

## **Uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 15 lutego 2011 r., III CZP 90/10**

*Prezes SN Tadeusz Ereciński (przewodniczący)*

*Sędzia SN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)*

*Sędzia SN Jan Górowski*

*Sędzia SN Antoni Górski*

*Sędzia SN Jacek Gudowski*

*Sędzia SN Wojciech Katner*

*Sędzia SN Marta Romańska*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Małgorzaty Z. i Marii K. przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezydenta Miasta K. i Spółdzielni Mieszkaniowej "Z.K." w K. o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 15 lutego 2011 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Generalnej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 12 marca 2010 r., III CSK 159/09:

"Czy rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych chroni nabywcę użytkownika wieczystego w przypadkach wadliwego wpisu w księdze wieczystej Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jako właściciela nieruchomości?"  
podjął uchwałę:

**Rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych chroni nabywcę użytkownika wieczystego także w razie wadliwego wpisu w księdze wieczystej Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jako właściciela nieruchomości.**

### **Uzasadnienie**

Sąd Najwyższy, przedstawiając do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego zagadnienie prawne, stwierdził, że w piśmiennictwie i orzecznictwie pojawiły się zasadnicze kontrowersje co do tego, czy rękojmia wiary

publicznej ksiąg wieczystych (art. 5 i 6 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.") może chronić nabywcę prawa użytkowania wieczystego na podstawie czynności prawnej w razie istnienia wadliwego wpisu w księdze wieczystej jako właściciela nieruchomości gruntowej Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego. Wadliwość taka może nastąpić wówczas, gdy podstawę ujawnienia jako właściciela Skarbu Państwa (jednostek samorządowych) stanowiło wadliwe zaświadczenie o przejęciu gruntu na cele reformy rolnej lub wadliwa decyzja nacjonalizacyjna, a następnie doszło do stwierdzenia nieważności tej decyzji z mocą wsteczną. Użytkowanie wieczyste mogło i może nadal obciążać jedynie państwowe nieruchomości gruntowe, a po nowelizacji art. 232 k.c. – dokonanej ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321) – także nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego.

Waga przedstawionego zagadnienia prawnego wyraża się również w tym, że w ostatnich latach wystąpiły częste przypadki podważania decyzji administracyjnych stwierdzających przejęcie lub stanowiących podstawę nabycia własności określonych nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, a w konsekwencji także na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w wyniku ich komunalizacji. W takiej sytuacji użytkownikowi wieczystemu pozostaje powołanie się na rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych w celu ochrony nabytego od Skarbu Państwa (jednostek samorządu terytorialnego) prawa użytkowania wieczystego określonego gruntu. Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego ma zatem zasadnicze znaczenie dla określenia sytuacji prawnej w sferze prawa rzeczowego i obligacyjnego przede wszystkim Skarbu Państwa (jednostek samorządu terytorialnego), użytkownika wieczystego oraz właściciela nieruchomości gruntowej wadliwie przejętej przez Skarb Państwa. Problem sprowadza się w istocie do określenia *de lege lata* prawnego zasięgu działania zasady rękojmi wiary ksiąg wieczystych i wskazania ewentualnych skutków prawnych tej zasady w sferze praw majątkowych wspomnianych podmiotów.

W orzecnictwie Sądu Najwyższego i w literaturze pojawiły się dwa zasadnicze poglądy dotyczące określenia sytuacji prawnej osoby trzeciej, która w dobrej wierze nabywa prawo użytkowania wieczystego w zaufaniu do treści wpisu w

księdze wieczystej. Jeden pogląd eliminował w ogóle możliwość zastosowania art. 5 u.k.w.h. do ochrony nabywcy użytkownika wieczystego, a zgodnie ze stanowiskiem przeciwnym, istniały uzasadnione podstawy przyjęcia takiej ochrony prawnej użytkownika wieczystego.

