



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 27. 11. 2014 r.

IV.7003.102.2014.MC

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

Pl. Krasińskich 2/4/6

00-951 WARSZAWA

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: 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 (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147, ze zm.)

wnoszę

o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie 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 (t.jedn. Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127, ze zm.), w związku z art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 518, ze zm.), a zawierającej odpowiedź na pytanie:

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?

UZASADNIENIE

1. W orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysowały się rozbieżności co do oceny skuteczności umów zbycia nieruchomości na rzecz osoby trzeciej (tj. umów przenoszących własność bądź ustanawiających użytkowanie wieczyste), zawartych przed wejściem w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 518, ze zm.; dalej: u.g.n.), z pokrzywdzeniem praw byłego właściciela do zwrotu nieruchomości, która stała się zbędna na cele wywłaszczenia. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, istota problemu tkwi w wykładni przepisów gwarantujących wywłaszczanym poszanowanie ich praw, a także roli, jaką pełni tu regulacja intertemporalna, wyrażona w art. 229 u.g.n.

De lege lata prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości uregulowane jest w art. 136 ust. 3 u.g.n. Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą więc żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137 ustawy, stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Dalsze gwarancje poszanowania praw byłego właściciela zawarte są w art. 136 ust. 1 i ust. 2 u.g.n.: nieruchomość taka nie może być użyta na inny cel niż wynikający z decyzji o wywłaszczeniu, a o każdym wypadku powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel właściwy organ ma obowiązek zawiadomić poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę, informując go równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

W poprzednim stanie prawnym kwestie te regulowały, w analogiczny zresztą sposób, art. 69 ust. 1 oraz art. 47 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (według numeracji tekstu ujednoliconego, tj.: Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej jako „u.g.g.”). Zgodnie z tym pierwszym przepisem, 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. Z kolei art. 47 ust. 4 u.g.g. zakazywał użycia wywłaszczonej nieruchomości na inne cele niż określone w decyzji o wywłaszczeniu, chyba że nie mogła być zwrócona w trybie określonym w art. 69 z braku zgody poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego. Obowiązek powiadomienia poprzedniego właściciela o zamiarze innego przeznaczenia nieruchomości, wyrażony obecnie *expressis verbis* w art. 136 ust. 2 u.g.n., można zaś było wyinterpretować w drodze funkcjonalnej wykładni przepisów u.g.g., za którą przemawiały zasada praworządności i postulat lojalności organów administracji w stosunku do obywatela (tak m.in. Sąd Najwyższy w wyroku z 21 lipca 2008 r., sygn. III CSK 19/08, OSNC-ZD z 2009 r., Nr 1, poz. 19, a także w wyroku z 5 października 2001 r., sygn. III CKN 20/99, *LEX Nr 52367*).

Przytoczenie obu regulacji o tyle ma znaczenie, że z mocy art. 233 u.g.n., nowe przepisy znajdują zastosowanie we wszystkich sprawach wszczętych, lecz niezakończonych ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie ustawy, tj. przed dniem 1 stycznia 1998 r. Sprawę o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, wszczętą na podstawie art. 69 ust. 1 u.g.g., właściwy organ (starosta) prowadzi już na podstawie art. 136 i nast. u.g.n. – z uwzględnieniem jednak kluczowej tu regulacji przejściowej z art. 229 u.g.n. Zgodnie z tym przepisem, roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przepis ten rozumiany jest jednoznacznie jako zakaz zwracania byłym właścicielom tych nieruchomości, których podmiot publiczny wyzbył się przed dniem 1 stycznia 1998 r. W takich sytuacjach organ administracyjny nie może więc wydać pozytywnej decyzji o zwrocie. Powstaje jednak pytanie o możliwość odwrócenia skutków prawnych takiej umowy przed sądem cywilnym – i ta właśnie kwestia nie jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozstrzygana w sposób jednoznaczny.

2. Zagadnienie skuteczności wyzbycia się przez podmiot publiczny własności nieruchomości wcześniej przejętych na cele publiczne, a podlegających zwrotowi, jest jednym z bardziej skomplikowanych w problematyce wywłaszczeniowej. Wynika to nie tylko z licznych zmian stanu prawnego (zróżnicowanych podstaw wywłaszczenia i zmian zakresu obowiązku zwrotu, różnie ocenianej rangi samego uprawnienia, różnego sposobu rozumienia pojęcia „zbędności na cele publiczne”) i z różnie rozstrzyganej kolizji uprawnień wszystkich zainteresowanych podmiotów (byłego właściciela, beneficjenta wywłaszczenia, nabywcy), wywodzących swe prawa z różnych – silniejszych bądź słabszych – tytułów. Sporny jest także sposób rozumienia koncepcji wyjściowych, przede wszystkim ustawowego zakazu przeznaczania nieruchomości wywłaszczonych na inne cele niż wskazane w decyzji wywłaszczeniowej, a także znaczenia regulacji art. 229 u.g.n. – i te właśnie kwestie są wykładane w całkowicie odmienny sposób, co *expressis verbis* wynika z uzasadnień orzeczeń samego Sądu Najwyższego. I pomimo że przyjęcie jednolitego rozwiązania dla wszystkich możliwych i niekiedy bardzo złożonych stanów faktycznych nie wydaje się możliwe, to jednak zasadne i celowe jest wyjaśnienie choćby jednej kwestii podstawowej – a mianowicie, jaką systemową rolę pełni art. 229 u.g.n. i jakie jest jego znaczenie dla spraw rozstrzyganych nie przez organ administracyjny, ale już przed sądem cywilnym.

Jest to o tyle ułatwione, że dostrzeżona przez Rzecznika rozbieżność rysuje się na tle stosunkowo prostych i podobnych stanów faktycznych, w których: (1) do sprzedaży (ustanowienia użytkowania wieczystego) doszło na podstawie przepisów u.g.g.; (2) roszczenie o zwrot było o tyle bezsporne, że wynikało z przepisów obowiązujących w dacie zbycia

nieruchomości osobie trzeciej; (3) jedyną wadliwością tych umów, powoływana przez powodowych byłych właścicieli, był sam fakt naruszenia ich prawa do zwrotu (a nie np. naruszenie innych przepisów prawa); i co najważniejsze – (4) żaden z nabywców nie rościł sobie praw do nabycia spornej nieruchomości (np. z tytułu prawa pierwszeństwa czy na podstawie przepisów uwłaszczeniowych związanych z transformacją ustrojową zapoczątkowaną w roku 1989 – obecnie art. 200 i nast. u.g.n.; nb. kolizja niektórych z tych uprawnień stanowi osobny problem, zdaniem Rzecznika, dotąd w orzecznictwie nierozstrzygnięty). We wszystkich sprawach zakończonych cytowanymi poniżej orzeczeniami Sądu Najwyższego beneficjent wyłączenia zawierał „zwykłą” umowę sprzedaży ze „zwykłą” osobą trzecią – podmiotem prywatnym. W istocie rzeczy jedyną dostrzegalną różnicą w cytowanych poniżej orzeczeniach pozostawał: (1) sposób rozumienia ustawowego zakazu przeznaczania wyłączonej nieruchomości na inne cele; (2) ranga roszczenia o zwrot wyłączonej nieruchomości; a przede wszystkim – (3) znaczenie art. 229 u.g.n. i zakresu, w jakim przepis ten wiąże sąd cywilny.

