

Sygn. akt I ACa 331/19

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 22 stycznia 2020 r.**

**Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie następującym:**

Przewodniczący: Sędzia Roman Dzięczek

Sędziowie: Katarzyna Polańska - Farion

Anna Strączyńska (spr.)

Protokolant: Konrad Stanilewicz

po rozpoznaniu w dniu 22 stycznia 2020 r. w Warszawie na rozprawie

sprawy z powództwa E. W. i J. W.

przeciwko (...) w W.

o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt XXIV C 1101/16

**I. oddala apelację;**

**II. zasądza od E. W. i J. W. na rzecz (...) w W. kwoty po 5000 zł (pięć tysięcy złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, a pozostałe koszty i wydatki przejmuje na rachunek Skarbu Państwa.**

Anna Strączyńska Roman Dzięczek Katarzyna Polańska - Farion

Sygn. akt I ACa 331/19

## UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 10 listopada 2011 r. ostatecznie sprecyzowanym pismem procesowym z dnia 14 listopada 2014 r. E. W. i J. W. domagali się zobowiązania pozwanej (...) w W. do złożenia oświadczenia woli następującej treści:

1. (...) w W. oświadcza, że jest właścicielem nieruchomości zabudowanej dwoma budynkami mieszkalnymi i szklarnią, położonej w W. przy ul. (...) o powierzchni 14739 m<sup>(2)</sup>, stanowiącej działki gruntu o nr ewidencyjnych (...) i (...) z obrębu (...), dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie VII Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą o numerze (...);

2. (...) w W. oświadcza, że w wykonaniu prawomocnych decyzji Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. – (...) nr (...) z dnia 8 czerwca 1967 r. oraz decyzji Prezydium Rady Narodowej w (...) W. Wydział (...) nr (...) z dnia 30 października 1967 r. oddaje w użytkowanie wieczyste nieruchomość opisaną w punkcie 1. na okres 93 lat, liczony od dnia uprawomocnienia się

wyroku, na rzecz: a) E. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...) PESEL (...) - w udziale wynoszącym 1/2 b) J. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...) PESEL (...) – w udziale wynoszącym 1/2 oraz przenosi nieodpłatnie budynki i budowle wybudowane przez spadkodawczynię ww. osób. M. W. na ww. gruncie tj. dwa budynki mieszkalne i szklarnię na własność: E. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...) PESEL (...) - w udziale wynoszącym 1/2 b) J. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...) PESEL (...) – w udziale wynoszącym 1/2 ;

3. (...) w W. oświadcza, że nieruchomości ta jest oddana osobom wskazanym wyżej w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe;

4. (...) w W. ustala wartość gruntu, opisanego w punkcie 1 na kwotę 12.336,675 zł, określając cenę 1 m<sup>2</sup> powierzchni na kwotę 837,01 zł;

5. (...) w W. ustala opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego gruntu w wysokości 123.366,75 zł, stanowiącej 1% wartości nieruchomości, ustalonej w punkcie 4, płatną w terminie do dnia 31 marca każdego roku z góry za dany rok;

6. (...) w W. oświadcza, że opłaty roczne za użytkowanie wieczyste, w tym opłata pierwsza, zostały uiszczone w całości za cały czas trwania użytkowania wieczystego.

Powodowie wskazali także, iż z ostrożności procesowej ewentualnie wnoszą na podstawie art. 208 ust. 1 bądź też art. 207 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zobowiązania pozwanej (...) w W. do złożenia oświadczenia woli o treści tożsamej jak w powyżej przytoczonych punktach 1, 3, 4, 5 i 6. oraz oświadczenia o treści: (...) w W. oświadcza, że oddaje w trybie bezprzetargowym w użytkowanie wieczyste nieruchomości opisaną w punkcie 1. na okres 93 lat liczony od dnia uprawomocnienia się wyroku, na rzecz: a) E. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...) PESEL (...) - w udziale wynoszącym 1/2 b) J. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...) PESEL (...) – w udziale wynoszącym 1/2 (punkt 2) oraz przenosi nieodpłatnie budynki i budowle wybudowane przez spadkodawczynię ww. osób. M. W. na ww. gruncie tj. dwa budynki mieszkalne i szklarnię na własność: E. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...) PESEL (...) - w udziale wynoszącym 1/2 b) J. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...) PESEL (...) – w udziale wynoszącym 1/2.

Ponadto powodowie wnieśli o zasądzenie od pozwanego na rzecz powodów solidarnie kosztów sądowych.

W uzasadnieniu pozwu powodowie wskazali, że są spadkobiercami M. W. (1), na rzecz której na mocy decyzji Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. (...) nr (...) z dnia 08 czerwca 1967 r. ustanowione zostało użytkowanie wieczyste na działce nr (...) o powierzchni 1,4739 ha położonej w W. przy ul. (...) na okres 93 lat. Obecnie jest to działka ewidencyjna nr (...) z obrębu (...), położona w W. przy ul. (...) o powierzchni 1,4646 ha, dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie VII Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi Księgę Wieczystą o numerze (...). Zgodnie z decyzją nr (...) przedmiotowa działka została przekazana M. W. (2) w celu wybudowania na niej domu jednorodzinnego i szklarni w terminie do dnia 31 grudnia 1972 r. M. W. (2) wybudowała na przedmiotowej działce dwa budynki mieszkalne, szklarnię oraz budynki obsługujące szklarnię, ponosząc całość kosztów inwestycji. Ponadto poprzedniczka prawna powodów uiszczała opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego, a w 1992 r. uiszczyła opłatę pokrywającą należność z tytułu użytkowania wieczystego za cały pozostały okres ustanowiony decyzją. Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, na podstawie której wydano wspomnianą decyzję, terenowy organ administracji państwowej miał obowiązek zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego i ujawnienia go w księdze wieczystej. Przedmiotowa decyzja nie ustanawiała bowiem prawa użytkowania wieczystego, stanowiła natomiast podstawę i obowiązek organu do zawarcia umowy w formie aktu notarialnego, zgodnie z wymogami kodeksu cywilnego. Pomimo starań M. W. (1), umowa

w formie aktu notarialnego nie została zawarta. Mimo że ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach już nie obowiązuje to decyzja nr (...) nadal stanowi podstawę zawarcia umowy o użytkowanie wieczyste,

a spadkobiercy M. W. (1) mogą domagać się jej zawarcia. Takie stanowisko w ocenie powodów wynika z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2003 r. o sygn. V CKN 1800/00. Argumentacja zawarta w uzasadnieniu ww. wyroku znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie.

W odpowiedzi na pozew (...) wniosła

o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów postępowania. Pozwany wskazał, że przed wytoczeniem niniejszego powództwa powodowie prowadzili postępowanie

o zasiedzenie przedmiotowej nieruchomości i ich wnioski zostały oddalone. Obecnie przed Sądem Okręgowym w Warszawie toczy się sprawa z powództwa Agencji przeciwko powodom o wydanie nieruchomości pod sygn. akt XXIV C 975/08, która jest zawieszona. Pozwany zaznaczył, że nieprawidłowe jest stanowisko jakoby powodowie nadal mogli domagać zawarcia umowy o użytkowanie wieczyste na podstawie decyzji nr (...). Decyzja ta nie posiada wzmianki o jej ostateczności, a to właśnie decyzji ostatecznej dotyczył wyrok Sądu Najwyższego w sprawie o sygn. akt V CKN 1800/00, na który powoływali się powodowie. Odnośnie płatności, pozwany wskazał, że obowiązek uiszczania opłat z tytułu użytkowania wieczystego nie wynika z decyzji administracyjnej, lecz z umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego, która rodzi stosunek cywilnoprawny. Strona powodowa nie może więc twierdzić, że uiszczała opłaty za cały okres użytkowania wieczystego skoro prawo to w ogóle nie powstało, a nadto przepisy obowiązujące w chwili wpłat, nie przewidywały możliwości jednorazowego wnoszenia opłat rocznych za cały okres użytkowania. Pozwany zaznaczył, że powodowie nie wykorzystują działki zgodnie z jej przeznaczeniem wskazanym w decyzji.

