

**Uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 9 października 2007 r., III CZP
46/07**

Prezes SN Tadeusz Ereciński (przewodniczący)

Sędzia SN Maria Grzelka (sprawozdawca)

Sędzia SN Jacek Gudowski

Sędzia SN Henryk Pietrkowski

Sędzia SN Marek Sychowicz

Sędzia SN Tadeusz Wiśniewski

Sędzia SN Mirosława Wysocka

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Danuty K. przeciwko Gminie K., Alicji G., Tomaszowi S. i Katarzynie S. o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 9 października 2007 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 25 stycznia 2007 r., V CSK 417/06:

"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?"

podjął uchwałę:

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.

Uzasadnienie

Dla nieruchomości położonej w K. przy ul. R. nr 6, składającej się z działek nr 15/1 i 15/2, prowadzona była księga wieczysta K. tom 53 wykaz L 17(...), w której jako właściciel figurował Stanisław P. W dniu 5 września 1959 r. w miejsce Stanisława P. wpisany został Skarb Państwa. Następnie, dla każdej z działek założono nowe księgi wieczyste oznaczone odpowiednio numerami 29(...) i 53(...). Na podstawie ostatecznej decyzji Wojewody K. z dnia 17 października 1991 r., 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. – dalej: "ustawa z dnia 10 maja 1990 r.") w miejsce Skarbu Państwa w każdej z wymienionych ksiąg wieczystych wpisano w dniu 22 stycznia 1998 r. Gminę Miasto K.

Powódka, wywodząc swoje prawa od Stanisława P., wniosła o uzgodnienie treści ksiąg wieczystych nr 29(...) i nr 53(...) z rzeczywistym stanem prawnym przez wpisanie jej w dziale II tych ksiąg w miejsce Miasta K. Twierdziła, że wpisu na rzecz Skarbu Państwa dokonano na podstawie art. 2 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich (Dz.U. Nr 13, poz. 87 ze zm.) po ustaleniu, iż Stanisław P. był obywatelem niemieckim, podczas gdy nie było podstaw do przyjęcia, że Stanisław P. dopuścił się odstępstwa od narodowości polskiej, co powódka zamierzała wykazać. W tej sytuacji nie doszło do nabycia przez Skarb Państwa własności przedmiotowych nieruchomości i w konsekwencji nie było podstaw do ich komunalizacji, w związku z czym wpisy w księgach wieczystych, opiewające na Gminę jako właścicielkę, nie ujawniają rzeczywistego stanu prawnego tych nieruchomości.

Sąd Okręgowy w Katowicach wyrokiem z dnia 11 maja 2005 r. powództwo oddalił, a Sąd Apelacyjny w Katowicach wyrokiem z dnia 13 kwietnia 2005 r. oddalił apelację powódki. Uznał, że powództwo było bezpodstawne, gdyż podstawę wpisów w księgach wieczystych nr 29(...) i nr 53(...) na rzecz pozwanej Gminy stanowiła ostateczna decyzja komunalizacyjna, która nie została w postępowaniu administracyjnym wzruszona. Decyzja ta ma charakter wiążący i nie może być wyeliminowana z obrotu prawnego wyrokiem sądu powszechnego, do czego w istocie prowadziło powództwo wytoczone na podstawie art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 24, poz. 1361 ze zm. – dalej: "u.k.w.h."). Zdaniem Sądu Apelacyjnego, wpisy w księgach wieczystych dokonane na podstawie wymienionej decyzji administracyjnej odzwierciedlają rzeczywisty stan prawny nieruchomości stanowiącej przedmiot własności pozwanej Gminy.

Rozpoznając skargę kasacyjną powódki, Sąd Najwyższy powziął poważną wątpliwość wyrażoną w przedstawionym zagadnieniu prawnym. Wskazał, że w niektórych orzeczeniach Sąd Najwyższy przyjął, iż decyzja administracyjna podlega kontroli sądu, gdy została wydana przez organ niewłaściwy lub bez jakiegokolwiek podstawy prawnej względnie z oczywistym naruszeniem prawa administracyjnego oraz że taka kontrola nie jest wyłączona w sprawach o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Podzielając ten pogląd, Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, że w przepisach postępowania cywilnego brak zastrzeżenia o związaniu sądu decyzją administracyjną oraz że w literaturze prawniczej trafnie podniesiono, iż komunalizacja jest sposobem nabycia z mocy prawa mienia należącego poprzednio do Skarbu Państwa. W razie ustalenia, że nieruchomość nie stanowiła mienia państwowego, należy przyjąć, iż gmina nie mogła stać się właścicielem, w związku z czym decyzja komunalizacyjna nie może wywierać skutków prawnych w sferze prawa cywilnego, tym bardziej że dokonywanie zmian własnościowych bez ustawowej podstawy prawnej nie należy do organów administracji publicznej. Zważywszy, że celem powództwa przewidzianego w art. 10 u.k.w.h. jest doprowadzenie do ujawnienia praw podmiotowych o charakterze bezwzględnym oraz że badając rzeczywisty stan prawny nieruchomości sąd cywilny powinien korzystać z pełnej swobody jurysdykcyjnej, jeśli nie jest to wyłączone przez przepis szczególny, należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w doktrynie, iż

dopuszczalna jest incydentalna kontrola przez sąd cywilny legalności decyzji administracyjnej z punktu widzenia jej skutków w zakresie prawa prywatnego.