Rzecznik podkreśla też, że rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy przedstawionego problemu przyczyniłoby się nie tylko do ujednoczenia wykładni przyjmowanej przez sądy cywilne (o tym, jak poglądy są tu rozbieżne, świadczą choćby – przytaczane w uzasadnieniach cytowanych orzeczeń – diametralnie różne rozstrzygnięcia nawet w toku instancji), ale miałyby istotny wpływ na sposób rozstrzygania tzw. spraw zwrotowych również przez sądy administracyjne. Problem, w jaki sposób rozstrzygać o prawie byłego właściciela do zwrotu wyłączonej nieruchomości w sytuacji, gdy podmiot publiczny wyzbył się już jej własności (skutecznie ustanowiono na niej użytkowanie wieczyste), jest bowiem niezmiernie kontrowersyjny także w orzecznictwie sądów administracyjnych. O ile nie ulega żadnej wątpliwości, że zwrot nieruchomości sprzedanej przed 1 stycznia 1998 r. jest prawnie niedopuszczalny (organ nie może orzec o przeniesieniu prawa własności bezpośrednio z majątku osoby trzeciej, a w stosunku do dawnych umów dodatkową barierę stanowi zaś właśnie art. 229 u.g.n.), nie wiadomo, czy organ ma w takiej sytuacji postępowanie umorzyć, zawiesić, czy może w ogóle odmówić zwrotu.

Rozbieżności te usunie zapewne uchwała poszerzonego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie I OPS 3/14, niemniej jednak, zdaniem Rzecznika, właściwe rozstrzygnięcie tej kwestii zależy przede wszystkim od odpowiedzi na pytanie o prawną możliwość podważenia przez byłego właściciela skutków umowy sprzedaży nieruchomości osobie trzeciej, zawartej z naruszeniem prawa do zwrotu. W szczególności, jeżeli poprzedni właściciel nie ma możliwości odwrócenia skutków rzeczowych takiej umowy, w takich sytuacjach zawieszanie postępowań administracyjnych i odsyłanie zainteresowanych na drogę sądową, na której oczekiwanego skutku z założenia nie osiągną, w oczywisty sposób narusza ich konstytucyjne prawa do sprawiedliwego i terminowego rozpoznania ich sprawy o ochronę praw majątkowych.

3. Jeżeli chodzi o samą wykładnię przepisów art. 69 ust. 1 i art. 47 ust. 4 u.g.g. w związku z art. 229 u.g.n., w orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysowały się dwa podstawowe stanowiska.

Według pierwszego z nich, nie ma żadnych przeszkód, by sąd cywilny oceniając skuteczność umów zawartych pod rządami u.g.g., stwierdził ich nieważność – i to tylko na tej podstawie, że naruszają nadrzędne prawo byłego właściciela do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cele publiczne. Za koncepcją bezwzględnej nieważności umów zbycia opowiedział się Sąd Najwyższy przede wszystkim w następujących orzeczeniach: w wyroku z 8 sierpnia 2001 r. (sygn. I CKN 1102/98, „Izba Cywilna” z 2002 r., Nr 1, s. 52; *LEX Nr 110623*); wyroku z 15 lutego 2002 r. (sygn. III CKN 543/00, *LEX Nr 54361*); oraz w cytowanym wcześniej wyroku z 21 lipca 2008 r. (sygn. III CSK 19/08).

Uzasadnieniem koncepcji bezwzględnej nieważności umowy zbycia (rozumianej szeroko, nie tylko jako jej fizyczne wykorzystanie, ale i „użycie w jakikolwiek inny sposób mieszczący się w ramach własności, w tym zbycie” – tak SN m.in. w cytowanym wyroku z 8 sierpnia 2001, sygn. I CKN 1102/98) była teza o bezwzględnym charakterze zakazu użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel. Jest to jedna z zasad prawa wywłaszczeniowego, będąca zarazem gwarancją nienadużywania możliwości korzystania z wywłaszczenia ponad niezbędne potrzeby związane z realizacją celów publicznych. Zabezpieczeniem realizacji tej zasady jest właśnie obowiązek zwrotu nieruchomości zbędnych, a jedyny wyjątek zachodzi wówczas, gdy były właściciel nie wyraził zgody na zwrot. Z tego powodu przepis art. 47 ust. 4 u.g.g. (art. 136 ust. 1 u.g.n.) jest imperatywny, a jego naruszenie skutkuje bezwzględną nieważnością umowy zbycia, w rozumieniu art. 58 k.c.

W uzasadnieniu wyroku z 21 lipca 2008 r. pojawiła się też dodatkowo teza, iż sankcja nieważności nie musiała być przez ustawodawcę wyrażona wprost – wystarczające tu były: jednoznaczność zakazu, przesądzająca o bezwzględnie obowiązującym charakterze normy go zawierającej oraz ogólne odesłanie do przepisów kodeksu cywilnego (art. 7 u.g.g.). W orzeczeniu tym wyraźnie też stwierdzono, że nieważność umowy przenoszącej własność zachodzi nie tylko wtedy, gdy wniosek o zwrot złożono przed dokonaniem tej czynności (czyli nieruchomość sprzedano w trakcie toczącego się postępowania o zwrot). Identycznie należy traktować sytuacje, w których organ nie poinformował o tym wcześniej poprzedniego właściciela, uniemożliwiając mu złożenie takiego wniosku. Informacja taka musiała być indywidualna i konkretna; samo publiczne obwieszczenie o wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia (art. 23 u.g.g.) wymogu tego nie spełniało.

W uzasadnieniach wszystkich tych orzeczeń Sąd Najwyższy wyraźnie odcinał się od koncepcji, wyrażonych m.in. w uchwale III CZP 19/87 (zob. niżej) i dalszym orzecznictwie, jakoby umowa zbycia była ważna, a naruszenie obowiązków z art. 69 ust. 1 i art. 47 ust. 4

u.g.g., obwarowane było wyłącznie sankcją odszkodowawczą. Pomimo że orzeczenia te wydawano już w okresie obowiązywania u.g.n., Sąd Najwyższy nie odnosił się do treści art. 229 ustawy – przepis ten nie stanowił dla sądu cywilnego żadnej bariery dla podważenia ważności i skuteczności umów uniemożliwiających byłemu właścicielowi odzyskanie jego własności.

4. W opozycji do tej linii orzeczniczej pozostają wyroki, w których Sąd Najwyższy całkowicie odmiennie zinterpretował charakter zakazu z art. 47 ust. 4 u.g.g. (obecnie art. 136 ust. 1 u.g.n.) i jego wpływu na obowiązek zwrotu przewidziany w art. 69 ust. 1 u.g.g. (obecnie art. 136 ust. 3 u.g.n.). Są to przede wszystkim: uchwała SN z 30 kwietnia 1987 r. (sygn. III CZP 19/87, OSCN z 1988 r., Nr 7-8, poz. 96); wyrok SN z 21 czerwca 2007 r. (sygn. IV CSK 81/07; OSNC-ZD z 2008 r., Nr 2, poz. 40) i wyrok SN z 9 grudnia 2008 r. (sygn. II CSK 275/08, *LEX Nr 484702*). Podobną koncepcję – ostrożnie – przyjęto także w uzasadnieniu wyroku z 9 lipca 2009 r. (sygn. III CSK 182/09, *LEX Nr 530573*), zapadłego już na gruncie u.g.n. We wszystkich powyższych orzeczeniach uznano, że nie ma żadnych podstaw do uznania takiej umowy zbycia za bezwzględnie nieważną. Naruszenie zakazu przeznaczania nieruchomości wyłączonej na inne cele i naruszenie obowiązku zwrotu może być sankcjonowane co najwyżej odpowiedzialnością odszkodowawczą.

W pierwszym z przywołanych orzeczeń, uchwale III CZP 19/87, przyjęto, że „umowa, na mocy której Skarb Państwa oddał wyłączonej osobie fizycznej w użytkowanie wieczyste z naruszeniem powinności zwrotu tego gruntu na rzecz poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego (art. 74 ust. 1 u.g.g.), nie jest - sama przez się - nieważna (art. 58 § 1 k.c.)”. Teza taka opierała się na założeniu, iż przepisy zakazujące przeznaczania nieruchomości wyłączonej na inne cele, tj. art. 47 ust. 4 i art. 69 ust. 1 u.g.g., mają charakter względny – wszak może je uchylić wola uprawnionego. Nie jest to zatem przypadek naruszenia bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa, który skutkowałby bezwzględną nieważnością czynności prawnej. Teza ta uzasadniona jest ponadto podobieństwem tej sytuacji do skutków naruszenia prawa pierwokupu, które nie powoduje bezwarunkowej nieważności umowy sprzedaży. W samej uchwale nie ma jednak mowy o ograniczeniu sankcji li tylko do obowiązku odszkodowawczego – Sąd Najwyższy, odpowiadając jedynie na pytanie sądu, czy umowa zawarta w takich warunkach jest bezwzględnie nieważna, ograniczony był do oceny charakteru ustawowego zakazu. Uznał więc jedynie, że jego naruszenie nie daje podstaw do zastosowania tu art. 58 § 1 k.c. Nie wypowiedział się jednak co do możliwości zastosowania tu innych sankcji (jak choćby tzw. bezskuteczności względnej – koncepcje takie pojawiły się w późniejszym orzecznictwie, na tle innych spraw, o odmiennych stanach faktycznych).

Pomimo że uchwała ta zapadła w okresie obowiązywania u.g.g. (a zatem jeszcze przed wejściem w życie art. 229 u.g.n.), w cytowanym wyroku z 21 czerwca 2007 r. Sąd Najwyższy

uznał jej aktualność także i na gruncie obecnie obowiązujących przepisów. Swój wywód uzupełnił stwierdzeniem, że *de lege lata* prawidłowość tej koncepcji dodatkowo potwierdza także treść art. 229 u.g.n., który sam przez się sprzeciwia się unieważnianiu umów zawartych przed wejściem w życie u.g.n. Naruszenie praw byłego właściciela jest obwarowane wyłącznie sankcją odszkodowawczą.

Z kolei w wyroku w sprawie II CSK 275/08 treść art. 229 u.g.n. była jedynym argumentem przemawiającym za utrzymaniem ważności umowy zbycia i przyznaniem poprzedniemu właścicielowi jedynie roszczeń odszkodowawczych. W uzasadnieniach obu tych orzeczeń rozważana była również relacja przepisów o zwrocie do – z założenia zawsze znajdujących tu zastosowanie – przepisów regulujących zbywanie nieruchomości z zasobu publicznego (art. 23 ust. 4 u.g.g, obecnie – art. 34 u.g.n.) oraz zapadłej na ich tle uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 18 czerwca 1995 r. (sygn. W 19/95). Nie skłoniło to jednak Sądu Najwyższego do przyjęcia tezy o bezwzględnej nieważności umowy sprzedaży, zawartej z naruszeniem prawa pierwszeństwa byłego właściciela nieruchomości do jej nabycia.

Podobnie i w uzasadnieniu wyroku z 9 lipca 2009 r. (sygn. III CSK 182/09, *LEX Nr 530573*), stwierdzającym nieważność umowy zbycia nieruchomości zawartej już pod rządami u.g.n., Sąd Najwyższy uznał, że o ile pogląd o braku nieważności umowy zawartej przed 1 stycznia 1998 r. mógł być jeszcze ewentualnie uzasadniony właśnie treścią art. 229 u.g.n., to *de lege lata* jest on do utrzymania. Przepis intertemporalny, wprowadzony w celu ochrony nabywców dotyczy wyłącznie czynności dokonanych w okresie obowiązywania poprzedniej ustawy, obecnie zaś analogicznych regulacji brak, co przesądza o bezwzględnej nieważności umów zawartych po wejściu w życie u.g.n., a naruszających prawa byłego właściciela do zwrotu.

5. Rozstrzygnięcie przedstawionego problemu nie jest zadaniem łatwym. Wymaga bowiem właściwego wyważenia pomiędzy potrzebą ochrony wywłaszczonego właściciela, uprawnionego do odzyskania swojej własności a prawem nabywcy do poszanowania jego własności, nabytej od prawowitego właściciela, jakim w dacie umowy był podmiot publiczny – Skarb Państwa względnie właściwa jednostka samorządu terytorialnego, najczęściej gmina. Trudność polega też na tym, że rozwiązania przyjmowane w orzecznictwie są „zero-jedynkowe”: albo umowa jest bezwzględnie nieważna, z wszystkimi tego konsekwencjami, albo umowa jest ważna, niemniej jednak naruszenie prawa do zwrotu rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą. Brak jest rozwiązań pośrednich, które mogłyby zapewnić poszanowanie praw zarówno podmiotu wywłaszczonego, jak i nabywcy (nierzadko w dobrej wierze), choćby za pomocą konstrukcji bezskuteczności względnej (koncepcje takie zgłaszane były w późniejszym orzecznictwie, w szczególności w sprawach, gdzie rozstrzygana była kolizja pomiędzy roszczeniem o zwrot, a roszczeniem uwłaszczeniowym spółdzielni mieszkaniowej z

art. 208 u.g.n. – tak m.in. wyrok SN z 20 października 2010 r., III CSK 22/10, *LEX Nr 852658*; są to jednak inne stany faktyczne niż te, w których zapadły wyroki cytowane w punktach 3 i 4). W rezultacie więc należy ocenić, prawa którego z tych dwóch podmiotów mają – w zasadzie bezwzględne – pierwszeństwo przed prawami drugiego.

6. Jeszcze przed przejściem do dalszych rozważań należy odnieść się do – również nie do końca konsekwentnie rozwiązywanej – kwestii kognicji sądu cywilnego w sprawach dotyczących zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Odnotować trzeba bowiem orzeczenia – także samego Sądu Najwyższego – w których rygorystycznie formułowana jest teza o całkowitej niedopuszczalności jakiegokolwiek wnikania przez sąd cywilny, czy poprzedniemu właścicielowi służy roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, czy też nie. Kwestia ta w całości jest przekazana do rozstrzygania na drodze administracyjnej, a skoro tak, to sąd cywilny nie może się w tych kwestiach wypowiadać, nawet – co szczególnie należy podkreślić – jeżeli ocena taka miałaby być zaledwie przesłanką rozstrzygnięcia o żądaniu pozwu. Tak rygorystyczne podejście w zasadzie powoduje konieczność oddalenia powództwa *a limine*: „niedopuszczalne jest samodzielne rozstrzyganie przez sądy powszechne, po przeprowadzeniu własnego postępowania, o istnieniu po stronie poprzedniego właściciela roszczenia o przeniesienie z powrotem na jego rzecz (zwrot) własności wywłaszczonych nieruchomości” (tak SN w uzasadnieniu wyroku z 20 września 2001 r., II CKN 309/99, *LEX Nr 52345*); „sąd powszechny nie może wypowiadać się o tym, czy po stronie powoda istnieje roszczenie, na które powód się powołuje, i to nie tylko bezpośrednio, w wyroku, który by kończył postępowanie, ale także pośrednio, czyniąc z samodzielnie przeprowadzonej oceny tej okoliczności przesłankę rozstrzygnięcia decydującą o wyniku postępowania w sprawie” (z uzasadnienia wyroku SN z 24 czerwca 2009 r., przywołanego w uzasadnieniu postanowienia SN z 26 października 2011 r., sygn. III CZP 59/11, *LEX Nr 1102648*). Wynikałoby więc stąd, że dopóki organ administracyjny nie orzeknie o żądaniu zwrotu, sąd cywilny kwestii tej nie może rozstrzygać samodzielnie. Próbę rozwiązania tego dylematu podjęto m.in. w uzasadnieniu wyroku z 4 marca 2011 r. (sygn. I CSK 39/11, *LEX Nr 848123*), stwierdzając, że o ile istotnie o zasadności żądania zwrotu może rozstrzygnąć wyłącznie organ administracyjny, a sąd cywilny nie może kwestii tej rozstrzygać nawet jako przesłanki rozstrzygnięcia (o ważności umowy zbycia), to jednak „powód ma interes prawny w zgłoszeniu powództwa zmierzającego do ustalenia, czy umowa (...) została ważnie zawarta”.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich restrykcyjne przestrzeganie tak rozumianej granicy pomiędzy właściwością sądów powszechnych i organów administracji może jednak prowadzić do naruszenia konstytucyjnych praw obywateli, w szczególności prawa do sądowej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych. Zaaprobować więc należy stanowisko bardziej elastyczne, dopuszczające możliwość przesłankowego oceniania przez sąd cywilny,

