



Sygn. akt IV CSK 229/11

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 lutego 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa I. G.  
przeciwko Gminie Miasta G.  
z udziałem Prokuratora Prokuratury Rejonowej  
o uzgodnienie treści ksiąg wieczystych,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 16 lutego 2012 r.,  
skargi kasacyjnej powódki  
od wyroku Sądu Okręgowego  
z dnia 24 marca 2010 r.,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od powódki na rzecz  
pozwaney kwotę 900 (dziewięćset) zł tytułem kosztów  
postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 24 marca 2010 r. Sąd Okręgowy oddalił apelację powódki I. G. od wyroku Sądu pierwszej instancji oddalającego jej powództwo przeciwko Gminie Miasta G. o uzgodnienie treści księgi wieczystej KW nr „x” z rzeczywistym stanem prawnym. Powódka domagała się dokonania uzgodnienia przez odłączenie z tej księgi działek o nr 13, 14, 15, 24, 38 i przeniesienie ich do nowo utworzonej księgi wieczystej oraz wpisanie powódki jako właścicielki tej nieruchomości, alternatywnie poprzez wpisanie powódki w dziale II księgi wieczystej KW „x” w odniesieniu wskazanych działek w miejsce ujawnionej jako właściciel Gminy Miasta G. Ponadto powódka wносиła o uzgodnienie treści księgi wieczystej nr KW „y” z rzeczywistym stanem prawnym poprzez wpisanie jej w miejsce ujawnionej jako właściciel Gminy Miast G. W toku postępowania powódka rozszerzyła swoje powództwo o żądanie uzgodnienia treści księgi wieczystej KW nr „x” z rzeczywistym stanem prawnym poprzez nakazanie wykreślenia z niej – w odniesieniu do działek o nr 13, 14, 15, 24, 38 – wpisanej jako właściciel Gminy Miasta G. i nakazanie wpisania w to miejsce powódki, ewentualnie poprzez nakazanie wpisania powódki jako współwłaścicielki w takiej części, jaka wynika ze stosunku wielkości działek nr 13, 14, 15, 24, 38 do wielkości wszystkich działek wpisanych w tej księdze oraz nakazanie wpisania Gminy Miasta G. jako współwłaścicielki, w takiej części co do udziału we współwłasności, jaka wynika ze stosunku wielkości wszystkich działek wpisanych w tej księdze do wielkości działek numer 13, 14, 15, 24, 38 lub poprzez nakazanie wykreślenia z tej księgi wieczystej działek o powyższych numerach. Rozszerzone powództwo wyłączono do odrębnego rozpoznania, a następnie nową sprawę połączono do wspólnego rozpoznania ze sprawą, z której wcześniej powództwo to wyłączono. Pozwana wносиła o oddalenie powództwa.

Sąd I instancji ustalił, że sporna nieruchomość stanowiła własność powódki od dnia 4 maja 1961 r., obejmowała wówczas działki nr 21 oraz 36/2 i była zapisana w księdze wieczystej KW „y”. W 1979 r. powódka podjęła decyzję o wyjeździe na pobyt stały do Republiki Federalnej Niemiec. W związku z tym zrzekła się w dniu 27 lutego 1979 r. w formie aktu notarialnego prawa własności nieruchomości, gdyż było to niezbędne dla uzyskania zezwolenia ówczesnych

władz PRL na wyjazd z kraju. Zgoda na zrzeczenie się własności nieruchomości została wyrażona przez Wiceprezydenta Miasta G. w dniu 19 lutego 1979 r. w formie decyzji administracyjnej. Działka nr 21 uległa podziałowi na szereg mniejszych działek o obowiązującej od 1988 r. numeracji 13, 14, 15, 24 i 38. Decyzjami z dnia 27 grudnia 1993 r. Wojewoda stwierdził nieodpłatne nabycie z mocy prawa własności tych działek przez Gminę G. W dniu 2 lutego 1994 r. działki odłączono z księgi wieczystej nr „y” przenosząc je do księgi o numerze „x”. Powyższe działki uległy dalszym podziałom. Również co do działki nr 36/2 (od 1988 r. noszącej nr 2) Wojewoda stwierdził jej nabycie w drodze komunalizacji przez Gminę G. Także ta działka była następnie dzielona. Działki o nr 15 i nr 2/9 zostały w dniu 31 grudnia 2004 r. zbyte na rzecz Infrastruktury Wodociągowo-Kanalizacyjnej Spółki z o.o. w G., a działka nr 2/1 w 1997 r. została oddana w użytkowanie wieczyste na rzecz K. E. S.A. w G. (aktualnie: E. O. S.A. w G.). Te trzy działki przeniesiono do innych ksiąg wieczystych.

