



Sygn. akt I CSK 400/13

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 maja 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)

SSN Jan Górowski

SSN Bogumiła Ustjanicz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa H. R.

przeciwko Miastu W. i Spółdzielni Mieszkaniowej W.

o ustalenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 28 maja 2014 r.,

skargi kasacyjnej pozwanego Miasta W.

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 28 lutego 2013 r.,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 19 kwietnia 2012 r., którym oddalono żądanie powódki o stwierdzenie nieważności umowy, w ten sposób, że stwierdził, iż umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste i ustanowienie hipoteki zawarta w dniu 23 grudnia 1999 r. pomiędzy Gminą W. a Spółdzielnią Mieszkaniową „W.” jest nieważna w części, w jakiej dotyczy nieruchomości składającej się z działki o numerze ewidencyjnym 41 z obrębku 6-11-04, o powierzchni 1373 m², dla której prowadzona jest księga wieczysta przez Sąd Rejonowy o wskazanym numerze oraz obciążył pozwanych obowiązkiem ponoszenia kosztów postępowania.

Podstawę rozstrzygnięcia stanowiły następujące ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego podzielone i przyjęte przez Sąd Apelacyjny:

Ostateczną decyzją z dnia 31 października 1975 r. Prezydent m. W. ustalił na rzecz Dyrekcji Inwestycji Spółdzielczych lokalizację osiedla mieszkaniowego wielorodzinnego na obszarze położonym w dzielnicy W., wyznaczonym wskazanymi ulicami.

Naczelnik Dzielnic „W.” decyzją z dnia 30 maja 1977 r. orzekł wywłaszczenie prawa własności J. G. w odniesieniu do nieruchomości o powierzchni 2 082 m², oznaczonej jako działka ewidencyjna nr 66, położona w W. przy ulicy K., stwierdzając że przeznaczona została, zgodnie z decyzją lokalizacyjną z dnia 31 października 1975 r., pod budowę osiedla „G.”. Decyzja stała się ostateczna z dniem 30 czerwca 1977 r. Wywłaszczona nieruchomość, objęta decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji przekazana została Spółdzielni Mieszkaniowej „W”. Obecnie składa się z dwóch działek: nr 41 o powierzchni 1 373 m² oraz części działki nr 62 o powierzchni 709 m².

Ośrodek Usług Inwestycyjnych złożył w dniu 27 grudnia 1988 r. wniosek o wydanie decyzji o użytkowaniu wieczystym gruntu wywłaszczonej nieruchomości na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej „W”.

Decyzją z dnia 23 czerwca 1998 r. Burmistrz Gminy W. odmówił zmiany decyzji z dnia 31 października 1975 r., uznając że inwestycja realizowana jest etapami, zgodnie z planem zagospodarowania.

Decyzją z dnia 3 sierpnia 1998 r. Wojewoda [...] stwierdził nabycie własności nieruchomości oznaczonej jako działka ewidencyjna nr 41 z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. przez Gminę W.

Uchwałą z dnia 10 listopada 1999 r. Zarząd Gminy W., w uwzględnieniu wniosku Spółdzielni Mieszkaniowej „W.” z dnia 14 października 1999 r., zdecydował o oddaniu tej Spółdzielni w użytkowanie wieczyste, w trybie bezprzetargowym, zabudowaną nieruchomość, która obejmowała również działkę nr 41. W dniu 23 grudnia 1999 r. zawarta została przez Gminę i Spółdzielnię, w formie aktu notarialnego, umowa o oddanie Spółdzielni gruntu w użytkowanie wieczyste i ustanowienie hipoteki. Gmina złożyła oświadczenie zawarte w § 2, że jest właścicielem niezabudowanej nieruchomości, obejmującej między innymi działkę o numerze 41, która jest wolna od hipotek, innych ograniczonych praw rzeczowych, ograniczeń w rozporządzaniu, praw i roszczeń osób trzecich oraz innych wad prawnych i nie toczy się postępowanie administracyjne, dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa ani przez Gminę. Prawo użytkowania wieczystego nabyte przez Spółdzielnię wpisane zostało w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości oznaczonej jako działka nr 41.

