

## ZAGADNIENIE PRAWNE

W sprawie z wniosku K. T. B. S. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w K. z udziałem Gminy K. i Notariusza M. K. w przedmiocie odmowy dokonania czynności notarialnej na skutek zażalenia wniesionego przez wnioskodawcę na odmowę Notariusza M. K. sporządzenia umowy sprzedaży nieruchomości stanowiącej działkę gruntu nr [...] położonej w K., dla której Sąd Rejonowy w K. prowadzi księgę wieczystą KW nr [...] z dnia 21 września 2011 r.

***Czy ważna jest umowa darowizny nieruchomości zawartej pomiędzy powiatem, a gminą bez indywidualnej zgody rady powiatu wyrażonej w trybie art. 13 ust 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2010, Nr 102, poz. 651 ze zm.) na dokonanie tej czynności?***

## UZASADNIENIE

W dniu 21.09.2011r. Notariusz w K. M. K. odmówił dokonania czynności notarialnej polegającej na sporządzeniu umowy sprzedaży nieruchomości stanowiącej działkę gruntu nr [...] położonej w K., dla której Sąd Rejonowy w K. prowadzi księgę wieczystą KW nr [...] pomiędzy Gminą K., a K. T. B. S. spółki z o.o. w K.

Notariusz wskazał, iż z treści przedłożonego odpisu księgi wieczystej wynika, że podstawą nabycia przez Gminę K. powyższej nieruchomości była umowa darowizny z dnia 11 sierpnia 2010r. Z § 2 tej umowy wynikało natomiast, iż została ona zawarta w oparciu o uchwałę [...] Zarządu Powiatu w K. z dnia 6 maja 2010r. w sprawie przekazania Gminie K. w formie darowizny nieruchomości stanowiącej własność Powiatu K. oraz przyznawania pierwszeństwa w nabywaniu lokali mieszkalnych i użytkowych.

W dalszej kolejności notariusz wskazał, iż z treści wyżej powołanej uchwały

[...] wynikało, iż zarząd powiatu działał na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym oraz § 5 ust. 1 lit. b uchwały Nr XXII[...] Rady Powiatu w K. z dnia 30 września 2008r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony nieruchomości stanowiących mienie Powiatu.

W uzasadnieniu odmowy dokonania czynności notarialnej notariusz na wstępie odniósł się do zapisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2010r., Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Wskazał, iż zgodnie z jej art. 13 nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji.

Darowizna nieruchomości uregulowana została natomiast w ust. 2 i 2a tego artykułu i z przepisów tych wynika, że nieruchomość może być przedmiotem darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego, a także między tymi jednostkami. W umowie darowizny określa się cel, na który nieruchomość jest darowana. Darowizny nieruchomości stanowiącej przedmiot własności jednostki samorządu terytorialnego dokonuje jej organ wykonawczy - za zgodą rady albo sejmiku.

Notariusz wskazał, iż oczywistym jest, iż organ jednostki samorządu terytorialnego nie może cedować swoich uprawnień na inne organy, w szczególności na organy wykonawcze. Podniósł, iż nie budzi sporów w doktrynie i judykaturze, iż zgoda na zbycie nieruchomości w drodze darowizny stanowi przykład indywidualnego uprawnienia rady, co oznacza, iż nawet podjęcie uchwały w sprawie ustalania zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości nie zwalnia organu wykonawczego od obowiązku uzyskania zgody organu stanowiącego na dokonanie takiej czynności. Rada powiatu nie może zatem wydać generalnego upoważnienia dla zarządu powiatu upoważniającego do zbywania nieruchomości w formie darowizny, lecz przed dokonaniem darowizny zarząd musi każdorazowo uzyskać zgodę rady.

Notariusz uznał, iż umowa darowizny z dnia 11 sierpnia 2010r. została zawarta w sposób sprzeczny z ustawą, a co za tym idzie, zgodnie z art. 58 § 1 kc, jest nieważna. W konsekwencji prowadzi to do wniosku, że nie wywołała ona skutków prawnych objętych wolą stron i nie spowodowała przejścia prawa własności na Gminę K. Notariusz wskazał, iż nieważność umowy powstaje z mocy prawa i istnieje od chwili dokonania nieważnej czynności, a zatem Gmina nie może dalej skutecznie rozporządzać tym prawem.

Zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej złożyło K. T. B. S. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w K. wnosząc o jej uchylenie.

Odmowie zarzucono naruszenie art. 12 pkt 8 lit a ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym poprzez jego nieprawidłowe zastosowanie oraz art. 3, 5 i 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982r. o księgach wieczystych i hipotece poprzez ich niezastosowanie.

W uzasadnieniu zażalenia wskazano, iż zgodę na dokonanie darowizny wyraził zarząd powiatu działający w oparciu o zasady zbywania nieruchomości ustanowione w formie uchwały rady powiatu podjętej na podstawie upoważnienia przewidzianego w art. 12 pkt 8 lit a ustawy o samorządzie powiatowym. Zdaniem żalącego notariusz zastosował niedopuszczalną zawężającą wykładnię powyższego przepisu.

**Sąd Okręgowy, przedstawiając w trybie art. 390 § 1 kpc zagadnienie prawne zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 81 ustawy o notariacie notariusz odmówi dokonania czynności notarialnej sprzecznej z prawem. Wobec braku definicji ustawowej (zwłaszcza kodeksu cywilnego) termin sprzeczność z prawem jest rozmaicie rozumiany i bardzo różnie interpretowany. Najczęściej w praktyce notarialnej sprzeczność z prawem czynności prawnej odnosi się do przesłanki jej nieważności w rozumieniu art. 58 § 1 kc. Nie jest to jednak tylko jedyna przyczyna odmowy. Eksponuje się również to, że notariuszowi nie wolno sporządzać czynności notarialnej w żadnym wypadku, gdy podejrzewa, iż czynność prawna może być uznana za bezskuteczną (tak Aleksander Olczyk w komentarzu Prawo o notariacie – część ustrojowa za E. Gniewek s. 341).

Nie ulega wątpliwości, iż umowa sprzedaży nieruchomości zawarta przez sprzedającego niewłaściciela z kupującym nie ma cechy nieważności, a jedynie może być uznana za bezskuteczną.

Gdyby zatem uznać umowę darowizny przedmiotowej nieruchomości za nieważną to wówczas notariusz mógłby odmówić sporządzenia umowy jej sprzedaży z uwagi na jej bezskuteczność.

W tej sytuacji zatem kluczowym zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest to jak należy oceniać umowę darowizny, na mocy której Gmina K. nabyła nieruchomość, o której stanowi przedmiotowy akt notarialny.

Na wstępie należy zwrócić uwagę, na szczególną regulację zawartą w art. 13 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2010r., Nr 102, poz. 651 ze zm.) – zwana dalej u.g.n. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu – darowizny nieruchomości stanowiącej przedmiot własności jednostki samorządu terytorialnego dokonuje jej organ wykonawczy - za zgodą rady albo sejmiku.

W literaturze i orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się trafnie, że uchwała rady (przewidziana w art. 13 ust. 2a u.g.n.) nie należy do grupy aktów prawa miejscowego.

W tym miejscu konieczna staje się analiza art. 11 ust. 2 u.g.n. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu jeżeli przepisy ustawy wymagają udzielenia zgody przez radę, sejmik lub wojewodę, wyrażenie zgody, z wyjątkiem zgody, o której mowa w art. 46 ust. 4, następuje odpowiednio w drodze uchwały rady lub sejmiku albo zarządzenia wojewody wydanego w terminie miesiąca od złożenia odpowiedniego wniosku przez starostę.

W komentarzu do ustawy o gospodarce nieruchomościami pod redakcją Gerarda Bieńka (W-wa 2007, s. 68) wskazano, iż uchwała rady wyrażająca zgodę na dokonanie przez organ wykonawczy samorządu terytorialnego określonej czynności w zakresie gospodarowania nieruchomościami może odnosić się do konkretnej (indywidualnej) czynności bądź też wyrażać zgodę na dokonanie określonych czynności, wskazując jedynie przesłanki, od spełnienia których uzależnione jest odwołanie się do udzielonej zgody. Przykładowo: indywidualna zgoda będzie wymagana na dokonanie darowizny konkretnej nieruchomości (art. 13 ust. 2), ogólniejszy charakter może mieć zgoda w sprawie udzielenia bonifikaty (art. 68 ust 1

w brzmieniu sprzed 7.01.2010r.).

