

POSTANOWIENIE

Dnia 26 października 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

SSN Jan Górowski (sprawozdawca)

SSN Wojciech Katner

w sprawie z powództwa Andrzeja P., Tomasza P. i Pawła P.
przeciwko Spółdzielni Z. w R., Gminie Miasta R.
i Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta R.
o ustalenie,
na posiedzeniu jawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 26 października 2011 r.,
na skutek zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Apelacyjny
postanowieniem z dnia 16 czerwca 2011 r.,

"Czy umowa, na podstawie której wywłaszczona nieruchomości została oddana przez gminę w użytkowanie wieczyste spółdzielni mieszkaniowej, zawarta z naruszeniem art. 47 ust. 4 i art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst Dz.U. z 1991, Nr 30, poz. 127 ze zm.) jest nieważna?"

odmawia podjęcia uchwały.

Uzasadnienie

Czesław P. wniósł o ustalenie, że umowa zawarta 20 czerwca 1991 r. przez Skarb Państwa i Spółdzielnię Mieszkaniową Lokatorsko-Własnościową w R., na mocy której Spółdzielnia otrzymała w użytkowanie wieczyste działkę nr 222 o pow. 0,1183 ha położoną w R. w obrębie 208 jest nieważna.

Powód wskazał, że zamierza ubiegać się o zwrot działki nr 222 w trybie art. 136 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.: dalej - u.g.n.). Artykuł 229 u.g.n. stanowi jednak, że nie można żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli przed dniem 1 stycznia 1998 r. została ona oddana w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej, a prawa nabywcy zostały ujawnione w księdze wieczystej.

Wyrokiem z 19 listopada 2009 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 23 kwietnia 2009 r. oddalającego powództwo.

Pomiędzy stronami bezsporne było, że nieruchomość stanowiącą działkę nr 222 o pow. 0,1183 ha, położoną w R., Skarb Państwa kupił od powoda umową z 15 października 1987 r., zawartą na podstawie art. 8 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.; dalej – u.g.g.), pod budowę osiedla mieszkaniowego „P.”. Z tego względu Sąd Okręgowy ocenił, że nie miało do niej zastosowania uregulowanie zawarte w art. 69 ust. 1 u.g.g., które stosuje się do nieruchomości wywłaszczonych decyzją administracyjną.

Sąd Apelacyjny zaakceptował tę ocenę prawną sprawy, a nadto za błędny uznał pogląd powoda, jakoby ustalenie nieważności umowy z dnia 20 czerwca 1991 r. miało mu otworzyć możliwość ubiegania się o zwrot nieruchomości sprzedanej Skarbowi Państwa umową zawartą w trybie art. 8 u.g.g. W rezultacie wyraził zapatrywanie, że powód nie ma interesu prawnego w wytoczeniu powództwa o ustalenie (art. 189 k.p.c.).

Rozpoznając skargę kasacyjną powodów, Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 24 czerwca 2009 r. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Wskazał, że stosownie do art. 136 ust. 3 u.g.n., poprzedni właściciel nieruchomości lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z wnioskiem o zwrot nieruchomości lub jej części występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ. Kompetencja do oceny, czy powodowi przysługuje roszczenie o zwrot nieruchomości sprzedanej Skarbowi Państwa umową z 15 października 1987 r., zawartą w trybie art. 8 u.g.g., przysługuje organowi administracji, nie zaś sądowi powszechnemu w postępowaniu cywilnym. Skoro tak, to sąd powszechny nie może wypowiadać się o tym, czy po stronie powoda istnieje roszczenie, na które powód się powołuje, i to nie tylko bezpośrednio, w wyroku, który by kończył postępowanie, ale także pośrednio, czyniąc z samodzielnie przeprowadzonej oceny tej okoliczności przesłankę rozstrzygnięcia decydującą o wyniku postępowania w sprawie.

Artykuł 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n., wprowadzony do systemu prawnego z dniem 22 września 2004 r. ustawą z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 141, poz. 1492), stanowi, że przepisy rozdziału 6 działu III tej ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Kontrolą decyzji administracyjnych, wydawanych na podstawie zacytowanego wyżej przepisu, zajmują się sądy administracyjne, a w ich orzecznictwie dominuje pogląd, że art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. zawiera istotne rozszerzenie zakresu przedmiotowego stosowania normy z art. 136 u.g.n. Treścią art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. jest nakaz odpowiedniego stosowania przepisów całego rozdziału 6 działu III u.g.n. (także art. 136 tej ustawy) do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie (między innymi) ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu

nieruchomości, bez względu na to, który tryb nabycia nieruchomości spośród przewidzianych tą ustawą miał miejsce (por. m.in. wyrok NSA z 18 grudnia 2009 r., I OSK 1136/08, nie publ.; wyrok NSA z 18 października 2009 r., I OSK 37/09, nie publ.; wyrok WSA w Warszawie z 18 lipca 2007 r., I SA/Wa 651/07, nie publ.).

