

Sygn. akt II Ca 790/17

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 września 2017 r.

Sąd Okręgowy w Kielcach II Wydział Cywilny Odwoławczy

w składzie:

Przewodniczący: **SSO Małgorzata Kleszyk**

Sędziowie: **SSO Teresa Strojnowska**

**SSO Hubert Wicik (spr.)**

Protokolant: starszy protokolant sądowy Agnieszka Baran

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 września 2017 r. w Kielcach

sprawy z powództwa H. P. (1)

przeciwko Gminie K., D. K. i A. K.

o stwierdzenie nieważności umów

na skutek apelacji powódki od wyroku Sądu Rejonowego w Końskich

z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt I C 708/16

**oddala apelację i zasądza od H. P. (1) na rzecz Gminy K. kwotę 1.350 (jeden tysiąc trzysta pięćdziesiąt) złotych tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.**

**II Ca 790/17**

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 6 kwietnia 2017 roku, wydanym w sprawie I C 708/16, Sąd Rejonowy w Końskich oddalił powództwo o stwierdzenie nieważności umowy (punkt I) i zasądził od powódki H. P. (1) na rzecz pozwanej Gminy K. kwotę 4.800 złotych tytułem części kosztów procesu. Sąd Rejonowy ustalił, że umową z dnia 16 stycznia 1989 roku małżonkowie R. P. i H. P. (2) sprzedali na rzecz Skarbu Państwa prawo własności nieruchomości położonej w K. oznaczonej jako działka nr (...) o pow. 0,6585 ha. Nabycie tej nieruchomości nastąpiło na cel skoncentrowanego budownictwa jednorodzinnego, co wynikało z planów przestrzennego zagospodarowania miasta K.. Wojewoda (...) decyzją z dnia 23 października 1991 roku stwierdził nabycie przez Gminę K. z mocy prawa

nieodpłatnie własność działek numer (...). Działka (...) odpowiada działce numer (...) i w części działki numer (...), zaś działka numer (...) odpowiada działce (...) i w części działek numer (...). W dniu 22 lutego 2001 roku Rada Miejska w K. podjęła uchwałę w sprawie utworzenia spółki pod nazwą (...) sp. z o.o. w K., której przedmiotem działania miało być m.in. prowadzenie działalności związanej z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą, polegającej w szczególności na budowaniu, remontowaniu, adaptowaniu i modernizacji budynków mieszkalnych i lokali użytkowych. W dniu 4 grudnia 2001 roku Gmina K. zawiązała tę spółkę, a kapitał zakładowy pokryła wkładem niepieniężnym w postaci wskazanych nieruchomości. Umową przeniesienia własności z dnia 17 czerwca 2002 roku Gmina K. tytułem pokrycia 124 udziałów w kapitale zakładowym przeniosła na rzecz (...) Sp. z o.o.

w K. prawo własności nieruchomości składającej się z działek numer (...). Umową sprzedaży z 4 października 2006 roku, poprzedzoną przetargiem, (...) sprzedał D. i A. małżonkom K. prawo własności nieruchomości położonej w K. oznaczonej jako działki (...) o pow. 0,2067 ha pod warunkiem niewykonania przez Gminę K. prawa pierwokupu a wobec rezygnacji z tego prawa przeniósł na rzecz małżonków K. własność tej nieruchomości. Umową sprzedaży z 22 lipca 2010 roku, poprzedzoną przetargiem, Gmina K. sprzedała D. i A. małżonkom K. prawo własności nieruchomości położonej w K. oznaczonej jako działki numer (...) o pow. 0,0949 ha. Nieruchomość została nabyta na cele związane z prowadzoną przez D. K. działalnością gospodarczą pod firmą Delikatesy (...) D. K.. Gmina K. nie zawiadomiła H. P. (2) i spadkobierców R. P. o zamiarze sprzedaży nieruchomości oznaczonej jako działki numer (...). Sąd Rejonowy ustalił też krąg spadkobierców po R. P., H. P. (2) i M. P. (1).