Decyzją z dnia 26 lutego 2007 r. Prezydent m. W., zgodnie z wnioskiem Spółdzielni z dnia 9 października 2004 r., ustalił warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie „zespołu zabudowy mieszkaniowej z garażami podziemnymi” na wskazanych nieruchomościach, również na działce nr 41.

Wnioskiem z dnia 20 kwietnia 2007 r. powódka oraz dziesięć innych osób, następców prawnych J. G., zażądali zwrotu nieruchomości wywłaszczonej na podstawie decyzji z dnia 30 maja 1977 r.

Spółdzielnia Mieszkaniowa „W.” zwróciła się w dniu 17 czerwca 2009 r. o wydanie pozwolenia na budowę zespołu zabudowy mieszkaniowej wraz z garażami podziemnymi także na działce nr 41, a następnie o przedłużenie terminu realizacji inwestycji. Przygotowała teren nieruchomości pod inwestycję, wykonała projekt budowlany i dokumentację projektową. Obecnie nieruchomość jest na etapie gromadzenia odpowiedniej dokumentacji.

Sąd Apelacyjny wskazał, że cel wywłaszczenia nieruchomości nie został osiągnięty przed upływem 10 lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja wywłaszczeniowa. Powódka nie została powiadomiona o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, nie złożyła wniosku o zwrot nieruchomości do momentu zawarcia umowy ustanowienia użytkowania wieczystego. Pomimo upływu siedmiu lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja o wywłaszczeniu, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości; wniosek o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji Spółdzielnia złożyła po upływie 30 lat.

Zgodnie z art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. u.g.n., poprzedni właściciel nieruchomości lub jego następcy prawni powinni być poinformowani przez właściwy organ administracji rządowej lub samorządowej o zajściu okoliczności uprawniających ich do żądania zwrotu nieruchomości, gdy zostanie powzięty zamiar użycia nieruchomości lub jej części na inny cel. Zmiana celu wykorzystania nieruchomości powinna być zaakceptowana przez byłego właściciela, chociażby milcząco. Skutkiem naruszenia zakazu objętego art. 136 ust. 1 u.g.n. jest nieważność czynności rozporządzenia nieruchomością. Zasada zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, jeżeli nie została użyta na określony cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną, jest konsekwencją art. 21 ust. 2 Konstytucji, na co wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01 (OTK z 2001 r., nr 7, poz. 216). Nietrafne było zatem stanowisko Sądu Okręgowego, że pozwani nie byli zobowiązani do poinformowania powódki o ewentualnym zajściu okoliczności objętych art. 137 u.g.n.

Sąd Apelacyjny nie podzielił poglądu Sądu pierwszej instancji, że przepis art. 208 u.g.n. jako *lex specialis* wyłącza stosowanie art. 136 u.g.n. i dlatego były właściciel lub jego spadkobiercy nie mogą nabyć roszczenia o zwrot nieruchomości, jeżeli podmiot wskazany w art. 208 ust. 1 u.g.n. nabył uprzednio prawo użytkowania wieczystego. Do czasu zawiadomienia byłego właściciela o zamiarze użycia nieruchomości na inny cel i umożliwienia mu złożenia wniosku o zwrot nieruchomości, potencjalne jego roszczenie było przeszkodą do realizacji

uprawnienia przewidzianego w art. 208 ust. 1 u.g.n. Złożone przez pozwaną Gminę oświadczenie w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, że nieruchomość jest wolna od praw i roszczeń osób trzecich oraz innych wad prawnych było nieprawdziwe, naruszało zasadę zaufania obywatela do Państwa i ustalonych przez niego zasad, skoro powódka nie została powiadomiona o możliwości odzyskania wywłaszczonej nieruchomości, termin określony w art. 136 ust. 5 u.g.n. nie rozpoczął biegu. Rozporządzenie nieruchomości uniemożliwiło powódce skorzystanie z przysługującego jej roszczenia.

