 marca 2021 r. sygn. I C 279/17 Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Południe w Warszawie zobowiązał pozwanego m. st. Warszawa do złożenia oświadczenia woli o następującej treści: „Miasto Stołeczne Warszawa

oświadcza, że w wykonaniu postanowień ostatecznej i niezaskarżalnej do sądu administracyjnego decyzji Prezydenta m.st. Warszawy numer [...], wydanej dnia 26 września 2014 r. na podstawie art. 1 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2002 r., Nr 41, poz. 361 z późn. zm.), art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2013 r. Nr 594), art. 7 ust. 1, 2 i 3 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279), art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 267) oraz uchwały Nr XVIII/579/2007 Rady m. st. Warszawy z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie zasad gospodarowania zasobem nieruchomości m.st. Warszawy w zakresie ustalenia wysokości czynszu symbolicznego za grunty oddawane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50 poz. 279) ustanawia na okres 99 lat na rzecz J.S. - w udziale wynoszącym 0,1566 części i na rzecz E.S. w udziale wynoszącym - w 0,1566 części, prawo użytkowania wieczystego nieruchomości, stanowiącej zabudowaną działkę gruntu numer ewidencyjny [...], o obszarze 217 m<sup>2</sup>, położoną w W., dzielnicy [...], obrębie [...] przy ulicy [...] numer [...], dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr [...], poczynawszy od dnia uprawomocnienia się orzeczenia w sprawie, za czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu w wysokości netto 67,96 zł, płatny netto z góry w terminie do dnia 31 marca każdego roku, przy czym czynszu symbolicznego nie pobiera się za rok, w którym ustanowiono prawo użytkowania wieczystego oraz stwierdza, że w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości na rzecz osób trzecich przez współużytkowników wieczystych, osoby te uiszczają opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego gruntu na zasadach ogólnych określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) nie dotyczy to nabywania użytkowania wieczystego gruntu w drodze dziedziczenia oraz jego nabycia przez osobę bliską w rozumieniu art. 4 pkt 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami (par. 8 ww. uchwały nr XVIII/579/2007 Rady m. st. Warszawy z dnia 8 listopada 2007 r.). Nieruchomość

zostaje oddana w użytkowanie wieczyste w celu korzystania z niej zgodnie z każdorazowym przeznaczeniem nieruchomości dopuszczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Umowa o oddaniu udziału w ww. gruncie w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem terminu, na jaki została zawarta, jeżeli współużytkownicy wieczystości nie przestrzegają obowiązku korzystania z nieruchomości w sposób zgodny z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz w przypadku korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem lub naruszeniem postanowień umowy. Na gruncie powyżej opisanym znajduje się budynek mieszkalny wzniesiony przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279), spełniający warunki z art. 5 tego dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279), tj. stanowiący odrębną od gruntu nieruchomość - współwłasność spadkobierców dawnych właścicieli hipotecznych i właścicieli wyodrębnionych lokali. J.S. oraz E.S. oświadczają, że wyrażają zgodę na powyższą treść oświadczenia miasta stołecznego Warszawy i zobowiązują się do uiszczania opłaty rocznej związanej z użytkowaniem wieczystym przysługujących im udziałów w gruncie nieruchomości położonej w W., dzielnicy [...], obrębie [...], przy ulicy [...] numer [...], dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr [...], jak również zobowiązują się korzystać z posiadanego udziału w gruncie zgodnie z przeznaczeniem przewidzianym w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego i w sposób niesprzeczny z ustalonym w umowie". W punkcie drugim zasądził od pozwanego m.st. Warszawy na rzecz powódek J.S. i E.S. kwotę po 2 587,00 zł wraz odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia uprawomocnienia się orzeczenia do dnia zapłaty tytułem zwrotu kosztów procesu.

Od powyższego wyroku apelację wywiódł pozwany Miasto Stołeczne Warszawa wnosząc o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie powództwa w całości, ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji.