Sąd Najwyższy zwrócił jednocześnie uwagę, że w orzecznictwie reprezentowany jest także pogląd odmienny, zgodnie z którym ostateczna decyzja komunalizacyjna jest dla sądu powszechnego wiążąca ze względu na rozgraniczenie pomiędzy drogą sądową i drogą administracyjną. Wskazał na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2004 r., V CK 251/04 (nie publ.) i powołane w jego uzasadnieniu liczne orzeczenia, w których przyjęto niemożność rozstrzygnięcia przez sąd powszechny jakichkolwiek kwestii należących do drogi administracyjnej, bez względu na to, czy zajęcie stanowiska w tych kwestiach wymagało decyzji konstytutywnej czy deklaratywnej. Zdaniem Sądu Najwyższego przedstawiające zagadnienie prawne, stanowisko to budzi zastrzeżenia, ponieważ prowadzi do sytuacji, w której gmina musi być uznawana za właścicielkę nieruchomości, mimo że może się okazać, iż nie było podstaw do komunalizacji ze względu na nieprzysługiwanie Skarbowi Państwa prawa własności nieruchomości. W tej sytuacji decyzja komunalizacyjna powinna być uznana za ewidentnie wadliwą i nawet jeśli nie może być wyeliminowana z obrotu prawnego w trybie administracyjnym, należy uznać, że sąd cywilny nie jest związany jej skutkami.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje: (...)

Powszechnie przyjmuje się zasadę uwzględniania przez sądy powszechne skutków prawnych orzeczeń organów administracyjnych, która ma swoje źródło w prawnym rozgraniczeniu drogi sądowej i drogi administracyjnej, czego wyrazem są art. 2 § 3 i art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. oraz art. 16 i 97 § 1 pkt 4 k.p.a., a pod rządami Konstytucji także w idei podziału władz (art. 10) oraz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7).

Zasada ta doznaje ograniczenia jedynie w myśl koncepcji tzw. bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej, która nie ma normatywnego umocowania, ale znajduje oparcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, wyrażającym od kilkadziesiąt lat niezmienny pogląd, że decyzja administracyjna nie może wywoływać skutków prawnych, pomimo jej formalnego nieuchylenia, jeśli jest dotknięta wadami, godzących w jej istotę jako aktu administracyjnego. Do takich wad zalicza się brak organu powołanego do orzekania w określonej materii oraz niezastosowanie jakiegokolwiek procedury lub oczywiste naruszenie zasad postępowania administracyjnego (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 31

maja 1946 r., C.III. 217/46, OSN 1947, nr 1, poz. 25, z dnia 15 października 1951 r., C. 653/51, OSN 1952, nr 3, poz. 75, z dnia 29 czerwca 1957 r., 2 CR 499/57, OSN 1959, nr 3, poz. 88, z dnia 27 sierpnia 1959 r., 1 CR 1051/58, "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1960, nr 2, s. 58, z dnia 4 listopada 1959 r., 2 CR 669/59, OSPiKA 1962, nr 4, poz. 106, uchwały z dnia 21 listopada 1980 r., III CZP 43/80, OSNCP 1981, nr 8, poz. 142, z dnia 21 września 1984 r., III CZP 53/84, OSNC 1985, nr 5-6, poz. 65, z dnia 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84, OSNCP 1985, nr 8, poz. 108 oraz postanowienie z dnia 9 listopada 1994 r., III CRN 36/94, OSNCP 1995, nr 3, poz. 54 i wyrok z dnia 7 kwietnia 1999 r., I CKN 1079/97, OSNC 1999, nr 11, poz. 189).

W niektórych orzeczeniach przyczynę bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej Sąd Najwyższy określił jako brak jakiegokolwiek podstawy prawnej (orzeczenie z dnia 30 stycznia 1948 r., C .III. 1680/47, "Przegląd Notarialny" 1948, nr 9-10, s. 313, wyroki z dnia 7 marca 1964 r., III CR 560/61, OSN wyd. Prokuratury Generalnej 1964, nr 8, poz. 60 i z dnia 12 marca 2004 r., II CK 47/03, "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2005, nr 5, s. 35). (...) Treść uzasadnień tych orzeczeń nie pozostawia wątpliwości, że określeniem „brak jakiegokolwiek postawy prawnej” Sąd Najwyższy posłużył się, gdy nie było powołanego organu lub decyzję wydano z pominięciem wszelkich zasad proceduralnych albo gdy nie było materialnoprawnego uregulowania przedmiotu, co do którego organ administracyjny orzekł w decyzji. Jednoznaczne odróżnianie braku podstawy prawnej skutkującej uznaniem, że decyzja administracyjna nie może być traktowana jako wywołująca skutki prawne, od braku podstawy prawnej wyczerpującej zarzut merytorycznej bezpodstawności decyzji, ale wywołującej skutki prawne, wynika z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2005 r., IV CK 12/05 (nie publ.). W wyroku tym stwierdzono, że kompetencja sądu cywilnego do orzekania w poddanej jego osądowi sprawie o uznaniu decyzji administracyjnej za pozbawioną skuteczności zachodzi tylko w przypadkach kwalifikujących taką decyzję jako akt nieistniejący (pozorny), tj. w razie wydania decyzji przez organ oczywiście niewłaściwy lub bez zachowania jakiegokolwiek procedury albo w przypadku oczywistego braku prawa materialnego administracyjnego. Nie obejmuje kontroli decyzji pod kątem innych wad, ponieważ ocena dokonywana przez sąd cywilny nie może utożsamiać się z czynnością instancji odwoławczej.