Pozwane Miasto W. w skardze kasacyjnej powołało obie podstawy przewidziane w art. 398³ § 1 k.p.c. Naruszenie prawa materialnego połączyło z błędną wykładnią art. 58 § 1 k.c. w związku z art. 136 ust. 1 do 4 i art. 208 ust. 1 u.g.n. polegającą na przyjęciu, że mimo istnienia dwóch równoległych regulacji - art. 136 u.g.n. oraz art. 208 u.g.n. - potencjalne roszczenie powódki stanowiło przeszkodę w realizacji uprawnienia pozwanej Spółdzielni oraz podstawę do stwierdzenia nieważności umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, chociaż żaden przepis nie przewiduje wygaśnięcia uprawnienia Spółdzielni. Niezasadnie oświadczenie poprzednika prawnego pozwanego zawarte w § 2 umowy uznane zostało za niezgodne z prawdą i zasadami współżycia społecznego, stosownie do art. 58 § 2 w związku z art. 136 ust. 1 do 4 u.g.n. oraz za wypełniające przesłankę nieważności umowy. Niezastosowanie art. 2 w związku z art. 64 Konstytucji doprowadziło do nieuwzględnienia ochrony praw nabytych przez pozwaną Spółdzielnię, mimo że nie ma uregulowania wskazującego na wygaśnięcie uprawnienia Spółdzielni. Naruszenie art. 321 § 1 k.p.c., mające wpływ na wynik sprawy, polegało na stwierdzeniu nieważności umowy oddania gruntu w użytkowanie wieczyste i ustanowienia hipoteki, podczas gdy żądanie powódki dotyczyło umowy oddania gruntu w użytkowanie wieczyste w części, w jakiej dotyczyła działki nr 41, nie zaś całej nieruchomości objętej wymienioną księgą wieczystą. Skarżący domagał się uchylecia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wywłaszczenie, prowadzące do pozbawienia właściciela prawa własności do rzeczy, jest dopuszczalne, stosownie do art. 21 ust. 2 Konstytucji, jedynie wówczas,

gdy dokonywane jest na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Przepis ten określa granice dozwolonej ingerencji w prawo własności i pełni zarazem funkcję ochronną, zakazującą przekraczania tych granic. Przepisy określające zasady wywłaszczania nieruchomości zawarte w rozdziale czwartym działu trzeciego ustawy o gospodarce nieruchomościami uwzględniają te podstawowe założenia. Wykładnia przepisów ustawy powinna być zgodna z tak ukształtowaną ochroną prawa własności. Konsekwencją dozwolonego pozbawienia prawa własności nieruchomości jedynie na cel publiczny, określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest obowiązek użycia jej wyłącznie dla realizacji tego celu oraz obowiązek zwrotu nieruchomości poprzedniemu właścicielowi lub jego następcom prawnym, w wypadku, gdy nie zostanie wykorzystana na ten cel. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada zwrotu nieruchomości niewykorzystanej zgodnie z celem wywłaszczenia określonym w decyzji administracyjnej ma rangę konstytucyjną, wynikającą z treści art. 21 ust. 2 Konstytucji (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK 2011, nr 7, poz. 216 i z dnia 3 kwietnia 2008 r., K 6/05, OTK-A 2008, nr 3, poz. 4). Temu obowiązkowi odpowiada uprawnienie poprzedniego właściciela lub jego następców prawnych do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Problematyka zwrotu wywłaszczonych nieruchomości objęta została rozdziałem szóstym działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami i przepisy w nim zamieszczone, w brzmieniu obowiązującym w dacie zawarcia umowy oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, miały zastosowanie w sprawie, chociaż podstawą wywłaszczenia była ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1974 r. Nr 10 poz. 64 ze zm.), na co wskazał Sąd Najwyższy, w postanowieniu z dnia 29 czerwca 2001 r., III CZP 20/01 niepubl.). W art. 136 u.g.n. ustanowiony został zakaz użycia wywłaszczonej nieruchomości na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, chyba że poprzedni właściciel lub jego następca prawny nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości (ust. 1). Obowiązek zawiadomienia poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu i poinformowania ich o możliwości zwrotu tej nieruchomości objęty został ust. 2. Poprzedni właściciel lub