Pogląd o wyłączeniu możliwości nabycia użytkownika wieczystego w wyniku ustanowienia tego prawa na nieruchomości niebędącej własnością państwową, choćby nabywca działał w zaufaniu do treści księgi wieczystej, został wyrażony w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 1968 r., III CRN 139/68 (OSNC 1969 r., nr 5, poz. 93) i z dnia 14 maja 1986 r., II CR 28/96 (OSNCP 1987, nr 8, poz. 122). W pierwszym orzeczeniu wyłączenie działania rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych w stosunku do użytkownika wieczystego motywowano m.in. tym, że odmienne stanowisko prowadziłoby do sprzeczności z zasadą wyrażoną w art. 232 k.c., który dopuszczał ustanowienie użytkownika wieczystego tylko na nieruchomości państwowej. Rozbieżność między zasadą rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych a regułą wyrażoną w art. 232 k.c. nakazuje – zdaniem Sądu Najwyższego – dać pierwszeństwo regulacji ujętej w tym przepisie „jako niewątpliwie mającej w naszych warunkach społeczno-gospodarczych bardziej podstawowe znaczenie”. Nie istniało tu, w ocenie Sądu Najwyższego, istotne zagrożenie interesu prawnego użytkowników wieczystych, skoro wypadki oddawania przez Państwo w użytkowanie wieczyste gruntu niestanowiącego własności państwowej będą zupełnie wyjątkowe, ponadto pozostaje zawsze możliwość oddania nabywcy w użytkowanie wieczyste innej nieruchomości.

W drugim orzeczeniu Sądu Najwyższego powtórzono myśl o pierwszeństwie zasady przyjętej w art. 232 k.c. w obecnych stosunkach gospodarczych i wyrażono stanowisko, że odmienna interpretacja prowadziłaby do sytuacji niezgodnej z istotą użytkownika wieczystego, w tym do powstania *sui generis* własności podzielonej, ponieważ „właściciel nieruchomości zachowałby nadal prawo własności, a wszystkie związane z tym prawem uprawnienia praktycznie realizowałby Skarb Państwa jako strona umowy użytkownika wieczystego”. Oceny takiej nie zmienia okoliczność, że umowa może zawierać również postanowienia dotyczące sprzedaży przez Skarb Państwa odrębnych lokali i przeniesienia na współwłasność pozostałych części budynku, skoro własność budynku, znajdującego się na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, jest ściśle związana z prawem użytkownika wieczystego.

Myśl o wyłączeniu możliwości nabycia prawa użytkowania wieczystego w zaufaniu do treści księgi wieczystej z tej racji, że art. 232 k.c. przewiduje przedmiotowe ograniczenie tego prawa, znalazła się też w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2007 r., III CSK 183/07 ("Przegląd Sądowy" 2008, nr 11-12, s. 194). W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2000 r., IV CKN 67/00 (nie publ.) wyrażono pogląd, że na podstawie przepisów o rękojmi nie można nabyć prawa, które od początku w ogóle nie mogło powstać, tj. prawa użytkowania wieczystego, skoro umowa o oddaniu w użytkowanie wieczyste gruntu będącego współwłasnością Skarbu Państwa i osoby fizycznej byłaby nieważna (art. 232 § 1 i art. 58 § 1 k.c.). Przyjęcie przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 listopada 2005 r., III CK 366/05 (nie publ.) nieważności umowy obejmującej ustanowienie użytkowania wieczystego na gruncie stanowiącym własność osoby fizycznej (art. 232 k.c.) stało się pretekstem do ogólnego stwierdzenia, że rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych chroni tylko ważne nabycie prawa od nieuprawnionego. Jeszcze w kilku innych orzeczeniach eksponowano nieważność umowy sprzedaży ułamkowej części nieruchomości gruntowej jako prawa związanego z własnością lokalu, gdy grunt ten stanowił przedmiot współużytkowania wieczystego powiązanego z własnością uprzednio wyodrębnionych lokali (zob. np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1995 r., III CZP 127/05, OSNC 1996, nr 1, poz. 12 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 2001 r., IV CKN 421/00, OSNC 2002, nr 3, poz. 43).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z przepisów ustawy o księgach wieczystych i hipotece wynika zasada ochrony osób trzecich działających w obrocie prawnym w dobrej wierze oraz zasada bezpieczeństwa obrotu prawnego. Uzyskują one w określonych warunkach prymat nad konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności (art. 21 i 64 Konstytucji). W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2004 r., SK 57/03 (OTK-A Zb.Urz. 2004, nr 7, poz. 69) wyjaśniono, że konstytucyjna ochrona prawa własności, unormowana w art. 21 i art. 64 Konstytucji, nie przekreśla możliwości takiego ukształtowania mechanizmów prawa prywatnego, które prowadzą do zapewnienia dalej idącej ochrony pewnym interesom prawnym względem innych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ukształtowane *de lege lata* zasady prawa ksiąg wieczystych uwzględniają właśnie prymat ochrony praw osób trzecich działających w dobrej wierze oraz bezpieczeństwo obrotu prawnego, przy czym ujęcie takie nie

pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony własności, ponieważ zapewniono właścicielom odpowiednie rozwiązania prawne, które pozwalają zapobiec powstaniu dla nich negatywnych skutków prawnych.