Koncepcja bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczy wad decyzji, które dyskwalifikują ją jako indywidualny akt administracyjny z punktu widzenia podstawowych cech kreatywnych przesądzających o bycie prawnym aktem administracyjnym w ogóle. W piśmiennictwie także przeważa pogląd, że decyzja wydana przez organ niepowołany lub w sytuacji nieistnienia uregulowania materialnoprawnego nie może być uznawana za wywołującą skutki prawne. Podkreśla się, że w konkretnej sprawie zasada związania sądu cywilnego decyzją administracyjną nie znajduje zastosowania wówczas, gdy w sensie prawnym decyzji nie ma oraz że pod tym kątem legalność decyzji może być przedmiotem badania sądu cywilnego w ramach incydentalnej, swoistej kontroli stosowania prawa, będącej atrybutem władzy sądowniczej. Nie narusza to autonomii organów administracyjnych, tym bardziej, że nie prowadzi do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego, a jedynie do stwierdzenia, iż w sferze cywilnoprawnej w konkretnym przypadku nie powstały żadne skutki.

W piśmiennictwie wyrażane są wątpliwości, czy koncepcja dopuszczająca powoływanie się na brak skutków cywilnoprawnych decyzji administracyjnej, pomimo formalnego pozostawania jej w obrocie prawnym, wyczerpuje konstrukcję bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej, czy raczej konwencjonalnie rozumianego nieistnienia decyzji (*actus nullus*) względnie istnienia tzw. nie-aktu (*actus non existens*). Nie ma to istotnego znaczenia dla praktyki, w której na plan pierwszy wysuwa się kwestia istnienia skutków prawnych decyzji dotkniętej uchybieniami godzącymi w samą jej istotę jako aktu administracyjnego, a ta kwestia w świetle obydwu wskazywanych koncepcji ujmowana jest jednolicie. Tym niemniej, trzeba się zgodzić, że kwalifikowanie decyzji administracyjnej w kategoriach nieważności bezwzględnej nie ma oparcia w prawie administracyjnym (art. 156 § 1 k.p.a.). (...)

Możliwość badania, a ściślej – kwestionowania decyzji administracyjnej wyłącznie w ograniczonym zakresie, w myśl wypracowanej w judykaturze Sądu Najwyższego koncepcji bezwzględnej nieważności (nieistnienia) decyzji administracyjnej, stanowi jedyne odstępstwo od zasady związania sądu cywilnego decyzją administracyjną. Poza tym Sąd Najwyższy wielokrotnie wyrażał pogląd, że sąd w postępowaniu cywilnym nie jest uprawniony do kwestionowania decyzji administracyjnej, w szczególności pod względem jej merytorycznej zasadności, i

jest nią związany także wówczas, gdy w ocenie sądu decyzja jest wadliwa (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1938 r., C .I. 1432/37, "Przegląd Notarialny" 1939, nr 2, s. 19, z dnia 4 listopada 1938 r. C. II 1625/37, "Przegląd Sądowy" 1938, poz. 503, z dnia 27 września 1948 r., C. 574/48, "Przegląd Notarialny" 1949, nr 3-4, s. 324, z dnia 2 stycznia 1962 r., 4 CR 445/61, OSNCP 1963, nr 4, poz. 82, wyroki z dnia 12 maja 1964 r., II CR 185/64, OSNCP 1965, nr 3, poz. 41, z dnia 6 marca 1967 r., III CR 402/66, "Informacja Prawnicza" 1967, nr 6, poz. 10, z dnia 3 lutego 1976 r., II CR 732/75, OSNCP 1976, nr 12, poz. 263, uchwały z dnia 18 listopada 1982 r., III CZP 26/82, OSNCP 1983, nr 5-6, poz. 64, z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 72, postanowienia z dnia 9 listopada 1994 r., III CRN 36/94, OSNC 1995, nr 3, poz. 54, z dnia 24 maja 1996 r., I CRN 67/96, nie publ., z dnia 30 czerwca 2000 r., III CKN 268/00, OSNC 2001, nr 1, poz. 10, wyroki z dnia 16 maja 2002 r., IV CKN 1071/00, OSNC 2003, nr 9, poz. 120, z dnia 12 marca 2004 r., II CK 47/03, z dnia 28 lipca 2004 r., III CK 296/03, "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2005, nr 6, s. 29, postanowienie z dnia 19 listopada 2004 r., V CK 251/04, "Przegląd Sądowy" 2006, nr 3, s. 113 i wyrok z dnia 30 stycznia 2007 r., IV CSK 350/06, nie publ.).