jego następcą prawny może żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli stała się zbędna, stosownie do art. 137 ust. 1 u.g.n., na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu (ust. 3). Uprawnienie do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części wygasa z upływem trzymiesięcznego terminu od dnia otrzymania przez poprzedniego właściciela lub jego następcę prawnego zawiadomienia o możliwości zwrotu nieruchomości (ust. 5). Zgodnie z art. 137 u.g.n. nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu jeżeli pomimo upływu siedmiu lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją celu albo utraciła moc decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a cel nie został zrealizowany. Odnosi się to również do części wywłaszczonej nieruchomości.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęte zostało, w ramach wykładni art. 47 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.; dalej – „u.g.g.”) dominujące zapatrywanie, że przez „użycie nieruchomości na inne cele” należy rozumieć nie tylko gospodarcze przeznaczenie nieruchomości i fizyczne jej wykorzystanie, ale także rozporządzenie nieruchomością w drodze czynności prawnej, w wyniku której własność przechodzi na inną osobę albo na inną osobę przechodzi prawo użytkowania wieczystego tej nieruchomości. Chodzi o takie rozporządzenie, które jest następstwem niewykorzystania nieruchomości zgodnie z celem wywłaszczenia, a skutkiem rozporządzenia jest niemożność takiego jej wykorzystania w przyszłości (por. wyroki: z dnia 8 sierpnia 2001 r., I CKN 1102/98, niepubl.; z dnia 15 lutego 2002 r., III CKN 543/00, niepubl.; z dnia 21 lipca 2008 r., III CSK 19/08, OSNC – ZD 2009, nr 1, poz. 19). Z uwagi na zbieżność w tym zakresie art. 47 ust. 4 u.g.g. z treścią art. 136 ust. 1 u.g.n. stanowisko to zachowało aktualność w obecnym stanie prawnym i podziela je również Sąd Najwyższy w rozpoznawanej sprawie. Określa ono sens zasady zakazu przeznaczania wywłaszczonej nieruchomości na inny cel i zarazem obowiązku jej zwrotu będący wyrazem konstytucyjnie ukształtowanej gwarancji (art. 21 ust. 2 Konstytucji), że wywłaszczenie jako wyjątek od reguły nieingerencji w prawo własności, nie może wykraczać poza treść (osnowę) decyzji administracyjnej lub umowy, stanowiącej

o pozbawieniu tego prawa. Intencją uregulowania art. 136 ust. 1 u.g.n. jest nie tylko uniemożliwienie swobodnego używania i dysponowania wywłaszczoną nieruchomością, ale także zapobieganie przedwczesnemu wywłaszczeniu, dużo wcześniejszemu, niż może zostać rozpoczęta realizacja założonej inwestycji. Zakaz ten ma charakter bezwzględny i nieograniczony w czasie, a jego konsekwencją jest przyznanie poprzednim właścicielom lub ich następcom prawnym prawa podmiotowego w postaci żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 1999 r., OPS 15/98, ONSA 1999, nr 3, poz. 75).

Zamiar użycia nieruchomości lub jej części na inny cel, objęty art. 136 ust. 2 u.g.n., odnosi się do sytuacji, w której cel wywłaszczenia nie został zrealizowany, a zatem powstał obowiązek jej zwrotu. Ustawa uzależnia wykonanie tego zamiaru od stanowiska poprzedniego właściciela lub jego następców prawnych. Jeżeli zostanie zgłoszone żądanie zwrotu w przewidzianym terminie, zamiar nie może być zrealizowany. Natomiast zgoda uprawnionej osoby, wyrażona wprost lub milcząco, pozwala na wykonanie zamiaru i jednocześnie powoduje wygaśnięcie uprawnienia do zwrotu nieruchomości. Oznacza to, że właściwy organ, określony w art. 4 pkt 9 u.g.n., ma obowiązek powstrzymania się z wykonaniem zamiaru do czasu zawiadomienia o nim oraz poinformowania poprzedniego właściciela lub jego następców prawnych o możliwości złożenia wniosku o zwrot nieruchomości i umożliwienia im podjęcia decyzji w tej kwestii. Obowiązek zawiadomienia poprzedniego właściciela o tym, że wywłaszczona nieruchomość stała się zbędna dla spełnienia celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu wywodzony był już w okresie obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z norm art. 47 ust. 4 i art. 69 u.g.g., jako naturalna konsekwencja powinności zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Wymaganie to jest wyrazem realności i skuteczności ochrony majątkowego prawa podmiotowego do zwrotu nieruchomości; ma imperatywny charakter. Inicjatywa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości należy do poprzedniego właściciela lub jego następców prawnych, ale podjęcie jej wymaga wiedzy o zaistniałej sytuacji, dającej sposobność wystąpienia z wnioskiem.

Organy dokonujące wywłaszczenia albo ich następcy prawni - nabycie przez gminę mienia ogólnonarodowego na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę pracowników samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191) nie jest objęte zakresem zwrotu „użyta na inny cel”, wskazanego w art. 136 ust. 1 u.g.n., z uwagi na ustawowy charakter tego nabycia oraz normę art. 9 tej ustawy - są zobowiązani podejmować czynności zmierzające do zapobieżenia aktom zadysponowania wywłaszczoną nieruchomością, zbędną dla realizacji celu wynikającego z decyzji o wywłaszczeniu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 sierpnia 2009 r., IV CSK 187/09, niepubl.). Niewykonanie tego obowiązku i użycie nieruchomości na inny cel we wskazanym rozumieniu, stanowi czynność sprzeczną z przepisami bezwzględnie obowiązującymi; nieważną stosownie do art. 58 § 1 k.c. Odmienny pogląd zawarty w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 1987 r., III CZP 19/97 (OSNC 1988, nr 7-8, poz. 96) i w wyroku z dnia 21 czerwca 2007 r., IV CSK 81/07 (OSNC-ZD, nr B, poz. 40) nie uwzględniał w miarodajny sposób charakteru ograniczeń prawa własności nabytego w drodze wywłaszczenia oraz ochrony uprawnienia do zwrotu nieruchomości mającej rangę konstytucyjną od dnia 17 września 1997 r. Nie ma znaczenia dla określenia skutków wadliwie podjętej czynności brak określenia ich w art. 136 u.g.n., skoro czynność stanowi umowę o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, mającą charakter cywilnoprawny.

Z wiążących w postępowaniu kasacyjnym ustaleń faktycznych Sądu Apelacyjnego wynika, że cel, który był przyczyną wywłaszczenia nieruchomości obejmującej działkę nr 41 nie został zrealizowany, a ani J.G., ani jej następcy prawni nie zostali zawiadomieni ani o możliwości zwrotu nieruchomości, ani o zamiarze użycia tej działki na inny cel, wyrażony w uchwale Zarządu Gminy W. z dnia 10 listopada 1999 r., ani poinformowani o możliwości jej zwrotu przed realizacją zamiaru. Przesłanki zwrotu nieruchomości zostały spełnione po upływie siedmiu lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości stała się ostateczna, a nie rozpoczęto prac związanych z realizacją celu wywłaszczenia, nie tylko do czasu podjęcia zamiaru rozporządzenia nią, ale do chwili obecnej.

Własność nieruchomości nabyta przez Skarb Państwa w drodze wywłaszczenia była ograniczona, w odniesieniu do sposobu korzystania z niej - użycia jej jedynie na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu - do rozporządzania nią oraz obowiązkiem zwrotu, jeżeli spełnione zostaną przesłanki przewidziane w art. 136 ust. 3 w związku z art. 137 ust. 1 u.g.n. i poprzedni właściciel lub jego następca prawny złoży, po uprzednim zawiadomieniu, wniosek o jej zwrot. Te ograniczenia i ich charakter powinny być rozważone przez właściwy organ przed powzięciem zamiaru użycia nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, o jakim mowa w art. 136 ust. 2 u.g.n.

Zgodnie z art. 208 ust. 1 u.g.n., w brzmieniu obowiązującym w dniu zawarcia umowy, nieruchomości w użytkowanie wieczyste oddaje się w trybie bezprzetargowym osobie spełniającej przesłanki w nim wskazane: uzyskanie do dnia 5 grudnia 1990 r. ostatecznej decyzji lokalizacyjnej lub pozwolenia na budowę oraz złożenie wniosku o oddanie nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub gminy przed dniem utraty ważności tych decyzji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 czerwca 2002 r., K 26/01 (OTK-A 2002, nr 4, poz. 40), określając charakter tego przepisu, wskazał, że zawiera on normę „uwłaszczeniową”, rozumianą jako stanowiącą kontynuację rozwiązań ją poprzedzających. Celem takiej normy jest generalne uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, ze względu na utrwalony stan faktyczny. Jego treść i usytuowanie wśród przepisów przejściowych, wskazują, że zawiera normę szczególną, dotyczącą uprawnień do nieruchomości Skarbu Państwa lub gminy określonej grupy posiadaczy tych nieruchomości.