W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2009 r., SK 55/08 (OTK-A Zb.Urz. 2009, nr 4, poz. 50) stwierdzono, że przepisy naruszające zasadę rękoi wiary publicznej ksiąg wieczystych stawiają pewne ograniczenia prawa własności służące ochronie wolności i praw innych osób działających w zaufaniu do treści księgi wieczystej. Przepisy te jednocześnie tworzą element porządku publicznego, stanowiący aksjologiczną podstawę systemu ksiąg wieczystych i stosownych kompetencji organów państwa w tym zakresie. W uzasadnieniu tego wyroku przedstawiono i zanalizowano mechanizmy efektywnej ochrony właścicieli nieruchomości przed skutkami działania rękoi wiary publicznej ksiąg wieczystych.

W judykaturze Sądu Najwyższego sformułowano przekonujące argumenty na rzecz stanowiska, że zasada wiarygodności ksiąg wieczystych (art. 5 u.k.w.h.) obejmuje także prawo użytkownika wieczystego. Podkreślono, że zasada ta nie powinna ustępować przed regułą wyrażoną w art. 232 k.c.; nieruchomość może zmienić swój status prawny w określonym czasie, a wadliwe postępowanie Skarbu Państwa prowadzące do zmiany tego statusu (w postaci przejęcia nieruchomości m.in. w wyniku nacjonalizacji), nie może pozbawiać użytkownika wieczystego ochrony prawnej nawet wobec właściciela gruntu. Użytkownika tego nie można zatem traktować jedynie jako posiadacza cudzej nieruchomości bez tytułu prawnego.

Odrzucenie zastosowania zasady rękoi wiary publicznej ksiąg wieczystych wobec użytkownika wieczystego może budzić zastrzeżenia przede wszystkim w świetle koncepcji ujmującej użytkowanie wieczyste jako konstrukcję pośrednią między własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi, co uzasadnia stosowanie do ochrony użytkownika wieczystego odpowiednio przepisów o ochronie własności (por. np. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 października 1989 r., III CRN 298/98, nie publ.). Do użytkownika wieczystego stosuje się także odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności nieruchomości (art. 234, 237 k.c.), które umożliwiają nabycie prawa rzeczowego od osoby nieuprawnionej, wpisanej do księgi wieczystej jako właściciel. Przepis art. 5 u.k.w.h. w określonym zakresie sankcjonuje pierwszeństwo stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej;

nabywców prawa użytkowania wieczystego chroni rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych także wówczas, gdy uznane zostały za nieważne decyzje administracyjne (art. 156 k.p.a.), na podstawie których Skarb Państwa nabył grunt od właściciela i oddał go nabywcom w użytkowanie wieczyste (np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 1997 r., II CKU 64/96, nie publ.).

W piśmiennictwie również sformułowano istotne argumenty w obronie tezy o aktualności zasady rękojmi publicznej wiary ksiąg wieczystych także w odniesieniu do prawa użytkowania wieczystego. Przy przyjęciu potrzeby zapewnienia takiej ochrony w sposób generalny, a nie jedynie *ad casum*, dostrzeżono jednak konieczność rozstrzygnięcia kilku kwestii prawnych o charakterze konstrukcyjnym w sposób dający się pogodzić z samą istotą rękojmi, w tym m.in. kwestię odpowiedniego układu stosunków praworzeczowych jako efektu działania rękojmi.

