

## POSTANOWIENIE

Dnia 25 stycznia 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Lech Walentynowicz (przewodniczący)

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Kwaśniewski

w sprawie z powództwa D. K.  
przeciwko Gminie K., A. G., T. S.  
i K. S.

o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 25 stycznia 2007 r.,  
skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 13 kwietnia 2006 r.,

**postanowił:**

**1) odroczyć rozpoznanie sprawy;**

**2) przedstawić do rozpoznania składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego budzące poważne wątpliwości zagadnienie prawne:**

**"Czy w sprawie o uzgodnienie stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym dopuszczalna jest kontrola ostatecznej decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 5 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.), stanowiącej podstawę wpisu".**

## Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 11 maja 2005 r. Sąd Okręgowy w K. oddalił powództwo D. K. przeciwko [...] o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

Apelację powódki od powyższego wyroku Sąd Apelacyjny oddalił wyrokiem z dnia 13 kwietnia 2006 r. U podstaw tego rozstrzygnięcia legły następujące ustalenia faktyczne i ich ocena prawna:

W księdze wieczystej KW nr [...], prowadzonej przez Sąd Rejonowy w K. dla nieruchomości przy ul. R. 6 w K., w dziale II wpisano jako właściciela Gminę Miasta K. Podstawą do dokonania tego wpisu była decyzja Wojewody K. z dnia 17 października 1991 r., stwierdzająca nabycie mienia przez pozwaną Gminę z mocy prawa.

W latach 1992, 1997 i 1998 Gmina Miasta K. sprzedała wyodrębnione lokale nr 2, 3 i 5 wraz ze stosownymi udziałami w prawie wieczystego użytkowania gruntu. Dla nowych nieruchomości lokalowych założono księgi wieczyste [...], natomiast dla pozostałej części nieruchomości prowadzona jest księga wieczysta nr [...], do której przeniesiono treść zamkniętej księgi wieczystej KW . tom 53, nr WL [...].

Zgodnie z wpisem w zamkniętej księdze wieczystej, jako właściciel nieruchomości figurował S. P., zmarły w Niemczech 16 stycznia 1960 r. Spadek po nim nabyły z mocy ustawy C. P. oraz H. S. z domu P. C. P. zmarła w Niemczech 24 września 1961 r., a spadek po niej nabyła H. S. Powódka swoje prawa wywodzi od E. S., który jest spadkobiercą H. S. oraz uzyskał w drodze darowizny udział w spadku po niej, przypadający jej mężowi M. S. Spadek po M. S. nabyli zaś M. L. i J.A. S., którzy darowali swoje udziały powódce.

St. P. i C. P. zostali wydaleny do Niemiec dnia 15 sierpnia 1946 r. Wobec obojga umorzono postępowanie karne z art. 17 § 1 dekretu z dnia 28 czerwca 1946 r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości polskiej w czasie wojny 1939-1945 r. (Dz. U. Nr 41, poz. 237 z późn. zm.), albowiem jako obywatele polscy nie złożyli wniosku o wpisanie na niemiecką listę narodową i nie dopuścili się

odstępstwa od narodowości polskiej. S. P. odmówiono jednak prawa powrotu do Polski. Obywatelstwo polskie S. i C. P. zostało poświadczane przez [...] Urząd Wojewódzki w dniu 5 stycznia 2004 r., w którego aktach znajduje się także pismo z dnia 25 kwietnia 2001 r. miasta H., stwierdzające posiadanie przez oboje obywatelstwa niemieckiego od dnia 19 marca 1947 r.

Postanowieniem Sądu Okręgowego w K. z dnia 17 stycznia 1948 r., sygn. III Ko .../47, znajdującym się w dokumentach księgi wieczystej nr [...], akt gruntowych nr [...], wniosek w sprawie majątku C. i S. P. pozostawiono bez rozpoznania na tej podstawie, że władza administracyjna w ostatecznej decyzji ustaliła, iż oboje nabyli obywatelstwo niemieckie, zaś ich mienie przeszło na własność Skarbu Państwa na mocy art. 2 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87 z późn. zm.).