***Wyrokiem z dnia 19 marca 2015 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo i zasądził od powodów solidarnie na rzecz pozwanego kwotę 7.200 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.***

Na skutek apelacji powodów Sąd Apelacyjny w Warszawie uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach instancji odwoławczej. Sąd Apelacyjny doszedł do przekonania, iż nie istnieją prawne przeszkody, dla których nieruchomość opisana w pozwie nie mogłaby zostać oddana w użytkowanie wieczyste w oparciu o przepis art. 18 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r.

o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (w brzmieniu obowiązującym w czasie wydawania decyzji administracyjnych nr (...) i nr (...) w związku z art. 87 § 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (z uwzględnieniem zmienionego art. 20) w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, z uwzględnieniem zasad oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste wynikających z obecnie obowiązującej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.

o gospodarce nieruchomościami.

Przekazując sprawę do ponownego rozpoznania Sąd II instancji wskazał, że rolą Sądu Okręgowego będzie zbadanie materialnoprawnych przesłanek roszczenia powodów, w oparciu o wskazane wyżej przepisy prawa, z uwzględnieniem faktu, iż właścicielem spornej nieruchomości jest Skarb Państwa. Ocenie podlegać będzie kwestia wykonania przez M. W. obowiązku wynikającego z decyzji nr (...) Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. – (...) z dnia 08 czerwca 1967 r. i korygującej ją decyzji nr (...) Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 30 października 1967 r. Następnie sąd pierwszej instancji zweryfikuje aktualność celu, na który nieruchomość miała zostać oddana w użytkowanie wieczyste. W razie uznania, iż spełnione zostały wszystkie materialnoprawne przesłanki uzasadniające roszczenie przysługujące powodom, jako następcom prawnym M. W. (1), kolejne kwestie podlegające ocenie dotyczyć będą okresu, na który prawo powodów miałyby zostać ustanowione, wartości nieruchomości oraz wysokości opłaty rocznej. Konieczne będzie też rozstrzygnięcie podnoszonej w pozwie kwestii uiszczenia opłaty rocznej za cały okres, na który prawo użytkowania wieczystego miało zostać ustanowione

z jednoczesnym rozważeniem zarzutów strony pozwanej co do prawnych ograniczeń możliwości dokonania jednorazowej zapłaty tej należności w okresie, w którym – wedle powodów – miała zostać zrealizowana.

Po przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania powodowie z uwagi na art. 46 ust.1 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę

o (...) znoszącą z dniem 01 września 2017 r. Agencję Nieruchomości Rolnych wnieśli o oznaczenie pozwanego jako (...). Wobec zmiany oznaczenia pozwanego powodowie zmodyfikowali swoje żądanie i wnieśli o zobowiązanie pozwanego (...) do złożenia oświadczenia woli następującej treści:

1. (...) oświadcza, że na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zostało mu powierzone przez Skarb Państwa na jego rzecz wykonywanie prawa własności nieruchomości zabudowanej dwoma budynkami mieszkalnymi i szklarnią, położonej w W. przy ul. (...) o powierzchni 14739 m<sup>(2)</sup>, stanowiącej działki gruntu o nr ewidencyjnych (...) i (...) z obrębu (...), dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie VII Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą o numerze (...);

2. (...) oświadcza, że w wykonaniu prawomocnych decyzji Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. – (...) nr (...) z dnia 8 czerwca 1967 r. oraz decyzji Prezydium Rady Narodowej w (...) W. Wydział (...) nr (...) z dnia 30 października 1967 r. oddaje w użytkowanie wieczyste nieruchomość opisaną w punkcie 1. na okres 93 lat, liczony od dnia uprawomocnienia się wyroku, na rzecz: a) E. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...) PESEL (...) - w udziale wynoszącym 1/2 b) J. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...) PESEL (...) – w udziale wynoszącym 1/2 oraz przenosi nieodpłatnie budynki i budowle wybudowane przez spadkodawczynię ww. osób. M. W. na ww. gruncie tj. dwa budynki mieszkalne i szklarnię na własność: E. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...) PESEL (...) - w udziale wynoszącym 1/2 b) J. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...) PESEL (...) – w udziale wynoszącym 1/2 ;

3. (...) oświadcza, że nieruchomość ta jest oddana osobom wskazanym wyżej w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe;

4. (...) ustala wartość gruntu, opisanego w punkcie 1 na kwotę ustaloną operatem szacunkowym sporządzonym zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami dla nieruchomości położonej w W. Dzielnicy (...) przy ul. (...), przez rzeczoznawcę majątkowego powołanego w postępowaniu sądowym, zakończonym wyrokiem zobowiązującym (...) do złożenia niniejszego oświadczenia woli,

5. (...) ustala opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego gruntu w wysokości stanowiącej 1% wartości nieruchomości, ustalonej w punkcie 4, płatną w terminie do dnia 31 marca każdego r. z góry za dany rok;

6. (...) oświadcza, że opłaty roczne za użytkowanie wieczyste, w tym opłata pierwsza, zostały uiszczone w całości za cały czas trwania użytkowania wieczystego.

Podtrzymując dotychczasową argumentację, powodowie podkreślili, że ich matka wypełniła wymogi wskazane w decyzji nr (...) wybudowała dom rodzinny oraz szklarnię. Ponadto M. W. (2) uiszczała całość opłat rocznych za cały okres użytkowania wieczystego tj. 93 lata.

(...), reprezentowany przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, podtrzymał swoje stanowisko odnośnie oddalenia powództwa. Pozwany wskazał, że obowiązki nałożone na matkę powodów w decyzji nr (...) z dnia 08 czerwca 1967 r. oraz w korygującej ją decyzji nr (...) z dnia 30 października 1967 r. nie zostały wykonane zgodnie z obowiązującym prawem. W ocenie pozwanego powodowie nie wykazali także tożsamości celu na jaki nieruchomość miała zostać oddana w użytkowanie z celem na jaki nieruchomość jest obecnie wykorzystywana. Powodowie nie podjęli także inicjatywy w celu wykazania wartości nieruchomości, zatem nie można ustalić opłaty rocznej, nie wskazali nadto podstawy prawnej, która dawałaby ich matce możliwość jednorazowej zapłaty opłat za cały okres

użytkowania wieczystego. Nadto pozwany podniósł zarzut przedawnienia. Pozwany wskazał, że roszczenie o złożenia oświadczenia woli

o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste jest roszczeniem majątkowym,

a w konsekwencji podlega przedawnieniu. Termin przedawnienia w tym wypadku wynosi 10 lat. Decyzja nr (...) określała termin zakończenia budowy na dzień 31 grudnia 1972 r. M. W. (2) nie wykonała w terminie obowiązku wybudowania domu, bowiem przystąpiła do tego w 1983 r. W ocenie pozwanego bieg dziesięcioletniego terminu przedawnienia rozpoczął się od dnia, w którym roszczenie stałoby się wymagalne, gdyby poprzedniczka prawna powodów podjęła czynności w najwcześniejszym możliwym terminie. Mając na uwadze termin do zakończenia budowy, najwcześniejszym możliwym terminem podjęcia czynności przez M. W. był 01 stycznia 1973 r. Zatem termin przedawnienia upłynął z dniem 01 stycznia 1983 r. W dniu 12 czerwca 1984 r. zostało sporządzone w Urzędzie (...)W. upomnienie dla M. W. (1) o zapłatę opłaty za użytkowanie wieczyste. Nawet gdyby od tej daty liczyć bieg terminu przedawnienia to upłynąłby on z dniem 12 czerwca 1994 r. M. W. (2) zmarła 26 lipca 2001 r., wtedy powodowie wstąpili w jej sytuacji prawnej, a zatem gdyby przyjąć, że roszczenie nie przedawniło się przed 26 lipca 2001 r. to po śmierci matki powodów biegło nadal. Od daty śmierci matki powodów do złożenia pozwu w niniejszej sprawie minęło ponad 10 lat, zatem z pewnością termin przedawnienia upłynął.