W tych okolicznościach faktycznych Sąd Rejonowy uznał powództwo za nieuzasadnione. Wskazał, że nie jest zasadnym zrównanie oceny skutków prawnych umowy sprzedaży z dnia 16 stycznia 1989 roku z nabyciem tego prawa w drodze decyzji wywłaszczeniowej. Umowa o przeniesieniu na rzecz Skarbu Państwa czy gminy nieruchomości na cele publiczne jest umową kupna nieruchomości taką samą jak każda inna, bez szczególnych praw i obowiązków, a Skarb Państwa i gmina, po nabyciu własności w ten sposób, korzystają z takiej samej ochrony własności jak inne podmioty. Nie można takiej nieruchomości traktować jako wywłaszczonej, co powoduje niedopuszczalność wykorzystania drogi administracyjnej do odzyskania własności takiej nieruchomości i brak obowiązku powiadomienia poprzedniego właściciela lub jego spadkobierców o zamiarze zbycia. Sąd Rejonowy odwołał się do art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zmienionego z dniem 22 września 2004 roku, przyjmując, że od tej daty obowiązkami wynikającymi z rozdziału 6 działu III należy objąć również zbycie nieruchomości nabytej w drodze umowy zawartej pod rządem ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Niewątpliwie poczynawszy od 22 września 2004 roku poprzedni właściciel, który umownie przeniósł własność nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w okresie obowiązywania ustawy z 29 kwietnia 1985 roku, może domagać się zastosowania wobec niego przepisów art. 136 i 137 obecnej ustawy w celu rozstrzygnięcia o zwrocie nieruchomości. Z tego powodu brak podstaw do przyjęcia, że Gmina K. naruszyła bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa w zakresie umowy z dnia 17 czerwca 2002 roku i nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności tej umowy na podstawie art. 58 § 1 k.c. Co do zaś umowy z 22 lipca 2010 roku Sąd Rejonowy przyjął, że choć Gmina K. naruszyła art. 136 i 136 u.g.n., to nie prowadzi to do nieważności tej umowy. Przytoczył argumentację wyrażoną przez Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z 15 września 2015 roku, III CZP 107/14, opowiadając się za sankcją odszkodowawczą, m.in. z powodu ochrony nabywców działających w dobrej wierze, jak i względnego charakteru obowiązków Gminy względem następców prawnych właściciela nieruchomości. Wskazał, że ustawa nie zawiera sankcji za naruszenie tych obowiązków, oceniając, że z punktu widzenia nabywcy sankcja nieważności nie jest proporcjonalna, tym bardziej, że nabywcy działali w zaufaniu do jednostki samorządu terytorialnego oraz w oparciu o treść księgi wieczystej. O kosztach procesu Sąd Rejonowy orzekł na podstawie art. 102 k.p.c., obciążając powódkę jedynie częścią kosztów należnych pozwanej Gminie. Wskazał na skomplikowany pod względem prawnym charakter tej sprawy oraz odesłanie powódki na drogę postępowania sądowego przez organ administracyjny.

Apelację od tego wyroku wywiodła powódka, zaskarżając go w całości. Zarzuciła naruszenie przepisów postępowania mające wpływ na wynik sprawy, tj. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez błędną, sprzeczną z zasadami logiki i doświadczenia życiowego ocenę materiału dowodowego, prowadzoną wybiórczo tj. pominięcie okoliczności wynikających z zeznań świadków M. P. (2) i J. G. dotyczących kontekstu, trybu i okoliczności zawarcia umowy z dnia 16.01.1989 roku oraz rokowań poprzedzających jej zawarcie, pomimo przyznania zeznaniom tych świadków pełnej wiarygodności oraz pominięcie okoliczności wynikających z dokumentów zgromadzonych w toku postępowania, dotyczących spełnienia na dzień zawarcia umowy z 16.01.1989 roku dla nieruchomości nią objętych, wszystkich przesłanek uzasadniających dopuszczalność wywłaszczenia tej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, co skutkowało błędnym ustaleniem stanu faktycznego przyjętego za podstawę orzeczenia, polegającym na pominięciu okoliczności dotyczących przymusowego charakteru tej umowy. Skarżąca zarzuciła także naruszenie prawa materialnego, tj. :

a) art. 50 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 53 ust. 1 z zw. z art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości poprzez ich błędną interpretację, prowadzącą do uznania, że umowne

nabycie nieruchomości przez Skarb Państwa dla celów uzasadniających wywłaszczenie nie może być zrównane w skutkach prawnych z wywłaszczeniem nieruchomości,

b) art. 74 ust. 1 w zw. z art. 50 ust. 5 tej ustawy w zw. z art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 58 § 1 k.c. poprzez ich błędną interpretację, prowadzącą do ustalenia, że zbycie przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości nabytej na podstawie ustawy z 29 kwietnia 1985 roku na cel inny niż uzasadniający wywłaszczenie, bez uprzedniego zawiadomienia poprzedniego właściciela o możliwości zwrotu nieruchomości, nie skutkuje nieważnością umowy sprzedaży tej nieruchomości;

c) art. 136 ust. 1 i 137 w zw. z art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 58 § 1 k.c., poprzez ich błędną interpretację, prowadzącą do ustalenia, że zbycie przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości nabytej na podstawie przepisów o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości na cel inny niż uzasadniający wywłaszczenie, bez uprzedniego zawiadomienia poprzedniego właściciela o możliwości zwrotu nieruchomości, nie skutkuje nieważnością umowy sprzedaży tej nieruchomości.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżąca wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa w całości poprzez stwierdzenie nieważności wskazanych umów, oraz o zwolnienie powódki na podstawie art. 102 k.p.c. od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych w postępowaniu odwoławczym w całości. Wniosła także o zasądzenie na jej rzecz od pozwanego zwrotu kosztów procesu za obie instancje według norm przepisanych.

