



Sygn. akt IV CK 12/05

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lipca 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

*SSN Tadeusz Żyznowski (przewodniczący)*

*SSN Iwona Koper (sprawozdawca)*

*SSN Barbara Myszka*

w sprawie z powództwa Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta G.  
przeciwko K. D.

o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, po rozpoznaniu  
na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 7 lipca 2005 r., kasacji strony powodowej od  
wyroku Sądu Okręgowego w T. z dnia 13 października 2004 r., sygn. akt VIII Ca (...),

**zmienia zaskarżony wyrok i oddala apelację pozwanej oraz nie obciąża pozwanej  
kosztami postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.**

#### Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 31 marca 2004 r. Sąd Rejonowy w G. nakazał aby w dziale II  
księgi wieczystej KW Nr (...) prowadzonej przez ten sąd dla nieruchomości położonej w  
G. przy ul. C., w miejsce właściciela K. D. wpisać Skarb Państwa – Prezydenta G.

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym.

Orzeczeniem z dnia 31 maja 1971 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej -  
Urzędu Spraw Wewnętrznych w B. wywłaszczona została nieruchomość o pow. 430 m<sup>2</sup>  
obejmująca dwie wyodrębnione geodezyjnie działki o m 4 o pow. 382 m<sup>2</sup> i 5 o pow. 48

m<sup>2</sup> położone w G.. Jako jej właściciele wpisani byli w księdze wieczystej J. i M. małżonkowie P. po 1/2 części. Właścicielami nieruchomości na podstawie aktu notarialnego z dnia 5 marca 1948 r. byli W. i J. małżonkowie D. Odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia w kwocie 57.630 zł przyznane zostało W. D. i H. B., (spadkobierczyni). Decyzją z dnia 28 grudnia 2000 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził, że orzeczenie o wywłaszczeniu nieruchomości z dnia 31 maja 1971 r. wydane zostało z naruszeniem prawa, albowiem w postępowaniu wywłaszczeniowym nie brała udziału właścicielka K. D., spadkobierczyni po rodzicach J. i M. P.. Ograniczenie w decyzji do stwierdzenia, że orzeczenie o wywłaszczeniu wydane zostało z naruszeniem prawa nastąpiło z tej przyczyny, że wywłaszczona nieruchomość została aktem notarialnym z dnia 12 marca 1973 r. przekazana w użytkowanie wieczyste Robotniczej Spółdzielni Mieszkaniowej przy (...) Zakładach Przemysłu G. Decyzją z dnia 13 stycznia 2003 r. Wojewoda X. w B. na wniosek Skarbu Państwa - Prezydenta G. stwierdził nabycie przez Skarb Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. za odszkodowaniem dziadki nr 5 stanowiącej własność K. D., zajętej pod drogę publiczną.

W ocenie Sądu Rejonowego, orzeczenie z dnia 31 maja 1971 r. stanowi podstawę do uzgodnienia treści księgi wieczystej KW nr (...) z rzeczywistym stanem prawnym i to pomimo stwierdzenia przez organ administracji na podstawie art. 156 § 2 k.p.a., że zostało wydane z naruszeniem prawa. Żaden organ nie stwierdził jego nieważności i nie wyeliminował go z obrotu prawnego i dlatego sąd cywilny jest nim związany i musi uwzględnić skutki prawne z niego wynikające.

Stanowiska tego nie podzielił Sąd Okręgowy w T. rozpoznający sprawę na skutek apelacji pozwanej. Sąd ten uznał, że orzeczenie PWRN z dnia 31 maja 1971 r., wydane w postępowaniu, w którym nie brali udziału właściciele nieruchomości, lecz w ich miejsce inne osoby, nie pozbawiło właścicieli własności przedmiotowej nieruchomości. Odnosząc się do aktu notarialnego z dnia 5 maja 1948 r. stwierdził, że W. i J. D. nie nabyli na jego podstawie działek będących własnością małżonków P., co przyjął organ państwowy, przyznając na rzecz małżonków D. odszkodowanie. Takie działanie organu państwowego ocenił jako niedopuszczalne i sprzeczne z zasadami postępowania administracyjnego, a zwłaszcza art. 7 i nast. k.p.a.

Na tej podstawie stwierdził, że orzeczenie o wywłaszczeniu nie odjęło prawa własności właścicielom skoro ich nie dotyczyło, nie mogło też odjąć tego prawa małżonkom D. skoro nie byli właścicielami.