Odnosząc się do zarzutu przedawnienia powodowie uznali go za chybiony. Powodowie podkreślili, że chociaż decyzja administracyjna nr (...) rodzi skutki cywilnoprawne, to nadal pozostaje instytucją prawa administracyjnego, zatem o jej ważności i wygaśnięciu decydują przepisy prawa administracyjnego. Na gruncie prawa administracyjnego o przedawnieniu roszczenia można mówić jedynie gdy przepis prawa wyraźnie tak stanowi. Nadto powodowie wskazali, że niniejszej sprawie występuje ekspektatywa praw maksymalnie ukształtowanych, a więc należy do tej ekspektatywy odnieść podobny reżim ochrony jaki przysługuje prawom nabytym, co wyklucza zastosowanie art. 117 k.c., które dotyczy roszczeń a nie praw. Powodowie podkreślili, że w piśmie Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 06 lutego 1998 r. doszło do uznania roszczenia, a zawezwanie do próby ugodowej złożone do Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w dniu 05 stycznia 1998 r. przerwało bieg przedawnienia. O przedawnieniu nie może być także mowy z uwagi na bierność organów administracyjnych utrzymującą się do 2005 r.

Na rozprawie w dniu 10 stycznia 2019 r. pełnomocnik powodów ustnie doprecyzowała żądanie pozwu w ten sposób, że wskazała wartość budynków wniesionych na gruncie na kwotę 728.592 zł, wartość gruntu o której mowa w punkcie 4 żądania pozwu określiła na kwotę 1.517.000 zł, a wartość opłaty rocznej o której mowa w punkcie 5 żądania na kwotę 105.170 zł.

***Wyrokiem z dnia 24 stycznia 2019 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo i niewiszczono koszty sądowe przejął na rachunek Skarbu Państwa.***

Powyższy wyrok zapadł w oparciu o następujące ustalenia i rozważania:

W dniu 08 czerwca 1967 r. Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. – (...) wydało na rzecz M. W. (1) decyzję nr (...), mocą której ustanowiono użytkowanie wieczyste na okres 93 lat na działce nr (...)

o powierzchni 1,4739 m<sup>2</sup>, położonej w W. przy ul. (...) oraz ustalono opłatę roczną. Zgodnie z powyższą decyzją działka została przekazana w wieczyste użytkowanie w celu wybudowania na niej domu jednorodzinnego i szklarni w terminie do dnia 31 grudnia 1972 r.

Na skutek odwołania M. W. (1) Prezydium Rady Narodowej

w (...) W. wydało w dniu 30 października 1967 r. decyzję nr (...), którą zmieniono wysokość opłaty rocznej ustalonej w decyzji nr (...). W jej uzasadnieniu wskazano, iż teren przy ul. (...) o pow. 14.739 m<sup>2</sup> jest przeznaczony na gospodarstwo warzywnicze, w związku z czym opłatę roczną ustala się w oparciu o uchwałę nr 108/429 Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 24 kwietnia 1963 r. w sprawie zatwierdzenia stawek czynszu za dzierżawę terenu. Decyzja ta była ostateczna.

Na przełomie 1979/1980 r. M. W. (2) uzyskała informację, iż użytkowanie wieczyste nie powstało, bowiem nie zostały dopełnione wymogi decyzji administracyjnej odnośnie wybudowania domu na wskazanym gruncie. Budowa domu rozpoczęła się w 1983 r. i zakończyła w 1990 r. Ostatecznie na powyższym gruncie M. W. (2) zgodnie z powyższą decyzją, po terminie w niej ustalonym, wybudowała dwa budynki mieszkalne, szklarnię oraz budynki obsługujące szklarnię.

Pismem z dnia 12 czerwca 1984 r. M. W. (2) została wezwana przez Urząd Miasta Stołecznego W., Wydział (...) i Ochrony (...) do uiszczenia należności za wieczyste użytkowanie terenu.

Działka gruntu nr (...), której dotyczyły powyższe decyzje, to obecnie nieruchomość składająca się z działek o numerach ewidencyjnych (...),

o łącznej powierzchni 1.4739 ha, położona w W. przy ul. (...), dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa VII Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą o numerze KW (...). Działka gruntu nr (...) uprzednio obejmowała część działki ewidencyjnej nr (...) o powierzchni 1.4739 ha.

W 1979 r. część działki o numerze ewidencyjnym (...) została oznaczona jako działka ewidencyjna nr (...) o powierzchni 1.4714 ha w obrębie (...). W 1995 r. działkę ewidencyjną nr (...) podzielono na dwie działki tj.: 8/1 o powierzchni 1,4657 ha i działkę (...) o powierzchni 0,0057 ha. Następnie w 1998 r. działka nr (...) została oznaczona jako działka ewidencyjna nr (...), o powierzchni 1,4646 ha w obrębie (...) gm. (...).

Dnia 08 października 1997 r. M. W. (2) skierowała pismo do Urzędu (...) i (...)dotyczące wykonania decyzji Nr (...) z dnia 08 czerwca 1967 r. domagając się zawarcia umowy o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego.

Odnosząc się do powyższego stanowiska, pismem z dnia 06 lutego 1998 r. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miasta poinformował M. W., iż decyzja nr (...) z dnia 08 czerwca 1967 r. wydana na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach nie ustanawiała prawa wieczystego użytkowania, a jedynie stanowiła podstawę do zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Na podstawie decyzji terenowy organ państwowy administracji miał obowiązek zawarcia umowy i ujawnienia jej w księdze wieczystej niezwłocznie po terminie, w którym decyzja o ustanowieniu wieczystego użytkowania stała się ostateczna, a zawarcie umowy nie było związane z uprzednią realizacją zabudowy w ustalonym terminie. Dalej poinformowano adresata, że jednakże obecnie obowiązujące i mające zastosowanie w sprawie przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i z dnia 19 października 1991 r.

o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie przewidują ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na nieruchomościach rolnych,

w związku z czym dla realizacji zobowiązania Skarbu Państwa powstałego w wyniku wydania decyzji nr (...) z dnia 08 czerwca 1967 r. przedmiotowa nieruchomość może być tylko sprzedana.

Pismem z dnia 05 stycznia 1998 r. M. W. (2) złożyła wniosek

o zawezwanie do próby ugodowej uczestników Skarbu Państwa i Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w sprawie o ustalenie prawa, tj. że decyzja

z dnia 08 czerwca 1967 r. stanowi samodzielną podstawę prawną nabycia przez M. W. użytkowania wieczystego działki przy ul. (...). Posiedzenie w tej sprawie zaplanowano na dzień 28 kwietnia 1998 r.

Decyzją Wojewody (...) z dnia 22 kwietnia 1998 r. (nr 126/98) na podstawie art. 17 i art. 19 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego przekazano na rzecz (...) Skarbu Państwa nieruchomości rolne (...) o łącznej powierzchni 1.4750 ha położone w obrębie (...) gminy W. Dzielnicy (...), oznaczone jako działki ewidencyjne: nr (...) o powierzchni 14657 ha, nr (...)

o powierzchni 0,0093 ha uregulowane w księdze wieczystej Nr (...). W jej uzasadnieniu wskazano, iż zgodnie z art. 1 pkt. 1, art. 2 ust. 1 pkt. 4, art. 5 ust. 1 i 2, art. 12 ust. 1 oraz 13 ust. 1 powołanej na wstępie ustawy nieruchomości rolne

położone na terenie gm. W. podlegają przekazaniu do (...) Skarbu Państwa. Z faktycznego przekazania Agencji powyżej wskazanej nieruchomości sporządzono protokół zdawczo – odbiorczy.

Postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa z dnia 05 września 2001 r. wydanym w sprawie o sygn. akt I Ns 1828/01 stwierdzono, że spadek po M. W. (2) zmarłej dnia 26 lipca 2001 r. na podstawie ustawy nabyli synowie J. W. i E. W. po 1/2 części każdy z nich.

Pozwem z dnia 03 października 2005 r. powód Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta (...) W. wniósł przeciwko E.

i J. W. o wydanie nieruchomości położonej przy ul. (...).

Działka gruntu nr (...), położona przy ul. (...), o powierzchni 1.4646 ha, objęta księgą wieczystą o numerze KW (...) według wypisu

z rejestru gruntów została sklasyfikowana jako użytki rolne zabudowane (B/R), sady (S/R), tereny mieszkaniowe (/B), grunty orne (/R). Działka nr (...) (KW (...)) o powierzchni 0.0093 ha w ewidencji gruntów jest oznaczona symbolem R i S/R, stanowi ona grunty rolne i sady. Nieruchomość objęta księgą wieczystą o numerze KW (...) (składająca się z działek o nr ew. (...) i (...)) jest położona na obszarze działania dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279). Jako właściciela wpisano Skarb Państwa, natomiast (...) został oznaczony jako wykonujący prawo własności Skarbu Państwa.

(...) jest państwową osobą prawną będącą agencją wykonawczą. Powstał 01 września 2017 r. na podstawie art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o (...) (Dz.U. z 2017 r. poz. 624). Połączył dotychczasowe zadania (...) i część zadań (...). Z dniem 1 września 2017 r. z mocy prawa wstąpił w ogół praw i obowiązków znoszonej (...).

Powyższy stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił na podstawie dokumentów zgromadzonych w aktach, zaznaczając, że okoliczności faktyczne sprawy nie były sporne między stronami, odmienna była jedynie ocena prawna roszczenia.

Wobec tych ustaleń, Sąd I instancji uznał, że powództwo zasługiwało na oddalenie.

Sąd przypomniał, że powodowie wnosili, aby orzeczenie sądu zastąpiło oświadczenie woli pozwanego, którego skutkiem miało być ustanowienie na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego w odniesieniu do działki położonej w W. przy ul. (...) o powierzchni 14739 m<sup>(2)</sup>, stanowiącej działki gruntu o nr ewidencyjnych (...) i (...) z obrębu (...), dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie VII Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą o numerze (...), na określonych warunkach. Podstawą prawną dla takiego roszczenia jest art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c.

Zgodnie z tymi przepisami orzeczenie sądu może być wydane, jeżeli stwierdza obowiązek danej osoby złożenia oznaczonego oświadczenia woli. Sąd nie miał wątpliwości, że obowiązek złożenia oświadczenia woli może wynikać z decyzji administracyjnej.

Sąd wskazał następnie, że przepisy o użytkowaniu wieczystym, zawarte w ustawie z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (jednolity tekst: Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159) oraz w kodeksie cywilnym, przewidują dwustopniowy tryb powstawania użytkowania wieczystego. Pierwszym etapem jest wydanie decyzji przez organ gospodarki komunalnej i mieszkaniowej odpowiedniej rady narodowej, drugim - zawarcie przez strony umowy w formie aktu notarialnego.

Wydanie wymienionej decyzji przewidywał art. 20 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, który stanowi, że umowę użytkowania wieczystego zawiera się na podstawie decyzji organu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydium rady narodowej. Ze sformułowania tego, ujętego w sposób kategoryczny, wynika, że umowa zawarta bez takiej decyzji byłaby nieważna (por. Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 16 stycznia 1970 r. III CZP 101/69). Przeznaczeniem decyzji jest rozstrzygnięcie o zasadniczych kwestiach związanych

z ustanowieniem użytkowania wieczystego co wynika z istoty samej decyzji (skoro poza tym ma być jeszcze zawarta umowa) oraz z porównania przepisów ustawy z 14 lipca 1961 r. z przepisami kodeksu o użytkowaniu wieczystym. Ta ustawa, regulująca przede wszystkim administracyjnoprawną problematykę użytkowania wieczystego, mówi ogólnie o warunkach przyszłej umowy, natomiast bliżej precyzuje te warunki dopiero kodeks cywilny, a więc akt poświęcony użytkowaniu wieczystemu jako instytucji cywilnoprawnej. Terenowy organ administracji państwowej mógł zawrzeć umowę, tj. złożyć cywilno-prawne oświadczenie woli jedynie w oparciu o decyzję mającą charakter decyzji ostatecznej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 1983 r., I CR 23/82).

Sąd rozpoznający niniejszą sprawę, stanął na stanowisku, że organ administracji na mocy decyzji został zobowiązany do zawarcia umowy na warunkach w niej wskazanych, był decyzją związany i nie mógł wycofać się ze swojego obowiązku. Dla adresata decyzji wynikało z niej uprawnienie do zawarcia umowy. Zakończone wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej postępowanie przygotowawcze do zawarcia umowy stanowi źródło roszczeń cywilnoprawnych, mimo braku przepisów, które dawałyby ku temu podstawę (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2018 r. V CSK 93/17).

Mając na uwadze powyższe rozważania, Sąd stwierdził, że decyzja nr (...) Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. – (...) z dnia 08 czerwca 1967 r. wydana w oparciu o art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, zmieniona decyzją nr (...) z 30 października 1967 r. wydaną przez Prezydium Rady Narodowej w (...) W., Wydział (...) nie oznaczała ustanowienia na rzecz M. W. (1) prawa użytkowania wieczystego ówczesnej działki nr (...). Ww. przepis przewidywał, że ustanowienie prawa użytkowania wieczystego następowało dwuetapowo – najpierw wydawano decyzję administracyjną, a następnie zawierano umowę w formie aktu notarialnego. Podstawą ustanowienia wieczystego użytkowania terenów oraz sprzedaży budynków i lokali była więc cywilnoprawna umowa, poprzedzona decyzją administracyjną (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 1983 r., I CR 23/82).

M. W. (2), jako adresatka decyzji nr (...) wydanej przez Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. – (...) z dnia 08 czerwca 1967 r. miała możliwość uzyskania użytkowania wieczystego na podstawie umowy zawartej w oparciu o decyzję. Bezsprzeczne jest, że do dnia wniesienia powództwa w niniejszej sprawie nie doszło do zawarcia umowy, mimo tego że M. W. (2) posiadała ostateczną decyzję terenowego organu administracji państwowej o ustanowieniu na jej rzecz prawa użytkowania wieczystego, tj. decyzję nr (...) z 30 października 1967 r., która została podjęta w wyniku rozpoznania odwołania od decyzji nr (...) z dnia 08 czerwca 1967 r. Decyzja Prezydium Rady Narodowej w (...) W., Wydziału (...) zmieniała decyzję z dnia 08 czerwca 1967 r. w zakresie wysokości opłaty rocznej, a pozostałe postanowienia decyzji nr (...) pozostawiała bez zmian. Decyzją ostateczną jest - zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. - decyzja, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Oznacza to według Sądu I instancji, że walor decyzji ostatecznej uzyskuje każda decyzja wydana przez administracyjny organ odwoławczy w związku z rozpoznaniem środka prawnego od decyzji wydanej w pierwszej instancji.

Sąd podkreślił też, że decyzja z dnia 08 czerwca 1967 r. zmieniona decyzją z dnia 30 października 1967 r. niewątpliwie miała charakter majątkowy. Charakter prawny roszczenia o złożenie oświadczenia woli zależy bowiem od charakteru konkretnego stosunku prawnego, którego to oświadczenie dotyczy. Z reguły, jeżeli oświadczenie dotyczy stosunku majątkowego, wówczas roszczenie o jego złożenie również będzie roszczeniem majątkowym. Przykładowo, roszczenie o wyrażenie zgody na przeniesienie własności nieruchomości w wykonaniu umowy zobowiązującej do przeniesienia własności, realizowane na podstawie art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c., jest roszczeniem o charakterze majątkowym (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 1981 r., sygn. akt III CZP 12/81, OSNC 1982/4/44). Tym samym, wobec braku przepisów wyłączających dziedziczenie wynikających z decyzji administracyjnej praw, spadkobiercom M. W. (1) przysługiwała legitymacja do wystąpienia z powództwem w niniejszej sprawie.