Gmina K. w odpowiedzi na apelację wniosła o jej oddalenie i zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania apelacyjnego.

#### **Sąd Okręgowy zważył, co następuje :**

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd Rejonowy dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych, które Sąd Okręgowy podziela w całości i przyjmuje za własne, bez potrzeby ich szczegółowego omawiania. Zarzuty apelacji koncentrują się nie tyle na zagadnieniach natury faktycznej, ile na ocenie prawnej ustalonego stanu rzeczy. Jedyne zarzut dotyczący problematyki zagadnień faktycznych, to zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c., odnoszony do charakteru umowy z 16 stycznia 1989 roku. Zarzut ten w istocie dotyczy jednak bardziej zagadnień natury materialnoprawnej, tj. tego czy przedmiotowa umowa podpada pod pojęcie wywłaszczenia, czy też może być zrównana w skutkach prawnych z wywłaszczeniem. Zgodzić się należy z apelującą, że niedostrzeżenie przez Sąd Rejonowy okoliczności w jakich doszło do zawarcia przedmiotowej umowy (przyjmowanie, że tę umowę należy traktować tak jak każdą inną) nie jest trafne, jednakże skutki tej wadliwości oceny Sądu I instancji nie sięgają tak daleko, jak na to wskazano w apelacji. W oparciu o całość materiału dowodowego należy ustalić, że R. i H. P. (2) znajdowali się pod tego rodzaju presją jaka towarzyszyła z reguły okolicznościom zawierania umów dotyczących nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne, zwłaszcza jeszcze w poprzednim ustroju, mianowicie posiadali świadomość tego, że jeśli nie zgodzą się na zawarcie umowy ze Skarbem Państwa, to może dojść czy też dojdzie do wywłaszczenia ich nieruchomości. Ta świadomość była podkreślana przez świadków J. G. i M. P. (2), choć same ich stwierdzenia, że w rodzinie traktowano zawsze tę nieruchomość jako wywłaszczoną a nie sprzedaną, nie w pełni przekonują. Zresztą odbiór tej czynności w rodzinie P. sam w sobie nie może determinować jej charakteru prawnego i prowadzić do „przybrania” przez nią, wbrew treści aktu notarialnego z 16 stycznia 1989 roku, formy wywłaszczenia sensu stricto a nie umowy sprzedaży, z tym, że ze szczególnie określoną przyczyną tej sprzedaży i okolicznościami jej zawarcia (podpadającymi pod pojęcie sprzedaży dokonanej na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości). Z zeznań J. G. wynika, że rodzice dokonali jednak świadomego „wyboru” co do formy przeniesienia własności na Skarb Państwa, bowiem umowa sprzedaży była dla nich korzystniejsza finansowo niż gdyby doszło do wydania decyzji wywłaszczeniowej.

Ustalenie co do okoliczności zawarcia przedmiotowej umowy sprzedaży (dokonanej w warunkach zagrażających wszczęciem procedury wywłaszczeniowej), nie oznacza jednak pełnego utożsamiania skutków zawarcia tej umowy z

wywłaszczeniem w całym horyzoncie czasowym od daty jej zawarcia do chwili obecnej. Ocena prawna tych skutków przeprowadzona przez Sąd Rejonowy jest trafna, nie można się w niej doszukać wadliwości eksponowanych w apelacji. Sąd Rejonowy prawidłowo zindywidualizował tę ocenę w odniesieniu do każdej z umów objętych żądaniem pozwu, bowiem stan prawny istotny dla rozstrzygnięcia różnił się w dacie zawierania każdej z tych umów.