Skoro powód sprzedał Skarbowi Państwa swoją nieruchomość umową z dnia 15 października 1987 r., zawartą na podstawie art. 8 u.g.g., to ta okoliczność dostatecznie legitymuje go do wystąpienia z wnioskiem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, a o tym, czy roszczenie z art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. w zw. z art. 136 u.g.n. mu przysługuje, orzeknie uprawniony organ administracji.

Zgodnie z art. 229 u.g.n., roszczenie, o którym mowa w art. 136 ust. 3 u.g.n. nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami (1 stycznia 1998 r.) nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej. Nieruchomość sprzedana przez powoda Skarbowi Państwa została oddana przez nowego właściciela w użytkowanie wieczyste umową zawartą 20 czerwca 1991 r., a zatem przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. W tej sytuacji, w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, niezależnie od konieczności oceny przesłanek określonych w art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. w zw. z art. 136 u.g.n., organ administracji musiałby uwzględniać także przesłankę z art. 229 u.g.n., jako istotną dla wyniku postępowania w sprawie. Wiążąca ocena ważności umowy cywilnoprawnej należy jednak nie do organów administracji, lecz do sądów powszechnych, a skoro o wyniku postępowania w sprawie administracyjnej ma zadecydować ustalenie, że nieruchomość, której dotyczy żądanie zwrotu została oddana w użytkowanie wieczyste na podstawie ważnie zawartej umowy, to powód ma interes prawny w zgłoszeniu powództwa zmierzającego do ustalenia, czy umowa oddania gruntu w użytkowanie wieczyste została ważnie zawarta. Odmienna ocena interesu prawnego powoda decydującego o dopuszczalności zgłoszenia żądania prowadzi do zarzucanego naruszenia art. 189 k.p.c.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Apelacyjny powziął wątpliwość wyrażoną w zagadnieniu prawnym przedstawionym do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu. Podniósł, że wykładnia i stosowanie art. 47 ust 4 u.g.g. i art. 69 ust 1 u.g.g. w aspekcie sankcji, jaką należy łączyć z naruszeniem obowiązków wynikających z tych unormowań budzi kontrowersje w judykaturze. W jednych orzeczeniach wyrażane jest stanowisko, że umowa na mocy której nieruchomości została oddana w użytkowanie wieczyste z naruszeniem powinności zwrotu tego gruntu na rzecz poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego nie jest z tego względu nieważna. Zawarcie jej z naruszeniem tych unormowań może uzasadniać tylko odpowiedzialność odszkodowawczą (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 1987 r., III CZP 19/87, OSNC 1988, nr 7-8, poz. 96, z dnia 21 czerwca 2007 r. IV CSK 81/07, OSNC - ZD 2008, nr 2, poz. 40 i z dnia 9 grudnia 2008 r., II CSK 275/08 nie publ.).

W innych zaś wyrażane jest zapatrywanie, że art. 47 ust. 4 statuujący zakaz użycia nieruchomości wywłaszczonej na inne cele niż określone w decyzji o wywłaszczeniu, gdy nieruchomości może być zwrócona na podstawie przewidzianej w art. 69 u.g.g., jest przepisem bezwzględnie obowiązującym i czynność prawna, która została dokonana z naruszeniem tego zakazu stosownie do art. 58 § 1 k.c. jest nieważna (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2008 r. III CSK 19/08, OSNC – ZD 2009, nr 1, poz. 19, z dnia 8 sierpnia 2001, I CKN 1102/98 i z dnia 15 lutego 2002 r., III CKN 543/00 nie publ.).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 390 § 1 zd. 1 k.p.c. jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd może przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, odracząc rozpoznanie sprawy. Zawarte w przytoczonym przepisie wymagania, którym powinno odpowiadać zagadnienie prawne zostały dookreślone w judykaturze. Przede wszystkim musi budzić ono poważne wątpliwości, bowiem zwykle wątpliwości sąd drugiej instancji obowiązany jest rozwiązywać we własnym zakresie (por. np. postanowienie SN z 12 października 2005 r., III CZP 68/05, nie publ.). Utrwalony jest pogląd, że zagadnienie prawne zasługuje na