Sąd Apelacyjny podzielił pogląd prawny Sądu Okręgowego odnośnie do bezpodstawności powództwa z art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 z późn. zm.; dalej: „u.k.w.h.”). Z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że wpisy własności w KW nr [...], prowadzonych przez Sąd Rejonowy w K., zgodne są z rzeczywistym stanem prawnym. Stan ten powstał bowiem w oparciu o ostateczne decyzje administracyjne, które nie zostały w żaden sposób wzruszone. Pozwana Gmina została wpisana jako właścicielka nieruchomości przy ul. R. 6 w K., objętej księgą wieczystą nr [...] na podstawie decyzji Wojewody K. z 17 października 1991 r. Ta sama decyzja stanowiła także podstawę wpisu tej Gminy w księdze wieczystej nr [...].

Zdaniem Sądu drugiej instancji, nie zasługuje na uwzględnienie twierdzenie skarżącej, że sąd powszechny jest władny wydać wyrok, którym wyeliminuje z obrotu prawnego wspomnianą decyzję komunalizacyjną, uznając ją za niewiązącą i samodzielnie stwierdzając jej niezgodność z prawem. Sąd powszechny jest bowiem związany ostateczną decyzją administracyjną. Związanie to nie zależy od charakteru decyzji — konstytutywnego czy deklaratoryjnego — ani od charakteru sprawy, w której taka decyzja zapadła (tj. czy chodzi o sprawę cywilną w znaczeniu materialnym, czy też o administracyjną). Powołując się na

wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 19 listopada 2004 r., V CK 251/04 (LEX nr 172465) oraz z 16 kwietnia 2004 r., I CK 291/03 (OSNC 2005 nr 4, poz. 71), Sąd drugiej instancji przyjął, że ostateczna decyzja, wydana na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 5 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, dalej: „u.p.w.”), jest wiążąca dla sądu powszechnego i może zostać wyeliminowana jako podstawa wpisu w księdze wieczystej tylko w sposób przewidziany w art. 16 k.p.a.

Skoro zatem wpis pozwanej w księdze wieczystej ma podstawę we wspomnianej decyzji administracyjnej, dotychczas niepodważonej w postępowaniu administracyjnym, to zasadnie przyjął Sąd Okręgowy, że powództwo uwzględnione być nie może. Tym samym odpada potrzeba odnoszenia się do zarzutów apelacji nie dotyczących kwestii związania sądu decyzją administracyjną, albowiem nie mają one dla rozstrzygnięcia sprawy istotnego znaczenia. W szczególności za nieistotną uznał Sąd Apelacyjny kwestię, czy wpis własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa był zgodny z prawem.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku powódka oparła wyłącznie na podstawie mogącego mieć istotny wpływ na wynik sprawy naruszenia przepisów postępowania, a to art. 10 u.k.w.h., które polegało na zaniechaniu zbadania rzeczywistego stanu prawnego nieruchomości i na oparciu się w tej mierze wyłącznie na ostatecznej decyzji wojewody, wydanej na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 u.p.w., stwierdzającej nabycie spornej nieruchomości przez pozwaną Gminę z mocy prawa, podczas gdy w świetle powołanych przepisów decyzja ta w żaden sposób nie zmienia rzeczywistego stanu prawnego nieruchomości. Na tej podstawie skarżąca wносиła o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego, a także o uchylenie w całości poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego oraz o przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania, wraz z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania za wszystkie instancje.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W skardze kasacyjnej wywiedziono istotne zagadnienie prawne, które wystąpiło w sprawie. Sprowadza się ono generalnie do tego, czy sąd powszechny w procesie o usunięcie niezgodności między stanem prawnym ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym związany jest ostateczną decyzją organu administracji publicznej, czy też jest władny samodzielnie ustalić, jaki jest rzeczywisty stan prawny nieruchomości, chociażby to ustalenie pozostawało w sprzeczności z osnową decyzji administracyjnej.