Zrozumiałym jest, że skoro przeniesienie własności nieruchomości przez teściów powódki na Skarb Państwa nastąpiło w trybie umownym (w drodze aktu notarialnego stanowiącego umowę sprzedaży), to nie może zmienić tej oceny wskazywana przez skarżącą „przymusowa” sytuacja w jakiej znaleźli się R. P. i H. P. (2) w 1989 roku. Choć nie są pozbawione racji twierdzenia, że gdyby nie doszło do przeniesienia własności w formie umownej, to zostałyby zastosowany przymusowy tryb wywłaszczenia w drodze decyzji administracyjnej, skoro nieruchomości te były przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego pod skoncentrowane budownictwo rodzinne a wniosek taki można wyprowadzać na podstawie doświadczeń z podobnych zdarzeń z tamtego okresu, to jednak nie może być to wprost utożsamiane z sytuacją, w której dochodzi do wywłaszczenia nieruchomości. Jako wywłaszczenie w stanie prawnym obowiązującym w dniu 16.01.1989 roku rozumiało się przymusowe odebranie własności w trybie administracyjnym. Zauważyć należy, że teściowie powódki, nawet jeśli byli zagrożeni wywłaszczeniem, to przyjęli warunki przedmiotowej umowy sprzedaży, z ustaleniem ceny w drodze rokowań, która była korzystniejsza od ceny jaką uzyskaliby w drodze wywłaszczenia (co zresztą przyznała ich córka J. G. zeznając, że rodzice byli zmuszeni do sprzedaży, bo dostali większe pieniądze niż gdyby zostali wywłaszczeni). Nabycie własności przez Skarb Państwa na cele publiczne w drodze umowy, poprzedzającej etap wywłaszczenia, nie było traktowane jako wywłaszczenie sensu stricto, tylko jako przeniesienie własności nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Nieruchomość nabyta przez Skarb Państwa w drodze umowy zawartej na podstawie tej ustawy nie może być traktowana wprost jako nieruchomość wywłaszczona w rozumieniu art. 136 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.jedn, Dz.U. z 2016 roku, poz. 2147 ze zm., zwanej dalej u.g.n.). Trafnie Sąd Rejonowy zauważył, że „rozciągnięcie” zastosowania rozdziału 6 działy III tej ustawy na przypadki zbycia nieruchomości nabytej na cele publiczne w drodze umowy a nie w drodze decyzji administracyjnej, nastąpiło dopiero z dniem 22 września 2004 roku. Wówczas to do art. 216 dodano ustęp 2, którego punkt 3 otrzymał brzmienie „Przepisy rozdziału 6 działy III stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości”. Zmiana ta jest powszechnie rozumiana w judykaturze i piśmiennictwie jako objęcie obowiązkami określonymi w tym rozdziale wszystkich przypadków nabycia własności na podstawie tej ustawy, a nie tylko przypadków nabycia w drodze wywłaszczenia. Wskazuje się, że przepis ten zawiera enumeratywne wyliczenie aktów prawnych, ma charakter wyczerpujący, oraz, że dopiero po tej zmianie art. 216 u.g.n. możliwe jest wnoszenie o zwrot nieruchomości w trybie art. 136 i art. 137 cyt. ustawy również wtedy, gdy nabycie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa nastąpiło na podstawie umowy sprzedaży zawartej w warunkach rozdziału 6 w/w ustawy (por. wyrok WSA w Krakowie z 29.5.2008 r., II SA/KR 180/08; także wyrok WSA w Lublinie z 28.10.2008 roku, II SA/Lu 370/08; podobnie Jacek Jaworski i inni, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck 2015). Argumentuje się, że przed zmianą art. 216 u.g.n, która nastąpiła z dniem 22.09.2004 roku, wykładnia taka była niemożliwa. Również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20.09.2013 roku, II CSK 703/12 wskazał, że odpowiedzialność odszkodowawcza gminy za zaniechanie jej funkcjonariuszy dopełnienia obowiązku zawiadomienia poprzedniego właściciela nieruchomości sprzedanej Skarbowi Państwa na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) o jej niewykorzystaniu na cele wywłaszczenia wymaga wykazania, że przepisy prawa obowiązujące w chwili, gdy miało dojść do zarzucanego czynu nakładały na nich taki obowiązek. Sprawa dotyczyła sprzedaży dokonanej w 2001 roku, zatem przed wejściem w życie art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. i Sąd Najwyższy uchylając wyrok Sądu Apelacyjnego argumentował, że Sądy niższych instancji takiego przepisu, który obligowałby gminę do powiadomienia zbywcy o zamiarze przeznaczenia nieruchomości na inny cel i umożliwienia mu odkupienia tej nieruchomości, nie wskazały, oceniając, że nie jest nim art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n., bowiem wówczas nie obowiązywał.

Podzielając te poglądy co do skutków wprowadzenia art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. przyjąć należy, że skoro ta regulacja „rozciągająca” nie obowiązywała jeszcze w dniu 17 czerwca 2002 roku (data zawarcia przez Gminę K. umowy

dotyczącej działek numer (...)), to na Gminie nie spoczywały wówczas obowiązki wynikające z rozdziału 6, zatem brak możliwości użycia nieruchomości na cel publiczny określony przy jej nabyciu i zamiar zbycia takiej nieruchomości, nie rodziły po stronie Gminy K. obowiązku uprzedzenia poprzedniego właściciela o takim zamiarze z informacją o możliwości zwrotu nieruchomości. Interpretacja przeciwna byłaby jednoznacznie sprzeczna z zasadą *lex retro non agit*. Zmiana jaka nastąpiła z dniem 22.09.2004 roku ma zastosowanie wyłącznie do stanów faktycznych zaistniałych od jej wprowadzenia (dopiero wówczas musi zaistnieć czynność prawna prowadząca do zmiany przeznaczenia takiej nieruchomości). Nie można zatem przyjąć w ślad za skarżącą, że zawarcie przedmiotowej umowy z 17 czerwca 2002 roku nastąpiło z pogwałceniem tego trybu zawiadomienia i prowadzi do nieważności tej umowy. Formułowany w apelacji pogląd, że skoro umowa z 16 stycznia 1989 roku została zawarta w warunkach zagrożenia wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego i na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, to dla zbycia tej nieruchomości aktualne są ograniczenia obrotu jakie obowiązują dla nieruchomości wywłaszczonych w drodze decyzji administracyjnej, jest zatem jedynie częściowo trafny. Jego trafność dotyczy wyłącznie czynności zbycia przez Skarb Państwa lub Gminę od zmiany art. 216 u.g.n. dokonanej z dniem 22.09.2004 roku, nie ma natomiast zastosowania do czynności zbycia dokonanych przez te podmioty wcześniej. Dodać należy, że zaskarżona umowa z 17 czerwca 2002 roku nie jest jednoznacznie sprzeczna z celem, na który Skarb Państwa zakupił nieruchomości od małżonków P., bowiem wówczas nastąpiło przeniesienie tych działek tytułem wkładu do spółki gminnej (...) Towarzystwa Budownictwa (...), do której celów należało m.in. zajmowanie się budownictwem mieszkaniowym, choć bez wskazania czy ograniczenia, że wyłącznie jednorodzinnym. W zasadzie dopiero z chwilą całkowitej rezygnacji z wykorzystania tych działek pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne moglibyśmy rozważać nieosiągnięcie celu zakupu przez Skarb Państwa a potem Gminę, co miało miejsce dopiero w 2006 roku.

