

## **Uchwała z dnia 18 października 2007 r., III CZP 82/07**

*Sędzia SN Zbigniew Strus (przewodniczący, sprawozdawca)*

*Sędzia SN Zbigniew Kwaśniewski*

*Sędzia SN Krzysztof Strzelczyk*

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Skarbu Państwa – Starosty B. przy uczestnictwie Gminy B., Powiatu B., Województwa K.-P., Starostwa Powiatowego w B. i K.-P. Ośrodka Doradztwa Rolniczego w M. o wpis prawa wieczystego użytkowania, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 18 października 2007 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Toruniu postanowieniem z dnia 31 maja 2007 r.:

"Czy decyzja stwierdzająca nabycie przez państwową jednostkę organizacyjną posiadającą osobowość prawną prawa wieczystego użytkowania gruntów w ułamkowej części na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2, ust. 2, 4 i 7 ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz.U. Nr 251, poz. 2507), może być podstawą wpisu w księdze wieczystej i to w sytuacji, gdy grunty te stanowią współwłasność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego?"

podjął uchwałę:

**Decyzja wojewody stwierdzająca nabycie na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz.U. Nr 251, poz. 2507 ze zm.) przez jednostkę doradztwa rolniczego – państwową jednostkę organizacyjną posiadającą osobowość prawną – w części ułamkowej prawa użytkowania wieczystego nieruchomości pozostającej w trwałym współzarządzie nie stanowi podstawy wpisu w księdze wieczystej użytkowania wieczystego, jeżeli nieruchomość stanowi przedmiot współwłasności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.**

**Uzasadnienie**

(...) Według stanu wynikającego z księgi wieczystej nieruchomości o pow. 0,1765 ha stanowi współwłasność Gminy B. w 3031/9832 części, Powiatu B. w 2665/9832 części, Województwa K.-P. w 698/9832 części, Starostwa Powiatowego w B. w 1238/9832 części, Skarbu Państwa – Starosty B. w 326/9832 części oraz Skarbu Państwa w 1874/9832 części, z czego w trwałym zarządzie Regionalnego Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w P. w 373/9832 części.

Wnioskodawca dołączył jako podstawę wpisu do księgi wieczystej decyzję Wojewody K.-P. z dnia 27 czerwca 2005 r. stwierdzającą nabycie z dniem 1 stycznia 2005 r. przez Ośrodek w M. użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, będących do dnia 31 grudnia 2004 r. w 373/9832 części w trwałym współzarządzie Regionalnego Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w P., obejmujących działkę oznaczoną numerem ewidencyjnym 150/3, o powierzchni 0.1765 ha, zapisaną w księdze wieczystej nr (...).

Sąd Rejonowy w B. prowadzący księgę wieczystą oddalił wniosek o wpis, wskazując, że decyzja o przekształceniu trwałego zarządu w użytkowanie wieczyste nie określa sposobu korzystania z gruntów, budynków i innych związanych z nimi urządzeń. Ponadto nabycie użytkowania wieczystego, jako prawo obciążające nieruchomość gruntową (art. 232 k.c.), może odnosić się tylko do odrębnej nieruchomości. Sąd Rejonowy dopuścił możliwość nabycia, gdyby Skarb Państwa był właścicielem całej nieruchomości, a nie jej współwłaścicielem. Powołał się na stanowisko Sądu Najwyższego zajęte w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 23 września 1993 r., III CZP 81/93 (OSNC 1994, nr 2, poz. 27) i w uchwale z dnia 18 maja 1995 r., III CZP 61/95 (OSNC 1995, nr 9, poz.130) oraz na wypowiedzi w piśmiennictwie.

Zainteresowany K.-P. Ośrodek Doradztwa Rolniczego w M. zaskarżył to postanowienie apelacją, zarzucając naruszenie art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz.U. Nr 251, poz. 2507 ze zm.). Podniósł m.in., że dopuszczalne jest ustanowienie użytkowania wieczystego na ułamkowej części gruntu, co potwierdzają wymienione uchwały Sądu Najwyższego.

Sąd Okręgowy, podnosząc wątpliwość odnośnie do aktualności poglądu Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 23 września

1993 r., III CZP 81/93, dopuszczającego obciążenie użytkowaniem wieczystym tylko całej nieruchomości, podniósł, że w uchwale z dnia 18 maja 1995 r., III CZP 61/95, uznano, iż użytkowanie wieczyste obciąża prawo własności, a nie grunt, w związku z czym oznaczenie go w ułamku zbliża to prawo do udziału we współwłasności, co umożliwia stosowanie przepisów o współwłasności nieruchomości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Analiza art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego nakazuje zwrócić uwagę na jego sformułowanie odnoszące się do gruntów – stanowiących własność Skarbu Państwa i będących w zarządzie lub w trwałym zarządzie Regionalnego Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w P. – które stają się z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego ośrodków doradztwa właściwych ze względu na miejsce położenia gruntów. Tego przedmiotu dotyczy też ust. 5, wskazujący podstawę wpisu, tj. ostateczną decyzję właściwego wojewody, stwierdzającą nabycie użytkowania wieczystego.