Związanie sądu w postępowaniu cywilnym decyzją administracyjną nie wyłącza dopuszczalności odmiennej oceny stanu faktycznego przyjętego za podstawę decyzji ani wnioskowania o skutkach prawnych innych niż te, dla których przewidziane zostało orzekanie na drodze administracyjnej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 1965 r., I PR 88/65, OSNCP 1966, nr 2, poz. 23, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 1993 r., II PZP 1/93, OSNCP 1993, nr 12, poz. 211, uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 1994 r., II PZP 4/94, OSNAPUS 1994, nr 11, poz. 170, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 1999 r., III CKN 244/98, OSNC 1999, nr 12, poz. 210). Uprawnienie sądu do samodzielnego ustalania obiektywnych zdarzeń tworzących podstawę faktyczną rozstrzygnięcia nie może być w świetle art. 233 k.p.c. podawane w wątpliwość. Ewentualne ograniczenia w tym względzie musiałyby wynikać z uregulowania ustawowego, co ma miejsce w przypadku skazującego wyroku karnego (art. 11 k.p.c.). Kognicja sądu nie może być ograniczona również co do możliwości wywodzenia dalszych skutków cywilnoprawnych z faktów poddanych ocenie organu administracyjnego w sytuacji, w której decyzja administracyjna tych dalszych skutków nie dotyczy. W

postanowieniu z dnia 21 maja 1999 r., III CKN 244/98, Sąd Najwyższy stwierdził, że sąd samodzielnie rozstrzyga spór o to, czy nieruchomości objęta aktem własności ziemi weszła do majątku dorobkowego rolnika i jego małżonka, czy też do majątku osobistego małżonka, który jako jedyny został wymieniony w decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27, poz. 250 ze zm.). (...)

Reasumując ten wątek rozważań należy przyjąć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntowany jest pogląd, iż sąd w postępowaniu cywilnym obowiązany jest uwzględniać stan prawny wynikający z osnowy ostatecznej decyzji administracyjnej, chyba że decyzja została wydana przez organ niepowołany lub w zakresie przedmiotu orzeczenia bez jakiegokolwiek podstawy w obowiązującym prawie materialnym względnie z oczywistym naruszeniem reguł postępowania administracyjnego. W tych przypadkach sąd nie jest związany decyzją administracyjną, ponieważ jest ona bezwzględnie nieważna (nieistniejąca prawnie) i – pomimo jej formalnego nieuchylenia – nie wywołuje skutków prawnych. (...)

O rozbieżności poglądów nie świadczy uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 1995 r., II PZP 2/95 (OSNAPUS 1996, nr 4, poz. 57) ani uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 1994 r., II PZP 4/94, w których uznano, że w sprawie o świadczenia z tytułu choroby zawodowej sąd powszechny nie jest związany decyzją inspektora sanitarnego w przedmiocie istnienia lub nieistnienia choroby zawodowej ponieważ decyzja taka jest tylko dowodem zaistnienia określonego stanu faktycznego. Ze względu na brak przepisu analogicznego do art. 11 k.p.c. sąd cywilny nie jest obowiązany uwzględnić stanu faktycznego ustalonego przez organ administracyjny. Również wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2004 r., V CK 251/04, nie wyraża poglądu odmiennego od powszechnie przyjętego stanowiska o związaniu sądu powszechnego ostateczną decyzją administracyjną, chyba że decyzję należy uznać za nieistniejącą prawnie (bezwzględnie nieważną).

W sprawie, na tle której przedstawiono zagadnienie prawne powódka nie kwestionowała, że decyzja komunalizacyjna została wydana przez uprawniony organ i na podstawie obowiązujących przepisów prawa materialnego oraz z poszanowaniem wymaganej procedury. W sprawie tej nie wystąpił więc problem bezwzględnej nieważności (nieistnienia) decyzji komunalizacyjnej stanowiącej podstawę wpisu pozwanej Gminy w księgach wieczystych. Powódka nie podnosiła

również zarzutów dotyczących prawidłowości wydania decyzji Wojewody K. z dnia 17 października 1991 r., stwierdzającej nabycie z mocy prawa przez pozwaną Gminę własności nieruchomości w K. przy ul. R. nr 6, w świetle art. 18 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. W szczególności nie kwestionowała, że Wojewoda władny był wydać przedmiotową decyzję komunalizacyjną, a sąd wieczystoksięgowy – dokonać na tej podstawie wpisu w księgach wieczystych na rzecz pozwanej Gminy w miejsce Skarbu Państwa w sytuacji, w której w dniu 5 września 1959 r. wpisany został jako właściciel Skarb Państwa w miejsce Stanisława P. Podnosiła natomiast, że wpis dotyczący Skarbu Państwa nie odzwierciedlał rzeczywistego stanu prawnego nieruchomości, ponieważ Skarb Państwa nie był właścicielem. (...) Powódka wskazała, że decyzja komunalizacyjna ma charakter deklaratoryjny, nie kształtuje zatem stanu prawnego nieruchomości; w tym zakresie przesądzające znaczenie ma rozstrzygnięcie, czy Skarb Państwa był właścicielem nieruchomości. Ta kwestia podlega kognicji sądu w postępowaniu o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym i dla jej rozstrzygnięcia nie jest konieczne uprzednie uchylene ostatecznej decyzji komunalizacyjnej. (...) Jak wynika z uzasadnienia postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego, również Sąd Najwyższy miał na względzie przede wszystkim kwestię dopuszczalności badania, czy Skarb Państwa był rzeczywistym właścicielem nieruchomości.