Jeśli natomiast chodzi o sprzedaż dokonaną na podstawie umowy z 22 lipca 2010 roku, to wobec brzmienia art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami przyjmując należy, że w tym wypadku na Gminie K. ciążyły już obowiązki określone w jej art. 136 i następne. Prawidłowo przyjął to zresztą Sąd Rejonowy. Nie było przy tym sporu, że Gmina tych obowiązków nie wypełniła, udostępniając nieruchomości do sprzedaży w trybie przetargowym (przetargu nieograniczonego), co doprowadziło do ich nabycia przez D. i A. małżonków K.. Rozważenia wymagało jakie są konsekwencje naruszenia tych obowiązków, czy prowadzą one do nieważności przedmiotowej umowy, czy też wywierają inny skutek, w szczególności typowo odszkodowawczy. Analiza tych skutków była przedmiotem szerokiego zainteresowania orzecznictwa, w ramach którego zarysowała się rozbieżność poglądów. Jedne sądy przyjmowały, że konsekwencją naruszenia tych obowiązków jest nieważność umowy, inne opowiadały się za jej ważnością i przyznaniem byłemu właścicielowi roszczeń odszkodowawczych. Skarżący nawiązuje do tej pierwszej grupy poglądów (przytaczając charakterystyczne dla niej orzeczenia), jakby pomijając, że problematyka ta była przedmiotem zainteresowania Sądu Najwyższego w poszerzonym składzie 7 sędziów. Mianowicie, w uchwale z dnia 15.09.2015 roku, III CZP 107/14, OSNC 2016/2/16, wskazano, że 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. Podkreślić należy, że choć teza tej uchwały odnosi się do określonych przepisów nieobowiązującej już ustawy, to argumenty przytoczone na jej uzasadnienie zachowują szerszy wymiar i są aktualne również na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wynika to zresztą z uzasadnienia tej uchwały, w której Sąd Najwyższy wprost wskazał: „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.)”. Sąd Najwyższy argumentował, 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”, nie chodziło o ustawowe ograniczenie prawa własności, ale o związek oznaczonych obowiązków wywłaszczyiciela 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 związanie, w oznaczonej ustawą sytuacji, 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. Opisywana 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., chroniąca prawo wywłaszczonego właściciela do zwrotu nieruchomości (tak w uzasadnieniu tej uchwały). Sąd Najwyższy dostrzegł dalej, że 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 jest w dobrej wierze, to jest mogła nie wiedzieć o przysługiwaniu pierwotnemu właścicielowi prawa do zwrotu nieruchomości. Należy też uwzględnić, że obowiązek zrealizowania prawa wywłaszczonego 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. 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 prawej 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 wywłaszczyiciela obowiązek respektowania prawa osoby trzeciej (wywłaszczonego), nie oddziałujący bezpośrednio na treść i cel czynności prawnej, nie mieści się w zakresie regulacji art. 58 § 1 k.c.. 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. W sytuacji jednak, w której 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). 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. Z tych przyczyn Sąd Najwyższy w tej uchwale wskazał, że właściwą sankcją jest odpowiedzialność odszkodowawcza, precyzując, że jest to odpowiedzialność deliktowa. 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. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 sierpnia 2005 r., I CK 130/05).