Z powołaniem się na stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale z dnia

27 listopada 1984 r., III CZP 70/84 (OSNC 1985 nr 7, poz. 108) wskazał, że sąd w postępowaniu cywilnym jest niezawisły w stosowaniu prawa i do niego należy autonomiczne rozstrzygnięcie o tym, czy określona decyzja administracyjna może wywierać skutki prawne w sferze prawa cywilnego. Zajęcie takiego stanowiska nie jest zaś zależne od stwierdzenia bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej w trybie postępowania administracyjnego. Następuje to dla celów postępowania cywilnego i ze skutkiem dla sprawy cywilnej.

Kierując się powyższym stwierdził, że decyzja o wywłaszczeniu na podstawie której Sąd Rejonowy dokonał uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym wydana została z rażącym naruszeniem prawa, co potwierdza decyzja PUMiRM, i z tej racji nie wywołała ona żadnych skutków prawnych w sferze prawa cywilnego i nie pozbawiła własności prawowitych właścicieli. Uznając, że rzeczywisty stan prawny jest zgodny z wpisem, zaskarżonym wyrokiem zmienił wyrok Sądu Rejonowego i oddalił powództwo.

W kasacji powód zarzucił naruszenie:

- 1) art. 184 Konstytucji i art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269) przez niewłaściwe zastosowanie polegające na stwierdzeniu przez sąd powszechny bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej,
- 2) art. 157 k.p.a. poprzez naruszenie procedury stwierdzania nieważności decyzji administracyjnej ,
- 3) art. 1 i 2 § 1 k.p.c. poprzez rozciągnięcie kompetencji sądu powszechnego na ustalenie nieważności decyzji administracyjnej,
- 4) art. 10 ust. 1 ukwł poprzez błędną wykładnię i stwierdzenie, że stan prawny w księdze wieczystej odpowiada rzeczywistemu,
- 5) art. 121 ust. 1 ugn przez błędną wykładnię i stwierdzenie, że prawomocna decyzja administracyjna, której wydanie nastąpiło z naruszeniem prawa, ale której nie unieważniono w trybie przepisów kpa z uwagi na nieodwracalne skutki prawne nie jest podstawą wpisu.

Wnosił o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przy uwzględnieniu kosztów dotychczasowego postępowania lub jego zmianę i oddalenie apelacji oraz zasądzenie kosztów za obie instancje.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z ustanowionej w art. 10 konstytucji RP ustrojowej zasady podziału i równowagi

władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej wynika dyrektywa respektowania przez sądy kompetencji organów administracji publicznej zarówno rządowej jak i samorządowej. Możliwość wzajemnego przenikania się funkcji organów sądowych i organów administracji określają obowiązujące przepisy.

Zgodnie z zasadami systemowymi, rozgraniczenie kompetencji organów administracji i sądu cywilnego, do badania legalności decyzji administracyjnych powinno opierać się na ścisłym ich określeniu, by uniknąć wzajemnego wkraczania w uprawnienia innej władzy. Przepisy określające zakres kompetencji i właściwość różnych organów państwowych mają charakter bezwzględnie obowiązujący i muszą być przez każdy organ przestrzegane z urzędu w każdym stanie sprawy. Za podstawową dyrektywę ich wykładni ująć należy powoływaną uprzednio konstytucyjną zasadę podziału władz przywróconą, po dokonanej w grudniu 1989 r., nowelizacji Konstytucji z 1952 r., która przyjmowała zasadę jedności władzy państwowej.

Na podstawie art. 184 Konstytucji RP oraz art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie kontrolę działalności administracji publicznej. Do ich kompetencji należy rozstrzyganie o zgodności decyzji i innych aktów prawnych z prawem.

Nieważność aktu administracyjnego jest stanem istniejącym z mocy prawa niezależnie od wydania aktu stwierdzającego nieważność. Co do zasady jednak niezbędne jest stwierdzenie nieważności aktu administracyjnego, wydane przez właściwy organ administracji lub sąd administracyjny. Do czasu jego wydania w trybie określonym przez właściwe przepisy akt administracyjnym korzysta z domniemania prawidłowości.

Orzeczenie stwierdzające niezgodność z prawem decyzji otwiera drogę do dochodzenia przez poszkodowanego wydaniem decyzji odszkodowania.

Od funkcji organów administracji i sądu administracyjnego w powyższym zakresie odróżnić trzeba kompetencję sądu cywilnego do samodzielnego rozstrzygania w konkretnej sprawie i dla jej potrzeb, o skuteczności określonego aktu administracyjnego w sferze stosunków cywilnoprawnych.

