



Sygn. akt II CSK 136/18

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 17 kwietnia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marian Kocon (przewodniczący)

SSN Władysław Pawlak

SSN Roman Trzaskowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa K. W.

przeciwko Gminie P. i [...] Związkowi [...] w W.

o ustalenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 17 kwietnia 2019 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej - [...] Związku [...] w W.

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 3 listopada 2017 r., sygn. akt I ACa [...],

**1) oddała skargę kasacyjną;**

**2) zasądza od strony pozwanej na rzecz powoda kwotę 5 400  
(pięć tysięcy czterysta) zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania  
kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

Pozwem przeciwko Gminie P. (dalej – „Gmina”) i [...] Związkowi [...] (dalej – „P.”) K. W. domagał się stwierdzenia nieważności zawartej między pozwanymi umowy z dnia 19 października 1998 r. o ustanowieniu wieczystego użytkowania gruntu i przeniesienia własności, w części dotyczącej bliżej oznaczonych działek gruntów ornych (dalej – „Nieruchomość”), dla których Sąd Rejonowy w S. prowadzi księgę wieczystą nr [...].

Z poczynionych w sprawie ustaleń wynika, że w dniu 10 grudnia 1976 r. Wojewoda [...] podjął decyzję w sprawie nabycia Nieruchomości z przeznaczeniem na zorganizowanie ośrodka rekreacyjno-wypoczynkowego dla pracowników terenowych organów administracji państwowej.

Umową z dnia 10 stycznia 1977 r., zawartą w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (ówcześnie tekst jedn. Dz. U. z 1974 r., Nr 10, poz. 64), powód sprzedał Nieruchomość Skarbowi Państwa - Urzędowi Wojewódzkiemu w [...] - Zakładowi [...].

W dniu 23 marca 1983 r. Nieruchomość została przekazana [...] Związkowi [...].

Decyzjami wydanymi na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 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.), Wojewoda [...] stwierdził nabycie przez Gminę z mocy prawa, nieodpłatnie własności nieruchomości będących w użytkowaniu [...] Związku [...] Wojewódzkiego Zarządu w [...], w tym Nieruchomości.

W dniu 19 października 1998 r. Gmina ustanowiła nieodpłatnie na rzecz P., na okres 99 lat, użytkowanie wieczyste (m.in.) Nieruchomości, a P. przyjął to prawo (dalej – „Umowa”). Grunt miał być wykorzystywany zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego Gminy, tj. na ogrody działkowe.

Pismem z dnia 5 lipca 2006 r. powód zwrócił się do Starosty Powiatowego w P. o zwrot Nieruchomości, wskazując, że nie została ona wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia.

Decyzją z dnia 18 maja 2012 r. Wojewoda [...] uchylił w całości decyzję Starosty P. z dnia 8 czerwca 2007 r., odmawiającą zwrotu wywłaszczonej Nieruchomości, i przekazał sprawę temu organowi do ponownego rozpatrzenia.

Wnioskiem z dnia 21 lipca 2012 r. powód zwrócił się do Starosty P. o ponowne rozpatrzenie sprawy o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, powołując jako podstawę prawną art. 136 i 137 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.; dalej – „u.g.n.”). Wskazał, że w okresie 7 lat od daty wywłaszczenia nie podjęto realizacji jego celu, a 10 lat od wywłaszczenia cel ten nie został zrealizowany.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Starosta P. oraz Wojewoda [...] wydali decyzje negatywne dla powoda, które jednak zostały uchylone wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] z dnia 13 czerwca 2013 r. Sąd ten ustalił, że Nieruchomość powoda okazała się zbędna na cel wywłaszczenia i podlega zwrotowi. W tym celu właściwe organy powinny podjąć działania zmierzające do doprowadzenia do stanu, w którym Nieruchomość ponownie znajdzie się we władaniu Skarbu Państwa lub gminy. Sąd wytknął organom administracyjnym, że nie wywiązały się z tego obowiązku poprzez wystąpienie do właściwego sądu powszechnego o stwierdzenie nieważności Umowy, ewentualnie wezwanie strony do podjęcia odpowiednich czynności procesowych.