Sąd Okręgowy, zgadzając się w pełni z przedstawionym stanowiskiem Sądu Najwyższego, przytoczył dość obszerne argumenty z uzasadnienia tej uchwały 7 sędziów, po to aby nie powielać tej argumentacji. Jak wskazano, Sąd

Najwyższy wyraźnie oceniał, że stan prawny na gruncie art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie różni się od stanu poprzedniego, kolejne przepisy jedynie uszczegóławiają sposób postępowania, również w obecnej ustawie nie przewidziano wyraźnej sankcji za naruszenie obowiązków wobec poprzedniego właściciela lub jego spadkobierców, w szczególności nie przewidziano sankcji nieważności czynności prawnej. Wbrew ocenie skarżącej, w/w uchwała składu 7 sędziów nie dotyczy więc wyłącznie stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Można bez wątpliwości przyjąć szerszy zasięg tej uchwały, odnoszący się również do czynności prawnych dokonanych już na gruncie obowiązywania art. 136 i następne ustawy o gospodarce nieruchomościami, bowiem użyta w tej uchwale argumentacja posiada walor „uniwersalności”, a nie kazuistycznego odniesienia do określonego stanu prawnego. Wbrew twierdzeniom skarżącej, uchwała ta jest uznawana przez sądownictwo powszechne i doprowadziła do ujednoczenia poglądów w tym przedmiocie (por. wyroki SA w Katowicach z 8 grudnia 2015 roku, I ACa 655/15 i I ACa 681/15; przy czym ten drugi dotyczący właśnie sprzedaży dokonanej już po wprowadzeniu art. 216 ust.2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami; wyrok SO w Krakowie z dnia 15 grudnia 2016 roku, II Ca 1769/16; wreszcie wyrok SA w Katowicach z 29 stycznia 2016 roku, I ACa 924/15). W tym ostatnim wyroku Sąd Apelacyjny analizował skutki zawarcia umowy z 20 maja 2005 roku, w sytuacji gdy nabycie przez Skarb Państwa nastąpiło na podstawie umowy a nie decyzji wywłaszczeniowej i na cele budowy osiedla mieszkaniowego. Sąd Apelacyjny, dostrzegając historyczną rozbieżność poglądów co do skutków naruszenia zakazu, odwołał się właśnie do w/w uchwały składu 7 sędziów z dnia 15 września 2015 r., III CZP 107/14, oceniając, że choć uchwała ta zapadła na tle przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, to odnosi się ona także do aktualnego stanu prawnego, pomijając bowiem różnice redakcyjne, zawierała ona normy identyczne z normami art. 136 ust. 1-3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stosowanymi poprzez jej art. 216 ust. 2 pkt 3 do zdarzeń zaistniałych pod rządami ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Oddalając powództwo o stwierdzenie nieważności umowy Sąd Apelacyjny ważył interes powodów i pozwanych, przyjmując, że porównanie tych interesów każe dać ochronę działającym w dobrej wierze nabywcom. W przeciwieństwie do nich powodowie (ich poprzednik prawny) własność parceli utracili zgodnie z obowiązującym prawem, a ich obecne uprawnienie do niej, choć wynikające bezpośrednio z ustawy, ma charakter jedynie obligacyjny, a więc jeśli nawet nie słabsze od przysługującego pozwany uprawnienia o charakterze rzeczowym, to z pewnością nie mocniejsze. Wskazał, że powodom może przysługiwać roszczenie odszkodowawcze (jeśli wskutek tego naruszenia ponieśli rzeczywiście jakąś szkodę).

Skarżąca przywołuje w uzasadnieniu apelacji odmienne stanowisko wyrażone przez Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z 10.12.2015 roku, I ACa 748/15, jednakże jest to pogląd odosobniony. Lektura uzasadnienia tego wyroku wskazuje, że nie podjęto w nim rzeczowej polemiki ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale III CZP 107/14, nie przedstawiono takich okoliczności, które podważyłyby argumentację Sądu Najwyższego zawartą w tej uchwale. Przejście w ramach oceny ważności umowy na art. 58 § 2 k.c. zostało przeprowadzone przez Sąd Apelacyjny przy wykorzystaniu szczególnych jednak okoliczności tamtej sprawy, chodziło bowiem o działaną przez pozwaną gminę czynność w postaci wniesienia własności spornej nieruchomości tytułem aportu do utworzonej przez nią spółki, ocenioną przez Sąd Apelacyjny jako dokonaną z premedytacją i właśnie po to, aby pokrzywdzić właścicieli wywłaszczonych nieruchomości (Prezydent uzasadniał tę czynność m.in. próbą powstrzymania narastających roszczeń prywatnych właścicieli gruntów o ich zwrot). O ile te szczególne okoliczności tamtej sprawy mogły być ocenione jako naruszające art. 58 § 2 k.c., to próba generalnego poszukiwania przyczyn nieważności tego rodzaju umów nie w art. 58 § 1 k.c. tylko w art. 58 § 2 k.c., nie jest przekonująca, pomija bowiem akcentowane w orzecznictwie interesy osoby trzeciej (nabywcy nieruchomości), która działa w zaufaniu do władzy publicznej, do treści księgi wieczystej, ponosi określone wydatki na zakup nieruchomości a następnie na jej zagospodarowanie, nie ma możliwości dowiedzenia się o roszczeniach byłych właścicieli przed podjęciem decyzji o zakupie. Zresztą powódka, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, wyraźnie oparła podstawę faktyczną żądania pozwu na regulacji mieszczącej się w ramach art. 58 § 1 k.c., eksponując sprzeczność zachowania Gminy K. z przepisami ustawy a nie z jakimikolwiek zasadami współzycia społecznego. Próba przywołania w apelacji argumentacji dotyczącej art. 58 § 2 k.c. w istocie stanowiłaby niedopuszczalną w postępowaniu apelacyjnym zmianę powództwa (zmianę podstawy faktycznej żądania), zresztą nie została nawet podjęta, bo ograniczyła się do przywołania stanowiska zawartego w omawianym wyroku Sądu Apelacyjnego, bez jego przełożenia na okoliczności obecnej sprawy, bez wskazania jakie to zasady współzycia społecznego przemawiają za nieważnością przedmiotowej umowy sprzedaży.