Z majątkowym charakterem roszczenia oprócz możliwości jego dziedziczenia wiąże się także to, że takie roszczenie podlega, jak każde inne roszczenie majątkowe, przepisom określającym skutki upływu czasu dla roszczeń tego rodzaju

(art. 117 i nast. k.c.). Zasadniczym rezultatem upływu czasu jest przedawnienie, którego istota polega na tym, że roszczenie traci cechę zaskarżalności, a ten, przeciwko komu ono przysługuje może się uchylić od jego zaspokojenia. Skorzystanie przez pozwanego z takiego uprawnienia uniemożliwia zasądzenie świadczenia i jego przymusową egzekucję.

Sąd przypomniał, że zgodnie z treścią art. 118 k.c. jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi sześć lat, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - trzy lata. Jednakże koniec terminu przedawnienia przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego, chyba że termin przedawnienia jest krótszy niż dwa lata. Obecne brzmienie ww. przepisu zostało nadane ustawą z dnia 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1104), która weszła w życie w dniu 09 lipca 2018 r. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z 13 kwietnia 2018 r. do roszczeń powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i w tym dniu jeszcze nieprzedawnionych stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Niewątpliwie roszczenie będące przedmiotem niniejszego postępowania powstało przed dniem 09 lipca 2018 r. wobec powyższego należało najpierw zbadać czy doszło do jego przedawnienia na podstawie przepisów poprzednio obowiązujących.

Przed 09 lipca 2018 r. przepis art. 118 k.c. stanowił, że termin przedawnienia wynosi lat dziesięć, natomiast dla roszczeń okresowych oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej trzy lata. Przepis ten, określający ogólne terminy przedawnienia, znajduje zastosowanie tylko wtedy, gdy inny przepis w stosunku do niego szczególny, nie stanowi inaczej, tj. gdy nie określa innego terminu, z upływem którego roszczenie ulega przedawnieniu. Wśród różnych przepisów przewidujących obowiązek złożenia oświadczenia woli w zasadzie jedynie przepisy o umowie przedwstępnej regulują kwestię przedawnienia roszczeń (art. 390 § 3 k.c.). Przepisy te mają charakter szczególny w stosunku do ogólnych reguł przedawnienia roszczeń. W związku z powyższym Sąd stwierdził, że brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do przyjęcia, że znajdą one zastosowanie do innych przypadków, w których dłużnik zobowiązany jest do złożenia oświadczenia woli. Należało zatem przyjąć, że o ile dane roszczenie o złożenie oświadczenia woli nie podlega szczególnym regułom przedawnienia przewidzianym dla danego stosunku prawnego, to przedawnia się ono na zasadach ogólnych, a więc w terminie 10 lat. Taki termin przedawnienia obowiązywał od momentu wejścia w życie w 1965 r. kodeksu cywilnego.

Następnie Sąd Okręgowy wskazał, że na gruncie niniejszej sprawy termin przedawnienia dochodzonego roszczenia winien być liczony od dnia 30 października 1967 r., tj. od dnia wydania decyzji przez organ II instancji. Sąd wskazał, że to w tym dniu po stronie adresata decyzji powstało uprawnienie do zawarcia na jej podstawie umowy i wynikające z niej roszczenie o charakterze cywilnoprawnym, a po stronie organu administracji państwowej (samorządowej) zobowiązanie do zawarcia umowy na warunkach wskazanych w decyzji. Sąd I instancji nie zgodził się ze stanowiskiem powodów, że bieg terminu przedawnienia należy liczyć od dnia 01 stycznia 1973 r.,

a więc od dnia następnego po dacie, w której adresatka decyzji M. W. (2) miała zakończyć budowę budynków, co stanowiło cel oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Analizując bowiem przepisy ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach łącznie z przepisami kodeksu cywilnego o użytkowaniu wieczystym Sąd nie uznał za trafny wniosek, iż adresat decyzji mógł ubiegać się o zawarcie umowy dopiero po wypełnieniu nałożonych na niego decyzją obowiązków. Sąd wskazał zaś, że zgodnie z art. 239 § 2 k.c. jeżeli oddanie terenu w użytkowanie wieczyste następuje w celu wzniesienia na gruncie budynków lub innych urządzeń, umowa powinna określać: termin rozpoczęcia i zakończenia robót; rodzaj budynków lub urządzeń oraz obowiązek ich utrzymywania w należyтым stanie; warunki i termin odbudowy w razie zniszczenia albo rozbiórki budynków lub urządzeń w czasie trwania użytkowania wieczystego oraz wynagrodzenie należne wieczystemu użytkownikowi za budynki lub urządzenia istniejące na terenie w dniu wygaśnięcia użytkowania wieczystego.

Skoro więc umowa zawarta na podstawie decyzji mogła określać termin rozpoczęcia i zakończenia robót, nieprawidłowym byłoby uznanie, że umowa taka mogłaby zostać zawarta dopiero po zakończeniu robót. W związku z powyższym,

w ocenie Sądu Okręgowego, uprawnienie M. W. (1) do zawarcia umowy z terenowym organem administracji powstało już w dniu wydania ostatecznej decyzji przez organ II instancji. W tym dniu zostały spełnione wszystkie przesłanki,

które uprawniały organ administracji do zawarcia umowy zgodnie z przepisami ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. W związku z powyższym 10-letni termin przedawnienia upłynął z dniem 30 października 1977 r. Zgromadzony w niniejszej sprawie materiał dowodowy nie wskazywał, aby w okresie 1967-1977 r. poprzedniczka prawna powodów podejmowała jakiegokolwiek działania celem zawarcia umowy. W aktach sprawy znajdują się decyzje związane z budową, lokalizacją budynków i pozwoleniem na użytkowanie, jednakże Sąd stwierdził, że odnoszą się one do budowy na nieruchomości wskazanej w decyzji, nie są natomiast działaniami, który miały zmierzać do zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego, a więc, że na skutek ich uzyskania doszłoby do przerwania biegu przedawnienia.

Sąd Okręgowy przypomniał również, że zgodnie z art. 123 § 1 k.c. bieg przedawnienia przerywa się: przez każdą czynność przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju albo przed sądem polubownym, przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia; przez uznanie roszczenia przez osobę, przeciwko której roszczenie przysługuje lub przez wszczęcie mediacji.

Zdaniem Sądu, M. W. (2) celem przerwania biegu przedawnienia winna była podjąć czynność bezpośrednio zmierzającą do dochodzenia/zaspokojenia roszczenia. Uzyskanie decyzji dotyczących budowy domu nie może zostać uznana za czynność zmierzającą do zawarcia umowy użytkowania wieczystego, skoro jak wcześniej stwierdzono, zawarcie tej umowy było niezależne od rozpoczęcia budowy. Co najwyżej niewybudowanie budynków mogło zostać uznane za przesłankę do rozwiązania umowy użytkowania wieczystego zgodnie z art. 240 k.c.

Mając na uwadze powyższe Sąd I instancji uznał, że roszczenie dochodzone przez powodów przedawniło się w dniu 30 października 1977 r.

Sąd podkreślił także, że to jedynie od aktywności uprawnionej zależało zawarcie umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego. Żaden przepis prawa nie nakładał na Skarb Państwa obowiązku wezwania adresata decyzji do stawienia się w państwowym biurze notarialnym w oznaczonym dniu i godzinie celem zawarcia umowy ustanowienia użytkowania wieczystego. Taki obowiązek nie wynikał z treści § 12 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie trybu oddawania w użytkowanie wieczyste terenów państwowych i sprzedaży położonych na nich budynków (Dz.U. Nr 13, poz. 120 ze zm.), choćby dlatego, że przepis ten był on adresowany tylko do adresata decyzji, a nie do Skarbu Państwa (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2018 r. V CSK 93/17).

