

Sygn. akt III CZP 107/14

## **UCHWAŁA**

### **składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego**

Dnia 15 września 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Gudowski (przewodniczący)

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz

SSN Marian Kocon

SSN Anna Kozłowska (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

SSN Maria Szulc

SSN Kazimierz Zawada

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 15 września 2015 r.

przy udziale prokuratora Prokuratury Generalnej Wojciecha Kasztelana,

po rozstrzygnięciu zagadnienia prawnego przedstawionego

przez Rzecznika Praw Obywatelskich

we wniosku z dnia 27 listopada 2014 r.,

"Czy sąd cywilny może stwierdzić nieważność umowy sprzedaży nieruchomości (umowy ustanawiającej użytkowanie wieczyste), zawartej przed dniem 1 stycznia 1998 r., z tego tylko powodu, że narusza ona prawo poprzedniego właściciela do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, która stała się zbędna na cele publiczne?"

podjął uchwałę:

**Umowa sprzedaży wywłaszczonej nieruchomości oraz umowa ustanowienia użytkowania wieczystego na takiej nieruchomości**

nie są nieważne z powodu ich zawarcia z naruszeniem art. 69 ust. 1 i 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.).

## UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich, działając na podstawie art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.) w związku z art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) wniósł, w celu wyjaśnienia istniejących w orzecznictwie rozbieżności w wykładni 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 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.; dalej „u.g.g.”) w związku z art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.; dalej „u.g.n.”), o podjęcie uchwały stanowiącej rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przytoczonego na wstępie.

Wskazał, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysowała się rozbieżność w wykładni powołanych przepisów, przy czym, mimo zmiany stanu prawnego, nie pozostaje ona bez znaczenia, zważywszy że zgodnie z art. 233 u.g.n. nowe przepisy znajdują zastosowanie we wszystkich sprawach wszczętych, lecz niezakończonych ostateczną decyzją przed dniem jej wejścia w życie, to jest przed dniem 1 stycznia 1998 r. co oznacza, że sprawę wszczętą na podstawie art. 69 ust. 1 u.g.g. właściwy organ (starosta) prowadzi na podstawie art. 136 i nast. u.g.n., z uwzględnieniem art. 229 u.g.n. Art. 233 u.g.n. rozumiany w orzecznictwie sądów administracyjnych jako zakaz zwracania byłym właścicielom nieruchomości, których podmiot publiczny wyzbył się umownie przed dniem 1 stycznia 1998 r., stwarza wątpliwości interpretacyjne dotyczące tego, czy ogranicza możliwość badania ważności tych umów przez sąd cywilny. Powstaje więc zagadnienie dopuszczalności „odwrócenia skutków prawnych” takich umów w postępowaniu przed sądem powszechnym, co jest tym bardziej istotne, że orzecznictwo Sądu Najwyższego w tym przedmiocie nie jest jednolite. Sąd Najwyższy przyjmuje, że umowa zawarta z naruszeniem prawa byłego właściciela do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości zbędnej na cel, na który została wywłaszczona, jest nieważna na podstawie art. 58 § 1 k.c., i orzeczenia tej treści zapadały również w okresie obowiązywania art. 229 u.g.n., jak też, że umowa jest

ważna, a uprawnionemu przysługuje roszczenie odszkodowawcze, przy czym wsparciem dla tego poglądu jest art. 229 u.g.n. Rzecznik zwrócił także uwagę na potrzebę zajęcia jednoznacznego stanowiska co do kompetencji sądu powszechnego do samodzielnego ustalania w sprawach o ustalenie nieważności umowy lub o odszkodowanie, czy poprzedniemu właścicielowi przysługiwało roszczenie o zwrot nieruchomości, gdy rozstrzyganie w tym przedmiocie ustawodawca przekazał w całości na drogę postępowania administracyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Artykuł 47 ust. 4 u.g.g. stanowił, że nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na inne cele niż cele określone w decyzji o wywłaszczeniu, chyba że nie mogła być zwrócona w trybie określonym w art. 69 u.g.g., z braku zgody poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego, a art. 69 ust. 1 przewidywał że nieruchomość wywłaszczona lub jej część podlega zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego, na jego wniosek, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