Utrwalone jest ogólne stanowisko, że zastosowanie rękojmi nie może doprowadzić do nabycia prawa, które w ogóle *ab initio* nie mogłoby powstać w określonym kształcie prawnym. Jeżeli zatem rękojmią zakłada jedynie ochronę przed skutkami nabycia prawa od podmiotu nieuprawnionego, a nie chroni przed skutkami sprzeczności czynności prawnych z ustawą (np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2002 r., III CKN 405/99, OSNC 2002, nr 11, poz. 142), to niemożliwe byłoby obciążenie gruntu innego niż określony w art. 232 k.c. prawem użytkowania wieczystego. W związku z tym powstaje kwestia odpowiedniego zharmonizowania reguły wyrażonej w art. 232 k.c. z ujęciem skutków prawnych nabycia użytkowania wieczystego w wyniku działania rękojmi określonej w art. 5 u.k.w.h.

Ekspozowanie w obecnym obrocie prawnym zasady ochrony osób trzecich działających w dobrej wierze i zasady bezpieczeństwa tego obrotu sprzyja postulatowi intensyfikacji ochrony prawnej użytkownika wieczystego działającego w zaufaniu dla treści księgi wieczystej. Wyrazem takiej intensyfikacji jest przyjęcie koncepcji interpretacyjnej, która zakłada wystąpienie dwóch zasadniczych skutków prawnych działania rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, tj. nabycia prawa użytkowania wieczystego od nieuprawnionego (skutek podstawowy) i nabycia prawa własności tej nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (skutek wtórny). Należy podkreślić, że takiej interpretacji nie sprzeciwia się treść i cel art. 5 u.k.w.h., w którym zaakcentowano jedynie fakt nabycia określonego prawa rzeczowego w razie wystąpienia przewidzianych w nim

przesłanek tego nabycia. W tej sytuacji konstrukcja użytkownika wieczystego, zdeterminowana m.in. zasadą określoną w art. 232 k.c., powinna znaleźć odzwierciedlenie w odpowiednio szerokim ujęciu podmiotowego i przedmiotowego zasięgu działania zasady rękojmi przy zachowaniu jej podstawowego skutku konstytutywnego w postaci nabycia prawa rzeczowego. Podstawowe znaczenie przywiązywać należy zatem do treści wpisu do księgi wieczystej, a więc do tego, czy wskazuje ona podmiot, którego nieruchomości mogłaby być obciążona użytkowaniem wieczystym, gdyby był on jej właścicielem.

Rękojmia powinna chronić osobę trzecią (nabywcę prawa) działającego w zaufaniu do treści wpisu do księgi wieczystej. W odniesieniu do prawa użytkownika wieczystego ochrona udzielona osobie trzeciej powinna prowadzić nie tylko do nabycia prawa użytkownika wieczystego od osoby nieuprawnionej (podstawowy skutek konstytutywnego działania rękojmi). Należy jeszcze przyjąć, że nabycie to ma nastąpić w takim kształcie jurydycznym i konfiguracji podmiotowej (użytkownik – Skarb Państwa), w jakim prawo użytkownika wieczystego występuje w obrocie prawnym *de lege lata* (dalszy skutek konstytutywnego działania rękojmi). Uzyskanie własności przez Skarb Państwa stanowi zatem wtórny i niesamodzielny, bo pochodny skutek służący zapewnieniu jak najpełniejszej ochrony prawnej osobie trzeciej (nabywcy użytkownika wieczystego), działającej w zaufaniu do treści wpisu do księgi wieczystej. Prawny sens takiej ochrony wyraża się też w odpowiednim ukształtowaniu stosunku praworzecznego między użytkownikiem wieczystym a Skarbem Państwa, zgodnie z treścią aktualnego wpisu do księgi wieczystej przy uwzględnieniu ogólnego i szczegółowego reżimu prawnego tego stosunku.

Taka interpretacja art. 5 u.k.w.h. może wywołać zastrzeżenia natury aksjologicznej i systemowej. W niektórych sytuacjach może ona prowadzić do „legalizowania” *ex post* bezprawnych działań Skarbu Państwa, skierowanych na odjęcie prawa własności gruntu właścicielom, skoro chroniony rękojmią użytkownik wieczysty ma pozostawać w odpowiedniej relacji praworzeczowej ze Skarbem Państwa (jednostką samorządu terytorialnego). Dzieje się tak nawet w sytuacji, w której doszło do ustanowienia użytkownika wieczystego, a następnie wydano np. nadzorczą decyzję administracyjną korzystną dla właściciela przejętego gruntu. Należy jednak stwierdzić, że zastrzeżenia te nie mają decydującego znaczenia *de lege lata*.