Przyjmując, że decyzja, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r., wyraża stan prawny, a sąd jest związany decyzją administracyjną pochodzącą od właściwego organu, wydaną w przewidzianym trybie i na podstawie obowiązującego prawa, można by poprzestać na stwierdzeniu, że sąd w postępowaniu o uzgodnienie stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości nie jest uprawniony do kontroli ostatecznej decyzji komunalizacyjnej stanowiącej podstawę wpisu w księdze wieczystej, co przesądza także niedopuszczalność badania przysługiwania Skarbowi Państwa prawa własności nieruchomości jako przesłanki komunalizacji. Nie uwzględniałoby to jednak zastrzeżeń wyrażonych w skardze kasacyjnej oraz specyfiki zagadnienia związania sądu decyzją administracyjną upatrywanej w tym, że nabycie przez gminę prawa własności następuje *ex lege*, ale jednocześnie istnieje wymóg wydania w tym przedmiocie decyzji administracyjnej. (...) Należało zatem rozważyć, czy przyjęta w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego

zasada związania sądu cywilnego ostateczną decyzją administracyjną znajduje zastosowanie także w przypadku decyzji wydanej na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. oraz, czy także w postępowaniu o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości sąd jest taką decyzją związany.

W wyroku z dnia 12 maja 2005 r., III CK 565/04, Sąd Najwyższy przyjął za trafne co do zasady stanowisko dotyczące autonomii orzecznictwa sądowego i administracyjnego oraz podzielił pogląd, że sąd nie może badać ważności decyzji administracyjnej stanowiącej podstawę wpisu w księdze wieczystej, chyba że decyzja taka została wydana przez organ oczywiście niewłaściwy lub bez jakiegokolwiek podstawy prawnej albo z oczywistym naruszeniem administracyjnego prawa materialnego oraz kodeksu postępowania administracyjnego. Uznał jednak, powołując się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1999 r., I CKN 1079/97, że w postępowaniu o uzgodnienie treści księgi wieczystej sąd ma obowiązek badania rzeczywistego stanu prawnego nieruchomości, co w przypadku gdy prawo własności wywodzone jest z decyzji komunalizacyjnej, nakłada na sąd obowiązek rozważenia dla potrzeb prowadzonego postępowania, czy zdarzenie cywilnoprawne w postaci decyzji administracyjnej wywołało zmiany w prawie własności. W sprawie, w której zapadło orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2005 r., wpisu Skarbu Państwa w dziale II księgi wieczystej dokonano na podstawie postanowienia o zasiedzeniu, które zostało uchylone w wyniku rewizji nadzwyczajnej, a wniosek Skarbu Państwa o stwierdzenie zasiedzenia oddalono. Organ administracyjny odmówił uchylenia decyzji komunalizacyjnej w trybie wznowienia postępowania ze względu na upływ terminu przewidzianego w art. 146 § 1 k.p.a., stwierdził natomiast, że wydanie decyzji komunalizacyjnej nastąpiło z naruszeniem prawa. Sąd Najwyższy nie zgodził się z poglądem, że przesądzające znaczenie miało pozostawanie decyzji komunalizacyjnej w obrocie prawnym. Wskazał, że sąd był związany także decyzją stwierdzającą naruszenie prawa, w związku z czym powinien zbadać, czy wadliwość podstawy wpisu nie spowodowała wpisania prawa nieprzysługującego, i ustalić, kto jest rzeczywistym właścicielem nieruchomości. Wynika z tego, że Sąd Najwyższy dopuścił możliwość kwestionowania stanu prawnego nieruchomości stwierdzonego w decyzji komunalizacyjnej pomimo nieuchylenia decyzji. (...)

Konkluzja stanowiska wyrażonego w wymienionym wyroku pozostaje w sprzeczności z założeniem co do prawnego rozgraniczenia drogi sądowej i drogi administracyjnej oraz z poglądem, że zdarzeniem cywilnoprawnym podlegającym ocenie sądu jest decyzja komunalizacyjna. Zasada trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 k.p.a.), doznająca ograniczenia jedynie w sytuacjach określonych w art. 145 § 1 w związku z art. 151 § 1 pkt 2, art. 154, 155, 156 § 1, art. 161, 162 § 1 i 2, k.p.a., powinna skutkować uwzględnieniem stanu prawnego wynikającego z ostatecznej decyzji komunalizacyjnej. Okoliczność, że decyzja komunalizacyjna została wydana z naruszeniem prawa nie miała istotnego znaczenia, ponieważ stwierdzenie naruszenia prawa służyło celowi odszkodowawczemu (art. 160 § 1 k.p.a.), a nie ustaleniu stanu prawnego nieruchomości. Również nie jest zasadne uznawanie istnienia decyzji komunalizacyjnej za zdarzenie cywilnoprawne i równoczesne pomijanie skutków prawnych takiej decyzji, chyba że chodzi o brak jakichkolwiek skutków wynikających z bezwzględnej nieważności (nieistnienia) decyzji, co jednak w sprawie będącej przedmiotem orzekania Sądu Najwyższego nie miało miejsca. Nie znajdowało też usprawiedliwienia powołanie się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1999 r., I CKN 1079/97, który dotyczył kontroli prawomocności (ostateczności) decyzji administracyjnej, stanowiącej podstawę wpisu w księdze wieczystej. Ewentualność pominięcia przez sąd skutków prawnych decyzji – gdyby była ostateczna – nie stanowiła przedmiotu wypowiedzi Sądu Najwyższego w tym wyroku, w związku z czym nie mógł on wspierać stanowiska Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 12 maja 2005 r., III CK 565/04. Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów nie podziela poglądu wyrażonego w tym wyroku.