czy żądanie zwrotu, mimo że przekierowane na drogę administracyjną, w ogóle powodowi może przysługiwać. Rozwiązanie takie o tyle też nie narusza przepisów o kognicji, że ewentualne ustalenia sądu cywilnego w tym zakresie nie mają żadnej mocy wiążącej – w szczególności nie determinują przyszłej treści rozstrzygnięcia administracyjnego co do tego, czy w danej sprawie spełnione są przesłanki uzasadniające zwrot. Niezależnie więc od tego, czy uzna się, że umowa sprzedaży zawarta z naruszeniem praw byłego właściciela jest nieważna, bezskuteczna, czy skutkuje wyłącznie odpowiedzialnością deliktową, orzekanie o żądaniu pozwu zawsze wymaga wstępnej oceny, czy roszczenie byłego właściciela ma jakiegokolwiek oparcie w przepisach prawa. Ustalenie, czy powód ma czynną legitymację do wystąpienia z żądaniem ustalenia nieważności, wymaga oceny, czy legitymuje się on interesem prawnym w rozumieniu art. 189 k.p.c., co oznacza konieczność przesłankowego ocenienia zasadności ewentualnego żądania zwrotowego. Jeżeli byłoby ono oczywiście niezasadne (np. nieruchomości w ogóle nie była wywłaszczona, cel publiczny został zrealizowany itp.), powód nie miałby żadnego prawnie uzasadnionego interesu, by doprowadzić do unieważnienia umowy zawartej pomiędzy osobami trzecimi. Podobnie ustalenie, czy zawarcie umowy sprzedaży czyni niemożliwym zadośćuczynienie roszczeniu byłego właściciela (art. 59 k.c.), wymaga wstępnego stwierdzenia, czy owo roszczenie byłego właściciela w ogóle istnieje. Oczywiście także i wniesienie pozwu o zapłatę odszkodowania z tytułu naruszenia prawa do zwrotu wymaga wykazania, że prawo to zostało naruszone – a zatem także i wykazania, że w ogóle ono istnieje.

Można też ubocznie zauważyć, że również nie jest do końca jednoznaczne – w szczególności w świetle przedstawionych wątpliwości co do sankcji za naruszenie zakazu zbywania nieruchomości podlegających wywłaszczeniu – stanowisko Sądu Najwyższego przyjęte w uzasadnieniu przywołanego wyżej „kompromisowego” wyroku w sprawie I CSK 39/11. Skoro powód, jako były właściciel, który mógłby domagać się zwrotu, ma interes prawny w domaganiu się ustalenia nieważności umowy, to – wbrew wyrażonej w tym orzeczeniu tezie – sąd cywilny oczywiście musi ocenić, czy rzeczywiście dana osoba ma status byłego właściciela, który mógłby się tego zwrotu domagać. Co jednak ważniejsze, powstaje w tym miejscu kolejna wątpliwość, a mianowicie, czy podstawą domagania się stwierdzenia nieważności mogłoby być wyłącznie ustalenie przez sąd cywilny samego faktu naruszenia prawa byłego właściciela do zwrotu (tak jak w orzeczeniach SN cytowanych w punkcie 3), czy też musiałyby to być zupełnie inne okoliczności, tj. naruszenie innych przepisów o charakterze imperatywnym. Jeżeli jednak przyjąć (jak w orzeczeniach SN cytowanych w punkcie 4), że naruszenie uprawnień byłego właściciela skutkowałoby wyłącznie odpowiedzialnością odszkodowawczą, a przyczyną tego nie jest wyłącznie treść art. 229 u.g.n., ale wyłącznie – względny charakter ustawowego zakazu, teza o istnieniu po stronie powoda interesu prawnego w „unieważnianiu” umów zawartych pomiędzy osobami trzecimi, musiałaby ulec weryfikacji.

Konieczne jest także podkreślenie, że akurat w sytuacjach takich jak omawiana – sprzedaży nieruchomości (z reguły) w toku postępowania zwrotowego – były właściciel nie ma żadnej prawnej możliwości autorytatywnego potwierdzenia, że roszczenie o zwrot byłoby w okolicznościach sprawy rzeczywiście uzasadnione, a na przeszkodzie jego realizacji stoi wyłącznie fakt wyzbycia się przez podmiot publiczny danej nieruchomości ze swoich zasobów. Jak już wcześniej podniesiono, oczywistym jest, że organ administracyjny tego rodzaju decyzji nie wyda, z kolei ustalenia faktyczne (z których być może wynika ewentualna zasadność żądania zwrotu) uzasadniające czy to umorzenie postępowania administracyjnego, czy to jego zawieszenie (względnie odmowę zwrotu) sądu cywilnego nie wiążą. W szczególności sąd cywilny nie jest związany decyzją umarzającą postępowanie administracyjne na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w związku z art. 229 u.g.n. (tak m.in. SN w uzasadnieniu cytowanego wyroku z 21 czerwca 2007 r., sygn. IV CSK 81/07). W takich okolicznościach całkowita odmowa rozpoznawania tego typu spraw przez sądy cywilne prowadziłyby do oczywistego naruszenia prawa do sądu – były właściciel, nie mogąc uzyskać merytorycznego rozstrzygnięcia na drodze administracyjnej, nie mógłby także uruchomić postępowania sądowego w celu uzyskania skutecznej ochrony przysługujących mu praw.

Na koniec wreszcie wypada zauważyć, że we wszystkich orzeczeniach cytowanych w punktach 3-4 kwestia braku kognicji sądu cywilnego nawet nie była rozważana przez Sąd Najwyższy. Skoro wydawano wyroki merytoryczne – opowiadające się bądź za nieważnością umowy sprzedaży, bądź też stwierdzające, że powodowi może przysługiwać wyłącznie roszczenie odszkodowawcze – nie ulega wątpliwości, że w tych sprawach Sąd opowiadał się za bardziej liberalnym podejściem do tego zagadnienia; stanowisko takie należy w pełni zaakceptować.

7. Jeżeli chodzi o rozstrzygnięcie, które z praw powinno mieć pierwszeństwo: uprawnienie do zwrotu, czy prawo do spokojnego korzystania z własności skutecznie nabytej od uprawnionego właściciela, za silniejszą ochroną tego pierwszego przemawiałyby przede wszystkim charakter prawa do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Uprawnienie do zwrotu nieruchomości, która stała się zbędna na cele wywłaszczenia, z reguły bywa kwalifikowane jako roszczenie cywilnoprawne o nabycie prawa własności, jednakże rozstrzygane na drodze administracyjnej. Ma ono charakter względny, skuteczne jest zatem jedynie *inter partes* – organ nie może orzec o zwrocie, jeżeli nie dysponuje już sporną nieruchomością. Zwrot nieruchomości, której beneficjent się już wyzbył, przekazując do majątku osoby trzeciej, byłby oczywiście niewykonalny – aby do tego doprowadzić, konieczne byłoby wcześniejsze odwrócenie skutków rzeczowych takiej umowy, oczywiście wyłącznie przed sądem cywilnym. Sąd Najwyższy uprawnienie do zwrotu kwalifikował jako „roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości, o jakim mowa [np.] w art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z

dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 707, ze zm.)” (tak m.in. SN w uzasadnieniu postanowienia z 16 maja 2013 r., sygn. V CSK 290/12, LEX Nr 1353300). Traktował je zatem jako uprawnienie o charakterze osobistym, skuteczne przeciwko osobom trzecim tylko wówczas, gdyby udało je się wpisać do księgi wieczystej (co z innych przyczyn jest jednak niewykonalne – tak SN w cytowanym postanowieniu). Wtedy bowiem, w świetle art. 17 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, przysługująca uprawnionemu do zwrotu *actio in personam* przekształciłaby się w *actio in rem*, a uprawniony mógłby dochodzić swych praw od nabywcy nieruchomości. Teza o obligacyjnym, osobistym (a nie rzeczowym) charakterze roszczenia zwrotowego wydaje się być ugruntowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego (poza cytowanym postanowieniem też m.in.: postanowienie SN z 24 maja 2001 r., sygn. IV CZ 141/00, LEX nr 52496; jednobrzmiące postanowienia SN z 16 maja 2013 r. w sprawach: sygn. V CSK 291/12, LEX nr 1353301; V CSK 296/12 i V CSK 297/12, niepubl.).

