



Sygn. akt IV CSK 532/10

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 lipca 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Irena Gromska-Szuster (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Dariusz Zawistowski

w sprawie z powództwa Jana L. i Teresy L.

przeciwko Gminie Miasta G.

o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 8 lipca 2011 r.,

skargi kasacyjnej powodów

od wyroku Sądu Okręgowego

z dnia 4 marca 2010 r.,

- 1) oddala skargę kasacyjną;**
- 2) zasądza od powodów solidarnie na rzecz strony pozwanej kwotę 3600 zł (trzy tysiące sześćset) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 4 marca 2010 r. Sąd Okręgowy oddalił apelację powodów Jana L. i Teresy L. od wyroku Sądu pierwszej instancji oddalającego powództwo przeciwko Gminie Miasta G. o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym przez wpisanie powodów, w miejsce Gminy, jako właścicieli określonej w pozwie nieruchomości.

Sądy ustaliły między innymi, że sporna nieruchomość stanowiła współwłasność powodów, którzy w 1980 r. podjęli decyzję o wyjeździe na pobyt stały do Niemiec. W czasie starań o zgodę na wyjazd uzyskali informację, że aby otrzymać paszport, powinni zrzec się własności nieruchomości. Powodowie wystąpili do Urzędu Miejskiego w G. o wyrażenie zgody na zrzeczenie się własności przedmiotowej nieruchomości oraz zrzekli się obywatelstwa polskiego. W dniu 3 grudnia 1980 r. decyzją Wydziału Rolnictwa, Gospodarki Żywnościowej i Leśnictwa Urzędu Miejskiego w G. Prezydent Miasta G. wyraził zgodę na zrzeczenie się własności spornej nieruchomości, a w dniu 8 grudnia 1980 r. powodowie złożyli w formie aktu notarialnego oświadczenie woli o zrzeczeniu się własności tej nieruchomości, która przeszła na własność Skarbu Państwa. Decyzją z dnia 30 grudnia 1993 r. wydaną na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) stwierdzone zostało przejście własności przedmiotowej nieruchomości z mocy prawa na Gminę Miasta G.

Po przyjeździe do Niemiec, gdzie nadal mieszkają, powodowie otrzymali rekompensatę za mienie pozostawione na terenie Polski.

W dniu 3 stycznia 2008 r. Prezydent Miasta G. w imieniu Gminy Miasta G. wyraził zgodę w formie aktu notarialnego na zrzeczenie się przez powodów własności spornej nieruchomości, a w dniu 22 stycznia 2010 r. wyraził w tej formie zgodę w imieniu Gminy Miasta G. i Skarbu Państwa.

W oparciu o powyższe ustalenia Sąd pierwszej instancji, rozważając zarzut powodów, że zgoda na zrzeczenie się nieruchomości wyrażona w dniu 3 grudnia

1980r. była nieskuteczna jako dokonana w postaci decyzji administracyjnej, a nie aktu notarialnego, stwierdził, że art. 179 k.c. nie precyzował, w jakiej formie ma być wyrażona zgoda organu administracyjnego na zrzeczenie się nieruchomości i do lat dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku zdecydowanie przeważały poglądy, iż zgoda taka powinna być udzielona w trybie decyzji administracyjnej. Dopiero od chwili przyznania jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej i traktowania ich jako osób prawnych prawa prywatnego, zmieniono poglądy na charakter i formę przewidzianej w art. 179 k.c. zgody na zrzeczenie się własności nieruchomości i obecnie przeważa stanowisko, że zgoda ta powinna mieć formę aktu notarialnego. W ocenie Sądu Rejonowego, na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego dopuszczalne było wyrażenie zgody przez organ administracyjny na zrzeczenie się własności nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej.

Niezależnie od tego Sąd Rejonowy stwierdził, że ponieważ art. 179 k.c. nie wskazywał terminu, w którym powinna zostać wyrażona zgoda organu administracyjnego na zrzeczenie się własności nieruchomości, zgoda ta mogła być wyrażona przed, jednocześnie lub po zrzeczeniu. Wobec tego zgoda wyrażona w formie aktu notarialnego w dniu 3 stycznia 2008 r. jest również skuteczna, bowiem nie zaszły okoliczności, które wyłączałyby możliwość potwierdzenia przez organ administracyjny zgody na zrzeczenie się własności nieruchomości udzielonej poprzednio w niewłaściwej formie. Okolicznością taką nie jest w szczególności, zdaniem Sądu Rejonowego, znaczny upływ czasu, zmiany polityczne w Polsce po 1989 r., jak również fakt, że art. 179 k.c. utracił moc z dniem 15 lipca 2006 r. Co do tej ostatniej kwestii Sąd Rejonowy stwierdził, że oceny skuteczności wyrażenia zgody dokonuje się na podstawie przepisów obowiązujących w dacie złożenia oświadczenia, do skuteczności którego wymagana jest zgoda, a skoro art. 179 k.c. w pierwotnym brzmieniu wymagał takiej zgody, to późniejsze jego uchylenie nie wpływa na ważność dokonanych już czynności ani na dopuszczalność następczego wyrażenia zgody.