Rozważając, czy decyzja Wojewody K.-P. z dnia 27 czerwca 2005 r. stanowi podstawę wpisu w indywidualnej sprawie, należy przyjąć jako punkt wyjścia zapatrywanie o związaniu sądu prowadzącego księgę wieczystą decyzją wojewody stwierdzającą nabycie z mocy prawa własności, a odpowiednio również użytkowania wieczystego nieruchomości. Zagadnienie to było przedmiotem uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07 (OSNC 2008, nr 3, poz. 30), stwierdzającej, że w sprawie o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości – ujawnionego w księdze wieczystej na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej zgodnie z 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.) – z rzeczywistym stanem prawnym sąd jest związany tą decyzją.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym zagadnienie prawne podziela tę ocenę, przyjmując, że regułę w niej wyrażoną należy stosować do decyzji wydanej na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego ze względu na istotne podobieństwa, dotyczące nabycia prawa do nieruchomości na podstawie ustawy, deklaratywnego charakteru osnowy

decyzji oraz treści potwierdzającej nabycie prawa o charakterze cywilnym. Decyzja wskazana jako podstawa wpisu została wydana w postępowaniu administracyjnym przez organ właściwy i opiera się na przepisie ustawy, dlatego nie ma podstawy do kwestionowania jej ważności w zakresie umożliwiającym uznanie tego aktu za bezwzględnie nieważny. Tylko taka wada usprawiedliwiłaby odmówienie ostatecznej decyzji znaczenia w postępowaniu sądowym; inne wady nie mogą być przedmiotem bezpośredniej kontroli sądu powszechnego bez naruszenia ustrojowego podziału kompetencji między sądami powszechnymi i administracyjnymi (art. 175 ust. 1, art. 177 i 184 Konstytucji; por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2005 r., III CK 565/04, nie publ. oraz uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 1980 r., III CZP 43/80, OSNCP 1981, nr 8, poz. 142, także z dnia 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84, OSNCP 1985, nr 8, poz. 108).

Odrzucenie dopuszczalności orzekania o nieważności decyzji Wojewody w rozpoznawanej sprawie uzasadnia uznanie jej – co do zasady – za dokument urzędowy, którego moc, jako podstawy wpisu w rozumieniu art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm. – dalej: "u.k.w.h.") określa art. 244 § 1 k.p.c. Nie oznacza to jednak automatyzmu przy rozpoznawaniu wniosku o wpis, ponieważ art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c. wyznaczający kognicję sądu wieczystoksięgowego zawiera jednocześnie nakaz badania podstawy wpisu pod względem formy i treści oraz treści księgi wieczystej, aby zapewnić księgom wieczystym efektywne pełnienie funkcji określonej w art. 1 ust. 1 u.k.w.h., jako ustalenie stanu prawnego nieruchomości. Wpisy w księdze wieczystej, przy zachowaniu jawności formalnej i materialnej (art. 2), pozwalają rozpoznać stan prawny, stwarzają domniemanie zgodności ze stanem rzeczywistym (art. 3 ust. 1) i gwarantują skuteczność odpłatnych czynności prawnych dokonanych w dobrej wierze z uwzględnieniem stanu wpisów (art. 5 i 6 ustawy). Nakładają zatem na sąd prowadzący księgę wieczystą obowiązek indywidualizacji skutków cywilnoprawnych również takiej decyzji, jak dołączona do wniosku Starosty B.

Dokonanie wpisu użytkownika wieczystego na rzecz uczestnika wnoszącego apelację, według stanu wpisów z chwili złożenia wniosku, pozostawałoby w sprzeczności z funkcją informacyjną i gwarancyjną księgi wieczystej, jeżeli ujawniony stan prawny nieruchomości nie da się pogodzić z użytkowaniem wieczystym. Wymienione prawo niewątpliwie spełnia pozytywne funkcje