Rozważania należy zacząć od analizy samego celu i przedmiotu powództwa o usunięcie niezgodności pomiędzy stanem prawnym ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym. Określenie użyte tu przez ustawodawcę zakłada, że może istnieć różnica pomiędzy „stanem prawnym ujawnionym” a „stanem prawnym rzeczywistym”. Istotne znaczenie tej rozbieżności wynika głównie z faktu, że księgi wieczyste korzystają z ochrony wynikającej z ustanowienia instytucji rękojmi wiary publicznej (art. 5 u.k.w.h.).

W drodze powództwa z art. 10 u.k.w.h. dochodzić można tylko usunięcia niezgodności „stanu prawnego”. Pojęcie to rozumieć należy jako określenie, komu i jakie prawa podmiotowe o charakterze bezwzględnym (*scil.* prawa rzeczowe) na danej nieruchomości przysługują. Innymi słowy, chodzi tu o synonim „stanu praw” (w sensie praw podmiotowych, nie zaś prawa w rozumieniu przedmiotowym).

W orzecznictwie od dawna jest ugruntowany pogląd, że powództwo z art. 10 u.k.w.h. jest szczególną postacią powództwa o ustalenie, a więc sporu o prawo (z reguły – prawo własności) pomiędzy określonymi osobami (por. wyrok SN z dnia 10 października 1985 r. II CR 221/85, OSNCP 1986 nr 7-8, poz. 125; wyrok SN z dnia 28 listopada 2001 r., IV CKN 506/00, LEX nr 53096), a celem postępowania jest „sprostowanie” treści wpisów ujawniających prawa w księdze wieczystej, polegające na ostatecznym zastąpieniu wpisów, które zostały uczynione, takimi, które powinny być ujawnione, a więc - inaczej mówiąc - ujawnienie właściwego (powinnego, zgodnego z prawem przedmiotowym) stanu prawnego. Wydaje się, że ustalając rzeczywisty stan prawny, sąd cywilny powinien korzystać z pełnej swobody jurysdykcyjnej, o ile nie jest to wyłączone przez przepis szczególny. Nie ma wątpliwości, że sąd cywilny związany jest prawomocnym wyrokiem wydanym

w sprawie karnej (art. 11 k.p.c.), wiążące są również prawomocne orzeczenia zapadłe w postępowaniu cywilnym (art. 365 § 1 k.p.c.) oraz orzeczenia sądów administracyjnych (art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). Takiego rygoru ustawa dla decyzji administracyjnych nie zastrzega, co może oznaczać, że administracyjne decyzje o charakterze deklaratoryjnym, jakkolwiek brane pod uwagę, to jednak nie wiążą sądu powszechnego przy ustalaniu stanu faktycznego i prawnego sprawy. W orzecznictwie Sądu Najwyższego brak związania sądu powszechnego decyzją inspektora sanitarnego przyjęto w uchwałach składu siedmiu sędziów z dnia 16 czerwca 1994 r., II PZP 4/94 (OSNAPiUS 1994, nr 11, poz. 170) i z dnia 29 czerwca 1995 r., II PZP 2/95 (OSNP 1996, nr 4, poz. 57).

Sąd Najwyższy w kilku orzeczeniach przyjął, że kontrola decyzja administracyjna podlega kontroli sądu wtedy, gdy stanowiąca podstawę wpisu w księdze wieczystej decyzja została wydana przez organ oczywiście niewłaściwy, bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, a także z oczywistym naruszeniem administracyjnego prawa administracyjnego materialnego i przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, oraz, że kontrola taka nie jest wyłączona także w sprawach o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości, ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym nie jest (por. uchwały SN z dnia 21 listopada 1980 r., III CZP 43/80, OSNCP 1981, nr 8, poz. 142, z dnia 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84, OSNCP 1985, nr 8, poz. 108, wyroki z dnia 7 kwietnia 1999 r., I CKN 1079/97, OSNC 1999, nr 11, poz. 89, z dnia 12 maja 2005 r., III CK 565/04, nie publ.). Sąd Najwyższy w obecnym składzie to stanowisko podziela.