Jak wyżej wskazano, w przypadku analizy takich zasad nie można by jednak pomijać ochrony nabywcy nieruchomości, zwłaszcza w omawianej sytuacji, w której nabycie przez małżonków K. nastąpiło w formie przetargu nieograniczonego, bez nawet sygnałów co do tego, że jakieś osoby roszczą sobie prawa do tej nieruchomości, przy niejednoznacznej dla laika treści aktu notarialnego z 16 stycznia 1989 roku, nie odwołującego się wprost do przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Podzielając powyższą argumentację prawną Sądu Najwyższego zawartą w uchwale III CZP 107/14 wskazać właśnie należy, że pozwani małżonkowie K., zawierając umowę z Gminą K. w dniu 22 lipca 2010 roku, znajdowali się niewątpliwie w dobrej wierze. Przemawia na ich korzyść nie tylko domniemanie dobrej wiary (art. 7 k.c.) ale i całokształt okoliczności sprawy. Nie zostały w żadnej mierze zakwestionowane ich zeznania, że przystępując do przetargu w ogóle nie wiedzieli, że oferowana nieruchomość miała być nabyta w drodze wywłaszczenia, że ktokolwiek rości sobie do niej prawa, nie znali historii stanu prawnego tej nieruchomości ponad to, że stanowi własność Gminy K.. Nieruchomość ta miała uregulowany stan prawny, była oferowana do nabycia w drodze publicznego przetargu nieograniczonego a nie osobie wybranej „w zaciszu gabinetu”, co tym bardziej pozwala sądzić, że gdyby wówczas ktokolwiek rościł sobie do niej prawa, to ujawniłby te roszczenia najpóźniej w ramach postępowania przetargowego. Nieruchomość miała zostać wykorzystana w ramach prowadzonej już działalności gospodarczej, na powiększenie obszaru wykorzystywanego pod tę działalność, nie był to cel utajniony i powinien być znany okolicznym mieszkańcom. Pozwani zeznali, że nikt nigdy nie przychodził do nich z roszczeniami dotyczącymi tej nieruchomości ani tej nabytej wcześniej, co jest istotne z tego powodu, że ich czynności gospodarcze należy datować od przełomu 2006/2007 roku, kiedy to zakupili od Gminy pierwsze działki i rozpoczęli na nich prace inwestycyjne. Przez ponad 3 lata nie spotkali się z żadnymi roszczeniami osób trzecich, w tym z rodziny P., co uprawniało ich do oceny, że również działki oferowane w przetargu w 2010 roku, położone w bezpośrednim sąsiedztwie, nie są obciążone przeszłością wywłaszczeniową i nikt nie rości sobie do nich prawa. Fakt, że nieruchomość nabyta przez nich w dniu 22 lipca 2010 roku nie była w przeszłości wywłaszczona w drodze decyzji administracyjnej, lecz była nabyta przez Skarb Państwa w drodze umowy sprzedaży, wzmacnia przekonanie o istnieniu dobrej wiary. O ile bowiem w przypadku jednoznacznej decyzji wywłaszczeniowej nie mogłoby być mowy o wątpliwościach co do historii stanu prawnego takiej nieruchomości (w tym jej przymusowego odebrania jej właścicielom), o tyle przedmiotowy akt notarialny z 16 stycznia 1989 roku już tak jednoznaczny w swojej wymowie nie jest, tym bardziej dla laika nie dysponującego poszerzoną wiedzą prawną. Nie ma w nim bowiem w ogóle mowy o wywłaszczeniu, nie ma też wyraźnego wskazania, że nabycie następuje w trybie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, że ma charakter przymusowy (jest zapis, że cena została ustalona w drodze rokowań). Ustalenie, że akt ten podpadał pod przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (jej art. 136 w zw. z art. 216 ust. 2 pkt 3) wymagało określonych zabiegów interpretacyjnych, stosownej i pogłębionej wiedzy prawnej, których pozwanym małżonkom K. nie można przypisywać (nie czyniła zresztą tego sama skarżąca, bowiem nie opierała swojej argumentacji na ich działaniu w złej wierze, na ich wiedzy co do „przymusowego” sposobu nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa, a jej pełnomocnik w uzasadnieniu apelacji sam wskazywał, że sprawa jest skomplikowana pod względem faktycznym i prawnym). Z tych przyczyn nie można zakwestionować oceny Sądu Rejonowego, że zawarcie umowy z dnia 22 lipca 2010 roku, które nastąpiło z naruszeniem art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie prowadzi do nieważności tej umowy. W ramach rozważenia interesów obu stron (powódki i pozwanych małżonków K.) wskazać należy, że pozwani działali w dobrej wierze i w zaufaniu do rękopisów wiary publicznej ksiąg wieczystych, przy braku jakichkolwiek sygnałów co do tego, że ktokolwiek rości sobie prawa do tej nieruchomości, ponadto tę nieruchomość zagospodarowali w ten sposób, że stanowi funkcjonalną całość w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (handlowej), a od czasu jej zakupu upłynęło już ponad 7 lat. Pozbawienie ich prawa do tej nieruchomości na skutek oczekiwanego przez powódkę stwierdzenia nieważności tej umowy powodowałoby o wiele większe negatywne skutki niż odebranie następcom małżonków P. perspektywy zwrotu tej nieruchomości (przy świadomości tego, że powódka nie wykazała rzeczywistej potrzeby powrotu tej nieruchomości do rodziny P., planów jej wykorzystania, trudności rozdzielenia ewentualnych planów tej rodziny od aktualnego gospodarczego wykorzystywania tej nieruchomości w ramach działalności państwa K., świadomości, że taki zwrot nie następuje nieodpłatnie lecz za zapłatą odszkodowania (ceny nabycia) odpowiednio zwaloryzowaną- por. art. 140 u.g.n., wreszcie świadomości tego, że brak stwierdzenia nieważności tej umowy nie