Pierwowzorem tego przepisu był art. 88a ust. 1 u.g.g., dodany ustawą z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991 – 1995 oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 103, poz. 446 ze zm.), który przewidywał, że osoby prawne lub osoby fizyczne, które do dnia 5 grudnia 1990 r. uzyskały na działki budowlane, stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy, ostateczne decyzje lokalizacyjne, otrzymują te działki w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym. Przepis ten wprowadzony został w ramach zmian mających na celu uporządkowanie dotychczasowej gospodarki gruntami i nadaniu cech stałości

inwestycjom budowlanym, w interesie osób, które je podjęły. Świadczy o tym jego treść, w tym posłużenie się graniczną datą 5 grudnia 1990 r. Także w art. 208 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, podobnie, jak w innych przepisach, ustawodawca posłużył się wprost datą 5 grudnia 1990 r., dla powiązania wprowadzanych zmian ze zmianami dokonanymi w ustawie z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464), która w tej właśnie dacie weszła w życie, a w jej przepisach dokonano zasadniczych, wręcz ustrojowych zmian.

Uregulowanie to zawiera odstępstwa od reguł dotyczących zasad obowiązujących przy oddawaniu nieruchomości Skarbu Państwa lub gminy w użytkowanie wieczyste, a zatem powinno być ściśle interpretowane, przy uwzględnieniu jednak wykładni systemowej i funkcjonalnej. Stanowi środek ochrony osoby, która uzyskała uprawnienie do wzniesienia na nieruchomości obiektu budowlanego, przed realizacją przez właściciela nieruchomości, po wygaśnięciu stosunku zobowiązaniowego, jego praw właścicielskich do tego obiektu. Przyznaje pierwszeństwo interesom tej osoby przed interesami właściciela (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2003 r., II CK 52/02, niepubl.). Taka natura art. 208 ust. 1 u.g.n., podobnie jak art. 88a ust. 1 u.g.g., wskazuje na obowiązek Skarbu Państwa lub gminy oddania gruntu w użytkowanie wieczyste, którego korelatem jest roszczenie uprawnionej osoby o zobowiązanie właściciela nieruchomości do przyznania tego prawa do gruntu. Wynika to z ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego obejmującego wykładnię obu tych przepisów (por. uchwały: z dnia 11 marca 1994 r., III CZP 17/94, OSNC 1994, nr 10, poz. 185; z dnia 17 grudnia 1996 r., III CZP 122/96, OSNC 1997, nr 3, poz. 28; z dnia 7 maja 1998 r., III CZP 14/98, OSNC 1998, nr 11, poz. 173; składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2003 r., III CZP 87/02, OSNC 2003, nr 12, poz. 157 oraz wyroki: z dnia 30 stycznia 1997 r., III CKN 37/96, OSNC 1997, nr 5, poz. 66; z dnia 24 listopada 2000 r., V CSK 1214/00, OSNC 2001, nr 5, poz. 78; z dnia 24 czerwca 2009 r., I CSK 534/08, niepubl.).

Przepis art. 208 ust. 1 u.g.n. dotyczy nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub gminy, które mogły być oddane w użytkowanie wieczyste, to znaczy nieobciążonych prawami innych osób i na których mogła być realizowana

inwestycja objęta decyzją lokalizacyjną lub pozwoleniem na budowę. Uwłaszczeniowa istota roszczenia o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste nie może niweczyć prawa poprzedniego właściciela wywłaszczonej nieruchomości lub jego następców prawnych do odzyskania nieruchomości zbędnie wywłaszczonej, które ma bezwzględny i bezterminowy charakter, chroniony art. 21 ust. 2 Konstytucji, uwzględniony także w art. 138 u.g.n. Przemawia za tym stanowiskiem również ustawowe wyłączenie możliwości realizowania uprawnienia określonego w art. 136 ust. 3 u.g.n., przewidziane art. 229 u.g.n., które traktowane jest jako wyjątek od zasady zwrotu nieruchomości.

Żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma na celu odzyskanie prawa własności przez poprzedniego właściciela, a zatem prawa skutecznego erga omnes, w odniesieniu do którego nie jest dopuszczalne ustanowienie użytkowania wieczystego, skoro wywłaszczenie nie mogło dotyczyć nieruchomości Skarbu Państwa lub gminy. Nie ma podstaw do uznania trafności poglądu skarżącego, że prawo przyznane art. 208 ust. 1 u.g.n. wyłącza uprawnienie do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W sytuacji istnienia możliwości zgłoszenia żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nie powinno dojść do oddania jej w użytkowanie wieczyste na podstawie art. 208 ust. 1 u.g.n., ponieważ uprawnienie takie nie powstaje, bo uwłaszczenie nie może dotyczyć nieruchomości obciążonej prawem poprzedniego właściciela do jej zwrotu. Umowa o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości, zawarta na podstawie art. 208 ust. 1 u.g.n. z naruszeniem prawa poprzedniego właściciela do jej zwrotu, wskazanego w art. 136 ust. 3 u.g.n., jest nieważną, stosownie do art. 58 § 1 k.c. Złożenie przez przedstawiciela Gminy W. oświadczenia zawartego w § 2 umowy z dnia 23 grudnia 1999 r., niezgodnego z rzeczywistym stanem, stwierdzającego, że nieruchomość jest wolna od praw i roszczeń osób trzecich oraz innych wad prawnych, prawidłowo uznane zostało przez Sąd Apelacyjny za sprzeczne z powołanymi zasadami, co prowadziło do niezgodności z zasadami współzycia społecznego, wypełniającej przesłankę nieważności podjętej czynności prawnej. Zarzut naruszenia art. 58 § 2 k.c. w związku z art. 136 ust. 1 – 4 u.g.n., pomija to, że niezłożenie wniosku o zwrot nieruchomości przed zawarciem umowy spowodowane było niewykonaniem

obowiązku zawiadomienia i poinformowania następców prawnych byłego właściciela o możliwości wystąpienia z takim żądaniem.

Zaskarżony wyrok nie narusza art. 2 w związku z art. 64 Konstytucji i art. 208 u.g.n., niezależnie od niewłaściwie zredagowanej podstawy kasacyjnej, polegającej na niewskazaniu których norm art. 64 Konstytucji i art. 208 u.g.n. dotyczy zarzut. Ochrona praw nabytych, stosownie do art. 2 oraz uregulowania statuującego to prawo, stanowi jeden z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez niego prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmowane jest, że zasada ta odnosi się do oceny regulacji prawnych i polega na zakazie arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Nie oznacza jednak nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki, gdy wystąpią szczególne okoliczności, wskazujące na obiektywną potrzebę dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992, cz. I, s. 93 i z dnia 22 czerwca 1999 r., K5/99, OTK 1999, nr 5, poz. 100). Nie ma uzasadnienia pogląd, że ocena ważności konkretnej czynności prawnej, dokonywana przez sąd w postępowaniu cywilnym, nie może prowadzić do stwierdzenia jej nieważności, ponieważ prowadziłyby to do naruszenia ochrony praw nabytych, niezależnie od sposobu i podstawy ich nabycia. Rozstrzygnięcie sporu cywilnoprawnego jest konsekwencją wartościowania praw obu stron w ramach wykładni przepisów będących podstawą ich interesów, uwzględnia zatem również konstytucyjne zasady.

Związanie sądu przy wyrokowaniu żądaniem powoda określone w art. 321 § 1 k.p.c. będące wyrazem zasady dyspozycyjności, oznacza niedopuszczalność objęcia rozstrzygnięciem innych roszczeń niż zgłoszone w pozwie, stosownie do art. 187 § 1 pkt 1 k.p.c., lub w większym zakresie od wysuniętego (ponad żądanie), jeżeli przepis szczególny nie przewiduje odstępstw od tej reguły. Sformułowanie rozstrzygnięcia sądu w sposób odbiegający od dokonanego przez powoda, nie przekracza granic żądania, jeżeli jego treść zawiera wszystkie istotne elementy tego żądania, zgodne z intencją powoda (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia

14 grudnia 1976 r., IV CR 525/76, niepubl.; z dnia 28 czerwca 2007 r., IV CSK 115/07 niepubl.). Analiza treści żądania powódki i treści zaskarżonego wyroku nie daje podstaw do uznania, że doszło do naruszenia art. 321 § 1 w związku z art. 391 § 1 k.p.c.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.