Prawo to zwrotu wywodzone jest jednak nie tylko z przywoływanych przepisów ustawowych, ale znajduje szersze umocowanie konstytucyjne. Otóż zgodnie z art. 21 ust. 2 Ustawy zasadniczej, „wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. W świetle zarówno orzecznictwa konstytucyjnego, jak i doktryny prawa, wywłaszczenie traktowane jest jako środek *ultima ratio*, gdy celu publicznego nie da się inaczej zrealizować – wywłaszczenie ma być dopuszczalne „jedynie wówczas, gdy (...)”. Wywodzoną z regulacji konstytucyjnej przesłankę „niezbędności” wywłaszczenia na cel publiczny na poziomie ustawy zwykłej wyraża dodatkowo ustawowy zakaz przeznaczania wywłaszczonej nieruchomości na inne cele, połączony z obowiązkiem poinformowania byłego właściciela o takim zamiarze. Powyższe regulacje mają zapewnić możliwość efektywnego skorzystania przez byłego właściciela z prawa do odzyskania swojej własności, jeżeli nie jest ona dalej potrzebna dla realizacji interesów wspólnoty.

Szczególną konstytucyjną rangę uprawnienia do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości potwierdza także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Przytoczyć tu można przede wszystkim wyrok z 24 października 2001 r. w sprawie SK 22/01, gdzie wprost stwierdzono, że „po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który - dopuszczając wywłaszczenie "jedynie na cele publiczne"- tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. (...) Nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia”.

Dalsze orzecznictwo koncepcję tę rozwijało, potwierdzając, że zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny będący przesłanką jej wywłaszczenia ma rangę konstytucyjną (wyrok TK z 3 kwietnia 2008 r. w sprawie K 6/05). Konstytucyjna zasada (obowiązek) zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wynika z treści regulacji wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji) w związku z konstytucyjną gwarancją własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji). „Jeżeli zatem 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 (...) [gdyż] dalsze pozostawienie własności w domenie własności publicznej nie ma konstytucyjnego uzasadnienia”. „Z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności wynika prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela, jeżeli nie zrealizowano na niej pierwotnego celu wywłaszczenia” (tak wyrok TK z 13 grudnia 2012 r. w sprawie P 12/11). Tezy powyższe w całości podtrzymano także w wyroku TK z 13 marca 2014 r. w sprawie P 38/11.

Wypada jednak zauważyć, że cała powyższa argumentacja znajduje uzasadnienie (dopiero) na gruncie Konstytucji z 1997 r. Już w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 6/05 Trybunał Konstytucyjny wyraźnie bowiem zaznaczył, że: „tak bezwzględnie sformułowany obowiązek [tj. dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia] odnosi się jednak tylko do ustawodawstwa wywłaszczeniowego, które zostaje ustanowione na gruncie obowiązywania obecnej Konstytucji. Nie formułowały go natomiast wcześniejsze przepisy konstytucyjne, a zasada zwrotu miała jedynie rangę ustawową.” W niniejszej sprawie, w której oceniane są konsekwencje naruszenia gwarancji wywłaszczeniowych z ustawy o gospodarce gruntami – obowiązującej wszak na gruncie poprzedniego porządku konstytucyjnego – argument o wyższości prawa byłego właściciela, wynikający z konstytucjonalizacji roszczenia o zwrot, nie wydaje się już tak przekonujący.

8. Konieczność oceniania ważności czynności prawnych wyłącznie w świetle przepisów – także rangi konstytucyjnej – obowiązujących w dacie jej dokonywania, wynika z zasady *tempus regit actum*. Dla oceny ważności umowy miarodajne są przepisy ustawy obowiązującej w chwili dokonywania kwestionowanej czynności (tak SN m.in. w uzasadnieniu cytowanego postanowienia z 26 października 2011 r., sygn. III CZP 59/11). Oceniając zatem, czy doszło do naruszenia prawa poprzedniego właściciela do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, należy mieć więc na uwadze, czy przejęcie nieruchomości w ogóle następowało w warunkach „wywłaszczeniowych”, czy był to zwykły obrót cywilnoprawny, w jaki sposób ukształtowany

był obowiązek zwrotu w przepisach obowiązujących ówczesznie itd. W przeciwnym razie istniałoby ryzyko retroaktywnego stosowania przepisów obowiązujących aktualnie do oceny skuteczności umów zawartych niekiedy przed wielu laty.

Kwestia ta jest szczególnie aktualna właśnie w sprawach o zwrot wywłaszczonych nieruchomości, gdzie z założenia przesłanką żądania są – zazwyczaj wieloletnie – zaniechania realizacji publicznego celu. W większości wypadków znaczny upływ czasu od daty wywłaszczenia, z reguły dokonywanego jeszcze w okresie sprzed transformacji ustrojowej, wiąże się z istotnymi zmianami stanu prawnego, w tym przede wszystkim – innym ukształtowaniem zakresu samego żądania. Zakres roszczenia stopniowo rozszerzano, czy to przy kolejnych nowelizacjach ustawy (w szczególności art. 216 u.g.n.), czy to na skutek kolejnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzających niekonstytucyjność pominięcia w art. 216 u.g.n. poszczególnych sytuacji mających charakter wywłaszczenia (tak m.in. wyroki TK: z 24 października 2001 r. w sprawie SK 22/01; wyrok TK z 19 maja 2011 r. w sprawie SK 9/08), bądź modyfikujących ten zakres w inny sposób (tak m.in. wyrok TK z 3 kwietnia 2008 r. w sprawie K 6/05; wyrok TK z 13 marca 2013 r. w sprawie P 38/11). Nie sposób też pominąć licznych uchwał Sądu Najwyższego wyjaśniających wątpliwości prawne co do zakresu żądania zwrotu (uchwała składu siedmiu sędziów SN – zasada prawna z 27 stycznia 1988 r., sygn. III AZP 11/87, OSNC z 1988 r., Nr 11, poz. 149; uchwała SN z 25 stycznia 1988 r., sygn. III AZP 31/95, OSNP z 1996 r., Nr 14, poz. 194; uchwała składu 7 sędziów SN z 27 stycznia 2000 r., sygn. III ZP 14/99, OSNP z 2000 r., Nr 8, poz. 294). Trzeba też pamiętać, iż w ciągu dziesięcioleci zmieniała się również koncepcja, co należy rozumieć przez „zbędność” nieruchomości na cele wywłaszczenia – charakterystyczna jest tu coraz większa precyzyjność ustawodawcy, widoczna przy kolejnych nowelizacjach art. 137 u.g.n. Jednak także i tu, przy ocenie zakresu żądania zwrotu, konieczne jest odwoływanie się do przepisów obowiązujących w dacie powstania roszczenia zwrotowego (co *in casu* może budzić znaczne trudności); wykładnia ahistoryczna, a w istocie prowadząca do nieuzasadnionej retroakcji, jest odrzucana jako niekonstytucyjna (tak w szczególności wyrok TK w sprawie P 38/11, w której zakwestionowano możliwość stosowania aktualnie obowiązujących definicji „zbędności” nieruchomości na cele wywłaszczenia do spraw sprzed wejścia w życie nowych przepisów). Podobną koncepcję wyjściową zdawał się też przyjmować i Sąd Najwyższy w uzasadnieniu cytowanej wyżej uchwały w sprawie III ZP 14/99 (na tle kolizji roszczenia zwrotowego z zasadą uwłaszczenia *ex lege* państwowych i komunalnych osób prawnych), w którym przyznano priorytet poprzedniemu właścicielowi – o ile w kluczowej tu dacie 5 grudnia 1990 r. zaistniały przesłanki zbędności nieruchomości na cele publiczne.