W obecnym stanie prawnym zwrot wywłaszczonych nieruchomości uregulowany jest w rozdziale 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przesłanki prawa do zwrotu w obu ustawach zostały uregulowane bez istotnych różnic; w art. 136 i art. 137 u.g.n. doprecyzowano jedynie sposób postępowania organu prowadzący do zrealizowania prawa do zwrotu, skutki niezgłoszenia wniosku w określonym terminie, a w art. 137 zawarto przesłanki uznania nieruchomości za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, przy czym, na skutek kolejnych zmian ustawodawczych, obowiązkiem zwrotu objęto nie tylko nieruchomości wywłaszczone na podstawie decyzji administracyjnej, ale za takie uznano również nieruchomości przejęte na podstawie zdarzeń prawnych równoważnych wywłaszczeniu (art. 216 u.g.n.). Powołane we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich art. 229 i art. 233 u.g.n. mają charakter przepisów międzyczasowych.

Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego zajęтым na gruncie art. 47 ust. 4 i art. 67 ust. 1 u.g.g., przez użycie nieruchomości wywłaszczonej na inne cele niż określone w decyzji o wywłaszczeniu (art. 47 ust. 4) należało rozumieć

nie tylko jej gospodarcze przeznaczenie i fizyczne wykorzystanie, ale także rozporządzenie nieruchomością w drodze czynności prawnej, w wyniku której własność nieruchomości przechodziła na inną osobę. Rozporządzenie takie było następstwem niewykorzystania nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu i jego skutkiem stała się niemożność takiego wykorzystania nieruchomości w przyszłości (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 2001 r., I CKN 1102/98, „Izba Cywilna” 2002, nr 1, s. 52; z dnia 15 lutego 2002 r., III CKN 543/00, nie publ. oraz z dnia z dnia 21 lipca 2008 r., III CSK 19/08, OSNC-ZD 2009 nr A, poz. 19). Ten kierunek wykładni należy zaaprobować. Niewykorzystanie nieruchomości na cel wywłaszczenia, czyli jej zbędność na ten cel, skutkowało powstaniem po stronie wywłaszczonego właściciela prawa (uprawnienia o charakterze roszczenia) do domagania się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości tj. przeniesienia własności nieruchomości (art. 69 ust. 1 u.g.g.).

Przepisy ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości nie przewidywały, określonego wprost, obowiązku funkcjonariusza publicznego zawiadomienia wywłaszczonego właściciela lub jego następcy, że nieruchomość stała się zbędna na cel wywłaszczenia, lub że w związku ze zbędnością na ten cel zamierzone jest jej użycie na cel inny, oraz informowania o możliwości jej zwrotu. Istnienie obowiązku takiego działania funkcjonariusza z urzędu przesądzał jednak art. 47 ust. 4 u.g.g. (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2001 r., III CKN 20/99, nie publ., z dnia 10 sierpnia 2005 r., I CK 130/05, nie publ., z dnia 21 lipca 2008 r., III CSK 19/08, oraz uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 1999 r., OPS 15/98, ONSA 1999, nr 3, poz. 75), dopiero bowiem wiedza poprzedniego właściciela uzyskana na skutek zawiadomienia uzasadniała przypisanie właścicielowi inicjatywy realizacji roszczenia, wyrażającej się złożeniem wniosku o zwrot nieruchomości. Co prawda poprzedni właściciel mógł wiedzę w tym przedmiocie powziąć również w inny sposób, jednakże stan taki nie uchylał obowiązków funkcjonariusza wynikających z tego przepisu.

Kolejny obowiązek funkcjonariusza, zwrotu nieruchomości, w warunkach uzasadniających zwrot, ustawa wyrażała wprost.

W powołanych orzeczeniach Sąd Najwyższy stwierdził, że art. 47 ust. 4 w związku z art. 69 ust. 1 u.g.g. statuował ustawowy zakaz użycia nieruchomości na inne cele niż określone w decyzji o wywłaszczeniu, gdy nieruchomość podlegała zwrotowi, i była to norma imperatywna. W konsekwencji, czynność prawna dokonana z naruszeniem zakazu wynikającego z przepisu bezwzględnie obowiązującego jest, zgodnie z art. 58 § 1 k.c., nieważna. Pogląd o nieważności umowy zawartej z naruszeniem obowiązku zwrotu (art. 58 § 1 k.c.) został wypowiedziany również na gruncie art. 136 u.g.n. (por. wyroki SN z dnia 9 lipca 2009 r., III CSK 182/09, nie publ., i z dnia 28 maja 2014 r., I CSK 400/13, nie publ.). W licznych jednak orzeczeniach Sąd Najwyższy wskazywał, że umowa zawarta z naruszeniem obowiązków wynikających z art. 47 ust. 4 i art. 69 ust. 1 u.g.g. nie jest z tego powodu nieważna (m.in. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 1987 r., III CZP 19/87, OSNC 1988, nr 7-8, poz. 96 i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2007 r., IV CSK 81/07 OSNC-ZD 2008, nr B, poz. 40).