Oddalając apelację powodów, Sąd Okręgowy przyjął za własne ustalenia faktyczne Sądu Rejonowego oraz podzielił dokonaną przezeń wykładnię prawa materialnego i procesowego. Powołując się na stanowisko Sądu Najwyższego

wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2002 r. IV CKN 1325/00 (niepubl.), stwierdził, że ponieważ zrzeczenie się własności nieruchomości było jednostronną czynnością prawną, która do dnia 25 września 2003 r. dla swej skuteczności wymagała zgody właściwego organu administracji, to zgoda ta, w myśl art. 63 k.c., powinna być wyrażona w formie aktu notarialnego. Wyrażenie zgody w innej formie (decyzji administracyjnej) powodowało jej nieważność oraz bezskuteczność zrzeczenia się własności nieruchomości do czasu wyrażenia zgody we właściwej formie. Ponieważ zgoda strony pozwanej wyrażona w dniu 3 stycznia 1980r. na zrzeczenie się własności przedmiotowej nieruchomości nie posiadała odpowiedniej formy, była nieważna, a zatem wymagało oceny, czy dwa kolejne oświadczenia woli z dnia 3 stycznia 2008 r. i z dnia 22 stycznia 2010 r., wyrażone już w odpowiedniej formie, doprowadziły do skuteczności zrzeczenia się własności nieruchomości przez powodów. Za skuteczne potwierdzenie zgody na zrzeczenie się własności nieruchomości Sąd Okręgowy uznał jedynie oświadczenie z dnia 22 stycznia 2010 r., jako złożone przez organ przewidziany w art. 179 § 1 k.c. Uznał też, że pomimo znacznego upływu czasu od chwili zrzeczenia się własności nieruchomości, istniała możliwość potwierdzenia zgody organu administracyjnego i wskazał okoliczności przedmiotowe i podmiotowe, które, jego zdaniem, ocenę tę uzasadniają, w tym między innymi fakt, że powodowie otrzymali za utratę spornej nieruchomości odszkodowanie w Niemczech i przez 25 lat od zmian ustrojowych w Polsce nie czynili żadnych kroków w celu odzyskania tej nieruchomości. Pozwany wyraził wolę przejęcia nieruchomości i cały czas gospodarował nią, a niewłaściwa forma wyrażenia zgody na zrzeczenie się własności tej nieruchomości wynikała z nieprecyzyjności przepisu i poglądów doktryny oraz orzecznictwa przyjmujących w tym czasie, że zgoda wymaga wydania decyzji administracyjnej.

W skardze kasacyjnej opartej na obu podstawach powodowie zarzucili naruszenie przepisów postępowania: art. 378 § 1 k.p.c. w wyniku nierozpoznania zarzutu apelacyjnego naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 179 § 1 k.c. na skutek uznania, że skuteczne było oświadczenie z dnia 3 stycznia 2008 r. o wyrażeniu zgody na zrzeczenie się własności nieruchomości, mimo że złożone zostało już po uchyleniu art. 179 k.c.; naruszenie prawa materialnego: art. 179 § 1

k.c. przez niewłaściwe zastosowanie w wyniku uznania, że oświadczenie z dnia 22 stycznia 2010 r. stanowi skuteczne wyrażenie zgody na zrzeczenie się własności nieruchomości, mimo że w tym czasie nie obowiązywał już art. 179 k.c.; art. 179 § 2 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie w wyniku uznania, że wyżej opisane oświadczenie z dnia 22 stycznia 2010 r. stanowi skuteczne wyrażenie zgody na zrzeczenie się własności nieruchomości, mimo że w sprawie wystąpiły okoliczności wyłączające możliwość złożenia takiego oświadczenia: upływ czasu oraz zmiana sytuacji prawnej powodów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stanowiący podstawę prawną zrzeczenia się własności nieruchomości art. 179 k.c. był kilkakrotnie zmieniany, a z dniem 15 lipca 2006 r. utracił moc w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 15 marca 2005 r. nowelizującej kodeks cywilny (Dz. U. Nr 48, poz. 462), której przepisy nie zawierały regulacji międzyczasowej w tym przedmiocie.