Gmina K. w zażaleniu powoływała się na obowiązującą uchwałę z dnia 30 września 2008r. Nr XXII[...] Rady Powiatu w K. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości i ich wydzierżawiania i wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony nieruchomości stanowiących mienie Powiatu oraz przyznawania pierwszeństwa w nabywaniu lokali mieszkalnych i użytkowych jako akt, który zawiera delegację do zawarcia umowy darowizny dla Zarządu Powiatu.

W tej materii (niezależnie od poglądu zawartego w komentarzu pod red. G. Bieńka) należy zwrócić również uwagę na orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 14 października 2010 r. (III CZP 60/10) odnoszące się wprawdzie do innego zagadnienia prawnego, ale poruszające – jak się wydaje – przydatny w niniejszej sprawie problem sposobu wyrażenia zgody przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Mianowicie w postanowieniu tym wyrażono pogląd, iż zgoda odpowiedniego organu, określonego w art. 68 ust. 2 u.g.n., ma charakter indywidualny, oznacza to, że w sensie przedmiotowym odnosi się ona zawsze (niezależnie od czasu jej podjęcia) do zindywidualizowanej (konkretnej) czynności prawnej (umowy), tj. do samego faktu udzielania bonifikaty oraz jej wysokości. Czym innym jest natomiast sam sposób (postać prawna) wyrażenia wspomnianej zgody, m.in. właśnie w wyniku podjęcia stosownej uchwały obejmującej zasady udzielania bonifikaty (określonej w uchwale grupie osób) do ceny sprzedaży oznaczonych nieruchomości lokalowych (kiedy taka bonifikata ma być udzielona i w jakiej wysokości). Taka uchwała może stanowić właściwe wyrażenie zgody w rozumieniu art. 68 ust. 1 u.g.n. i tym samym - spełniać odpowiednie funkcje kontrolne w stosunku do zarządu gminy.

Przenosząc ten pogląd na grunt niniejszej sprawy należałoby przyjąć, iż uchwała w zakresie zbywania nieruchomości mogłaby ewentualnie stanowić indywidualne wyrażenie zgody przez radę powiatu, gdyby dotyczyła zgody na dokonanie konkretnej czynności prawnej, była skierowana do konkretnej grupy osób, oraz precyzowała, w sposób poddający się kontroli, warunki dokonania takiej darowizny.

Żadnej z tych przesłanek nie spełnia uchwała Nr XXII[...] Rady Powiatu w K. z dnia 30 września 2008r., na którą powołuje się Gmina. O darowiznie mówi bowiem

tylko jeden przepis, a mianowicie § 5 ust. 1 lit. b, zgodnie z którym Powiat może zbywać nieruchomości znajdujące się w jego zasobie jeżeli nieruchomości przeznaczone zostaną na realizację celów publicznych przez inne podmioty.

Zdaniem Sądu Okręgowego w żaden sposób nie można zatem przypisać uchwale nr XXII[...] charakteru indywidualnego wyrażenia zgody na dokonanie darowizny skoro ma jeszcze bardziej ogólny charakter niż zapis wynikający z art. 13 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ponadto należy również wskazać, iż już w § 1 ust. 2 powyższej uchwały uchwalono, iż nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania dokonuje Zarząd Powiatu w K. z zachowaniem należytej staranności w gospodarowaniu mieniem i zgodnie z przepisami zawartymi w obowiązujących uregulowaniach prawnych wynikających w szczególności z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami oraz Kodeksu cywilnego.

Również zgodnie z art. 12 pkt 8a do wyłącznej właściwości rady powiatu należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej.

Nie ulega wątpliwości, iż taką szczególną regulacją jest art. 13 ust. 2a u.g.n.

W tej sytuacji powstaje zagadnienie jaki skutek należy przypisać umowie zawartej bez wymaganej zgody.

Brzmienie art. 13 ust. 2a nie wyjaśnia tej kwestii.

Zgodnie z art. 58 kc czynność prawna sprzeczna z ustawą jest nieważna. W takiej sytuacji można byłoby przyjąć, iż brak zgody rady powiatu powoduje nieważność umowy (na co powołuje się notariusz).