Poddając ocenie oba te stanowiska, należy podkreślić że art. 47 ust. 4 u.g.g. wyrażał co prawda zakaz użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji wywłaszczeniowej, jednakże to nie zakaz użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż cel wywłaszczenia lub naruszenie tego zakazu jest przedmiotem regulacji; przedmiot i podmiot stanowionej powołanym przepisem ochrony są inne. Rekonstrukcja normy prawnej zakodowanej w powołanym przepisie musi być dokonana w związku z art. 69 u.g.g., do którego ten przepis się odwołuje, przez co art. 47 ust. 4 nie może być traktowany jako wyrażający samoistnie tylko zakaz użycia nieruchomości wywłaszczonej na inny cel. Artykuł 47 ust. 4 wykładany łącznie z art. 69 ust. 1 uzasadnia twierdzenie, że hipoteza dekodowanej z nich normy wskazuje jako adresata Skarb Państwa albo gminę, a dyspozycja określa zachowanie tego adresata. Zachowanie to nie polega jednak na obowiązku przestrzegania zakazu użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż cel wywłaszczenia, a więc na powstrzymaniu się z takim jej użyciem, ale polega na obowiązku poinformowania byłego właściciela lub jego następcy o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości z powodu zbędności na cel wywłaszczania - co ma miejsce także

wtedy, gdy z powodu tej zbędności adresat normy zamierza nieruchomości sprzedać lub ustanowić prawo użytkowania wieczystego - oraz na obowiązku zwrócenia nieruchomości w razie wyrażenia takiej woli przez uprawnionego.

Tak zrekonstruowana norma wskazuje więc, że ustawa udzielała ochrony wywłaszczonemu właścicielowi i przysługującemu mu roszczeniu, nie wprowadziła natomiast ograniczenia kompetencji właściciela w wykonywaniu uprawnień wynikających z art. 140 k.c., to jest nie odjęła właścicielowi kompetencji do korzystania z rzeczy i rozporządzania nią. W sformułowaniu „nie może być użyta na inne cele niż cele określone w decyzji o wywłaszczeniu”, odczytanym w powiązaniu z art. 69 ust. 1 u.g.g., nie chodziło o ustawowe ograniczenie prawa własności, ale o związek oznaczonych obowiązków wywłaszczyciela z uprawnieniami poprzedniego właściciela nieruchomości. Dostrzegł to Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 30 kwietnia 1987 r., III CZP 19/87 (OSNC 1988, nr 7-8, poz. 96), wskazując na związaną, w oznaczonej ustawie sytuację, powinności zwrotu nieruchomości z uprawnieniem właściciela do żądania przywrócenia mu własności. Taka relacja między obowiązkiem a stanowiącym jego korelat uprawnieniem pozwoliła Sądowi Najwyższemu powstałą relację prawną, ujętą w ramy powołanych przepisów, potraktować jako względną.

Opisana norma nie zawiera sankcji, nie wskazuje bowiem jakie negatywne konsekwencje poniesie jej adresat w razie zachowania niezgodnego z dyspozycją, a więc jakie konsekwencje poniesie Skarb Państwa albo gmina, jeżeli nie powiadomi poprzedniego właściciela o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości i nie dokona zwrotu w warunkach to uzasadniających. Należy dodać, że w taki sam sposób skonstruowana jest też norma art. 136 u.g.n., chroniąc prawo wywłaszczonego właściciela do zwrotu nieruchomości.