Zgodnie z podstawowymi i niekwestionowanymi zasadami współczesnego prawa cywilnego międzyczasowego: *tempus regit actum* oraz *lex retro non agit*, zdarzenie prawne ocenia się według stanu prawnego obowiązującego w chwili, gdy zdarzenie to miało miejsce, a zatem przesłanki oraz ważność i skuteczność zrzeczenia się własności nieruchomości ocenia się według prawa obowiązującego w chwili złożenia przez właściciela oświadczenia woli o zrzeczeniu się własności nieruchomości. W rozpoznawanej sprawie oświadczenie powodów o zrzeczeniu się własności spornej nieruchomości miało miejsce w dniu 8 grudnia 1980 r., a więc oceny jego przesłanek, ważności i skuteczności należy dokonać na podstawie art. 179 k.c. w brzmieniu obowiązującym w tej dacie.

Przepis ten stanowił wówczas, że jeżeli nieruchomość jest przedmiotem własności indywidualnej albo osobistej, właściciel może wyzbyć się własności przez to, że się jej zrzeknie. Zrzeczenie się wymaga formy aktu notarialnego. Do zrzeczenia się własności nieruchomości potrzebna jest zgoda właściwego organu prezydium powiatowej (miejskiej) rady narodowej (art. 179 § 1 k.c. w pierwotnym brzmieniu). Przepis nie wskazywał w jakiej formie ma być wyrażona zgoda organu administracyjnego na zrzeczenie się własności nieruchomości,

a zatem reguły stosowania go w powyższym zakresie ukształtowała wykładnia i praktyka, mające oparcie także w ówczesnej doktrynie. W tym czasie, aż do końca lat dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku, stanowisko doktryny i orzecznictwa oraz praktyka stosowania powyższego przepisu były jednolite i powszechnie przyjmowano, że zgoda organu administracyjnego, o której mowa w art. 179 § 1 k.c., powinna być wyrażona w drodze decyzji administracyjnej. W doktrynie stanowisko takie zajmowali między innymi autorzy Komentarza do kodeksu cywilnego pod redakcją J. Pietrzykowskiego, tom 1, Warszawa 1972 r. s. 484, S. Breyer: „Przeniesienie własności nieruchomości” Warszawa 1966 r., s. 171, Z. K. Nowakowski: „Prawo rzeczowe. Zarys wykładu. Warszawa 1969 r. s. 95, J. S. Piątkowski (w): „System prawa cywilnego” tom II Ossolineum 1977 r., s. 359, Z. Radwański (w): „System prawa cywilnego”, tom I Ossolineum 1985 r., s. 582, E. Skowrońska (w): Kodeks cywilny. Komentarz, tom I, Warszawa 1997 r. s. 344. oraz autorzy „Wzorów Aktów i innych dokumentów notarialnych” pod redakcją W. Chojnowskiego i A. Janeckiego, wydanie II, Warszawa 1975 r. Takie stanowisko zajmował też Naczelny Sąd Administracyjny (porównaj wyrok z dnia 23 marca 1988 r. II SA 1517/87, ONSA 1988/1/43) oraz Sąd Najwyższy (porównaj uzasadnienie uchwały z dnia 8 września 1992 r. III CZP 89/92, OSNC 1993/4/53).

Dopiero w końcowych latach dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku, w wyniku zmian ustrojowych oraz zmiany poglądów na charakter działalności organów administracyjnych występujących w obrocie cywilnoprawnym, pojawiły się poglądy przyjmujące, że ponieważ organ administracyjny, wyrażając zgodę na zrzeczenie się własności nieruchomości, działa nie w sferze imperium, lecz w sferze dominium i jego zgoda jest zgodą osoby trzeciej, w rozumieniu art. 63 k.c., powinna być wyrażona w formie aktu notarialnego, zgodnie z art. 63 § 2 w zw. z art. 179 § 1 k.c. Stanowisko zmienił też Sąd Najwyższy, stwierdzając w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2002 r. IV CKN 1325/00 (niepubl.), że zgoda organu administracyjnego na zrzeczenie się własności nieruchomości wymaga formy aktu notarialnego oraz Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 5 maja 1995 r. I SA 2052/94 (ONSA) uznał, że zgoda ta nie następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Powyższa zmiana stanowiska doktryny i orzecznictwa, skutkująca zmianą wykładni art. 179 k.c. w zakresie formy wyrażenia zgody przez organ administracyjny na zrzeczenie się własności nieruchomości, nie może mieć jednak wpływu na ocenę ważności zgody wyrażonej w drodze decyzji administracyjnej przez właściwy organ na zrzeczenie się własności nieruchomości przez powodów, ani tym samym na ocenę skuteczności tego zrzeczenia.