Na marginesie Sąd wspomniał również, że nawet gdyby uznać, że do śmierci M. W. (1) przysługujące jej roszczenie nie było przedawnione, to między śmiercią matki powodów a złożeniem pozwu w niniejszej sprawie minęło ponad 10 lat (26 lipca 2001 r.- 10 listopada 2011 r.) i w tym okresie powodowie nie podejmowali żadnych działań celem zrealizowania przysługujących im ewentualnie uprawnień i przerwania biegu przedawnienia. Sąd stwierdził też, że w szczególności za taką czynność nie może być uznane złożenie wniosku o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości położonej przy ul. (...) w W.. Roszczenie o stwierdzenie zasiedzenia jest żądaniem odmiennym od roszczenia o złożenie oświadczenia woli i w żadnym razie nie może zostać uznane za czynność zmierzającą do realizacji roszczenia dochodzonego w niniejszym postępowaniu. Zatem nawet jeżeli by uznać, że wszelkie czynności organów skierowane do M. W. (1) stanowiły uznanie roszczenia wynikającego z decyzji nr (...)

i przerywały bieg przedawnienia, to skutkiem powyższego zgodnie z art. 124 § 1 k.c. byłoby to, że po każdym przerwaniu przedawnienia biegłoby ono na nowo. Wobec braku aktywności powodów przez ponad 10 lat, niezależnie od tego na jaki dzień zostanie ustalony początek biegu terminy przedawnienia, termin ten upłynął przed wniesieniem powództwa w niniejszej sprawie.

W ocenie Sądu nie zasługiwał na uwzględnienie argument powodów, jakoby zarzut przedawnienia w niniejszej sprawie należało analizować w kontekście przepisów prawa administracyjnego. Sąd nie stwierdza przedawnienia decyzji administracyjnej, a jedynie przedawnienie roszczenia o charakterze cywilnoprawnym wynikającego z decyzji. W związku z powyższym sama decyzja nadal funkcjonuje i pozostaje w mocy w obrocie prawnym, jednakże uprawnieni z tej decyzji nie mogą realizować wynikających z niej roszczeń cywilnoprawnych.

Sąd nie podzielił także argumentacji powodów dotyczącej ekspektatywy praw maksymalnie ukształtowanych, do której należy odnieść podobny reżim ochronny jaki przysługuje prawom nabytym. Ekspektatywa uzyskania danego prawa, w tym przypadku użytkowania wieczystego chociaż jest prawem podmiotowym o charakterze majątkowym i podlega np. dziedziczeniu w przypadku osób fizycznych, nie może być traktowana na równi z prawem własności, czy też ograniczonym prawem rzeczowym, lub też prawem o skutkach obligacyjnych.

Twierdzenia powodów dotyczące zdarzeń, które miały przerywać bieg przedawnienia także nie mogły odnieść zamierzonego celu. Powoływane zdarzenia miały miejsce po 1977 r., więc nie mogły przerwać biegu terminu płynącego w latach 1967-1977 r. Jeżeliby natomiast przyjąć, że termin przedawnienia nie skończył się przed śmiercią matki powodów, to jak wskazał Sąd 10-letni termin przedawnienia upłynął między datą śmierci matki powodów a wniesieniem powództwa w niniejszej sprawie, która to czynność była pierwszą czynnością powodów przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia roszczenia.

Mając na uwadze powyższe, Sąd oddalił powództwo, nie rozpatrując materialnoprawnych przesłanek do złożenia oświadczenia woli, wskazując, że skuteczne podniesienie zarzutu przedawnienia jest wystarczające do oddalenia powództwa bez potrzeby ustalenia, czy zachodzą wszystkie inne przesłanki prawnomaterialne uzasadniające jego uwzględnienie, a ich badanie w takiej sytuacji staje się zbędne (uzasadnienie uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2006 r. III CZP 84/05, OSNC 2006/7-8/114 oraz uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2010 r., I CSK 653/09, Lex nr 741022).

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 102 k.p.c. W ocenie Sądu w niniejszej sprawie zachodził szczególnie wypadek, który usprawiedliwiał decyzję o nieobciążaniu powodów kosztami postępowania. Sąd podkreślił, że zarzut przedawnienia został przez pozwanego podniesiony po ponad 7 latach postępowania, w toku którego Sąd zlecił opinie biegłych potrzebne do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Nie ulegało wątpliwości Sądu, iż zgłoszenie tego typu zarzutu jest dopuszczalne na każdym etapie sprawy, jednakże lojalność procesowa nakazuje podniesienie kwestii przedawnienia na jak najwcześniejszym etapie postępowania, aby nie generować niepotrzebnych kosztów postępowania. Mając na uwadze powyższe Sąd postanowił nie obciążać powodów innymi kosztami procesu niż dotychczas poniesione.

Z wydanym wyrokiem nie zgodzili się powodowie, którzy wnieśli apelację, wskazując na naruszenie:

- art. 117 k.c. oraz art. 118 k.c. (w brzmieniu sprzed nowelizacji) poprzez niewłaściwe ich zastosowanie i uwzględnienie zarzutu przedawnienia,

- art. 16 k.p.a. oraz art. 110 k.p.a. poprzez uznanie, że obowiązek zawarcia umowy o ustanowieniu użytkowania wieczystego, wynikający z ostatecznej i wykonalnej decyzji administracyjnej, uległ przedawnieniu mimo braku przepisów szczególnych przewidujących przedawnienie tego roszczenia, co godzi w zasadę trwałości i wykonalności decyzji ostatecznych oraz zasadę związania organu administracji państwowej i samorządowej wydaną decyzją,

- art. 328 § 2 k.p.c. poprzez poczynienie wewnętrznie sprzecznych ustaleń, wyrażających się w twierdzeniu, że „sama decyzja nadal funkcjonuje i pozostaje w obrocie prawnym, jednakże uprawnieni z tej decyzji nie mogą realizować wynikających z niej roszczeń cywilnoprawnych”,

A na wypadek, gdyby Sąd Apelacyjny słusznie ustalił, że roszczenie powodów podlega reżimowi art. 117 k.c., również naruszenie:

- art. 123 § 1 pkt 2 k.c. w zw. z art. 124 k.c. poprzez jego niezastosowanie

i ustalenie, że termin przedawnienia powinien być liczony od dnia uprawomocnienia się decyzji, czyli od 30 października 1967 r., a nie od 03 października 2005 r., czyli od wniesienia powództwa windykacyjnego przeciwko powodom, ponieważ wcześniejsze zachowanie jednostek Skarbu Państwa spełniało kryteria uznania niewłaściwego,

- art. 5 k.c. poprzez jego niezastosowanie i uwzględnienie zarzutu przedawnienia, mimo że okoliczności sprawy wskazują, że podniesienie zarzutu przedawnienia jest sprzeczne z zasadami współzycia społecznego i godzi w zasadę zaufania obywateli do państwa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej.

W związku z powyższymi zarzutami powodowie wnieśli o zmianę wyroku i uwzględnienie ich żądania w całości, ewentualnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Na wypadek zmiany orzeczenia powodowie wnieśli również o zasądzenie kosztów procesu za obie instancje.

Strona pozwana wniosła o oddalenie apelacji.

### **Sąd Apelacyjny zważył co następuje:**

Apelacja wywiedziona przez powodów nie jest zasadna.

Sąd Okręgowy poczynił prawidłowe ustalenia, które nie wymagają zmian ani uzupełnienia i które sąd II instancji przyjmuje za własne.

Nie można zgodzić się przede wszystkim z zarzutem naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. i stwierdzeniem, że Sąd Okręgowy poczynił wewnętrznie sprzeczne ustalenia. Uzasadnienie wyroku zostało sporządzone w sposób prawidłowy, zgodnie z wytycznymi wynikającymi z w/w przepisu. Sąd odwoławczy jest w stanie prześledzić tok myślowy Sadu I instancji, przez co orzeczenie poddaje się kontroli instancyjnej. Wniosek, że decyzja nadal funkcjonuje w obrocie prawnym, ale niemożliwa jest realizacja uprawnień z niej wynikających jest poprawny logicznie i nie ma w nim sprzeczności. Akt administracyjny jest ważny, ale z uwagi na instytucję przedawnienia pozostaje niewykonalny, co daje się pogodzić.

Nie ma też mowy o naruszeniu przepisów art. 16 k.p.a. oraz 110 k.p.a. Powodowie mylą się, wskazując na to, iż ich prawo do ustanowienia użytkowania wieczystego i odpowiadający temu obowiązek organu ma charakter administracyjno-prawny. Prawo rzeczowe, jakim jest użytkowanie wieczyste zawsze miało charakter prawa cywilnego i to majątkowego, zatem podlegało przepisom o przedawnieniu. Istotnie można zaobserwować, że w początkowym okresie, gdy zaczęło ono funkcjonować, powstawanie użytkowania wieczystego miało dwa etapy – początkowym było wydanie decyzji przez organ administracyjny. Z decyzji tej wynikały warunki, na jakich następnie powstawało prawo, regulowane przepisami cywilnymi. Obecnie ani w doktrynie ani w orzecznictwie nie ma wątpliwości, że użytkowanie wieczyste jest prawem cywilnym, ma charakter majątkowy i podlega przedawnieniu – np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2014 r., I CSK 657/13 czy Sądu Apelacyjnego w Warszawie, VI ACa 240/13 i VI ACa 860/14. Roszczenie, które wywodzą powodowie ma swoją podstawę w art. 64 k.c. oraz

w decyzji administracyjnej, jednak nie zmienia to charakteru samego prawa i żądania sformułowanego przez powodów. Sami powodowie nigdy nie zakwestionowali twierdzenia, że powstanie prawa użytkowania wieczystego w czasie, w którym starała się o nie ich poprzedniczka prawna miało dwustopniowy tryb. Pierwszym etapem było wydanie decyzji przez właściwy organ administracyjny, co stanowiło przygotowanie do etapu drugiego, czyli zawarcia umowy o użytkowanie wieczyste. Co więcej, w świetle obowiązujących przepisów – art. 27 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. 2015.782) - sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej. Przyjmuje się więc, że warunkiem koniecznym do ustanowienia użytkowania wieczystego jest jego wpis do księgi wieczystej. Taki wpis ma charakter konstytutywny w przypadku oddania nieruchomości gruntowej

w użytkowanie wieczyste w drodze umowy lub przeniesienia użytkowania wieczystego za pomocą umowy (tak też twierdzą: G. Bieniek, w: G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa o gospodarce..., red. S. Kalus, s.

257; T.A. Filipek, Komentarz do art. 234 k.c., w: Kodeks cywilny. Komentarz, t. 2, Własność i inne prawa rzeczowe, red. A. Kidyba, Warszawa 2012; J.E. Frelich,

O konsekwencjach pewnych komentarzy, Rejent 2011, nr 9, s. 118-123; zob. również wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 31 stycznia 2013 r., VI ACa 804/11, Lexis.pl nr 7292775). Chybione jest stanowisko powodów, zgodnie z którym mimo, że roszczenie ma charakter cywilnoprawny (bo podlega rozpoznaniu przez sąd powszechny), to w związku z tym, że jednym z jego źródeł jest decyzja administracyjna, należy stosować przepisy prawa administracyjnego. Sąd Okręgowy ani Sąd Apelacyjny nie są właściwymi organami dla stosowania przepisów prawa administracyjnego, bowiem w ich kompetencji nie leży rozpoznawanie spraw administracyjnych. Z kolei do spraw cywilnych zastosowanie znajdują przepisy szeroko rozumianego prawa cywilnego materialnego, w szczególności kodeksu cywilnego i niezależnie od źródła powstania prawa, jeśli tylko ma ono charakter cywilny, żądanie strony podlega rozpoznaniu w oparciu o materialne prawo cywilne. Sami zresztą powodowie wskazali, że podstawą ich żądania jest art. 64 k.c., a nie prawo materialne administracyjne.

Powodowie, a w zasadzie ich poprzedniczka prawna, dysponują decyzją, z której wynika zgoda na ustanowienie użytkownika wieczystego, jednak kategorycznie stwierdzić należy, że nigdy nie doszło do zawarcia umowy, a tym bardziej, do powstania prawa użytkownika wieczystego, czyli do wpisu do księgi wieczystej.

Jeśli chodzi o zarzuty apelacji dotyczące przedawnienia roszczenia, to i w tej części rozumowanie Sadu Okręgowego zasługuje na aprobatę w pełni. Przede wszystkim roszczenie o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli odnośnie ustanowienia prawa użytkownika wieczystego ma charakter majątkowy. Gdyby tak nie było, musiałoby ono wygasnąć wraz ze śmiercią uprawnionej, czyli M. W. (1), co oznaczałoby z kolei brak legitymacji czynnej do wytoczenia powództwa. Tymczasem prawo to przeszło na powodów, czego nikt nie kwestionuje, a powodowie wręcz z uprawnień matki wywodzą swoje prawa, a ponadto daje się w sprawie określić wartość przedmiotu sporu i zaskarżenia, co także przemawia za majątkowym charakterem żądania.

Należy przypomnieć, że zarzut przedawnienia jest to zarzut wymierzony przeciwko prawu powoda, który jednocześnie wiąże się z tym prawem

i powstaje po stronie zobowiązanego do uczynienia zadość roszczeniu w chwili upływu terminu. Jest to uprawnienie konstruowane przez ustawodawcę jako przeciwwaga dla uprawnienia drugiej strony. Zarzut paraliżuje, czasowo lub definitywnie, cudze uprawnienie. Zarzut ten zalicza się do uprawnień kształtujących, gdyż za M. Pyziak-Szafnicką (Prawo podmiotowe..., str. 62) i A. Szpunarem (Uwagi ..., str. 14) „w razie ich podniesienia przez uprawnionego, a zatem w wyniku jednostronnego aktu, sytuacja prawna przeciwnika zostaje ukształtowana, nawet wbrew jego woli”. Skutkiem podniesienia zarzutu przedawnienia jest wyłączenie możliwości przymusowego wyegzekwowania powinnego zachowania się osoby zobowiązanej.

Sąd Apelacyjny nie ma wątpliwości, że zgłoszone przez powodów roszczenia mają charakter majątkowy, a zatem zgodnie z przepisem art. 117 § 1 i 2 k.c. ulegają przedawnieniu. Apelujący wskazują, że brak jest przepisów, z których wynika, że takie żądanie ulega przedawnieniu, zapominają jednak, że instytucja przedawnienia skonstruowana została w taki sposób, że zasadą jest przedawnienie określone w przepisach art. 117 i nast. k.c. oraz terminy tam wskazane (dla żądania powodów to 10 lat), zaś jeśli ustawodawca chciał przedawnienie uregulować inaczej, musiał posłużyć się przepisami szczególnymi, np. skracając termin (art. 554 k.c.) lub wskazując, że roszczenie nie ulega przedawnieniu (art. 220 k.c.). Sąd Okręgowy słusznie stwierdził, że odnośnie żądania złożenia oświadczenia woli o ustanowieniu użytkownika wieczystego nie ma żadnego szczególnego przepisu dotyczącego terminu przedawnienia, zatem zastosowanie znajdują przepisy ogólne, w tym art. 118 k.c. w brzmieniu sprzed ostatniej nowelizacji przewidujący 10-letni termin przedawnienia. Sąd Apelacyjny nie widzi potrzeby ponownego przytaczania wyroków Sądu Najwyższego i własnych, o których wspominał w uzasadnieniu Sąd I instancji, dla poparcia swojego stanowiska, które jest aprobowane w całości również przez skład rozstrzygający tę sprawę. Wyroki, które zostały przytoczone w apelacji – Sądu Najwyższego V CKN 1800/00, oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego I OSK 1588/07 i I OSK 326/15 nie znajdują zastosowania w sprawie, ponieważ dotyczą odmiennych stanów faktycznych. Choć w w/w orzeczeniu Sąd Najwyższy wyraźnie rozróżnił wydanie decyzji od żądania zawarcia umowy, co przemawia za poprawnością stanowiska

prezentowanego przez Sąd I instancji. Z kolei wyroki NSA dotyczą jedynie odszkodowania przy instytucjach stricte administracyjnych. Wyłączenie wywołuje skutki prawnorzeczowe, ale nie jest instytucją prawa cywilnego, jedynie kwestia odszkodowania z tego tytułu może być przedmiotem rozpoznania sądu. Z kolei użytkowanie wieczyste nie jest instytucją prawa administracyjnego, ale cywilnego, zaś decyzja wydana w takim przedmiocie to jedynie wstępna zgoda i określenie ewentualnych dalszych warunków, na jakich prawo ma być dopiero ustanowione, co dzieje się przy zawieraniu umowy.