Powódka argumentowała, że zrzeczenie się przez nią własności nieruchomości było nieważne, z uwagi na niewyrażenie przez Skarb Państwa zgody we właściwej formie – to znaczy w formie aktu notarialnego.

Pozwana broniła się wskazując, że od 1962 r., kiedy ustawodawca uzależnił od zgody Skarbu Państwa, reprezentowanego przez odpowiednią radę narodową, nabycie przez Skarb Państwa nieruchomości, której właściciel się zrzekł, aż do połowy lat 90-tych XX w. przyjmowano, iż zgoda organu, o której mowa w art. 179 k.c. wyrażana była w formie decyzji administracyjnej. Ta forma akceptowana była przy dokonywaniu wpisów w księgach wieczystych. Późniejsza zmiana interpretacji, na którą powołuje się powódka, nie może, zdaniem pozwanej, mieć wpływu na ocenę ważności czynności prawnej dokonywanej w okresie kiedy powyższy pogląd jeszcze nie funkcjonował.

Niezależnie od tego pozwana wskazała, że w dniu 22 sierpnia 2007 r. Prezydent Miasta G. wyraził zgodę na zrzeczenie się przez powódkę nieruchomości w formie aktu notarialnego, a ponadto podniosła zarzut zasiedzenia nieruchomości.

Sąd Rejonowy przyjął, że zgoda organu administracji publicznej przewidziana w art. 179 k.c., obowiązującym w chwili składania przez powódkę oświadczenia o zrzeczeniu się własności nieruchomości, stanowi zgodę osoby trzeciej w rozumieniu art. 63 k.c. i - zgodnie z wymaganiami art. 63 § 2 k.c. - powinna zostać wyrażona w formie aktu notarialnego. Zwrócił uwagę, że niezachowanie wymaganej formy udzielenia zgody skutkowało bezskutecznością zrzeczenia się przez powódkę prawa własności przedmiotowych nieruchomości do czasu wyrażenia takiej zgody w formie aktu notarialnego, a nie jej nieważnością. Dopiero odmowa wyrażenia zgody spowodowałaby nieważność czynności zrzeczenia się własności nieruchomości. Sąd pierwszej instancji uznał, że zrzeczenie się przez powódkę własności nieruchomości stało się skuteczne z chwilą notarialnego wyrażenia na nie zgody przez Prezydenta Miasta G. w dniu 22 sierpnia 2007 r. W ocenie Sądu nie wystąpiły okoliczności wyłączające możliwość następczego udzielenia zgody, Skarb Państwa przez wiele lat był traktowany jako właściciel nieruchomości podobnie jak jego następczyni – pozwana Gmina. Zgoda wywarła skutek wsteczny.

W apelacji powódka zakwestionowała pogląd, że złożenie przez pozwaną oświadczenia o wyrażeniu zgody na zrzeczenie się przez powódkę nieruchomości było możliwe po usunięciu z systemu prawnego art. 179 k.c., po znacznym upływie czasu i w zmienionej sytuacji prawnej powódki.

Sąd Okręgowy podzielił ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji. Dodatkowo ustalił, że w dniu 22 stycznia 2010 r. oświadczenie o wyrażeniu zgody na zrzeczenie się przez powódkę własności nieruchomości złożył w imieniu Skarbu Państwa Prezydent Miasta G. Sąd odwoławczy zaakceptował w większości poglądy prawne Sądu Rejonowego, z tym, że zakwestionował skuteczność zgody na zrzeczenie się przez powódkę własności nieruchomości udzielonej przez Prezydenta Miasta G. w dniu 22 sierpnia 2007 r., uznając, że była ona złożona przez Gminę Miasta G., a nie przez Skarb Państwa. Zdaniem Sądu Okręgowego prawidłowa była zgoda wyrażona w formie aktu notarialnego w dniu 22 stycznia 2010 r., nie zachodziły bowiem wskazywane przez powódkę okoliczności wyłączające możliwość udzielenia następczej zgody na zrzeczenie się własności rzeczowej nieruchomości. Dopuszczalność i skutki tego oświadczenia należało

oceniać na podstawie stanu prawnego obowiązującego w czasie, kiedy zostało złożone oświadczenie przez powódkę.