Zgodnie z tą interpretacją art. 5 u.k.w.h., przyjęcie nabycia własności gruntu przez Skarb Państwa stanowi jedynie wtórny skutek prawny działania zasady rękojmi przy założeniu jednak potrzeby stworzenia właściwej ochrony prawnej dla użytkownika wieczystego. Ochrona taka aktualizuje się nie tylko w płaszczyźnie samego nabycia prawa użytkowania wieczystego, ale także w sferze odpowiednio ukształtowanej konfiguracji stosunku prawnorzeczowego między użytkownikiem wieczystym i aktualnym – w chwili nabycia prawa w dobrej wierze – właścicielem gruntu. W konsekwencji taka interpretacja art. 5 u.k.w.h., przewidująca dwa skutki prawne, determinuje także sposób ochrony byłego właściciela gruntu, pozostaje mu bowiem roszczenie odszkodowawcze przeciwko Skarbowi Państwa (jednostce samorządu terytorialnego) z racji definitywnej utraty prawa własności gruntu w odpowiednim czasie, tj. w chwili uzyskania przez te podmioty statusu właścicieli gruntu; skutek wtórny działania zasady rękojmi nie eliminuje stanu bezprawności działania Skarbu Państwa w związku z przejściem gruntu byłego właściciela.

Należy stwierdzić, że przedstawiona wykładnia koresponduje także z orzecznictwem sądów administracyjnych, eksponującym odpowiednie powiązanie skutków prawnych rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych w sferze obrotu cywilnoprawnego ze sposobem wyrażania stwierdzonej następczo wadliwości decyzji administracyjnej, która stała się podstawą nabycia prawa własności. W okolicznościach uzasadniających zastosowanie rękojmi nie stwierdza się w postępowaniu administracyjnym nieważności określonej decyzji administracyjnej, lecz poprzestaje się na stwierdzeniu wydania takiej decyzji z naruszeniem prawa ze względu na wywołanie przez nią nieodwracalnych skutków prawnych (art. 156 § 2 k.p.a.; por. np. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNC 1992, nr 12, poz. 211, uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2000 r., OPS 14/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 93 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 grudnia 1994 r., II SA 250-251/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 22).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego pojawiają się rozbieżności co do samego ujęcia stanu „nieodwracalnych skutków prawnych” stworzonego decyzją administracyjną (art. 156 § 2 k.p.a.) i sugestie wiązania tych skutków niekoniecznie z pierwotną decyzją nacjonalizacyjną stanowiącą podstawę zbycia wadliwie przejętej nieruchomości albo podstawę jej oddania w użytkowanie wieczyste, ale z późniejszą decyzją nadzorczą (por. np. uchwały z dnia 16 grudnia

1996 r., OPS 7/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 49, z dnia 9 listopada 1998 r., OPK 44/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 13 i z dnia 20 marca 2000 r., OPS 14/99). W każdym razie brak stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej właśnie ze względu na działanie rękoi wiary publicznej ksiąg wieczystych i potrzeba zapewnienia w ten sposób ochrony prawnej osobie trzeciej ma istotne znaczenie dla prawnej stabilizacji stosunków praworzeczowych. Chodzi o wtórny efekt decyzji nadzorczej (art. 156 § 2 k.p.a.) w postaci sanowania pierwotnej, wadliwej decyzji administracyjnej i stwierdzenie, że wytworzony przez tę decyzję stan praworzeczowy w sferze obrotu cywilnoprawnego może być definitywny. Prawną konsekwencją takiego stanu rzeczy jest przyjęcie, że w wyniku działania rękoi wiary publicznej ksiąg wieczystych doszło do nabycia przez określony podmiot prawa użytkowania wieczystego na nieruchomości, stanowiącej – w chwili nabycia – własność Skarbu Państwa, a nie innego podmiotu (art. 232 k.c.). Wtórny skutek działania zasady rękoi w omawianym znaczeniu może pojawić się także wówczas, gdy nie wydano decyzji administracyjnej, stwierdzającej nieważność decyzji pierwotnej i stanowiącej podstawę przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa, a nabycie użytkowania wieczystego nastąpiło na podstawie umowy zbycia tego prawa przez innego użytkownika wieczystego, który uzyskał to prawo *ex lege* (np. na podstawie art. 182 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.).

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie (art. 390 § 1 k.p.c.).