Poza argumentami przedstawionymi wyżej, należy powołać się także na inne, prezentowane w literaturze prawniczej. Podstawą wpisu prawa własności gminy, jak w rozpoznawanej sprawie, jest tzw. decyzja „komunalizacyjna”. Komunalizacja jest sposobem nabycia z mocy prawa mienia pochodzącego od ustawowo określonego właściciela, którym może być tylko Skarb Państwa. W razie ustalenia, że nieruchomość nie stanowiła mienia państwowego, wpis gminy jako właściciela nie może nastąpić, byłoby to bowiem niezgodne z rzeczywistym stanem

prawnym. Nie może ulegać wątpliwości, że przesłanką nabycia własności przez gminę jest status poprzedniego właściciela (art. 34 ust. 1 u.k.w.h.), jeżeli zatem Skarb Państwa nie był właścicielem, to decyzja komunalizacyjna nie mogła wywrzeć skutków prawnych w cywilnoprawnych stosunkach własnościowych nieruchomości. W doktrynie trafnie podnosi się, że dokonywanie zmian własnościowych bez ustawowej podstawy prawnej nie należy do kompetencji organów administracji publicznej i w takiej sytuacji sąd dokonuje dopuszczalnej, incydentalnej kontroli legalności decyzji administracyjnej z punktu widzenia jej skutków w zakresie prawa prywatnego, bez potrzeby dokonywania oceny jej ważności jako aktu administracyjnego.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego mocno reprezentowany jest jednak pogląd odmienny, w myśl którego ostateczna decyzja komunalizacyjna jest wiążąca dla sądu powszechnego i może być wyeliminowana jako podstawa wpisu w księdze wieczystej tylko w sposób przewidziany w art. 16 k.p.a. (por. wyrok z dnia 19 listopada 2004 r., V CK 251/04, nie publ. i powołane w jego uzasadnieniu liczne orzeczenia). Dla uzasadnienia tego stanowiska powołuje się przede wszystkim przewidziane w obowiązującym prawie rozgraniczenie pomiędzy drogą sądową i drogą administracyjną, znajdujące wyraz zwłaszcza w art. 1 i 2 oraz 177 § 3 k.p.c., oraz w art. 16 k.p.a., którego konsekwencją jest niemożność rozstrzygania przez sąd powszechny wszelkich kwestii należących w sposób wiążący do drogi administracyjnej i to niezależnie od tego, czy podlegają rozstrzygnięciu decyzją deklaratoryjną czy konstytutywną. W ocenie jednak Sądu Najwyższego w obecnym składzie, przyjęcie tego stanowiska w istocie uniemożliwia ustalenie zgodności bądź braku zgodności stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w sytuacji, w której kwestionowana decyzja komunalizacyjna z uwagi na upływ czasu nie może być wyeliminowana z obrotu prawnego w trybie określonym w art. 16 k.p.a. Należałoby zatem konsekwentnie uznać, że nawet ewidentnie wadliwa decyzja komunalizacyjna, dotycząca nieruchomości co do której Skarb Państwa nie miał statusu właściciela, wywołała skutki cywilnoprawne. Taki stan trudno akceptować, zwłaszcza, że samo badanie legalności decyzji w procesie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym

stanem prawnym nie narusza autonomii organów administracyjnych i nie niweczy istnienia czy ważności decyzji w sferze publicznoprawnej.

Wskazane wyżej wątpliwości prawne oraz rozbieżne orzecznictwo w tym zakresie uzasadnia potrzebę zwrócenia się o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przez powiększony skład Sądu Najwyższego (art. 390 § 1 k.p.c.).