W wyroku z dnia 19 listopada 2004 r., V CK 251/04 Sąd Najwyższy opowiedział się za respektowaniem rozdziału pomiędzy drogą sądową i drogą administracyjną oraz uwzględnianiem przez sąd skutków prawnych decyzji administracyjnej, niezależnie od konstytutywnego lub deklaratoryjnego charakteru decyzji. Wskazał, że – poza wyjątkami – konstytucyjna zasada działania przez organy władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa wymaga uznania, iż ostateczna decyzja wydana na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. jest dla sądu wiążąca i może być wyeliminowana

jako podstawa wpisu gminy w księdze wieczystej tylko w sposób przewidziany w art. 16 k.p.a. (...)

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r., mienie ogólnonarodowe należące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, przedsiębiorstw państwowych, dla których organy rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego pełniły funkcję organu założycielskiego oraz zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych powyższym organom, stało się w dniu wejścia w życie ustawy, czyli dnia 27 maja 1990 r., z mocy prawa mieniem właściwych gmin. Gminy sporządzały spisy inwentaryzacyjne mienia podlegającego komunalizacji, które wykładano do publicznego wglądu w siedzibie zarządu gminy przez okres 30 dni, informując o tym w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Osoba, której interes prawny dotyczył ustaleń zawartych w spisie, mogła w terminie 30 dni zgłosić zastrzeżenia do komisji inwentaryzacyjnej (art. 17 ustawy). Zgodnie z art. 18, wojewoda wydawał decyzje w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa, a organem odwoławczym była Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa; do postępowania w sprawie wydania decyzji stosowano odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Prawomocna decyzja w sprawie stwierdzenia nabycia mienia komunalnego z mocy prawa stanowi podstawę do wpisu w księdze wieczystej (art. 20 ust. 1 ustawy). Zgodnie z instrukcją stanowiącą załącznik do uchwały nr 104 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie sposobu dokonywania inwentaryzacji mienia komunalnego (M.P. Nr 30, poz. 235), komunalizacji podlegało mienie państwowe, do którego Skarb Państwa miał udokumentowaną własność. (...)

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że organ orzekający o nabyciu przez gminę prawa własności musi badać, czy mienie, które ma podlegać komunalizacji, stanowi własność Skarbu Państwa. W razie wątpliwości, których rozstrzygnięcie nie należy do organu administracyjnego, postępowanie komunalizacyjne powinno być zawieszane na okres do zakończenia postępowania rozstrzygającego spór pomiędzy Skarbem Państwa a innym podmiotem o własność nieruchomości przeznaczonej do skomunalizowania (art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.). W przypadku stwierdzenia, że mienie nie stanowiło własności Skarbu Państwa, decyzja komunalizacyjna nie może być wydana, a jeśli została wydana – postępowanie komunalizacyjne powinno być wznowione. Podkreśla się,

że stronami postępowania komunalizacyjnego (art. 28 k.p.a.) są nie tylko Skarb Państwa i gmina, ale każdy, kto wykaże swój interes prawny we wzięciu udziału w postępowaniu komunalizacyjnym względnie we wznowieniu postępowania. Inny niż Skarb Państwa i gmina podmiot może być uznany za stronę postępowania komunalizacyjnego, gdy wykaże się tytułem własności mienia będącego przedmiotem komunalizacji (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 1995 r., I SA 81/94, ONSA 1995 nr 3, poz. 149, z dnia 31 marca 1998 r., I SA 1407/97, nie publ., z dnia 26 sierpnia 1998 r., I SA 873/98, nie publ., z dnia 26 września 2000 r., I SA 1342/99, nie publ., z dnia 23 września 1998 r., I SA 1580/97, nie publ., z dnia 14 stycznia 1998 r., I SA 845/97, ONSA 1998 nr 4 poz. 129, z dnia 6 lutego 2002 r., I SA 3261/01, nie publ., z dnia 22 marca 1991 r., SA/Wr 44/91, ONSA 1991, nr 1, poz. 29 oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 września 2005 r. nie publ., z dnia 22 września 2005 r., I SA/Wa 1456/04, nie publ. i z dnia 25 listopada 2005 r., I SA/Wa 147/05, nie publ.).

Jednocześnie za utrwalony w orzecznictwie Sądu Najwyższego należy uznać pogląd, że decyzja wydana na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. stanowi akt niezbędny, bez którego istnienia gmina nie może powoływać się na prawo własności, a sąd nie może przyjąć, że gmina stała się właścicielką, choćby oczywiste było, że nieruchomości podlega komunalizacji.