rozstrzygnięcie w drodze uchwały między innymi wtedy, gdy ma charakter poważny i wywołuje rozbieżność w judykaturze. W żadnym wypadku rolą Sądu Najwyższego nie jest dokonywanie prostej wykładni prawa. Kompetencja przewidziana w art. 390 k.p.c. ingeruje w niezawisłość sędziowską, ponieważ uchwała wiąże sądy orzekające w danej sprawie.

Przedstawienie zagadnienia jest niedopuszczalne, gdy stanowisko sądu drugiej instancji jest pozbawione wątpliwości, a sądowi „pytającemu” w istocie nie chodzi o ich wyjaśnienie, lecz o nadanie legitymacji zaprezentowanemu pogładowi (por. postanowienia Sądu Najwyższego z 13 dnia czerwca 2006 r., II UZP 6/06, nie publ. i z dnia 10 lutego 2006 r., III CZP 1/06 nie publ.). Przedstawione wątpliwości należy sformułować i umotywić w sposób usprawiedliwiający wahania sądu w opowiedzeniu się za określoną koncepcją prawną spośród mogących wchodzić w rachubę różnych rozwiązań (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2005 r., III CZP 97/05 nie publ.).

Sąd przedstawiający do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powinien więc uzasadnić, na czym polegają jego wątpliwości i dlaczego uważa je za poważne oraz wykazać, że pozostają w związku przyczynowym z rozstrzygnięciem sprawy. Podkreślić należy, że muszą to być własne poglądy sądu; nie jest więc wystarczające ograniczenie się do zaprezentowania stanowiska innych sądów (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2010 r., III CZP 32/10, nie publ.; z dnia 29 października 2009 r., III CZP 79/09, nie publ.; z dnia 24 lutego 2009 r., III CZP 144/08, nie publ. i z dnia 14 grudnia 2007 r., III CZP 116/07, nie publ.).

Jak wynika z powyższych uwag, w wyroku z dnia 4 marca 2011 r. (I CSK 39/11) Sąd Najwyższy w wyniku wykładni prawa rozstrzygnął, że na drodze administracyjnej podlega rozpoznaniu wynikające z art. 136 ust. 3 u.g.n., roszczenie o zwrot nieruchomości bez względu na to, iż w okresie obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości nastąpiła umowna sprzedaż tej nieruchomości Skarbowi Państwa, który umową z dnia 20 września 1991 r. oddał ją w użytkowanie wieczyste pozwanej Spółdzielni, oraz że powód ma interes prawny w rozumieniu art. 189 k.p.c. w ustaleniu nieważności tej umowy.

Wyraził także pogląd prawny, że sąd powszechny nie może się wypowiadać o tym, czy po stronie powoda występuje to roszczenie, nawet pośrednio, czyniąc z samodzielnie przeprowadzonej oceny tej okoliczności przesłankę rozstrzygnięcia decydującą o wyniku postępowania w sprawie. W końcu przesądził, że ocena ważności umowy z dnia 20 września 1991 r., należy tylko do kompetencji sądu powszechnego. Niewątpliwie natomiast nie wypowiedział się w kwestii, czy i z jakimi przepisami jest ona sprzeczna (art. 398²⁰ k.p.c.).

Według powszechnie przyjmowanego poglądu do oceny ważności czynności prawnej stosuje się stan prawny z chwili jej podejmowania. Jest to zgodne z ogólną zasadą prawa międzyczasowego, według której miarodajny dla oceny określonego zdarzenia jest stan prawny obowiązujący w chwili jego zaistnienia (*tempus regit actum*), co oznacza, że nowa ustawa nie powinna być stosowana do oceny skutków (negatywnych albo pozytywnych) zdarzeń prawnych, które nastąpiły przed jej wejściem w życie. Regułę tę uzasadnia konieczność poszanowania praw nabytych, a także - co najważniejsze - stworzenie w społeczeństwie zaufania do obowiązującego ustawodawstwa, aby każdy mógł ze spokojem według tego ustawodawstwa swe sprawy urządzać i swym postępowaniem kierować bez obawy, iż wsteczne działanie nowej ustawy jego plany pokrzyżuje i zamierzenia udaremni.

Według stanu prawnego obowiązującego w czasie zawarcia przez Skarb Państwa umowy z dnia 20 czerwca 1991 r. o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste pozwanej Spółdzielni, nieruchomość wywłaszczona lub jej część podlegała zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego na jego wniosek, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu (art. 69 ust. 1 u.g.g.). Wywłaszczenie nieruchomości polegało natomiast na odjęciu lub ograniczeniu w drodze decyzji prawa własności lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości (art. 47 ust. 1 u.g.g.).

Sprzedaż nieruchomości na podstawie art. 8 u.g.g. nie powodowała takich samych skutków, jakie wywoływała na podstawie art. 6 ustawy z 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 31, poz. 138 ze zm). Umowa zawarta wskutek podjęcia przed wszczęciem ewentualnego postępowania wywłaszczeniowego rokowań, stanowiła

zwykłą umowę cywilnoprawną, a nie „umowę wywłaszczeniową”, której dotyczył art. 6 ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r. W uchwale składu powiększonego z dnia 24 września 1992 r., III AZP 11/92, (OSN 1993, nr 6, poz. 93) Sąd Najwyższy przekonywująco wyjaśnił tę kwestię.

Treść art. 46 ust. 1 u.g.g. (oznaczenie według tekstu jednolitego) przesądzała, że wywłaszczenie występowało, jeżeli cele publiczne nie mogły być zrealizowane w inny sposób niż przymusowe odjęcie nieruchomości, która nie została nabyta w drodze umowy. Wyjątkowość instytucji wywłaszczenia na gruncie już tej ustawy wynikała także, np. z unormowania zawartego w art. 49 ust. 1 u.g.g. dopuszczającego wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego tylko w wypadku, w którym nie było możliwości nabycia nieruchomości w drodze umowy.

Wyjątkowe przepisy nie mogą być interpretowane rozszerzająco, tylko ściśle. Zarówno z treści art. 47 ust. 1 u.g.g., jak i art. 69 ust. 1 u.g.g. wprost wynika, że na gruncie tego stanu prawnego wywłaszczenie to „odjęcie” uprawnionemu prawa rzeczowego decyzją. Mając na uwadze także dalsze argumenty podniesione w uchwale z dnia 24 września 1992 r., III AZP 11/92 należało dojść do wniosku, że nie budzi wątpliwości pogląd, że jeżeli poprzedni właściciel zbył nieruchomość w drodze umowy na rzecz Skarbu Państwa w czasie obowiązywania ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości dla celu, który dawałby podstawę do wywłaszczenia nieruchomości, to późniejsze jej zbycie, czy oddanie w użytkowanie wieczyste w czasie obowiązywania tej ustawy innemu podmiotowi, tj. na inny cel, z pominięciem zawiadomienia poprzedniego właściciela lub jego następcy, aby złożyli oświadczenie w przedmiocie jej zwrotu, nie było sprzeczne z prawem. W takim bowiem wypadku jej zbycie, czy też oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste pozostawało poza hipotezami art. 47 u.g.g. i art. 69 ust., 1 u.g.g. Na marginesie zauważyć należy, że występujący w sprawie przypadek nie jest także objęty hipotezą art. 136 ust., 3 u.g.n., w którym wprost mowa o nieruchomości, która „stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu”.

W tym stanie rzeczy należało odmówić podjęcia uchwały, gdyż po pierwsze rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia nie miało bezpośredniego znaczenia

dla wyniku sprawy, a po wtóre Sąd Apelacyjny w zasadzie nie uzasadnił w sposób wyżej zasygnalizowany stanowiska wyrażonego w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 1987 r., III CZP 19/87 i z dnia 21 czerwca 2007 r., IV CSK 81/07. Na marginesie w związku z nim można zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 kwietnia 2008 r., K 6/05, (OTK 2008 nr 3 poz. 41) wyjaśnił, że art. 21 ust. 2 Konstytucji nakłada obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia”. Następnie jednak wskazał, że „tak bezwzględnie sformułowany obowiązek odnosi się jednak tylko do ustawodawstwa wywłaszczeniowego, które zostaje ustanowione na gruncie obowiązywania obecnej Konstytucji. Nie formułowały go natomiast wcześniejsze przepisy konstytucyjne, a zasada zwrotu miała jedynie rangę ustawową”

Z tych względów orzeczono, jak w sentencji.