Od powyższego wyroku powódka wniosła skargę kasacyjną opartą na obydwu podstawach z art. 398<sup>3</sup> § 1 k.p.c. Zarzuciła naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, poprzez uchybienie art. 378 § 1 k.p.c. polegające na nierozpoznaniu zarzutu apelacji dotyczącego niewłaściwego zastosowania art. 179 § 1 k.c. do oświadczenia złożonego przez pozwaną w toku sporu (22 sierpnia 2007 r.) pomimo uchylenia przepisu, który stanowił podstawę uprawnienia do wyrażenia zgody. Ponadto skarżąca podniosła ewentualny zarzut naruszenia prawa materialnego dotyczący niewłaściwego zastosowania art. 179 § 1 oraz art. 179 § 1 i 2 k.c. poprzez przyjęcie, że mimo uchylenia tego przepisu oraz mimo znacznego upływu czasu i zmiany sytuacji prawnej powódki oświadczenia Prezydenta Miasta G. z dnia 22 stycznia 2010 r. stanowiło skuteczne wyrażenie zgody na zrzeczenie się przez powódkę własności nieruchomości.

We wnioskach powódka domagała się uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi II instancji, a także pozostawienia temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach procesu; ewentualnie uchylenia zaskarżonego wyroku i orzeczenia co do istoty sprawy, poprzez uwzględnienie powództwa w całości oraz zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Pozwana wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie na jej rzecz od powódki kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

W istocie zarzuty skargi zgłoszone w ramach obydwu podstaw z art. 398<sup>3</sup> § 1 k.p.c. dotyczą tego samego zagadnienia, to znaczy dopuszczalności potraktowania jako skutecznego oświadczenia o wyrażeniu zgody na zrzeczenie się przez powódkę własności nieruchomości, złożonego po upływie 30 lat od momentu, kiedy powódka zrezygnowała z prawa własności i w zupełnie odmiennych realiach ustrojowych. Zarzut formułowany w ramach podstawy naruszenia przepisów prawa

procesowego odnosi się wprawdzie do oświadczenia złożonego przez pozwaną w 2007 r., natomiast zarzuty naruszenia prawa materialnego – do oświadczenia złożonego przez Skarb Państwa w 2010 r., jednak istota materialnoprawnych przesłanek, do których odwołuje się skarżąca jest w obu wypadkach identyczna. Zarzut naruszenia art. 378 § 1 k.p.c. nie może jednak prowadzić do rozważań związanych z prawidłowością zastosowania art. 179 k.c., opiera się bowiem na twierdzeniu, że Sąd Okręgowy nie rozważył zgłoszonego w apelacji zarzutu naruszenia wskazanego przepisu. Jego ocena wymaga więc zbadania, czy Sąd odwoławczy zarzut ten omówił. Z uzasadnienia wynika, co przyznaje powódka, że Sąd Okręgowy ocenił oświadczenie wskazywane w apelacji (oświadczenie z 2007 r.) jako pozbawione znaczenia, ponieważ złożone zostało przez niewłaściwy podmiot. Tym samym bezprzedmiotowe było rozważanie wpływu uchylenia art. 179 k.c. na skuteczność oświadczenia, skoro problem ten powstawał jedynie w wypadku, kiedy zgodę wyraziłby podmiot upoważniony w świetle tego przepisu.

Skarżący argumentuje dalej, że - mimo braku skonkretyzowanego zarzutu, Sąd Okręgowy powinien był poddać ocenie wskazane zagadnienie materialnoprawne w ramach badania oświadczenia Skarbu Państwa z 2010 r., które uznał za skuteczne. Stanowisko skarżącego jest słuszne, jednakże zarzucane uchybienie procesowe mogłoby uzasadniać uchylenie zaskarżonego wyroku tylko wówczas, gdyby miało wpływ na wynik sprawy. W rozpatrywanym wypadku taki wpływ nie zachodził, ponieważ żadne z oświadczeń złożonych w formie aktu notarialnego, które uznawane były przez Sądy orzekające za skuteczne wyrażenie zgody na zrzeczenie się własności nieruchomości przez powódkę, nie wywołało skutku w postaci przejścia własności tej nieruchomości na Skarb Państwa.