Działanie z pominięciem regulacji art. 13 ust. 2a ugn prowadzi do wniosku, iż czynność jest dokonana sprzecznie z ustawą i jest bezwzględnie nieważna. Podobne poglądy wyraził Sąd Najwyższy w uchwałach z dnia 6 marca 1991 r., III CZP 8/91, OSNCP 1991, nr 7, poz. 94 oraz wyrokach z dnia 12 grudnia 1996 r., I CKN 22/96, OSNC 1997, nr 6-7, poz. 75 i z dnia 3 marca 2005 r., II CK 409/04, OSNC 2006, nr 2, poz. 33.

Przy uznaniu, iż brak zgody pociąga za sobą nieważność umowy zawartej w warunkach sprzeczności z ustawą, to wówczas przy zawarciu kolejnej umowy

mielibyśmy do czynienia z jej bezskutecznością jako, że sprzedaży nieruchomości dokonywałaby osoba nie będąca jej właścicielem. Wtedy odmowa dokonania czynności notarialnej byłaby uzasadniona (zgodnie z przeważającymi poglądami doktryny).

Możliwe jest jednak przyjęcie stanowiska przypisującego powyższej wadliwość – brak zgody rady powiatu – innego skutku. Mianowicie zgoda rady powiatu – jako element czynności prawnej mogłaby być w swych skutkach oceniana na podstawie reguł Kodeksu cywilnego. Można pokusić się o stwierdzenie, iż nie ma podstaw, aby czynności dokonanej bez wymaganej zgody przypisywać skutek najsilniejszy, a mianowicie nieważność bezwzględną. Doktryna prawa cywilnego wyodrębnia szczególne następstwo oświadczenia woli złożonego bez wymaganej zgody, określając je jako bezskuteczność zawieszoną. Wprawdzie rada powiatu nie jest osobą trzecią w stosunku do powiatu, gdyż stanowi jego organ, jednak jej niezależność pozwala przyjąć, że czynność prawna dokonana przez zarząd powiatu, bez należycie sformułowanej zgody rady powiatu, dotknięta jest bezskutecznością zawieszoną (*negotium claudicans*). Podobne poglądy wyrażał Sąd Najwyższy w odniesieniu do czynności dokonywanej przez dyrektora przedsiębiorstwa państwowego bez wymaganej zgody rady pracowniczej (np. w uchwale z dnia 17 czerwca 1993 r., III CZP 71/93) oraz w uchwale z dnia 19 grudnia 2008 r., III CZP 122/08, w której dokonano analizy zmian w stanowisku Sądu Najwyższego.

W takiej sytuacji należałoby uznać, iż odmowa dokonania czynności notarialnej nie byłaby uzasadniona. Przeważające poglądy doktryny przyjmują bowiem dopuszczalność sporządzenia czynności prawnej w sytuacjach tzw. bezskuteczności względnej lub zawieszonej. Skoro pierwsza umowa nie spowodowała definitywnego przejścia własności albowiem posiadała cechę bezskuteczności zawieszonej, to również druga umowa byłaby zawierana w warunkach bezskuteczności warunkowej. Uzależnienie jej skuteczności od zgody rady powiatu byłoby nadal aktualne.

Jednakże w takim przypadku powstaje kolejne zagadnienie: do kiedy rada powiatu może zatwierdzić czynność dokonaną bez jej zgody. Otóż wydaje się, iż powinno to odbyć się przed zawarciem kolejnej umowy przeniesienia własności tej nieruchomości, albowiem tylko Gmina K. jako druga strona umowy darowizny może wyznaczyć Radzie Powiatu K. odpowiedni termin do potwierdzenia tej czynności.

Takiego uprawnienia nie posiadaby już K. T. B. S. sp. z o.o.

Przyjęcie takiego poglądu jednak w konsekwencji prowadzioby do możliwości uznania, iż w takiej sytuacji kolejna umowa byłaby zawarta już nie w warunkach bezskuteczności zawieszony, ale byłaby w pełni bezskuteczna.

Przedstawione powyżej kwestie budzą jednak wątpliwości prawne i dlatego, na podstawie art. 390 § 1 kpc w zw. z art. 397 § 2 kpc, orzeczono jak w sentencji.

/km/