pozbawia ich wszelkich roszczeń, pozostają bowiem aktualne roszczenia odszkodowawcze, oczywiście w przypadku wykazania rzeczywistej szkody).

Z tych przyczyn Sąd Okręgowy orzekł o oddaleniu apelacji na podstawie art. 385 k.p.c.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. , art. 99 k.p.c., art. 102 k.p.c., art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Rozliczenia kosztów tego postępowania należało dokonać pomiędzy powódką a pozwaną Gminą K.. Sąd Okręgowy uwzględnił częściowo wniosek Gminy K. o zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego, stosując jednak art. 102 k.p.c. w zakresie wysokości tych kosztów (obciążając powódkę jedynie częścią kosztów postępowania jakie należałyby się pozwanej przy braku zastosowania art. 102 k.p.c.). Koszty procesu poniesione przez pozwaną Gminę w postępowaniu apelacyjnym to wyłącznie wynagrodzenie jej zawodowego pełnomocnika będącego radcą prawnym, liczone od wartości przedmiotu zaskarżenia 72.000 zł. Minimalna wysokość tego wynagrodzenia to 2.700 złotych (zgodnie z § 2 pkt 6, § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 roku, poz. 1804 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 27 października 2016 roku (uwzględniając datę wywiedzenia apelacji). Sąd Okręgowy stosując art. 102 k.p.c. obciążył powódkę połową tej kwoty, tj. kwotą 1.350 złotych, uwzględniając szczególne okoliczności tej sprawy. Te szczególne okoliczności dotyczą rozważanej skomplikowanej problematyki prawnej, przy świadomości, że istotne dla rozstrzygnięcia sprawy zagadnienia były w orzecznictwie rozstrzygane niejednolicie, uwzględniają także okoliczność, że Gmina K. naruszyła w relacji do powódki przepis art. 136 u.g.n. w zakresie umowy z 22 lipca 2010 roku a tylko sankcja tego naruszenia jest inna niż nieważność tej umowy. Sąd Okręgowy uwzględnił także to, że pozwana Gmina jest podmiotem publicznym, dysponującym stałą obsługą prawną, w ramach której możliwe było reprezentowanie interesów Gminy w tym postępowaniu. Okoliczności te oczywiście nie mogą prowadzić do pozbawienia Gminy w całości prawa do zasądzenia kosztów postępowania apelacyjnego, mogą jednak, przy dodatkowym uwzględnieniu sytuacji materialnej skarżącej, uzasadniać obniżenie kosztów wynagrodzenia pełnomocnika Gminy do wysokości połowy stawki minimalnej. Takiego obniżenia dokonał Sąd Okręgowy, wyważając interesy obu stron, pamiętając o tym, że sama trudna sytuacja materialna powódki, prowadząca do uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych, nie stanowi przeszkody do obciążenia jej kosztami procesu poniesionymi przez przeciwnika (zgodnie z art. 108 ustawy z dnia 28 lipca 2005 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, t.jedn. Dz.U. z 2016 roku, poz. 623 ze zm.).

SSO Hubert Wicik (spr.) SSO Małgorzata Klesyk SSO Teresa Strojnowska

## ZARZĄDZENIE

(...)

(...)