Sąd Najwyższy w powołanych na wstępie orzeczeniach poszukiwał właściwej sankcji w przepisach kodeksu cywilnego, kierując się ku ważności czynności prawnej (umowy), której zawarcie ubezskutečniło prawo właściciela wywłaszczonej nieruchomości do jej zwrotu. Analizując prawidłowość przyjętej sankcji - w postaci nieważności umowy (art. 58 § 1 k.c.) - należy stwierdzić, że do przyjęcia takiej sankcji nie ma dostatecznych podstaw. Sankcjonowane

powinno być zachowanie adresata normy, tymczasem stwierdzenie bezwzględnie nieważności umowy dotyka nie tylko Skarb Państwa lub gminę, ale i drugą stronę umowy, jaką jest osoba trzecia, która w chwili zawarcia umowy przy tym w dobrej wierze, to jest mogła nie wiedzieć o przysługiwaniu pierwotnemu właścicielowi prawa do zwrotu nieruchomości

Należy też uwzględnić, że obowiązek zrealizowania prawa wyłączonego właściciela do zwrotu nieruchomości obarczający Skarb Państwa lub gminę, sytuuje się poza treścią czynności prawnej zawieranej przez te podmioty i w ogóle nie oddziałują na jej treść. Zagadnienie przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie wiąże się z treścią umów sprzedaży i ustanowienia użytkowania wieczystego, ale z faktem zawarcia takich umów. Tymczasem umowa sprzedaży nieruchomości lub ustanowienia użytkowania wieczystego mieszcząca się w granicach kompetencji właściciela, zawarta we właściwej formie, regulując prawa i obowiązki obu stron w sposób zgodny z prawem, nie może być na podstawie art. 58 § 1 k.c. uznana za nieważną z powodu naruszenia przez jedną ze stron jej obowiązków wobec osoby trzeciej, nawet jeżeli obowiązki te wynikają z ustawy. Artykuł 58 § 1 k.c., stanowiąc o nieważności czynności prawnej z powodu jej sprzeczności z ustawą, ma na względzie sprzeczność treści i celu tej czynności z ustawą. Treść czynności prawnej odnosi się do treści złożonych oświadczeń woli, które konstytuują daną czynność prawną. Innymi słowy, treść czynności prawnej stanowi istotny element kreujący czynność prawną, w której znajdują wyraz wyłącznie same decyzje uczestników czynności prawnej (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 1990 r., III CZP 8/90, OSNC 1990, nr 10-11, poz. 124 oraz uzasadnienia wyroków Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2000 r., V CKN 1029/00, OSNC 2001, nr 6, poz. 83, i z dnia 18 kwietnia 2013 r., II CSK 557/12, OSNC 2014, nr 2, poz. 13). Nie ulega więc wątpliwości, że nałożony na wyłączonego obowiązek respektowania prawa osoby trzeciej (wyłączonego), nie oddziałujący bezpośrednio na treść i cel czynności prawnej, nie mieści się w zakresie regulacji art. 58 § 1 k.c.

Nie można oczywiście nie dostrzec, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego formuła „sprzeczność czynności prawnej z ustawą” bywa



interpretowana w pewnych przypadkach szerzej niż tylko przez pryzmat treści lub celu czynności. Są bowiem sytuacje, w których, przy braku sankcji wskazanej przez ustawodawcę, taka sankcja, dla zapewnienia porządku prawnego, może i powinna być wyinterpretowana przy uwzględnieniu innych okoliczności. Takie poszerzone podejście do elementów czynności prawnej Sąd Najwyższy prezentuje w sytuacjach, w których dochodzi do naruszeń normatywnie ukształtowanych procedur czynności prawnych, np. w toku realizacji zamówień publicznych, w postępowaniu przetargowym, przy podejmowaniu uchwał spółek kapitałowych oraz w razie zawarcia umowy przez podmiot działający bez wymaganego zezwolenia władzy publicznej.

Rozważając, czy rozszerzająca wykładnia powinna być zastosowana w razie zawarcia umowy z naruszeniem prawa poprzedniego właściciela do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, należy uwzględnić nie tylko pewne trwałe wartości takie jak porządek publiczny, ale i interesy każdej ze stron czynności prawnej, a także proporcjonalność sankcji w stosunku do dokonanego naruszenia. Nie można też pominąć, że oddziaływanie na autonomię woli stron za pomocą sankcji nieważności bezwzględnej powinno być wyjątkowe, ze względu na jej nadrzędny charakter w obszarze prawa prywatnego.