W kwestii tej, w odniesieniu do decyzji administracyjnych, utrwalił się w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, zgodnie z którym sąd cywilny jest uprawniony do odmowy stosowania decyzji administracyjnej wydanej przez organ oczywiście niewłaściwy lub bez zachowania jakiegokolwiek procedury, oraz decyzji nie popisaną

(uchwała siedmiu sędziów SN z dnia 30 września 1992 r., III AZP 17/92 OSNCP 1993, nr 3, poz. 25, orzeczenie SN z dnia 21 listopada 1980 r., III CZP 43/80, OSNCP 1981, nr 8, poz. 142, wyrok SN z dnia 9 kwietnia 1999 r., I CKN 66/98, nie publikowany). Takie wadliwości decyzji nie posiadającej cech jej właściwych zbliżają ją do aktu nieistniejącego (*actus nullus*), który pozbawiony jest skuteczności w zakresie stosunków cywilnoprawnych.

Taki stan rzeczy w sprawie nie zachodził. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej Urząd Spraw Wewnętrznych w B. był organem władnym do przeprowadzenia postępowania wywłaszczeniowego na podstawie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94). Orzeczenie zapadło na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i posiada cechy właściwe decyzji administracyjnej. wywłaszczenie nieruchomości skutkowało więc odjęciem własności dotychczasowym właścicielom i uzyskanie jej przez Państwo.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 30 czerwca 2000 r., III CKN 268/00 (OSNC 2001, nr 1, poz. 10), ocena decyzji administracyjnej przez sąd cywilny nie może utożsamiać się z czynnością instancji odwoławczej powołanej do usuwania ewentualnych jej wad. Jego kognicja nie obejmuje już sprawdzenia, czy w postępowaniu administracyjnym brały udział wszystkie osoby zainteresowane jego wynikiem.

Odnosić należy również stanowisko wyrażone w judykaturze Sądu Najwyższego (orzeczenie z dnia 27 listopada 1984 r. III CZP 70/84, OSNCP 1985, nr 8, poz. 108) uznające za bezwzględnie nieważną, a przez to nie wywierającą żadnych skutków cywilnoprawnych decyzję wydaną nie tylko bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, ale z oczywistym naruszeniem administracyjnego prawa materialnego i przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

W piśmiennictwie przedmiotu słusznie poddano krytyce odwoływanie się przez, sąd cywilny, rozstrzygałby o skuteczności decyzji administracyjnej, do pozanormatywnego na gruncie prawa administracyjnego pojęcia „bezwzględnej nieważności” decyzji, przy braku przy tym w Kodeksie postępowania administracyjnego przesłanek różnicujących stopień tej nieważności. Na jej bazie sformułowany został postulat odejścia w takiej sytuacji przez sąd cywilny od koncepcji bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej na rzecz koncepcji konwencjonalnie rozumianego aktu nieistniejącego.

W świetle przedstawionych rozważań, w tym w szczególności decydujących o kierunku wyprowadzanych z nich wniosków, zasad systemowych, uzasadnione jest stanowisko, że uznanie decyzji administracyjnej za bezskuteczną w obrocie prawnym należy co do zasady do drogi postępowania administracyjnego. Kompetencja sądu cywilnego do orzekania prejudycjalnie, w poddanej jego osądowi sprawie i na potrzeby jej rozstrzygnięcia, o uznaniu decyzji za pozbawioną skuteczności prawnej zachodzi w przypadkach kwalifikujących taką decyzję jako akt nieistniejący (pozorny).

Nieodwracalność skutku prawnego, jako negatywna przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wskazuje na to, że niezgodność decyzji z prawem nie wyklucza możliwości wywołania przez nią skutków prawnych. Ustalenie przez organ administracji publicznej, że istnieją okoliczności wskazujące na nieodwracalność skutków prawnych decyzji administracyjnej obarczonej wadami wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a. oraz podjęcie następnie na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. decyzji jedynie ograniczającej się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa prowadzi do utrzymania stanu prawnego mającego w niej swoje źródło. Decyzja administracyjna dotknięta wadami wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a. uzasadniającymi jej nieważność, odnośnie do której stwierdzono jej wydanie z naruszeniem prawa nie jest aktem pozornym lecz istniejącym i funkcjonującym w obrocie prawnym (wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1478 OSNA 1981 r., nr 2, poz. 72, uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNCP nr 12, poz. 211).

W tym stanie rzeczy, podstawa kasacji okazała się usprawiedliwiona w zakresie zarzutów naruszenia przepisów art. 184 Konstytucji RP, art. 1 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, a w konsekwencji także art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 24, poz. 1361 ze zm.). Sąd Najwyższy w jej uwzględnieniu, na podstawie art. 393<sup>15</sup> § 1 k.p.c. w zw. z art. 3 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98) zmienił zaskarżony wyrok przez oddalenie apelacji pozwanej oraz orzekł o kosztach procesu stosownie do art. 102 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 393<sup>19</sup> k.p.c.