W uchwale z dnia 30 grudnia 1992 r., III CZP 157/92 (OSNCP 1993, nr 5, poz. 84) Sąd Najwyższy stwierdził, że sąd odmawia dokonania w księdze wieczystej wpisu na rzecz gminy, jeżeli stanowiącą podstawę wniosku o wpis decyzja wojewody, wydana na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r., dotyczy nieruchomości uregulowanej w tej księdze na rzecz osoby fizycznej, a wynikająca stąd przeszkoda nie została usunięta. Uznał, że ostateczna decyzja wojewody stanowi poświadczenie, iż gmina stała się z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. właścicielem określonego składnika mienia ogólnonarodowego. Choć więc nabycie własności następuje z mocy prawa, to jednak w obrocie prawnym gmina, w celu wykazania swojego tytułu do nieruchomości, nie może skutecznie powoływać się jedynie na art. 5 ustawy; niezbędne jest uzyskanie odpowiedniej decyzji wojewody.

W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 29 lipca 1993 r., III CZP 64/93 (OSNCP 1993, nr 12, poz. 209) Sąd Najwyższy uznał, że gmina może sprzedać lub oddać w użytkowanie wieczyste nieruchomości, które z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. stały się z mocy prawa jej własnością dopiero wtedy, gdy decyzja wojewody stwierdzająca to nabycie stała się ostateczna. W wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r., IV CKN 71/00 (nie publ.) Sąd Najwyższy wskazał, że dopóki nie zostanie wydana ostateczna decyzja przewidziana w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r., dopóty w sprawie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym sąd nie może ustalić faktu nabycia nieruchomości przez gminę na podstawie art. 5 ust. 1 tej ustawy. Wprawdzie nabycie przez gminę własności następuje z mocy prawa, niemniej w obrocie prawnym gmina, w celu wykazania swojego tytułu do nieruchomości, nie może skutecznie powoływać się jedynie na wymieniony przepis ani sąd nie może ustalić nabycia przez gminę prawa własności jako przesłanki orzeczenia w innym procesie. Stwierdzenie nabycia przez gminę własności należy do wyłącznej kompetencji organu administracyjnego, który orzeka w postępowaniu toczącym się zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego i kończy wydaniem decyzji podlegającej zaskarżeniu w toku instancji oraz do sądu administracyjnego. Dopóki nie zostanie wydana ostateczna decyzja przewidziana w art. 18 ust. 1 ustawy, dopóty właścicielem mienia, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy, pozostaje w obrocie prawnym Skarb Państwa (por. też wyrok z dnia 21 listopada 2002 r., III CKN 202/00, nie publ.).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 404/02 (nie publ.) Sąd Najwyższy stwierdził, że chociaż nabycie własności przez gminę nastąpiło z mocy prawa z chwilą wejścia w życie ustawy, to stwierdzenie nabycia prawa należy – stosownie do art. 18 ust. 1, do kompetencji organu administracji państwowej – wymaga decyzji wojewody, która stanowi akt deklaratoryjny, ale konieczny i zawierający *sui generis* element konstytutywny, dopiero bowiem od chwili jej wydania (uprawomocnienia) gmina może skutecznie powoływać się na swoje prawo i prawem tym rozporządzać. (...)

W wymienionych orzeczeniach Sąd Najwyższy podkreślił, że ze względu na swoje znaczenie legitymacyjne decyzja komunalizacyjna wykazuje cechy orzeczenia konstytutywnego. Również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażany jest pogląd, że decyzja wojewody w sprawie

stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa przez gminę jest aktem deklaratoryjnym, ma jednak zasadnicze znaczenie, gdy chodzi o wykonywanie prawa własności przez gminę w stosunku do konkretnej nieruchomości, w szczególności, otwiera gminie drogę do swobodnego dysponowania tą nieruchomością i składania oświadczeń woli (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 2001 r., I SA 2500/99, nie publ. oraz z dnia 23 maja 2001 r., I SA 2142/00, nie publ.).

Przytoczone unormowania oraz ich interpretacja upoważniają do wniosku, że ustawodawca zrealizował zamiar wyposażenia nowo powstałych podmiotów administracji samorządowej w mienie w sposób władczy przy wykorzystaniu instrumentów cywilnoprawnych. Sfera stosunków własnościowych, stanowiących z natury domenę prawa cywilnego, poddana została w ustawie szczególnej trybowi postępowania administracyjnego. Konstatacja ta, w świetle zasady podziału władz oraz prawnego rozgraniczenia drogi sądowej i drogi administracyjnej, pozwala stwierdzić, że związanie sądu powszechnego decyzją administracyjną dotyczy także decyzji komunalizacyjnej oraz że związanie obejmuje również postępowanie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości. Przysługiwanie Skarbowi Państw prawa własności, warunkujące nabycie własności przez gminę w trybie ustawy z dnia 10 maja 1990 r., poddane zostało ocenie organu administracyjnego m.in. na podstawie wpisu w dziale II księgi wieczystej. Jeśli wpis w księdze wieczystej nie został skutecznie podważony, to zaświadczał o rzeczywistym stanie prawnym nieruchomości (art. 3 ust. 1 u.k.w.h.).