Naruszenie nakazu określonego zachowania wynikającego z ustawy, skierowanego tylko do jednej ze stron, nie wpływającego na treść i cel czynności prawnej, wymaga więc oceny, czy dla takiego naruszenia sankcja nieważności jest proporcjonalna, przy uwzględnieniu celu naruszonej normy. Zasada proporcjonalności w najszerszym zakresie odnosi się działalności prawotwórczej państwa, czego dowodzi brzmienie art. 31 ust. 3 Konstytucji jest jednak oczywiste, że oprócz sfery legislacji, proporcjonalność obejmuje także sferę stosowania prawa, m.in. przez sądy.

Dokonując z tego punktu widzenia wartościowania prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jako przedmiotu ustawowej ochrony, nie można pominąć wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, który w uchwale z dnia 18 czerwca 1996 r., W 19/95 (OTK 1996, nr 3, poz. 25) wskazał, że art. 69 u.g.g. jest logicznym dopełnieniem zasady prawa wywłaszczeniowego to jest zasady wykorzystania nieruchomości wyłącznie na cel wskazany w decyzji organu

administracji publicznej. W wyroku z dnia 3 kwietnia 2008 r., K 6/05 (OTK-A 2008, nr 3, poz. 41) stwierdził, że zasadę wykorzystania nieruchomości wyłącznie na cel wywłaszczenia można rozumieć jako obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Konsekwencją tej zasady jest przyznanie poprzednim właścicielom lub ich spadkobiercom prawa podmiotowego, polegającego na prawie zgłoszenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość nie została użyta na ten cel publiczny, który był przesłanką wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną i jest konsekwencją art. 21 ust. 2 Konstytucji. Z kolei w wyroku z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01 (OTK 2001, nr 7, poz. 216) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasadę zwrotu wywłaszczonych nieruchomości należy traktować jako oczywistą konsekwencję obowiązywania przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia określonych w art. 21 ust. 1 Konstytucji. Traktując zasadę zwrotu jako element procedury wywłaszczenia, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że przepisy o zwrocie doprecyzowują przesłanki dopuszczalności samego wywłaszczenia. Sytuując zatem instytucję zwrotu w procedurze wywłaszczenia (w ujęciu konstytucyjnym) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jeżeli cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomość, nie jest realizowany, albo wywłaszczona nieruchomość nie jest konieczna na ten cel publiczny, wówczas nie istnieje nie tylko konstytucyjna legitymacja ingerencji we własność prywatną, ale również prawna podstawa (przyczyna) nabycia własności przez podmiot publiczny. W tej sytuacji gwarancje prawa własności wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji odzyskują swoją moc ochronną. Pozycja prawna i interes podmiotu publicznego osiągnięte przez takie wywłaszczenie muszą z powrotem ustąpić przed konstytucyjnie chronioną pozycją prawną obywatela. Dalsze pozostawienie własności w domenie własności publicznej nie ma konstytucyjnego uzasadnienia (wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r. P 12/11, OTK-A 2012, nr 11, poz. 135).

Niewątpliwie rozważania te, czynione w płaszczyźnie konstytucyjnych standardów ochrony własności nie uzasadniają przyjęcia, że z chwilą powstania stanu zbędności nieruchomości na cel wynikający z wywłaszczenia upada *causa* dokonanego wywłaszczenia w znaczeniu upadku *causae* czynności prawnej. Ponadto, zważywszy, że wywłaszczenie w istotnej części następowało w drodze