Problematyka skutków prawnych zrzeczenia się własności nieruchomości w okresie obowiązywania art. 179 k.c. w brzmieniu wymagającym wyrażenia zgody na tą czynność przez Skarb Państwa była przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego nie tylko w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2002 r. (IV CKN 1325/00, Lex nr 53149), ale ponadto w uzasadnieniach dwóch późniejszych wyroków z dnia 28 stycznia 2009 r. (IV CSK 333/08, Lex nr 527128) i z dnia 8 lipca 2011 r. (IV CSK 532/10, Lex nr 897953). O ile w pierwszej z wymienionych spraw okoliczności faktyczne znacznie odbiegały od rozważanych obecnie (zrzeczenie

dotyczyło prawa użytkowania wieczystego gruntu i własności budynków, a dokonała go państwowa osoba prawna w 1993 r., kiedy w doktrynie prezentowany był już pogląd o konieczności wyrażenia zgody na zrzeczenie w formie aktu notarialnego), o tyle w obydwu późniejszych sprawach okoliczności zrzeczenia były bliźniaczo podobne do tych, jakie wystąpiły w sprawie rozpatrywanej obecnie – oświadczenia składane były przez osoby fizyczne w związku z zamiarem wyjazdu do Republiki Federalnej Niemiec na przełomie lat 70-tych i 80-tych XX w., kiedy za prawidłową formę wyrażenia zgody na tę czynność uważano powszechnie decyzję administracyjną. Argumentacja przytoczona w obydwu sprawach uwzględniała i akceptowała stanowisko przyjęte w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2002 r., zwracała jednak uwagę na odmienny kontekst prawny zdarzeń, które miały miejsce ponad 10 lat wcześniej. Sąd Najwyższy wskazał, że art. 179 k.c., który utracił moc obowiązującą z dniem 15 lipca 2006 r. na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r. (K 9/04, OTK-A 2005/3/24), w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 grudnia 1996 r. uzależniał skuteczność zrzeczenia się własności nieruchomości od wyrażenia zgody na tę czynność przez właściwy organ prezydium powiatowej (miejskiej) rady narodowej. Według podstawowych zasad międzyczasowego prawa cywilnego zdarzenie prawne należy oceniać na podstawie stanu prawnego, który obowiązywał w chwili, kiedy zdarzenie to miało miejsce. Wobec tego przesłanki, ważność i skuteczność zrzeczenia się własności nieruchomości podlegają badaniu według prawa wiążącego w chwili złożenia przez właściciela nieruchomości oświadczenia woli o zrzeczeniu się jej własności. Artykuł 179 § 1 k.c., ustanawiając obowiązek uzyskania zgody organu administracji na zrzeczenie nie wskazywał formy, w jakiej zgoda ta powinna być wyrażona. Reguły stosowania tego przepisu wykształciły się w drodze jego wykładni i praktyki stosowania i miały oparcie w poglądach doktrynalnych. W okresie, kiedy powódka składała oświadczenie jednolite i powszechne było stanowisko, że zgoda organu państwowego, o której stanowił art. 179 § 1 k.c. wyrażana była w formie decyzji administracyjnej, a więc w takiej formie, w jakiej wyraził ją Wiceprezydent Miasta G. w dniu 19 lutego 1979 r. Pogląd taki prezentowały autorytety: J. Majorowicz - Kodeks cywilny, Komentarz tom 1, Warszawa 1972 r., s. 484; S. Breyer -

Przeniesienie własności nieruchomości, Warszawa 1966, s. 171; Z. K. Nowakowski - Prawo rzeczowe. Zarys wykładu Warszawa 1969 r. s. 95; J. S. Piątkowski - System prawa cywilnego t. II Ossolineum 1977 s. 359; Z. Radwański - System prawa cywilnego tom I Ossolineum 1985 s. 582; E. Skowrońska - Kodeks cywilny. Komentarz t. I Warszawa 1997 s. 344. Takie też stanowisko przyjmował Sąd Najwyższy (por. uchwała z 8.09.1992 r. III CZP 89/92, OSNC 1993, nr 4, poz. 53) oraz autorzy „Wzorów aktów i innych dokumentów notarialnych” pod redakcją W. Chojnowskiego i A. Janeckiego, wydanie II, Warszawa 1975 r. Akceptował je Naczelny Sąd Administracyjny (por. wyrok z dnia 23 marca 1988 r. II SA 1517/87, ONSA 1988/1/43).