Na funkcjonującą normę prawną składa się bowiem zarówno treść przepisu, jak i jego rozumienie w praktyce stosowania prawa. Zmiana dotychczasowej wykładni przepisu i jego nowe rozumienie nie działają wstecz, zgodnie ze wskazaną wyżej zasadą *lex retro non agit*, a zatem zmiana dotychczasowej wykładni przepisu prawa nie prowadzi do nieważności lub bezskuteczności czynności prawnych dokonanych w czasie, gdy obowiązywało inne jego rozumienie i zgodnie z nim czynności te zostały dokonane. Zasada ta dominuje w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, przyjmującego działanie nowej wykładni na przyszłość (porównaj między innymi orzeczenia z dnia 8 kwietnia 1976 r. 43/75, ECR 1976, s. 455, z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93, ECR 1995, s. I-4921, i z dnia 27 września 2006 r. SPI T-59/02, LEX nr 22706 i T- 329/01, LEX nr 227053) oraz w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (porównaj między innymi orzeczenia z dnia 22 listopada 1995 r. J 20190/92, LEX nr 80358, z dnia 15 listopada 1996 r. w sprawie *Cantoni p-ko Francji*, 1996-V, § 29-32 i z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie *Coeme i in. p-ko Belgii*, 2000-VII, § 145). Także Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyraził stanowisko, że nadawanie mocy wstecznej nowej wykładni przepisu prawa, na podstawie którego doszło do nabycia określonego prawa, godzi w zasadę pewności prawa, zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem oraz w zasadę ochrony praw nabytych (porównaj między innymi wyroki z dnia 2 marca 1993 r. K. 9/93, z dnia 24 maja 1994 r. K 1/94, OKT 1994/1/10 i z dnia 14 czerwca 2000 r. P 3/00, OTK 2000/5/138).

Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje stanowisko, że pewność prawa wymaga, by także w razie późniejszej zmiany przepisu prawa lub jego rozumienia, respektowane były czynności prawne podejmowane pod rządami poprzednio obowiązującego prawa i jego wykładni (porównaj między

innymi wyrok z dnia 26 lipca 1991 r. I PRN 34/91, uchwałę składu siedmiu sędziów z dnia 19 maja 2009 r. III CZP 139/08, OSNC 2009/11/144 oraz wyrok z dnia 12 lutego 2010 r. I CSK 328/09, OSNC 2010/9/130 i cytowane tam orzecznictwo).

W wyroku z 28 stycznia 2009 r. IV CSK 333/08, dotyczącym oceny skutków zmiany wykładni art. 179 k.c. w zakresie formy wyrażenia zgody przez organ administracyjny na zrzeczenie się własności nieruchomości, Sąd Najwyższy jednoznacznie stwierdził, że nie można do oceny prawnej zrzeczenia się nieruchomości, które miało miejsce w 1989 r. i zostało dokonane za zgodą organu administracyjnego wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej, a więc zgodnie z powszechnie przyjmowaną wówczas wykładnią art. 179 k.c., stosować odmiennej wykładni tego przepisu, która pojawiła się ponad 10 lat później. Stanowi to bowiem realne zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu prawnego nieruchomościami i stabilności stosunków własnościowych.

Podzielając to stanowisko, mające źródło we wskazanych wyżej zasadach wykładni i stosowania prawa, należy więc stwierdzić, że ważne i skuteczne jest zrzeczenie się własności nieruchomości dokonane za zgodą właściwego organu administracji wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej w okresie, gdy zgodnie z powszechnie przyjmowaną wykładnią art. 179 § 1 k.c. uznawano, że zgoda ta powinna być wyrażona w taki właśnie sposób.

Dlatego też błędne jest stanowisko Sądu Okręgowego, że ze względu na brak formy aktu notarialnego zgody wyrażonej przez właściwy organ administracyjny w dniu 3 grudnia 1980 r. na zrzeczenie się własności przedmiotowej nieruchomości przez powodów, zgoda ta jest nieważna a czynność zrzeczenia się własności nieruchomości jest czynnością prawną kulejącą. Zgoda na zrzeczenie się własności nieruchomości została bowiem wyrażona we właściwej formie, zgodnej z powszechnie wówczas przyjętą wykładnią art. 179 § 1 k.c. w tym zakresie, a zatem nie ma podstaw do podważania z tej przyczyny ważności i skuteczności zrzeczenie się przez powodów własności nieruchomości. Dlatego bezprzedmiotowe są ustalenia i rozważania Sądu oraz autorów skargi kasacyjnej dotyczące następczej zgody wyrażonej przez organ administracyjny

w 2008 i w 2010 r., a tym samym bezprzedmiotowe i nieskuteczne są wszystkie zarzuty skargi kasacyjnej.

Uznając zatem, że zaskarżone orzeczenie, choć błędnie uzasadnione, ostatecznie odpowiada prawu, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną i na wniosek zawarty w odpowiedzi na skargę zasądził od powodów solidarnie na rzecz strony pozwanej zwrot kosztów postępowania kasacyjnego na podstawie art. 98 w zw. z art. 108 § 1, art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.