decyzji administracyjnej, jest jasne, iż wyrażając pogląd o upadku przyczyny nabycia, Trybunał Konstytucyjny tym bardziej nie miał na uwadze nie tylko upadku *causae* czynności prawnej prawa cywilnego, ale i upadku podstawy prawnej decyzji wywłaszczeniowej. Po tym zastrzeżeniu należy dodać, że rozważania Trybunału Konstytucyjnego dotyczą relacji państwo (jednostka samorządu terytorialnego), czyli wywłaszczyciel a wywłaszczony obywatel. W sytuacji jednak, w której gdy dochodzi do przeniesienia własności lub ustanowienia użytkowania wieczystego doniosłości nabierają rozważania Trybunału Konstytucyjnego dotyczące gwarantowanej konstytucyjnie ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Zasada ochrony własności prywatnej została wyrażona w art. 21 ust. 1 w związku z art. 20 Konstytucji. Trwałość i nienaruszalność własności prywatnej oraz powszechny dostęp do tego prawa stanowią jedną z naczelných zasad ustrojowych. Ochrona prawa własności została ujęta w Konstytucji również w rozdziale II, w tytule „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”. Zamieszczony tu art. 64 ust. 1 przewiduje że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Na te zasady, w celu ochrony nabytego prawa, może skutecznie powoływać się jego nabywca, nabyte bowiem przez niego prawo jest w zakresie stopnia udzielonej w Konstytucji ochrony równoważne ochronie danej prawu pierwotnego właściciela. Z tego zapewne względu ustawodawca nie uznał za właściwe przypisanie w ustawie naruszeniu przez czynność prawną prawa do zwrotu sankcji nieważności. Równoważność zakresu ochrony powoduje, że z punktu widzenia nabywcy sankcja nieważności umowy nie jest proporcjonalna. Sankcja ta nie chroni też w sposób właściwy interesu państwa, które jest zainteresowane w utrwalaniu zaufania obywateli i ich przekonania, że działa w granicach i na podstawie przepisów prawa. Nieważność prowadzi tu do przekroczenia celu sankcji, jakim jest dążenie do realizacji słuszności i sprawiedliwości w prawie; podważa także bezpieczeństwo obrotu.

Prezentowana wykładnia pozostaje w zgodzie z tendencjami w prawie europejskim. Do kryterium proporcjonalności w określeniu skutków wystąpienia wadliwości czynności prawnych nawiązuje art. 15:102 PECL, który stwierdza, że jeżeli przepis nie przewiduje skutków jego naruszenia, wówczas decyzja sądu

orzekającego o skutku naruszenia ustawy powinna być proporcjonalna i odpowiednia do naruszenia, przy czym dobór skutku, pozostawiony sądowi, następuje z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności, w tym m.in. z uwzględnieniem możliwości przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej, a więc zastosowania rekompensaty pieniężnej. Podobną regulację zawiera art. 70 projektu księgi pierwszej części ogólnej kodeksu cywilnego opracowanego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego, przyjętego na posiedzeniu w dniach 22-23 stycznia 2015 r. Projektowany art. 70, nawiązując do przytoczonego przepisu PECL i pozostając w zgodzie z zasadami ujętymi w projekcie Wspólnego Systemu Odniesienia (DCFR), rozróżnia sytuacje, w których treść i cel czynności prawnej są sprzeczne z ustawą lub zasadami współżycia społecznego oraz w których wystąpiła sprzeczność sposobu dokonania czynności. Gdy wystąpi sprzeczność sposobu dokonania czynności, a więc sytuacja analogiczna do rozpatrywanej, przepis przewiduje nieważność czynności tylko wtedy, gdy ustawa tak stanowi, albo gdy nieważność jest sankcją właściwą ze względu na cel naruszonej normy; w innych wypadkach przepis zaleca poszukiwanie sankcji proporcjonalnej, co może wyrażać się przypisaniem stronie umowy m.in. odpowiedzialności odszkodowawczej względem osób, których interesy były chronione naruszoną normą.

Reasumując, wykładnia powołanych przepisów dokonana z uwzględnieniem konstytucyjnych standardów ochrony własności i europejskich tendencji legislacyjnych, wyłącza przypisanie skutkom ich naruszenia sankcji nieważności umowy.

Właściwą sankcją jest odpowiedzialność odszkodowawcza. Prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości) ma charakter majątkowy, zatem niemożność zrealizowania tego prawa musi być traktowana jako szkoda majątkowa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 sierpnia 2005 r., I CK 130/05 niepubl.).

*De lege lata* podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę podmiotu, który zawarł umowę z naruszeniem prawa wywłaszczonego właściciela do zwrotu nieruchomości należy upatrywać w przepisach kodeksu cywilnego o deliktowej odpowiedzialności odszkodowawczej. Biorąc pod uwagę, że art. 47

ust. 4 w związku z art. 69 ust. 1 u.g.g. nakładały na oznaczone podmioty publiczne obowiązek działania, a jego zaniechanie powodowało niemożność zrealizowania prawa do zwrotu, Skarb Państwa albo gmina mogą ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę wynikłą z zaniechania. Taka wykładnia powołanych przepisów, którą należy zaaprobować, znalazła już odzwierciedlenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 sierpnia 2009 r., IV CSK 187/09, „Wspólnota” 2009, nr 36, s. 29; z dnia 8 maja 2014 r., V CSK 349/13, nie publ. z dnia 21 czerwca 2007 r. IV CSK 81/07, z dnia 29 maja 2014 r., V CSK 384/13, „Gazeta Prawna” 2014, nr 106, s. 8; z dnia 22 listopada 2012 r., II CSK 122/12, nie publ. i z dnia 20 września 2013 r., II CSK 703/12, nie publ.).

Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził pogląd, że dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia kluczowe znaczenie ma ustalenie treści normatywnej art. 229 u.g.n.

Przepis ten w określonych w nim wypadkach, stanowi o wyłączeniu roszczenia o zwrot nieruchomości, które w myśl art. 136 ust. 3 u.g.n. przysługiwałoby poprzedniemu właścicielowi. Biorąc pod uwagę, że roszczenie o zwrot jest realizowane na drodze administracyjnej, można przyjąć, iż omawiany przepis jest adresowany do organu administracji. Organ ten, stwierdzając na nieruchomości stan prawny wynikły z zawarcia umowy sprzedaży lub ustanowienia użytkowania wieczystego wyłączający tym samym wydanie decyzji o zwrocie nieruchomości, oraz ustalając, że umowa taka została zawarta przed dniem 1 stycznia 1998 r., jednocześnie stwierdza, że byłemu właścicielowi roszczenie o zwrot takiej nieruchomości „nie przysługuje”. „Nieprzysługiwanie” roszczenia powoduje, że decyzja o zwrocie nieruchomości nie może być wydana, a przesłanka zbędności w ogóle nie podlega badaniu, nawet wtedy gdy nieruchomość stała się zbędna na cel wyłączenia. Ponadto brak podstaw do traktowania art. 229 u.g.n. jako konwalidującego nieważne czynności prawne. Przeciwnie, w orzecznictwie zakłada się, że dotyczy on tylko umów ważnych (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2007 r. II CSK 273/07, nie publ.). Jeżeli umowa sprzedaży lub ustanowienia użytkowania wieczystego były nieważne - z innych przyczyn niż zawarcie ich z naruszeniem tylko art. 69 ust. 1 i art. 47 ust. 4

u.g.n. - powołany przepis nie stoi na przeszkodzie wzruszeniu tych czynności przed sądem powszechnym. Uregulowanie to, mające istotne znaczenie przy użytkowaniu wieczystym, spowodowało, że wywłaszczyciel uwolniony został od konieczności podejmowania czynności zmierzających do rozwiązania użytkowania wieczystego, w celu zaspokojenia roszczenia poprzedniego właściciela. W orzecznictwie i w doktrynie wskazuje się, że *ratio legis* takiego rozwiązania tkwi w potrzebie udzielenia ochrony nabywcom nieruchomości działających w dobrej wierze i w potrzebie stabilizacji stosunków prawnych powstałych w przeszłości. Z punktu widzenia sporu o właściwą sankcję naruszenia prawa do zwrotu, art. 229 u.g.n. nie ma jednak znaczenia.

Poza rozważaniami należy pozostawić podniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich zagadnienie kompetencji sądu powszechnego do samodzielnego ustalania, czy poprzedniemu właścicielowi przysługiwało roszczenie o zwrot nieruchomości, skoro rozstrzygnięcie w tym zakresie ustawodawca przekazał na drogę postępowania administracyjnego. Można jedynie wskazać, że kompetencja do ustalania, czy wywłaszczony właściciel ma roszczenie o zwrot nieruchomości, przysługuje organowi administracji publicznej, wówczas gdy podejmuje decyzję o zwrocie, to jest gdy o tym zwrocie orzeka, a także wtedy, gdy odmawia zwrotu, stwierdziwszy, że nieruchomość została wykorzystana na cel wywłaszczenia, a więc, że roszczenie nie powstało. Jeżeli w toku sprawy o ustalenie lub ukształtowanie toczącej się przed sądem powszechnym jako właściwym dla danego roszczenia powstanie potrzeba oceny przysługiwania powodowi roszczenia o zwrot nieruchomości, sąd nie może uchylić się od jej dokonania, tak jak nie uchyla się od takiej oceny w sprawach o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną zaniechaniem wykonania obowiązków przewidzianych w art. 47 ust. 4 u.g.g.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie.