

Sygn. akt IV CSK 67/11

POSTANOWIENIE

Dnia 21 października 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Mirosława Wysocka (przewodniczący)

SSN Marta Romańska

SSA Roman Dziczek (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w C., Danuty K., Sylwii A., Ewy P., Ireneusza P., Grażyny K. i Maksymiliana K.

przy uczestnictwie Gminy Miejskiej w C.

o wpis do księgi wieczystej [...],

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 21 października 2011 r.,

skargi kasacyjnej wnioskodawcy Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w C.

od postanowienia Sądu Okręgowego w S.

z dnia 25 sierpnia 2010 r.,

uchyla zaskarżone postanowienie i sprawę przekazuje Sądowi Okręgowemu w S. do ponownego rozpoznania pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 16 czerwca 2010 r. Sąd Rejonowy w C. oddalił wniosek Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w C. o ujawnienie w księdze wieczystej nr [...] w miejsce użytkownika wieczystego, prawa własności. W uzasadnieniu wskazał, że sąd wieczystoksięgowy jest władny kontrolować decyzje administracyjne w określonych ramach, tj. czy decyzja nie została wydana przez oczywiście niewłaściwy organ oraz czy nie zachodzi przeszkoda powodująca, że decyzja została wydana z oczywistym naruszeniem prawa. W jego ocenie, decyzja Burmistrza C. z dnia 19 października 2009 r. nie mogła stanowić podstawy wpisu, ponieważ naruszała art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459 ze zm. – dalej „ustawa o przekształceniu”); z takim wnioskiem mogą bowiem wystąpić osoby fizyczne lub prawne będące właścicielami lokalu, a wnioskodawca nie jest właścicielem wyodrębnionego lokalu.

Na skutek apelacji wnioskodawcy Sąd Okręgowy w S. orzekł o jej oddaleniu. Przywołał dotychczasowe regulacje dotyczące przekształcania prawa użytkowania we własność i – odwołując się do brzmienia art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o przekształceniu - uznał, że osoba prawna dysponująca niewyodrębnionymi lokalami, nie może wystąpić o przekształcenie tego prawa w prawo własności nieruchomości. Takie uprawnienie posiada jedynie osoba fizyczna lub prawna, która jest właścicielem wyodrębnionego lokalu.

Postanowienie to w całości zaskarżył skargą kasacyjną wnioskodawca zarzucając Sądowi Okręgowemu rażące naruszenie przepisów postępowania: art. 626⁸ § 2 k.p.c. oraz art. 378 § 1 k.p.c. w zw. z art. 628⁸ § 2 k.p.c. i art. 626⁹ k.p.c., a także naruszenie prawa materialnego: art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali i art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Odnosząc się w pierwszym rzędzie do podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów z drugiej podstawy kasacyjnej - naruszenia przepisów postępowania, których uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.) – art. 626⁸ § 2 k.p.c. oraz art. 378 § 1 k.p.c. w zw. z art. 626⁸ § 2 k.p.c. i art. 626⁹ k.p.c., nie sposób nie zauważyć, że Sąd Okręgowy w uzasadnieniu swego orzeczenia w ogóle nie odniósł się do zarzutów apelacji: wadliwego przyjęcia, że brak było podstaw do dokonania wnioskowanego wpisu (1) oraz wadliwego przyjęcia, że decyzja Burmistrza C. z dnia 18 października 2009 r., stanowiąca podstawę żądania, została wydana bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, z oczywistym naruszeniem prawa (2). Zarzuty te, wyczerpywały zarzut naruszenia przez Sąd Rejonowy art. 626⁸ § 2 k.p.c. oraz art. 626⁹ k.p.c.. Ma to takie znaczenie w sprawie niniejszej, że jakkolwiek powołane przepisy dotyczą postępowania przed sądem pierwszej instancji, a więc formalnie nie podlegają kontroli kasacyjnej, która odnosi się do postępowania przed Sądem odwoławczym, jednak poprzez sformułowany w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia przez Sąd drugiej instancji art. 378 § 1 k.p.c., można wywieść, że doszło do skutecznego ich zaczepienia w postaci braku kontroli przez Sąd Okręgowy prawidłowego ich zastosowania. Nierozpoznanie bowiem istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy, tj. mającego wpływ na jej wynik, zarzutu apelacyjnego, stanowi obrazę art. 378 k.p.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2011 r., I CSK 601/10, niepubl.).