gospodarcze i społeczne, umożliwia bowiem nabywanie terenów urbanizacyjnych za niewygórowane opłaty rozłożone w czasie i zapewnia stałe dochody właścicielom publicznych gruntów. Może jednak doprowadzić do istotnej komplikacji statusu prawnorzeczowego nieruchomości w razie utworzenia kilkuwarstwowej struktury prawnej, np. własności gruntu, użytkownika wieczystego gruntu, własności budynku i własności wyodrębnionego lokalu.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie ma art. 233 k.c., wymieniający uprawnienie użytkownika do wyłącznego korzystania z gruntu. Pełne osiągnięcie takiego stanu nie jest możliwe już w razie niepodzielnego przysługiwania prawa więcej niż jednej osobie, jednak zdecydowanie większe trudności w pogodzeniu różnych praw i interesów powstałyby w razie zbiegu niejednorodnych praw, tzn. współwłasności gruntu i użytkownika lub nawet współużytkowania wieczystego; mogłoby się okazać, że wpisane w księdze wieczystej prawo nie może być efektywnie wykonywane. Z tych względów Sąd Najwyższy w zasadzie nie aprobuje takiej konstrukcji, czemu dał wyraz m.in. w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1993 r., III CZP 81/93, rozstrzygającej, że decyzja stwierdzająca nabycie przez państwową osobę prawną prawa wieczystego użytkowania gruntów oraz własności budynków nie może być podstawą wpisu w księdze wieczystej w sytuacji, w której grunty te w dniu 5 grudnia 1990 r. stanowiły współwłasność Skarbu Państwa (gminy) i innych osób. W uzasadnieniu uchwały stwierdzono, że przedmiotem zarządu, jako formy władztwa nad gruntami, była i mogła być wyłącznie rzecz, a nie udział Skarbu Państwa wyrażający się miernikiem określającym ilościowy zakres uprawnień tego właściciela w odniesieniu do uprawnień przysługujących pozostałym właścicielom. Z tego powodu również przekształcenie zarządu na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 omawianej ustawy, mającego za przedmiot fizycznie oznaczoną część powierzchni ziemskiej, w prawo wieczystego użytkowania może odnosić się tylko do nieruchomości w rozumieniu części wyodrębnionej z powierzchni ziemskiej, którą prawo uznaje za samodzielny przedmiot własności. W tej samej uchwale skład orzekający wyraził zapatrywanie, że rozpoznający sprawę w postępowaniu wieczystoksięgowym sąd rejonowy ustosunkowuje się do skutków cywilnoprawnych wywołanych ostateczną decyzją administracyjną, a nie ważności decyzji, i podzielił utrwaloną w tym względzie linię orzecznictwa Sądu Najwyższego.

Przytoczona wykładnia art. 232 k.c. była potwierdzana w innych orzeczeniach (np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1995 r., III CZP 127/95, OSNC 1996, nr 1, poz. 12, lub postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 1999 r., I CKN 386/98, OSNC 2000, nr 2, poz. 26). Wskazana przez Sąd Okręgowy uchwała z dnia 18 maja 1995 r., III CZP 61/95, dotyczy odmiennego stanu faktycznego, w którym gmina pozostawałaby właścicielem całej nieruchomości, a wadliwość ukształtowania stanu prawnego w tamtej sprawie ujawniałaby się dopiero w razie zbycia przez właściciela nieruchomości udziału określonego ułamkiem.

Podkreślana w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1993 r., III CZP 81/93, zależność użytkowania wieczystego od statusu praworzeczonego nieruchomości nie może być zrealizowana w najprostszej postaci, gdy własność nieruchomości należy do jednego podmiotu i przysługuje jednemu użytkownikowi wieczystemu, chociażby ze względu na dziedziczność tego prawa i jego rozporządzalność, stąd akceptowana w praktyce i spotykana w aktach normatywnych konstrukcja użytkowania wieczystego w częściach oznaczonych ułamkiem (por. art. 49a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.). Normatywne potwierdzenie współzarządu i współużytkowania zwalnia również w rozpoznawanej sprawie od analizy dopuszczalności i skutków istnienia takiego stanu według treści decyzji.

W sprawie, w której przedstawiono zagadnienie prawne, istota wątpliwości ma źródło w zbiegu uprawnień współwłaścicieli nieruchomości, tj. województwa, powiatu i gminy jako jednostek samorządu terytorialnego oraz użytkownika wieczystego, którego prawo obciąża tylko udział Skarbu Państwa. Nabycie użytkowania wieczystego w ułamku określającym część ułamka wyrażającego udział Skarbu Państwa we współwłasności nieruchomości, odpowiadające w przekonaniu organu orzekającego dyspozycji art. 20 ust. 2 ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego, nie pozwala ustalić zakresu uprawnień skarżącego do gruntu przy zastosowaniu kryterium wskazanego w art. 233 k.c., ze względu na brak podstawy do określenia zakresu korzystania z gruntu tylko na podstawie zasad współżycia społecznego, w razie zbiegu uprawnień wynikających z różnych praw rzeczowych. Cechą takich praw jest ich bezwzględna skuteczność, tymczasem nawet umowne określenie zakresu uprawnień do władania gruntem przez skarżącego, nie tylko ze Skarbem Państwa, ale i z pozostałymi współwłaścicielami,

miałoby skuteczność ograniczoną do stron umowy. Oznaczałoby to przyznawanie przez ustawodawcę prawa rzeczowego o nieznannej z góry treści, do czego brak podstawy w art. 20 ust. 2 wymieniającego rodzaj nabywanego prawa i posługującego się sformułowaniem „grunty”, przeniesionym z art. 232 i 233 k.c.

Dodatkowy argument przeciw konstrukcji prawnej użytkownika wieczystego obciążającego udział we współwłasności nieruchomości gruntowej wypływa z art. 3a ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.), niedopuszczającego współistnienia użytkownika wieczystego i udziału we współwłasności jako praw związanych z wyodrębnionymi lokalami. Należy zatem stwierdzić, że decyzja wojewody stwierdzająca nabycie tak uformowanego prawa nie może być podstawą wpisu w księdze wieczystej dopóty, dopóki nie zostanie usunięta przeszkoda w postaci stanu współwłasności nieruchomości gruntowej.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. podjął uchwałę przytoczoną na wstępie.