Wyrok ten zaskarżyła skargą kasacyjną Gmina, jednakże wyrokiem z dnia 26 września 2014 r. (sygn. akt I OSK [...] /13) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę, wyjaśniając m.in., że nie można wydać decyzji pozytywnej o zwrocie Nieruchomości do czasu, kiedy Skarb Państwa lub Gmina ponownie nie znajdą się w jej władaniu. Wskazał na obowiązek organu administracyjnego podjęcia czynności, określonej przez art. 100 § 1 k.p.a., zmierzającej do usunięcia przeszkody powodującej zawieszenie postępowania. Do tego czasu postępowanie w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości powinno zostać zawieszone na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

Decyzją z dnia 2 lutego 2015 r. Starosta P. zawiesił postępowanie w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, a w związku z odmową wystąpienia przez Burmistrza P. do sądu powszechnego o stwierdzenie nieważności Umowy, pismem

z dnia 2 kwietnia 2015 r. wezwał powoda, na podstawie art. 100 § 1 w związku z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., do wystąpienia w terminie do dnia 30 czerwca 2015 r. do właściwego sądu powszechnego z pozwem o ustalenie ważności Umowy i poinformowania o tym Starosty P..

Wobec niepodjęcia przez powoda wskazanych działań oraz stanowiska Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa wskazującego na wątpliwości co do tego, czy Skarb Państwa ma legitymację do wystąpienia ze stosownym żądaniem na podstawie art. 189 k.p.c., Starosta P. decyzją z dnia 23 września 2015 r., na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., umorzył postępowanie w sprawie zwrotu wywłaszczonej Nieruchomości. Podniósł, że rozpoznanie tej sprawy zależy od rozpoznania sprawy o unieważnienie Umowy (zagadnienie wstępne), gdyż jak długo trwają jej skutki, tak długo organ nie może orzec o zwrocie Nieruchomości. Zarazem wyjaśnił, że rozstrzygnięcie tego zagadnienia wstępnego należy wyłącznie do sądu powszechnego, a stosowna legitymacja czynna w tym zakresie przysługuje K. W. albo Gminie, na którą przeszły obowiązki przewidziane w art. 136 u.g.n.

W oparciu o przedstawione ustalenia wyrokiem z dnia 19 września 2016 r. Sąd Okręgowy w S. stwierdził nieważność Umowy i orzekł o kosztach postępowania, a wyrokiem z dnia 3 listopada 2017 r. Sąd Apelacyjny w [...] zmienił rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego co do kosztów i oddalił apelację P. w pozostałym zakresie, a apelację Gminy - w całości. Sąd odwoławczy uzupełnił materiał dowodowy, m.in. co do tego, że w kierowanym do Gminy wniosku z dnia 27 grudnia 1995 r. P. Wojewódzki Zarząd w [...] wskazał, iż użytkuje (m.in.) Nieruchomość, która została przekazana decyzją Naczelnika Miasta i Gminy w P. z dnia 3 października 1983 r. „do użytkowania na rzecz Zarządu Wojewódzkiego P. w [...]”.

Sądy obu instancji zgadzały się, że powód – choć nie był stroną Umowy - ma interes prawny w żądaniu stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 189 k.p.c., gdyż umożliwi mu to prowadzenie postępowania administracyjnego o zwrot Nieruchomości, a zarazem nie przysługuje mu legitymacja do żądania usunięcia niezgodności między stanem prawnym Nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym. Sąd Apelacyjny odrzucił pogląd, że legitymacja do wystąpienia z żądaniem na podstawie art. 189 k.p.c. przysługuje

wyłącznie Gminie, i zauważył, iż – mimo wezwania Starosty P. – nie widziała ona podstaw do wystąpienia ze stosownym powództwem, a jej bierność nie może zamykać powodowi drogi do dochodzenia zwrotu Nieruchomości. Zwrócił też uwagę, że interes prawny powoda potwierdza stanowisko wyrażone przez organy administracji publicznej oraz w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] z dnia 13 czerwca 2013 r. i Naczelnego Sąd Administracyjny z dnia 26 września 2014 r., jak również w piśmie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. W ocenie Sądu odwoławczego to organy administracji będą władne do oceny, jaki wpływ na ewentualne wydanie powodowi Nieruchomości ma decyzja administracyjna Naczelnika Miasta i Gminy P. w przedmiocie prawa jej użytkowania.