W szczególności więc, dla uznania dopuszczalności orzekania przez sąd cywilny o nieważności umów sprzed 1 stycznia 1998 r., konieczne byłoby jednoznaczne przesądzenie, czy w dacie ich zawierania – a więc w okresie obowiązywania art. 47 ust. 4 i art. 69 ust. 1 u.g.g. – zakaz przeznaczania nieruchomości na inne cele i obowiązek zwrotu nieruchomości

„zbędnych” (w rozumieniu ówczesnego ustawodawstwa) miały charakter bezwzględny, bezwarunkowy, którego naruszenie skutkowało bezwzględną nieważnością takiej umowy – czy też nie. Przeciwno tezie o nieważności mogłoby przemawiać np. to, że prawo do zwrotu nie było ówczesnie chronione na poziomie konstytucyjnym, a naruszenie ustawowego zakazu poprzez zawarcie umowy cywilnoprawnej z osobą trzecią naruszało nie imperatywne normy prawa, ale interesy jednej tylko osoby, co wedle reguł ogólnych przemawiałoby raczej za bezskutecznością względną – ale na pewno już nie nieważnością.

Nawet zaś jeśli przyjąć, że norma zakazowa z art. 47 ust. 4 u.g.g. ma (miała) tak istotne znaczenie gwarancyjne nie tylko dla byłego właściciela, ale także systemowe, że jej naruszenie skutkuje nieważnością umowy, konieczne jest w dalszej części przesądzenie, jakie znaczenie ma w tym kontekście art. 229 u.g.n., tj. czy rolą tego przepisu jest następcza konwalidacja tych umów, które w przeciwnym razie byłyby uznawane za sprzeczne z art. 58 k.c., czy też jego funkcja w systemie jest zupełnie inna.

9. Rozważając zasadność sankcji nieważności nie sposób też pominąć relacji omawianych unormowań do przepisów ustawy o gospodarce gruntami regulujących zbywanie nieruchomości przez podmioty publiczne, a w szczególności – do wynikających z art. 23 u.g.g. zasad pierwszeństwa i skutków ich naruszenia. Jest to o tyle istotne, że każda czynność zbycia nieruchomości (podlegającej zwrotowi) z założenia odbywa się z uwzględnieniem powyższego przepisu, ustanawiającego dla określonej kategorii podmiotów przywilej bezprzetargowego nabycia nieruchomości, a zatem z pierwszeństwem przed innymi podmiotami.

Art. 23 ust. 4 u.g.g. przewidywał, iż byli właściciele nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa lub ich spadkobiercy mają pierwszeństwo w ich nabyciu. Relację tej normy do przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości wyjaśniała uchwała wykładnicza Trybunału Konstytucyjnego z 18 czerwca 1996 r. w sprawie W 19/95. Otóż zdaniem TK, *ratio legis* tego unormowania jest dążenie do reprivatyzacji, a więc moralnie (a nie materialnie) uzasadnione „naprawianie byłym właścicielom skutków przymusowego i nieekwiwalentnego, a więc niesprawiedliwego przejmowania gruntów”. Jest to więc decyzja ustawodawcy motywowana politycznie – aczkolwiek oczywiście uzasadniona konstytucyjnymi wartościami sprawiedliwości społecznej i poszanowania własności. W przeciwieństwie do tego unormowania, przepisy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości nie mają charakteru reprivatyzacyjnego, ale gwarancyjny: jest to logiczne dopełnienie zasady prawa wywłaszczeniowego, iż na cele publiczne przejmuje się wyłącznie nieruchomości „niezbędne”; zbędne podlegają więc zwrotowi. Jest to więc „rozwiązanie dalej idące od prawa pierwszeństwa byłego właściciela w wypadku przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste (stosowanie art. 23 ust. 4 do nieruchomości uprzednio wywłaszczonych lub wykupionych na cel uzasadniający wywłaszczenie nie jest wykluczone,

choć w praktyce będzie należeć do rzadkości)” (podobnie też i SN w uzasadnieniu cytowanego wyroku z 21 czerwca 2007 r., sygn. IV CSK 81/07).

Obecnie kwestię tę reguluje art. 34 u.g.n., przy czym zwraca uwagę zarówno odmienne określenie kręgu uprawnionych, jak i wyraźne określenie skutków naruszenia prawa pierwszeństwa. Otóż zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt. 2 u.g.n., w przypadku zbywania nieruchomości, pierwszeństwo przysługuje „poprzednim właścicielom zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. albo ich spadkobiercom”, o ile stosowny wniosek złożą w oznaczonym czasie, przy czym jest to „pierwszeństwo w dalszej kolejności”, niż pierwszeństwo osób, którym „przysługuje roszczenie o nabycie tej nieruchomości z mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów” (art. 34 ust. 1 pkt 1 u.g.n.). Pomimo że ustawa stanowi wyraźnie, że „zbycie nieruchomości nie może nastąpić, jeżeli toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego” (odrębną kwestią jest wykładnia pojęcia „postępowanie co do prawidłowości nabycia” – jak się wydaje, nie powinno nim być postępowanie o zwrot), to jednak naruszenie pierwszeństwa skutkuje odpowiedzialnością na zasadach ogólnych (art. 36 u.g.n.). W świetle ustabilizowanego orzecnictwa Sądu Najwyższego oznacza to wyłącznie odpowiedzialność odszkodowawczą, w żadnym zaś razie nie stanowi o bezwzględnej nieważności takiej umowy (tak wyroki SN: z 12 marca 2003 r., sygn. III CKN 857/00, *LEX Nr 78855*; z 25 marca 2004 r., sygn. II CK 268/03, *LEX Nr 347269*; z 7 lipca 2011 r., sygn. II CSK 411/10, *LEX Nr 1050456*; a w szczególności: wyrok SN z 22 kwietnia 2004 r., sygn. II CK 152/03, *LEX Nr 585746*). *De lege lata* funkcja reprivatyzacyjna przepisów o pierwszeństwie nabycia jest wyraźniej uwidoczniła. Po pierwsze, przepis ten odnosi się do daty 5 grudnia 1990 r., a więc wejścia w życie pierwszej reformy gruntownie przeobrażającej zasady gospodarowania nieruchomościami. Po drugie, ustala inną hierarchię uprawnień – byli właściciele mogą swe prawa realizować w dalszej kolejności, za podmiotami uprawnionymi m.in. do uwłaszczenia. Po trzecie wreszcie, odnosi się do niego art. 216a u.g.n., wyłączający pierwszeństwo przy sprzedaży nieruchomości przejętych na podstawie niektórych aktów nacjonalizacyjnych.

Różnica pomiędzy prawem pierwszeństwa a prawem do zwrotu nie polegała jedynie na ich odmiennej funkcji (reprivatyzacyjna bądź gwarancyjna), ale także na zupełnie odmiennym prawnym charakterze uprawnienia. W przeciwieństwie do żądania zwrotu z art. 69 ust. 1 u.g.g. – zarówno z przepisów art. 23 ust. 4 u.g.g., jak i z art. 34 ust. 1 pkt 2 u.g.n. nie wynikało roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży (tak SN w wyroku z 12 marca 2003 r., sygn. III CKN 857/00, *LEX Nr 78855*). Inny był (i jest) także mechanizm rozliczeń (art. 38 w zw. z art. 23 ust. 4 u.g.g., art. 34 ust. 5 u.g.n., z drugiej zaś strony – art. 69 ust. 3 u.g.g, art. 140 u.g.n.). Różnice te były podkreślane w orzecnictwie (wyrok SN z 20 stycznia 1998 r., sygn. I CKN 368/97, OSNC z 1998 r., Nr 9, poz. 143; wyrok SN z 29 kwietnia 2005 r., sygn. V CK 499/04, *LEX Nr 311329*).