Decyzja komunalizacyjna dotyczy stosunków cywilnoprawnych, ale orzekanie o przejściu prawa własności na gminę zostało zastrzeżone dla organu administracyjnego (art. 2 § 3 k.p.c.). Sprawia to, że droga sądowa jest niedopuszczalna, w związku z czym za niedopuszczalne należy uznać także badanie przez sąd kwestii przysługiwania Skarbowi Państwa prawa własności nieruchomości pod kątem istnienia przesłanki komunalizacyjnej. (...)

Przewidując powstanie prawa własności gminy z mocy prawa, ale wprowadzając jednocześnie wymóg wydania decyzji administracyjnej, ustawa z dnia 10 maja 1990 r. różni się w zasadniczy sposób od uregulowań dotyczących powstania własności lub innego prawa z mocy ustawy. Przykładowo, dla dokonania w księdze wieczystej wpisu prawa własności Skarbu Państwa do nieruchomości, które z mocy art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach

jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130) stały się majątkiem Państwa, wydanie decyzji administracyjnej nie było wymagane (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 1993 r., III CZP 91/93, OSNC 1994, nr 2, poz. 29). Nie była także konieczna decyzja organu administracyjnego do dokonania wpisu użytkownika wieczystego nabytego z mocy prawa przez jednostki badawczo-rozwojowe na podstawie art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 44, poz. 194 ze zm.) (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 sierpnia 1992 r., III CZP 103/92, "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1993, nr 2, s. 33). Podobnie w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086) nie przewidziano stwierdzenia przez organ administracyjny w formie decyzji nabycia własności określonego gruntu przez Państwo (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1994 r., III CZP 108/94, OSNCP 1995, nr 2, poz. 28, oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 1995 r., II SA 217/94, ONSA 1996, nr 2, poz. 91). W uchwale z dnia 27 kwietnia 1994 r., III CZP 54/94 (OSNCP 1994, nr 11, poz. 215) Sąd Najwyższy, orzekając o dopuszczalności badania przez sąd w sprawie o usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym, czy Skarb Państwa stał się z mocy prawa właścicielem lasów i gruntów leśnych na podstawie dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 15, poz. 82), wskazał wyraźnie, że kognicja sądu wynika z tego, iż nie zostało przewidziane wydanie decyzji administracyjnej o przejściu z mocy prawa określonych nieruchomości na własność Skarbu Państwa.

W tych więc przypadkach, w których wydanie decyzji nie zostało przewidziane, podstawą wpisu w księdze wieczystej mogą być, dowodzone wszelkimi środkami dowodowymi okoliczności wskazujące na powstanie prawa własności. Jeżeli dla potwierdzenia własności powstałej z mocy prawa wymagane jest wydanie decyzji administracyjnej zdarzeniem prawnym, podlegającym rozważeniu w postępowaniu o uzgodnienie treści księgi wieczystej, jest istnienie ostatecznej decyzji administracyjnej. Dopóki decyzja taka nie zostanie uchylona, dopóty sąd nie jest uprawniony do kwestionowania stwierdzonego w niej stanu prawnego. Do podobnej konkluzji prowadzi ocena judykatury dotyczącej niedopuszczalności przyjęcia przez sąd, że gmina stała się właścicielem nieruchomości podlegającej komunalizacji,

jeśli nie została wydana decyzja komunalizacyjna. *A contrario*, jeśli decyzja komunalizacyjna została wydana i jest ostateczna, to dopóki nie zostanie uchylona przez właściwy organ administracyjny, dopóty sąd nie jest władny kwestionować prawa własności gminy.

Z przedstawionych względów nie można podzielić wyrażonej w piśmiennictwie tezy, że sąd w postępowaniu o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości, wszczętym po uprawomocnieniu się decyzji komunalizacyjnej, jest uprawniony do rozstrzygnięcia, czy Skarb Państwa był właścicielem nieruchomości.

W postępowaniu wszczętym na podstawie art. 10 u.k.w.h. sąd bada rzeczywisty stan prawny nieruchomości. Okoliczności, które ze względu na treść art. 626⁸ k.p.c. nie mogły być skutecznie podnoszone w postępowaniu wieczystoksięgowym o wpis, podlegają rozważeniu pod warunkiem, że kognicja sądu nie jest ograniczona. Gdy podstawą wpisu gminy w dziale II księgi wieczystej jest ostateczna decyzja komunalizacyjna, powód nie może skutecznie zakwestionować zgodności uprzedniego wpisania Skarbu Państwa z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości. Po uprawomocnieniu się decyzji komunalizacyjnej kwestia przysługiwania Skarbowi Państwa prawa własności przestaje mieć znaczenie, istotne jest bowiem pozostawanie w obrotach decyzji stwierdzającej prawo własności gminy.

Nie przekonuje również argument, że dla oceny skutków cywilnoprawnych sąd może dokonać kontroli legalności decyzji komunalizacyjnej, ponieważ nie narusza to autonomii organów administracyjnych. (...) Dopuszczenie badania przez sąd i w konsekwencji możliwość odmiennej oceny jedynej przesłanki komunalizacyjnej – przysługiwania Skarbowi Państwa prawa własności – oznaczałoby wkraczanie władzy sądowniczej w sferę poddaną władzy administracyjnej. Oznaczałoby też akceptację dla równoległego funkcjonowania sprzecznych ze sobą rozstrzygnięć. (...)

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak wyżej.