Wnioskodawca domagał się wpisu prawa własności, powołując się na załączoną do wniosku ostateczną decyzję administracyjną Burmistrza C. z dnia 18 października 2009 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Sąd odwoławczy oddalając jego apelację od orzeczenia sądu pierwszej instancji odmawiającego wpisu uznał, że decyzja administracyjna była merytorycznie niezasadna, albowiem naruszała art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania we własność nieruchomości.

Z takim stanowiskiem nie sposób się zgodzić.

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 RP z 1997 r., 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 kilkudziesięciu lat niezmienny pogląd, że decyzja administracyjna nie może wywoływać skutków prawnych, pomimo jej formalnego nieuchylenia, jeśli jest dotknięta wadami, godzącymi 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, OSNCP 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). Poprzez "brak jakiegokolwiek podstawy prawnej" należy rozumieć, że 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. Jak wynika z wyroku Sądu Najwyższego z dnia

7 lipca 2005 r., IV CK 12/05, kompetencja sądu cywilnego nie obejmuje kontroli decyzji pod kątem innych wad, ponieważ ocena dokonywana przez sąd cywilny nie może utożsamiać się z czynnością instancji odwoławczej.

Za takim stanowiskiem opowiedział się także Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały 7 sędziów z dnia 9 października 2007 r. (III CZP 46/07, OSNC z 2008 r. nr 3, poz. 30), stwierdzając, że koncepcja bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej dotyczy wad decyzji, które dyskwalifikują ją jako indywidualny akt administracyjny z punktu widzenia podstawowych cech kreatywnych przesądzających o bycie prawnym aktem administracyjnym w ogóle. Ma to ten skutek, że możliwość badania, a ściślej - kwestionowania decyzji administracyjnej – dopuszczalna jest wyłącznie w ograniczonym zakresie. 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, niepubl., 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, niepubl.).

Sąd Najwyższy w składzie niniejszym aprobuje to stanowisko w odniesieniu do kognicji sądu wieczystoksięgowego. W postępowaniu wieczystoksięgowym sąd

nie jest uprawniony do kwestionowania decyzji administracyjnej pod względem jej merytorycznej zasadności, i jest nią związany także wówczas, gdy w jego ocenie decyzja ta jest wadliwa.

Konkludując, za zasadny należy uznać zarzut skargi kasacyjnej naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 378 § 1 k.p.c. w zw. z art. 626⁸ § 2 k.p.c. i art. 626⁹ k.p.c. Sąd ten, nie odnosząc się do przywołanych zarzutów apelacji, nie ocenił, czy Sąd pierwszej instancji nie naruszył granic swej kognicji (art. 626⁸ § 2 k.p.c.), dokonując merytorycznej oceny zasadności wydanej decyzji administracyjnej, niewątpliwie podjętej w granicach kompetencji materialnej organu administracyjnego (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o przekształceniu). W konsekwencji takiego stanowiska, zaakceptował także ocenę Sądu Rejonowego, że istniała przeszkoda do wpisu (art. 626⁹ k.p.c.). Tymczasem, jak wynika z uwag powyższych, takie badanie i zaprezentowana ocena prawna nie miały uzasadnionych podstaw.

To przesądzało o zasadności także zarzutu naruszenia przez Sąd II instancji powołanych w skardze kasacyjnej przepisów prawa materialnego, poprzez ich zastosowanie dla oceny wniosku o wpis, w sytuacji, gdy taka ocena była irrelevantna w sprawie, albowiem kompetencję w zakresie oceny roszczeń z art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o przekształceniu, ustawodawca powierzył wskazanym w art. 3 tej ustawy, organom administracyjnym, a zatem tryb odwoławczy regulują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności art. 17 k.p.a. (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2009 r., I OSK 1257/08, Lex nr 594998), a kontrola sądowa przynależy, w myśl art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądom administracyjnym.

Z tych względów, wobec uznania, że zarzuty skargi kasacyjnej są usprawiedliwione, na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 398²¹ Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.