Zmiana koncepcji nastąpiła dopiero w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku, kiedy - w wyniku przekształceń ustrojowych - zaczęto inaczej postrzegać charakter działalności administracji państwowej, co doprowadziło do konkluzji, że organ administracji rządowej wyrażając zgodę na zrzeczenie się własności nieruchomości, nie działa w sferze imperium lecz występuje w sferze dominium, jako podmiot prawa cywilnego, a jego zgoda jest w rozumieniu art. 63 k.c., zgodą osoby trzeciej, a więc powinna zostać wyrażona w formie aktu notarialnego. Zmieniona interpretacja znalazła odzwierciedlenie w uzasadnieniu powoływanego przez Sądy orzekające wyroku Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2002 r. (IV CKN 1325/00) oraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 1995 r. I SA 2052/94 (ONSA 1997/2/61). Rozpatrując problem wpływu zmiany wykładni na ocenę czynności zdziałanych w okresie, kiedy przyjmowane było inne rozumienie danego przepisu i czynność dokonana została z zachowaniem reguł wówczas ocenianych jako prawidłowe i gwarantujące skuteczność, Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 lipca 2011 r. (IV CSK 532/10) zwrócił uwagę, że na funkcjonującą normę prawną składa się zarówno treść przepisu, jak i jego rozumienie w praktyce stosowania prawa. Zmiana dotychczasowej wykładni przepisu i jego nowe rozumienie podlega zasadzie *lex retro non agit*, ponieważ tworzy w istocie nową treść normy prawnej. Zmieniona interpretacja nie powinna prowadzić do nieważności lub bezskuteczności czynności prawnych dokonanych w czasie, gdy obowiązywało inne rozumienie przepisu, a czynność zdziałana została z jego poszanowaniem.



Sąd Najwyższy wskazał, że reguła przyjmująca działanie nowej wykładni na przyszłość dominuje w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Swoją ocenę wsparł przykładowo przytoczonymi judykataми obydwu Trybunałów. Odwołał się także do analogicznych poglądów wyrażanych przez Trybunał Konstytucyjny i przytaczanej przezeń argumentacji, że nadawanie mocy wstecznej nowej wykładni przepisu prawa, na podstawie którego doszło do nabycia określonego prawa, godzi w zasadę pewności prawa, zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem oraz w zasadę ochrony praw nabytych (przede wszystkim wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r. P 3/00, OTK 2000/5/138, zawierający także omówienie wcześniejszego orzecznictwa Trybunału). Wprawdzie powołana argumentacja odnosi się głównie do zmiany treści prawa wynikających z interwencji legislacyjnych, jednakże opiera się na poszanowaniu wartości, które zagrożone zostają również wówczas, kiedy zmiana treści prawa jest wynikiem przyjęcia odmiennych koncepcji interpretacyjnych.

Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego przeważa stanowisko, że pewność prawa wymaga, by w razie późniejszej zmiany przepisu prawa lub jego rozumienia, respektowane były czynności prawne podejmowane pod rządami poprzednio obowiązującego prawa i jego wykładni (np. wyrok z dnia 26 lipca 1991 r., I PRN 34/91, uchwałę składu siedmiu sędziów z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08, OSNC 2009/11/144 oraz wyrok z dnia 12 lutego 2010 r. I CSK 328/09, OSNC 2010/9/130 i cytowane tam orzecznictwo).

Powyższe wywody podziela także Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie. Ocenę skuteczności prawnej zrzeczenia się własności nieruchomości dokonanego przez powódkę w 1979 r. należy przeprowadzić z uwzględnieniem obowiązującej wówczas wykładni art. 179 k.c., przyjmowanej przez doktrynę i orzecznictwo. Zastąpienie tej wykładni, jak uczyniły to obydwie Sądy orzekające w niniejszej sprawie, interpretacją tego przepisu pochodzącą z okresu o 10 lat późniejszego, stanowiłoby zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu prawnego nieruchomościami i stabilności stosunków własnościowych. Zrzeczenie się przez powódkę prawa własności nieruchomości uznać więc należało za skuteczne już w chwili złożenia przez nią oświadczenia,

ponieważ zgoda na tę czynność wyrażona została w uznawanej wówczas za właściwą formie decyzji administracyjnej przez właściwy organ zanim powódka złożyła swoje oświadczenie.

W tym stanie rzeczy bezprzedmiotowe stało się rozważanie skuteczności następczej zgody udzielonej przez organ administracji w formie aktu notarialnego. Omawiane oświadczenia nie mogły już w żaden sposób wpłynąć na ukształtowany w 1979 r. stan prawny nieruchomości.

Z tych względów na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c., uprawniającego do oddalenia skargi kasacyjnej również wówczas, kiedy – pomimo błędnego uzasadnienia – zaskarżone orzeczenie odpowiada prawu, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego uzasadnia art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 99 k.p.c., art. 391 § 1 i art. 398<sup>21</sup> k.p.c. Wysokość zasądzonego wynagrodzenia wynika z § 2 ust. 1 i 2 w zw. z § 7 pkt 8 i § 12 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).