Sądy *meriti* zgodnie przyjęły też, że Umowa jest nieważna, ponieważ została zawarta na podstawie art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 99, poz. 486, dalej – „Ustawa”), przewidujących zobowiązanie Gminy do nieodpłatnego ustanowienia użytkowania wieczystego dla P., a przepisy te zostały uznane za niezgodne z Konstytucją wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2002, K 39/00 (OTK-A 2002, nr 1, poz. 4), ze wskazaniem (w uzasadnieniu), iż wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 27/95 nie korzystały one z domniemania zgodności z Konstytucją i ich usunięcie z porządku prawnego stwarza przesłankę wzruszenia – „w trybie art. 190 ust. 4 Konstytucji” i na podstawie art. 189 k.p.c. (powództwo o ustalenie nieistnienia stosunku prawnego wynikającego z przepisu prawnego niezgodnego z Konstytucją) - trwających nadal skutków wadliwego nabycia prawa użytkowania wieczystego, choćby nastąpiło ono przed wydaniem orzeczenia Trybunału. Sądy uznały, że wynikający stąd skutek wsteczny wyroku Trybunału uzasadnia stwierdzenie, iż zawarta na podstawie art. 2 ust. 1 i 3 Ustawy Umowa była w zakresie dotyczącym Nieruchomości pozbawiona podstawy prawnej (kauzy) w postaci ustawowego zobowiązania Gminy do nieodpłatnego ustanowienia użytkowania wieczystego dla P., a w świetle art. 156 w związku z art. 234 k.c. brak kauzy powoduje nieważność umowy.

Z drugiej strony z wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie sposób – zdaniem Sądu odwoławczego – wyprowadzić wniosku, że legitymacja procesowa do żądania

uznania za nieważne ustanowienia użytkowania wieczystego na podstawie art. 2 ust. 1 i 3 Ustawy, przysługuje jedynie jednostce samorządu terytorialnego jako stronie umowy. Z żądaniem takim może wystąpić każda zainteresowana osoba, a powód wykazał swój interes prawny.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wywiódł P., zaskarżając go w części oddalającej jego apelację i zarzucając naruszenie art. 189 k.p.c. w związku wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2002 r., K 39/00. Wniósł o uchylenie Sądu Apelacyjnego i poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego i oddalenie powództwa wobec P., ewentualnie o uchylenie wyroku oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, w obu przypadkach z uwzględnieniem rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na obecnym etapie P. nie kwestionuje już mającego oparcie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2004 r., IV CK 20/04 (OSNC 2005, nr 9, poz. 161) stanowiska Sądów *metiri* co do nieważności Umowy. Zarzuca natomiast naruszenie art. 189 k.p.c., które polegać miało na przyjęciu, że powód posiada legitymację czynną w procesie o stwierdzenie nieważności Umowy, podczas gdy legitymacja ta przysługuje wyłącznie Gminie, a nie osobie trzeciej. Zdaniem skarżącego, za takim stanowiskiem przemawia okoliczność, że podstawą stwierdzenia niezgodności art. 2 ust. 1 i 3 Ustawy z Konstytucją był wzgląd na ochronę mienia komunalnego, a nie praw osób trzecich. W konsekwencji tylko jednostkom samorządu terytorialnego mogło przysługiwać skuteczne powództwo o stwierdzenie nieważności umowy ustanawiającej użytkowanie wieczyste, zawartej na podstawie tych przepisów. W ocenie P., brak interesu powoda w wytoczeniu powództwa na podstawie art. 189 k.p.c. wynika także z tego, że stwierdzenie nieważności Umowy nie umożliwi mu prowadzenia postępowania o zwrot Nieruchomości, ponieważ skarżącemu będzie nadal przysługiwać tytuł prawny do Nieruchomości w postaci prawa użytkowania wynikającego z decyzji administracyjnej Naczelnika Miasta i Gminy P. z dnia 2 października 1983 r. Wprawdzie zgodnie z art. 138 u.g.n., jeżeli nieruchomość lub jej część podlegająca zwrotowi została oddana w trwały zarząd lub została obciążona prawem użytkowania, prawa te wygasają