Wyrokiem z dnia 25 stycznia 2023 r. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, IV Ca 1832/21 zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że: w pkt. 1 w miejsce słów „J.S.” i „J.S.” wpisał odpowiednio: „M.S.” i „M.S.”, a w pkt. 2 zasądził od pozwanego na rzecz powodów kwoty po 787 złotych wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia uprawomocnienia się orzeczenia do dnia zapłaty tytułem zwrotu kosztów procesu. W pozostałym zakresie apelacja jako bezzasadna została oddalona.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie odmówiło wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy numer [...].

Pismem z dnia 25 marca 2024 r. Prokurator Generalny (dalej: „skarżący”) na podstawie art. 89 § 1 i § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 1093 ze zm., dalej: „u.SN”), z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z dnia 25 stycznia 2023 r. sygn. IV Ca 1832/21 zmieniający wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi- Południe w Warszawie z dnia 5 marca 2021 r. sygn. I C 279/17 i oddalający apelację - w całości. Zarzucił:

1. rażące naruszenie przepisów prawa procesowego, tj. art. 378 § 1 k.p.c. poprzez błędne jego zastosowanie polegające na zaniechaniu zbadania z urzędu, niezależnie od podnoszonych przez pozwanego Miasto Stołeczne Warszawa, zarzutów istnienia podstawy materialnoprawnej roszczenia, tj. dopuszczalność złożenia oświadczenia woli przez pozwanego o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego na rzecz powodów w świetle regulacji przewidzianej w art. 1 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 1495 z późn. zm.), co miało wpływ na treść zapadłego wyroku, albowiem skutkowało oddaleniem apelacji pozwanego, pomimo rażącego naruszenia przez Sąd I instancji prawa materialnego, tj. art. 64 k.c. w zw. z art. 58 § 1 k.c. w zw. z art. 232 § 1 k.c. i art. 1 ust. 1,2

- i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów;
2. rażące naruszenie prawa materialnego, tj. art. 64 k.c. w zw. z art. 58 § 1 k.c. w zw. z art. 232 § 1 k.c. i art. 1 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów poprzez błędne zastosowanie i stwierdzenie prawidłowości orzeczenia Sądu I instancji, stwierdzającego obowiązek zawarcia umowy użytkowania wieczystego o określonej w sentencji treści, w sytuacji, gdy oświadczenia woli, których obowiązek złożenia Sąd stwierdza są sprzeczne z ustawą, albowiem dotyczą ustanowienia użytkowania wieczystego do udziału we współwłasności nieruchomości gruntowej będącej przedmiotem współwłasności Miasta Stołecznego Warszawy i innych podmiotów prawa cywilnego, podczas gdy użytkowanie wieczyste może być ustanowione jedynie w odniesieniu do nieruchomości gruntowej stanowiącej wyłączną własność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego;
  3. naruszenie, wynikającej z określonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zasady ochrony praw słuszenie nabytych właścicieli wyodrębnionych lokali w budynku przy ul. [...] w W. oraz współwłaścicieli nieruchomości gruntowej, na której posadowiony jest budynek mieszkalny poprzez oddalenie apelacji pozwanego, podczas gdy Sąd I instancji naruszył prawo materialne poprzez stwierdzenie obowiązku zawarcia przez strony umowy użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej w sytuacji, gdy właściciele wyodrębnionych lokali z mocy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności stali się współwłaścicielami nieruchomości gruntowej, co skutkowało obciążeniem nieruchomości gruntowej będącej przedmiotem współwłasności prawem użytkowania wieczystego powodów;

4. naruszenie określonej w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady ochrony prawa własności i innych praw majątkowych właścicieli wyodrębnionych lokali w budynku przy ul. [...] w W. poprzez obciążenie przedmiotu ich własności prawem użytkowania wieczystego, podczas gdy nieruchomości gruntowe będące własnością podmiotów prawa prywatnego nie mogą być obciążane prawem użytkowania wieczystego;
5. naruszenie, wynikającej z określonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zasady zaufania obywateli do państwa poprzez rozstrzygnięcie sprawy w sposób rażąco sprzeczny z przepisami prawa powszechnie obowiązującego oraz ustanowienie jedynie iluzorycznej ochrony powodom, w sytuacji gdy ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz powodów nie jest możliwe.

Skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z dnia 25 stycznia 2023 r. sygn. IV Ca 1832/21 i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu Warszawa-Praga w Warszawie do ponownego rozpoznania oraz pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania.

W odpowiedzi na skargę nadzwyczajną pełnomocnik M.S. i E.S. wniósł o oddalenie skargi nadzwyczajnej i zasądzenie od Prokuratora Generalnego na rzecz powodów kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nadzwyczajna podlegała oddaleniu.

Przedmiotowa skarga nadzwyczajna została oparta na zarzutach: naruszenia zasad, wolności i praw człowieka i obywatela określonych w art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP oraz naruszenia w sposób rażący prawa materialnego i procesowego.

Na uwzględnienie nie zasługiwał zarzut rażącego naruszenia prawa procesowego, tj. art. 378 § 1 k.p.c. poprzez błędne jego zastosowanie polegające na zaniechaniu zbadania z urzędu, niezależnie od podnoszonych przez pozwanego Miasto Stołeczne Warszawa, zarzutów istnienia podstawy materialnoprawnej roszczenia, tj. dopuszczalność złożenia oświadczenia woli przez pozwanego o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego na rzecz powodów w świetle regulacji przewidzianej w art. 1 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 1495 z późn. zm.), co miało wpływ na treść zapadłego wyroku, albowiem skutkowało oddaleniem apelacji pozwanego, pomimo rażącego naruszenia przez Sąd I instancji prawa materialnego, tj. art. 64 k.c. w zw. z art. 58 § 1 k.c. w zw. z art. 232 § 1 k.c. i art. 1 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

Podstawą materialnoprawną roszczenia była ostateczna i niezaskarżalna do sądu administracyjnego decyzja Prezydenta m. st. Warszawy numer [...] z dnia 26 września 2014 r. o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego określonej nieruchomości we wskazanym udziale na okres 99 lat. Pomimo upływu lat Prezydent m.st. Warszawy nie poczynił działań w celu zawarcia umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. W związku z powyższym powódki wystąpiły do sądu o wydanie orzeczenia stwierdzającego obowiązek Prezydenta m.st. Warszawy do złożenia oznaczonego oświadczenia woli. Stosownie do treści art. 64 k.c. prawomocne orzeczenie sądu zastępuje to oświadczenie. Orzeczenie stwierdzające obowiązek złożenia oświadczenia woli może zapaść tylko wtedy, jeśli strony łączy stosunek prawny, z którego obowiązek ten wynika i w tym sensie sąd stwierdza tylko istniejący stosunek prawny, nie będąc źródłem obowiązku złożenia oświadczenia, a treść zastępowanych oświadczeń woli determinuje treść istniejącego między stronami stosunku prawnego. Żądanie wydania przez sąd orzeczenia na podstawie art. 64 k.c. jest uzasadnione, jeśli istnieje obowiązek prawny złożenia oświadczenia woli oraz oświadczenie to jest oznaczone, co oznacza, że możliwe jest zrekonstruowanie jego treści. Obowiązek złożenia oświadczenia woli może wynikać

z różnych zdarzeń prawnych: z czynności procesowej, z ustawy czy z aktu administracyjnego, jak miało to miejsce w przedmiotowej sprawie. Podkreślenia wymaga, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie odmówiło wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy numer [...]. To ostateczna decyzja administracyjna zobowiązała Prezydenta m. st. Warszawy do złożenia oświadczenia o określonej treści, a nie zaskarżony wyrok sądu powszechnego.

Na uwzględnienie nie zasługiwał również zarzut rażącego naruszenie prawa materialnego, tj. art. 64 k.c. w zw. z art. 58 § 1 k.c. w zw. z art. 232 § 1 k.c. i art. 1 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów poprzez błędne zastosowanie i stwierdzenie prawidłowości orzeczenia Sądu I instancji, stwierdzającego obowiązek zawarcia umowy użytkowania wieczystego o określonej w sentencji treści, w sytuacji, gdy oświadczenia woli, których obowiązek złożenia Sąd stwierdza są sprzeczne z ustawą, albowiem dotyczą ustanowienia użytkowania wieczystego do udziału we współwłasności nieruchomości gruntowej będącej przedmiotem współwłasności Miasta Stołecznego Warszawy i innych podmiotów prawa cywilnego, podczas gdy użytkowanie wieczyste może być ustanowione jedynie w odniesieniu do nieruchomości gruntowej stanowiącej wyłączną własność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego.

Sąd Najwyższy wskazuje, że orzeczenie wydane w trybie art. 64 k.c. nie stanowi czynności prawnej. W związku z powyższym zarzut naruszenia przez sąd art. 58 § 1 k.c. nie mógł zostać uwzględniony. Żaden zarzut związany z kwestionowaniem merytorycznego rozstrzygnięcia, które zostało dokonane w decyzji Prezydenta m.st. Warszawy numer [...] nie mógł zostać rozpoznany w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej, bowiem od decyzji administracyjnych nie przysługuje skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego. W rzeczywistości zarzuty podnoszone przez skarżącego miały na celu kwestionowanie prawidłowości wydanej decyzji administracyjnej, która stanowiła podstawę materialnoprawną roszczenia.

Na uwzględnienie nie zasługiwał również zarzut naruszenia określonej w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady ochrony

prawa własności i innych praw majątkowych właścicieli wyodrębnionych lokali w budynku poprzez obciążenie przedmiotu ich własności prawem użytkowania wieczystego, podczas gdy nieruchomości gruntowe będące własnością podmiotów prawa prywatnego nie mogą być obciążane prawem użytkowania wieczystego. Prawo własności ani inne prawa majątkowe nie mają charakteru absolutnego. Prawo użytkowania wieczystego jest silnym prawem rzeczowym, lokującym się w hierarchii tych praw bezpośrednio po prawie własności, a przed ograniczonymi prawami rzeczowymi, co pozwala na potraktowanie ustanowienia użytkowania wieczystego jako swoistej restytucji stosunków własnościowych. Co najistotniejsze, to nie zaskarżonym wyrokiem obciążono nieruchomość prawem użytkowania wieczystego, a obowiązek ten powstał na mocy decyzji administracyjnej będącej podstawą materialnoprawną roszczenia, na podstawie której wydano zaskarżone orzeczenie.

W ocenie Sądu Najwyższego skarżący bezzasadnie zarzucił naruszenie zasad, wolności i praw człowieka i obywatela określonych w art. 2 Konstytucji RP. Jak wielokrotnie wskazywał Sąd Najwyższy naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej lub bezpośrednio wywodzonych z niej praw nie może stanowić uzasadnionego zarzutu w ramach pierwszej podstawy szczególnej skargi nadzwyczajnej. Wynika to z treści art. 89 § 1 pkt 1 u.SN, zgodnie z którym podstawą skargi nadzwyczajnej może być naruszenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP. Chodzi wobec tego o zasady, które są „określone” (wskazane) w przepisach Konstytucji RP, a nie takie, które zostały wywiedzione z art. 2 Konstytucji RP (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 27 stycznia 2021 r., I NSNc 147/20; 31 sierpnia 2021 r., I NSNc 82/20; 8 grudnia 2022 r., I NSNc 575/21; 24 maja 2023 r., II NSNc 127/23).

Reasumując należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie skarżący nie zdołał wykazać zasadności podniesionych w skardze nadzwyczajnej zarzutów odwołujących się do przesłanek szczególnych określonych w art. 89 § 1 pkt 1 i 2 u.SN.

Stwierdzenie, że żadna z podstaw szczególnych nie okazała się zasadna, zwalnia Sąd Najwyższy z obowiązku badania zaistnienia w niniejszej sprawie

przesłanki ogólnej, o której mowa w art. 89 § 1 *in principio* u.SN, tj. konieczności wzruszenia zaskarżonego nią prawomocnego orzeczenia w celu zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 91 § 1 zd. 2 u.SN, oddalił skargę nadzwyczajną.

Jednocześnie, na podstawie art. 398<sup>18</sup> k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN Sąd Najwyższy zniósł wzajemnie między stronami koszty postępowania wywołanego wniesieniem skargi nadzwyczajnej.

[a.ł]

Paweł Księżak

Maria Szczepaniec

Radosław Jeż

M.L.