Mimo że prawo pierwszeństwa było niewątpliwie uprawnieniem słabszym – przede wszystkim nie miało postaci roszczenia i aktualizowało się wyłącznie wówczas, gdy właściciel nieruchomości zdecydował się na jej sprzedaż bądź oddanie w użytkowanie wieczyste – orzecznictwo Sądu Najwyższego na gruncie art. 23 ust. 4 u.g.g. opowiadało się za sankcją nieważności umowy sprzedaży nieruchomości, która naruszała nawet owo „słabsze” uprawnienie byłego właściciela, o charakterze – jak podniesiono wyżej – nawet nie gwarancyjnym, ale (tylko) reprivatyzacyjnym (tak m.in.: cytowany wyrok SN z 20 stycznia 1998 r., sygn. I CKN 368/97; wyrok SN z 22 kwietnia 2004 r., sygn. II CK 152/03, *LEX Nr 585746*; wyrok SN z 6 maja 2004 r., sygn. III CK 471/02, *LEX Nr 585809*; cytowany wyrok SN z 29 kwietnia 2005 r., sygn. V CK 499/04; wyrok SN z 5 grudnia 2007 r., sygn. I CSK 303/07, *LEX Nr 623793*; odmiennie jednak: wyrok SN z 9 grudnia 2008 r., sygn. II CSK 275/08, *LEX Nr 484702*).

Uzasadnieniem tego poglądu było przyjęcie, że norma z art. 23 ust. 4 u.g.g. ma charakter *ius cogens*, której naruszenie rodzi skutki przewidziane w art. 58 § 1 k.c. Przemawia za tym również charakter prawa pierwszeństwa, odmiennego od prawa pierwokupu, a polegającego na eliminacji z przetargu innych potencjalnych nabywców przedmiotowej nieruchomości. Immanentną jego cechą pozostaje więc zakaz jej zbywania osobom trzecim, sankcjonowany bezwzględną nieważnością umowy zawartej z naruszeniem takiego zakazu.

Zestawienie różnic pomiędzy oboma typami uprawnień może również stanowić pewien argument przy systemowej wykładni przepisów sankcjonujących naruszenie zakazu zbywania nieruchomości podlegających zwrotowi w trybie art. 69 ust. 1 u.g.g. Skoro prawo pierwszeństwa ma niższą rangę niż roszczenie o zwrot, a naruszenie tego uprawnienia skutkuje bezwzględną nieważnością umowy, uznanie, że naruszenie prawa do zwrotu może uzasadniać wyłącznie odpowiedzialność odszkodowawczą mogłaby prowadzić do aksjologicznej niespójności: skoro system prawny pewne kategorie uprawnień traktuje jako „silniejsze”, powinien je także i chronić w mocniejszy sposób. Wydaje się, że konstrukcja przyjęta *de lege lata* lepiej ten postulat realizuje: naruszenie prawa pierwszeństwa skutkuje odpowiedzialnością odszkodowawczą (art. 36 u.g.n.), do tego pewne kategorie byłych właścicieli w ogóle nie mogą się na to pierwszeństwo powoływać (art. 216a u.g.n.). Naruszenie prawa do zwrotu natomiast prowadzi do bezwzględnej nieważności umowy uniemożliwiającej realizację roszczenia byłego właściciela (tak m.in. wyrok SN z 9 lipca 2009 r., sygn. III CSK 182/09, *LEX Nr 530573*). Na gruncie u.g.g. kwestie te jednak nie zostały rozwiązane w tak jednoznaczny sposób.

10. Jeżeli uznać, że naruszenie prawa do żądania zwrotu wyłączonej nieruchomości poprzez sprzedaż takiej nieruchomości (ustanowienie użytkowania wieczystego) w okresie obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości, rodzi skutki określone w art. 58 § 1 k.c. (bądź, jak w świetle niektórych orzeczeń, art. 58 § 2 k.c.), pojawia

się kwestia znaczenia regulacji zawartej w art. 229 u.g.n. (nb. wobec tej regulacji doktryna podnosi szereg konstrukcyjnych zastrzeżeń, zob. m.in. T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, wyd. 5, Warszawa 2011, s. 475 i n.). O ile nie ulega wątpliwości, że przepis ten uniemożliwia orzekanie o zwrocie przez organ administracyjny, nie jest jasne, czy analogicznie wpływa on na możliwość badania ważności umów także i przez sąd cywilny – kwestia ta, jak zaznaczono na wstępie, nie jest w orzecznictwie SN rozstrzygana w jednolity sposób.

Tak np. w cytowanym wyżej wyroku SN z 21 czerwca 2007 r. (sygn. IV CSK 81/07) uznano, że przepis ten jest oparty na założeniu wyłączającym nieważność czynności prawnej dokonanej z naruszeniem obowiązków przewidzianych w art. 47 ust. 4 i art. 69 ust. 1 u.g.g. (podobnie i SN w uzasadnieniu cytowanego wyroku z 20 października 2010 r., sygn. III CSK 22/10). Jego celem jest więc ochrona praw osób trzecich, które nabyły wywłaszczoną nieruchomość. Być może więc celem tego przepisu było właśnie wyłączenie możliwości stwierdzenia nieważności umów ubezskuteuczających roszczenie zwrotowe byłego właściciela – w przeciwnym razie nie byłby on w ogóle potrzebny. Powstaje też pytanie o dopuszczalność wykładania tego przepisu *a contrario* (taką tezę postawił SN w uzasadnieniu wyroku w sprawie III CSK 22/10, *LEX Nr 652658*): skoro (jedynie?) sprzedaż przed 1 stycznia 1998 r. pozbawia roszczenie o zwrot racji bytu, sprzedaż późniejsza nie powinna wpływać na możliwość skutecznego zgłoszenia i zrealizowania żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

W pewnym sensie niezależnie więc od tego, czy unormowanie to traktować jako potwierdzenie wcześniejszej linii orzecznictwa (tak uzasadnienia wyroków SN cytowanych w punkcie 4, a zatem opowiadających się za sankcją odszkodowawczą), czy jako nową normę, całkowicie zmieniającą stan prawny (tak m.in. wyroki w sprawach: IV CSK 81/07 czy III CSK 22/10), być może właśnie podstawową funkcją tego przepisu jest petryfikacja skutków dawnych umów (tj. sprzed 1 stycznia 1998 r.) i przyjęcie, że stan prawny z nich wynikający nie podlega podważeniu – z tego (i tylko z tego) powodu, że doszło do naruszenia prawa do zwrotu.

Systemową funkcją omawianego przepisu byłoby więc też jednoznaczne rozstrzygnięcie większości wątpliwości formułowanych na tle przepisów u.g.g., a szeroko omawianych w uzasadnieniu wniosku Rzecznika. Przepis ten pełniłby funkcję porządkującą, przyznając w tych wszystkich sytuacjach pierwszeństwo prawu nabywcy jako prawowitego właściciela (tym bardziej, że prawo do zwrotu nie było wówczas jeszcze chronione na poziomie konstytucyjnym, ale wynikało wyłącznie z ustawy – tak TK w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 6/05). Celem tego przepisu byłoby więc usankcjonowanie przesunięć o charakterze rzeczowym (analogicznie jak czyni to, choć w odmienny sposób, inny przepis intertemporalny, tj. art. 216a u.g.n., w swej konstrukcji bardziej jednak precyzyjny). Poprzedniemu

właścicielowi przysługiwałyby wówczas tylko roszczenia odszkodowawcze z tytułu wadliwego działania władzy publicznej (naruszenia obowiązków informacyjnych, naruszenia prawa do zwrotu), kierowane zatem tylko przeciwko podmiotowi, który prawa te naruszył: właściwej jednostce samorządu terytorialnego bądź przeciwko Skarbowi Państwa – właściwej *statio fisci*. Były właściciel nie mógłby więc skutecznie podważyć skutków rzeczowych takiej umowy i doprowadzić do pozbawienia nowego właściciela jego praw.