z dniem, w którym decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości stała się ostateczna, a najem, dzierżawa lub użyczenie zwracanej nieruchomości wygasa z upływem 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości stała się ostateczna, jednakże przepis ten nie przewiduje wygaszenia prawa do działki ustanowionego na podstawie umowy dzierżawy działkowej zgodnie z art. 27 i 28 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2176, dalej – „r.o.d.”).

Próba zakwestionowania legitymacji powoda do żądania ustalenia nieważności Umowy, odwołująca się do racji leżących u podstaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2002 r., K 39/00, nie przekonuje, pomija bowiem, że nieważność Umowy Sądy obu instancji wywiodły z art. 156 w związku z art. 234 k.c. Nie budzi zaś wątpliwości, że wynikająca z art. 156 k.c. nieważność umowy rozporządzającej, związana z brakiem zobowiązania do rozporządzenia (kauzy), jest tzw. nieważnością bezwzględną, a jedną z powszechnie uznawanych cech tej sankcji jest jej oddziaływanie *erga omnes*, oznaczające, iż może się na nią powołać każdy, kto ma w tym interes prawny. Chodzi zatem nie tylko o strony umowy, ale np. także o ich następców prawnych, wierzycieli czy też organy państwowe. To, naruszenie (zagrożenie) jakiego interesu – publicznego (węższej albo szerzej ujętego) albo prywatnego (jednej ze stron albo osoby trzeciej) – spowodowało potrzebę ingerencji w zamierzone skutki prawne umowy, może mieć istotne znaczenie na etapie określenia zakresu tej ingerencji i doboru właściwej (proporcjonalnej) sankcji, oczywiście o tyle, o ile ustawa pozostawia tę kwestię otwartą. Jeżeli zgodnie z wolą ustawodawcy (wyrażoną wprost albo ustalaną w drodze interpretacji) sankcją tą jest nieważność, charakter chronionego interesu nie ma już znaczenia w tym sensie, że może się na nią powołać każdy zainteresowany podmiot, także ten, którego interesy nie były bezpośrednim przedmiotem ochrony. Z tego względu nie ma żadnych podstaw, by twierdzić, że interes prawny w żądaniu ustalenia nieważności Umowy może mieć jedynie Gmina albo P..

Nie można też zgodzić się z zapatrywaniem, że powód nie ma interesu prawnego w żądaniu ustalenia nieważności Umowy, gdyż – z uwagi na przysługujące P. prawo użytkowania – ustalenie to nie otworzy mu możliwości

skutecznego dochodzenia zwrotu Nieruchomości. Zapatrywanie to jest sprzeczne z jednolitym stanowiskiem organów i sądów administracyjnych wyrażonym w postępowaniach dotyczących Nieruchomości, a ponadto nie uwzględnia, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nawiązującym do art. 138 u.g.n., prawa przysługujące działkowcom względem wywłaszczonej nieruchomości nie stanowią przeszkody, przekreślającej możliwość jej zwrotu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2011 r., I OSK 1687/10, nie publ., z dnia 7 października 2011 r., I OSK 1688/10, nie publ., z dnia 25 października 2012 r., I OSK 789/11, z dnia 20 września 2018 r., I OSK 822/18, nie publ., specyficznie co do dzierżawy działkowej - por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2018 r., I OSK 1654/18, nie publ.). Stanowisko to znajduje potwierdzenie w art. 26 r.o.d., który określa reżim likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego w związku ze zwrotem wywłaszczonej nieruchomości m.in. w przypadku, w którym stowarzyszeniu ogrodowemu przysługuje tytuł prawny do nieruchomości zajmowanej przez ogród, a tym samym zakłada niedwuznacznie, że istnienie tego tytułu nie wyłącza zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Z tych względów, na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. oraz – co do kosztów – art. 98 § 1 i 3 w związku z art. 391 § 1 i art. 398<sup>21</sup> k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

a

aj