Prawidłowo też Sąd Okręgowy ocenił bieg terminu przedawnienia – zaczął on biec po wydaniu ostatecznej decyzji w dniu 30 października 1967 r. Od tego momentu bowiem M. W. (2) jako uprawniona z aktu administracyjnego mogła podjąć działania zmierzające do zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Nie ma żadnej przyczyny, dla której dopiero powództwo o wydanie rzeczy skierowane przeciwko powodom w 2005 r. miałyby stanowić początek biegu przedawnienia. Ani poprzedniczka prawna powodów, ani oni sami nie dokonali żadnej skutecznej czynności, która w latach 1967-77, czy nawet później, spowodowałaby przerwanie biegu przedawnienia w rozumieniu przepisu art. 123 k.c. Nie można też stwierdzić, że doszło do uznania powództwa w piśmie z dnia 12 czerwca 1984 r. – wprawdzie zawierało ono błędną informację o naliczaniu opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, jednak nie zmienia to faktu, że w tej dacie prawo takie nie zostało ustanowione. Ponadto od 1998 r. konsekwentnie informowano M. W., że nie może dojść do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego z uwagi na zmianę przepisów, ale ewentualnie do wykupu nieruchomości, do czego jako władająca nią ma pierwszeństwo. Poprzedniczka prawna powodów знаła zatem stan prawny nieruchomości. Ponadto ani próba ugodowa dotycząca innego żądania, skierowana do sądu już po upływie terminu przedawnienia ani wnioski o zasiedzenie – nieskuteczny i również złożony po upływie terminu przedawnienia nie przerwały biegu, ani nie spowodowały, że termin przedawnienia zaczął biec od początku.

Brak działania poprzedniczki powodów do 1977 r. spowodował, że obecnie prawo nie może być skutecznie dochodzone, choć nie wygasło, a stało się zobowiązaniem naturalnym.

W ocenie Sądu Apelacyjnego nie ma też podstaw do zastosowania przepisu art. 5 k.c. Możliwość skorzystania z powyższego przepisu w związku z zarzutem przedawnienia może mieć miejsce tylko w wypadkach wyjątkowych, wyjątkowość ta może być związana z przyczynami dotyczącymi osoby dochodzącej roszczenia, jak i w wypadku opóźnienia w dochodzeniu roszczenia spowodowanego przyczynami niezależnymi od obu stron (tak: wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 29 marca 2006 r. – II AKa 31/06, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2006 r. – IV CK 38005 czy z dnia 25 listopada 2010 r. – III CSK 16/10). Przy ocenie czy zarzut przedawnienia stanowi nadużycie prawa, rozstrzygające znaczenie mają okoliczności konkretnego przypadku (w sprawach o odszkodowanie – np. związane z osobą poszkodowaną).

W odniesieniu do instytucji przedawnienia, ocena czy powołanie się na nie przez pozwanego narusza zasady współzycia społecznego, powinna być dokonywana z dużą ostrożnością, ponieważ podniesienie takiego zarzutu może być uznane za nadużycie prawa jedynie zupełnie wyjątkowo. Aby w danym przypadku można było przyjąć, że podniesienie zarzutu przedawnienia jest nie do pogodzenia z zasadami współzycia społecznego mus być w szczególności jasne, że bezczynność wierzyciela w dochodzeniu roszczeń była usprawiedliwiona wyjątkowymi okolicznościami (tak: wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 06 grudnia 2016 r., I ACa 19/15).

W tej sprawie powodów jest dwóch, a wcześniej działała we własnym imieniu uprawniona z decyzji M. W. (2). Pozew został wniesiony w dniu 03 listopada 2011 r., po przegraniu sprawy o zasiedzenie i niejako w formie kolejnej obrony przed powództwem windykacyjnym. Powodowie nie wykazali natomiast, aby ich bezczynność i brak działań M. W. (1) w dochodzeniu roszczeń była usprawiedliwiona. Decyzja, na podstawie której mogło dojść do ustanowienia użytkowania wieczystego zapadła w 1967 r., niezrozumiałe są zatem przyczyny, dla których powodowie, a wcześniej również ich poprzedniczka, zwlekali z dokonaniem czynności prowadzącej do powstania prawa użytkowania wieczystego, czyli z zawarciem umowy. Oczekiwanie na wybudowanie domu i szklarni nie może być usprawiedliwieniem, ponieważ urząd poinformował M. W., że to czy realizuje cel przyszłego prawa nie

może podlegać badaniu w dacie zawierania umowy, natomiast sama decyzja nie stanowiła obowiązku zabudowania nieruchomości.

Opóźnienie we wniesieniu pozwu jest znaczne, bowiem przekracza 40 lat, natomiast z materiału dowodowego nie wynika, aby powodowie czy też ich matka były osobami nieporadnymi lub by stawiano im jakiegokolwiek przeszkody w zawarciu aktu notarialnego. Nie zostało wykazane, by kiedykolwiek organ reprezentujący właściciela został wezwany do stawienia się w biurze notarialnym, lub by M. W. (2) lub powodowie proponowali zawarcie umowy. Nie można też przypisywać złej woli Skarbowi Państwa, który po uchyleniu ustawy z 1961 r., wobec braku przepisu pozwalającego na ustanowienie użytkowania wieczystego na gruntach rolnych, nie miał podstawy, by podpisać taką umowę i proponował wykup nieruchomości, zgodnie z obowiązującą wówczas nową ustawą o gospodarce nieruchomościami.

Mając na uwadze powyższe, apelacja została oddalona na podstawie przepisu art. 385 k.p.c.

Jeśli chodzi o koszty postępowania II-instancyjnego, Sąd Apelacyjny zastosował przepis art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z art. 102 k.p.c. i na zasadzie słuszności obciążył powodów częściowo kosztami postępowania odwoławczego. Powodowie znali wynik sprawy, wiedzieli, że są w znacznym opóźnieniu ze swoim żądaniem, pomimo tego zdecydowali się zaryzykować i rozpocząć postępowanie apelacyjne. Konsekwencją powyższego musi być świadomość, że w razie przegrania sprawy, konieczne będzie poniesienie kosztów procesu. Powodowie pracują i uzyskują środki z wynajmu nieruchomości, o którą chodzi w sprawie, stać ich zatem, aby choć w części ponieść koszty, na które składa się wynagrodzenie pełnomocnika Skarbu Państwa, czyli Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, która reprezentuje stronę pozwaną w sprawie. Sąd Apelacyjny miał również na uwadze to, że powodowie byli częściowo zwalniani od opłat i uiszczali z tytułu opłat od pozwu i od apelacji dość znaczne kwoty, bowiem sięgające 30.000 zł. To także przemawia za częściowym obciążeniem powodów kosztami zastępstwa procesowego strony pozwanej.

SO (del) Anna Strączyńska SSA Roman Dzięczek SSA Katarzyna Polańska-Farion