Przeciwko takiemu rozumieniu tego przepisu świadczy jednak część orzeczeń SN cytowanych w punkcie 3, a mianowicie dopuszczających, bez żadnych dalszych warunków, możliwość stwierdzania nieważności umów zawartych przed 1 stycznia 1998 r. tylko z tego powodu, że naruszają bezwzględne prawo byłego właściciela do zwrotu; uprawnienie to ma zatem priorytet przed wszystkimi innymi, a regulacja art. 229 u.g.n. nie ma tu (najwyraźniej) większego znaczenia. Przy takiej koncepcji art. 229 u.g.n. stanowiłby wyłącznie barierę do orzekania o zwrocie przez organ administracyjny, w żadnym wypadku nie wpływałby jednak na „unieważnianie” dawnych umów przez sądy cywilne. Skoro roszczenie o zwrot tylko „nie przysługuje”, jeżeli nieruchomości sprzedano, to stwierdzenie nieważności takiej umowy sprzedaży eliminowałoby przesłankę negatywną reaktywując tym samym roszczenie zwrotowe.

Powstaje jednak pytanie, czy istotnie taka była intencja ustawodawcy wprowadzającego regulację art. 229 u.g.n. Skutkiem przyjęcia takiej koncepcji jest przecież przeniesienie w s z y s t k i c h postępowań o zwrot – w sytuacjach objętych hipotezą art. 229 ustawy – na drogę postępowania cywilnego. Jeżeli bowiem zbycie nieruchomości podlegającej zwrotowi skutkowałoby nieważnością takiej umowy – i to tylko i wyłącznie z tego powodu, że doszło do naruszenia prawa do zwrotu – to sąd cywilny, ustalając, po pierwsze, przesłankowo, że roszczenie zwrotowe istotnie przysługuje i zostało naruszone (i z założenia wyręczając tu poniekąd całkowicie organ administracyjny), musiałby właściwie unieważniać wszystkie takie umowy. Może to jednak rodzić wątpliwości, czy skutek taki nie stanowiłby w gruncie rzeczy obejścia regulacji art. 229 u.g.n.

Być może więc rozwiązaniem powyższych dylematów byłoby przyjęcie, że istotnie były właściciel ma interes prawny w żądaniu stwierdzenia nieważności umowy, zawartej przed 1 stycznia 1998 r., z naruszeniem jego praw – ale okolicznościami, na jakie może się w takim postępowaniu powoływać, byłyby inne niż samo naruszenie prawa do zwrotu (tj. naruszenie innych przepisów o charakterze *iuris cogentis*). Rozwiązanie takie być może lepiej wpisywało się w funkcje, jakie art. 229 u.g.n. miałby pełnić i pozwalałoby uniknąć obchodzenia tej regulacji. Także i ta koncepcja nie jest jednak wolna od wewnętrznych sprzeczności: skoro uprawnienie do zwrotu wynika z ustawy i ma ono charakter bezwzględny (o ile tak rzeczywiście jest), trudno logicznie wyjaśnić, na czym miałyby polegać różnica pomiędzy naruszeniem tej normy, a innych przepisów o charakterze imperatywnym. Być może więc art.

229 u.g.n. pełni rolę analogiczną do art. 36 u.g.n., który w sytuacjach objętych jego hipotezą wyłącza – skądinąd zasadną – sankcję nieważności, ograniczając żądania uprawnionych tylko do roszczeń odszkodowawczych; skutek taki jednak bynajmniej nie wynika z treści omawianego przepisu. Trudniej byłoby też przy takim założeniu bronić tezy o przysługiwaniu byłemu właścicielowi interesu prawnego w żądaniu stwierdzenia nieważności z innych przyczyn: skoro jego prawo do żądania zwrotu nie zasługuje aż na taką ochronę (tzn. naruszenie prawa do zwrotu chronione miałyby być wyłącznie za pomocą roszczeń obligacyjnych, odszkodowawczych), istotnie trudniej jest uzasadnić możliwość podważania przez niego skutków rzeczowych i unieważnienia umowy zawartej pomiędzy osobami trzecimi, z których jedna jest prawowitym właścicielem, druga zaś – nabywcą, być może pozostającym w dobrej wierze, a do tego np. korzystającym ze swojej własności od ponad 20 lat. Rozwiązanie tych nieuniknionych sprzeczności i konieczność przyznania byłemu właścicielowi, pomimo treści art. 229 u.g.n., jakichkolwiek skutecznych środków ochronnych, być może jednak wymagałoby przyjęcia takiego właśnie rozwiązania.

Na koniec wreszcie trudno też w tym kontekście pominąć znaczenie samego tylko upływu czasu. Pomimo że od granicznej daty 1 stycznia 1998 r. upłynęło niemal 17 lat, postępowania w tego typu sprawach nadal się toczą, zarówno przed sądami powszechnymi, jak i przed organami administracyjnymi. Wynika to z możliwości powoływania się na nieważność dawnych umów, niezależnie od upływu terminów przedawnienia – powództwo ustalające oparte na art. 189 k.p.c. nie służy przecież realizacji roszczeń majątkowych: w orzeczeniu kończącym postępowanie sąd jedynie potwierdza, i to w sposób deklaratoryjny, stan prawny wynikający z mocy samej ustawy. Powstaje zatem pytanie, czy istotnie celem ustawodawcy, wprowadzającego taką a nie inną regulację art. 229 u.g.n., była możliwość nieograniczonego podważania w czasie skuteczności umowy zawartej przed 20 czy 30 laty, z tego powodu, że doszło wówczas do naruszenia zakazów wynikających z ustawy – czy raczej dążenie do stabilizacji stosunków rzeczowych, ukształtowanych przed wieloma laty. Wszystkich tych dylematów nie rozwiązuje lakoniczna treść komentowanego przepisu, stąd też powstaje konieczność ich jednolitego rozstrzygnięcia w procesie wykładni prawa, o co Rzecznik niniejszym wnosi.

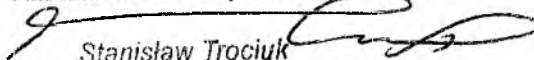
Reasumując powyższe wywody, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje przede wszystkim, że wyjaśnienie wątpliwości wiążących się z oceną treści przepisów regulujących żądanie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, na gruncie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., ma ogromne znaczenie społeczne. Rozstrzygnięcie przedstawionych zagadnień, w szczególności znaczenia art. 229 u.g.n., może więc przyczynić się w istotny sposób do ujednoclenia wykładni przyjmowanej w orzecznictwie samego Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Stanowisko Sądu Najwyższego w tej sprawie i

argumentacja przytaczana na jego uzasadnienie, będą też miały istotny wpływ na sposób rozstrzygania spraw zwrotowych przez organy administracyjne i kontrolujące je sądy. Orzecznictwo tych ostatnich, jak wskazano na wstępie, wykazuje znaczne rozbieżności właśnie w tych sprawach, w których w grę wchodzi zastosowanie art. 229 u.g.n.

Odnosząc się zaś do złożoności problemu, ze względu na ogromną różnorodność stanów faktycznych i prawnych, Rzecznik ponownie podkreśla, że wskazana w pierwszej części rozbieżność orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczy wyłącznie tych stanów faktycznych, w których roszczenie byłego właściciela nie konkurowało z ewentualnymi roszczeniami nabywców, płynącymi np. z przepisów o charakterze uwłaszczeniowym (art. 88a u.g.g., art. 204-208 i art. 211 u.g.n. itd.); kwestia ta wymagałaby osobnego rozstrzygnięcia, ze względu na istniejące – także i na tym tle – wątpliwości samego Sądu Najwyższego co do rodzaju sankcji nałożonej na rozrządzenia dokonane z naruszeniem prawa do zwrotu. Niezależnie jednak od tej kwestii, ogromne znaczenie dla praktyki stosowania prawa będzie miało samo rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy, jaki charakter miał istniejący w przepisach poprzedniej ustawy z 1985 r. zakaz dysponowania nieruchomościami zbudnymi na cele wywłaszczenia, z naruszeniem praw poprzedniego właściciela do ich zwrotu, a także – jakie skutki wywołuje naruszenie tego zakazu w świetle regulacji art. 229 u.g.n. i funkcji, jaką ten przepis pełni w systemie prawa.

Z tych wszystkich powodów wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich