

POSTANOWIENIE

Dnia 30 września 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Roman Trzaskowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Anna Kozłowska

SSN Krzysztof Strzelczyk

w sprawie z wniosku Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich
(poprzednio Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji
reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych
z naruszeniem prawa)
przy uczestnictwie Miasta W. i P. sp. z o.o. w W. (poprzednio E. sp. z o.o. w W.)
o wpis,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 30 września 2020 r.,
skargi kasacyjnej uczestnika P. sp. z o.o. w W. (poprzednio E. sp. z o.o. w W.)
od postanowienia Sądu Okręgowego w W.
z dnia 14 maja 2018 r., sygn. akt V Ca (...),

**uchyla zaskarżone postanowienie i przekazuje sprawę Sądowi
Okręgowemu w W. do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 19 września 2017 r. Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa („Komisja”), obecnie Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, domagała się dokonania wpisu w dziale II księgi wieczystej nr (...) („Księga”), polegającego na wykreśleniu uczestnika E. Spółki z o.o. („Spółka”) jako właściciela nieruchomości („Nieruchomość”), dla której Księga jest prowadzona, i wpisaniu w jej miejsce uczestnika - W.. Jako podstawę wniosku Komisja wskazała art. 40 ust. 1 z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (ówcześnie Dz. U. poz. 718; dalej - „Ustawa”).

Do wniosku dołączono ostateczne decyzje Komisji nr R (...) z dnia 4 sierpnia 2017 r. („Decyzje Komisji”) uchylające decyzje Prezydenta W. z dnia 3 lutego 2012 r., nr (...) oraz z dnia 1 marca 2012 r., nr (...) („Decyzje reprivatyzacyjne”).

W sprawie ustalono ponadto (por. s. 3 i 8 uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego), że Spółka nabyła Nieruchomość wskutek złożenia przez M. M. („Poprzednik Spółki”) oświadczenia o objęciu udziałów i umownego, notarialnego jej wniesienia do Spółki jako wkładu niepieniężnego („Umowa o wniesienie Nieruchomości do Spółki jako wkładu niepieniężnego”). Z kolei Poprzednik Spółki nabył Nieruchomość na mocy aktu notarialnego - umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste z dnia 19 kwietnia 2012 r., sporządzonego przed notariuszem w W. L. Z., Rep. A. (...) („Umowa o oddanie Nieruchomości w użytkowanie wieczyste”), z uwzględnieniem Decyzji reprivatyzacyjnych, oraz decyzji Zarządu Dzielnicy Ś. W. nr (...) o nieodpłatnym przekształceniu tego prawa użytkowania wieczystego w prawo własności („Decyzja przekształceniowa”).

Referendarz sądowy w dniu 28 września 2017 r. dokonał żądanego wpisu, postanowieniem z dnia 14 grudnia 2017 r. Sąd Rejonowy w W. utrzymał ów wpis w mocy, a postanowieniem z dnia 14 maja 2018 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił apelację Spółki.

Sąd odwoławczy wskazał przede wszystkim, że dla rozstrzygnięcia sprawy miarodajna jest Ustawa w pierwotnym brzmieniu, a więc sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 26 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 431; dalej - „Nowelizacja”), która weszła w życie w dniu 14 marca 2018 r. Powołał się przy tym na art. 5 i 7 Nowelizacji, zwracając uwagę, że niniejsze postępowanie dotyczy Decyzji Komisji wydanych w wyniku postępowania zakończonych przed wejściem w życie Nowelizacji.

Stwierdził, że Umowa o wniesienie Nieruchomości do Spółki jako wkładu niepieniężnego wyczerpuje przesłanki określone w art. 40 ust. 1 Ustawy, gdyż pojęcie „aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej” powinno być rozumiane obiektywnie jako akt dokumentujący czynność prawną, dla której taka forma jest zastrzeżona pod rygorem nieważności i która nie mogłaby zostać skutecznie dokonana bez wydania decyzji reprivatyzacyjnej (następnie uchylonej).

Wskazał też, że zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 4 Ustawy, jeżeli decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, Komisja stwierdza wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić. W myśl zaś definicji zamieszczonej w art. 2 pkt 4 Ustawy nieodwracalne skutki prawne oznaczają stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskich na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.; dalej - „u.g.n.”). Zarazem zwrócił uwagę, że w postępowaniu wieczystoksięgowym sąd nie może badać ochrony nabywcy nieruchomości rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych wynikającą z art. 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (ówcześnie tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1007 ze zm.; dalej - „u.k.w.h.”). W tym kontekście przyjął, że przewidziane w art. 40 ust. 1 zd. 2 Ustawy wyłączenie zastosowania art. 10 u.k.w.h., odnosi się tylko do zdania pierwszego art. 40 ust. 1 Ustawy i potwierdza, iż mimo prawomocności wpisu prawa własności w dziale II księgi

wieczystej na rzecz beneficjenta decyzji repriwatyzacyjnej można dokonać wpisu jego wykreślenia bez konieczności legitymowania się prawomocnym wyrokiem stwierdzającym niezgodność stanu prawnego wynikającego z treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Nie wyklucza natomiast możliwości wystąpienia z powództwem przewidzianym w art. 10 u.k.w.h. przez osobę, której prawo na podstawie decyzji zostało wykreślone (*in casu* Spółkę), i badania w tym procesie, czy jest ona chroniona rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych. Zdaniem Sądu Okręgowego, każde inne rozumienie tego przepisu naruszałoby jej prawo gwarantowane przez art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Sąd odwoławczy uznał ponadto, że przeszkody do wpisu nie stanowił wpisany w dziale III Księgi zakaz zbywania i obciążania Nieruchomości, przyjął bowiem, iż zabezpieczenie to dotyczy dokonywania czynności cywilnoprawnych, a nie skutków decyzji wydanych w trybie ustawowym.

Skargę kasacyjną od postanowienia Sądu Okręgowego wywiodła Spółka, zaskarżając go w całości. Zarzuciła naruszenie prawa materialnego, tj. art. 40 ust. 1 Ustawy i art. 5 u.k.w.h., jak również naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 626⁹ i art. 626⁸ § 1-3 k.p.c., art. 291 § 1 pkt 5 i § 2 i art. 292 k.p.k. oraz art. 747 pkt 3 k.p.c. Wniosła o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości oraz przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania z pozostawieniem mu rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wytknięte w skardze kasacyjnej naruszenia art. 40 ust. 1 Ustawy i art. 626⁹ i art. 626⁸ § 1-3 k.p.c. miały polegać na wykreśleniu z Księgi wieczystej wpisu Spółki jako właściciela Nieruchomości, mimo że nie został on dokonany ani na podstawie uchylonych Decyzji repriwatyzacyjnych, ani na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z ich uwzględnieniem i mimo pozostawienia w obrocie prawnym Umowy o wniesienie Nieruchomości do Spółki jako wkładu niepieniężnego, stanowiącej podstawę tego wpisu. Zdaniem skarżącej, uchylone Decyzje repriwatyzacyjne w ogóle nie były podstawą wpisów w dziale II Księgi wieczystej, a zostały „uwzględnione” (w rozumieniu art. 40 ust. 1 Ustawy) jedynie przy zawarciu Umowy o oddanie Nieruchomości w użytkowanie wieczyste

między W. a beneficjentem tych Decyzji. Nie były natomiast „uwzględniane” przy sporządzeniu Umowy, mocą której beneficjent reprivatyzacji wniósł Nieruchomość do Spółki jako wkład niepieniężny, a to właśnie ta Umowa była podstawą wpisania Spółki jako właściciela w Księdze wieczystej. Umowa ta nie została rozwiązana, wypowiedziana, zmieniona ani nie stwierdzono jej nieważności; nie toczy się też żadne postępowanie mające na celu zniweczenie jej skutków.

W ocenie Spółki, za taką interpretacją - równoznaczną z wąskim ujęciem pojęcia „aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej” - przemawia to, że art. 40 ust. 1 Ustawy nie wspomina o wykreśleniu następców prawnych beneficjenta reprivatyzacji, a także potrzeba zapewnienia określoności przepisu ograniczającego prawa i wolności jednostki oraz konstytucyjna ochrona prawa własności (art. 21 Konstytucji). Przemawia za nią także Nowelizacja art. 40 Ustawy, gdyż dopiero z dniem jej wejścia w życie art. 40 ust. 2 Ustawy uzyskał obecne brzmienie, zgodnie z którym „Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do wpisu dokonanego na podstawie aktu notarialnego, na mocy albo wskutek którego osoba trzecia nabyła prawo lub została zwolniona z obowiązku”. Równolegle dodano art. 41a Ustawy, przewidujący w ust. 1, że „Nieważne jest oświadczenie woli mające za przedmiot nieruchomość warszawską, złożone przez osobę, na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną na podstawie okoliczności, o których mowa w art. 30 ust. 1, która nabyła prawo lub roszczenie od osoby uprawnionej lub która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu”, w ust. 2 - że „Nieważność oświadczenia woli, o którym mowa w ust. 1, nie ma wpływu na skuteczność dokonanej na jego podstawie odpłatnej czynności prawnej, jeżeli wskutek tej czynności osoba trzecia nabyła prawo lub została zwolniona od obowiązku, chyba że działała w złej wierze”, a w ust. 3 - że „W złej wierze jest ten, kto w chwili dokonania czynności prawnej z osobą, o której mowa w ust. 1, wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1”. Zdaniem skarżącej, zmiany te świadczą o tym, że ustawodawca dostrzegł niekompletność przepisów Ustawy, które uprzednio nie dotyczyły wpisów dokonanych na rzecz kolejnych podmiotów, i usunął ją bez mocy wstecznej, o czym świadczy reguła intertemporalna wyrażona w art. 7 Nowelizacji.

Spółka wywiodła także, że uchylenie przez Komisję Decyzji reprivatyzacyjnej o ustanowieniu użytkowania wieczystego nie ma w ogóle wpływu na skuteczność Umowy o oddanie Nieruchomości w użytkowanie wieczyste, skuteczność wydania Decyzji przekształceniowej oraz ważność Umowy o wniesienie Nieruchomości do Spółki jako wkładu niepieniężnego, gdyż do ich eliminacji z obrotu uprawnione są jedynie powołane do tego organy administracji oraz sądy powszechne w przewidzianych przepisami prawa procedurach. Decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy, gdyż Nieruchomość została nabyta odpłatnie (w zamian za obejmowane udziały) przez Spółkę, jako osobę trzecią działającą w dobrej wierze, w czasie, kiedy w Księdze wieczystej nie było jakichkolwiek wzmianek, ostrzeżeń czy wpisów, z których wynikałoby, że stan w niej ujawniony może być niezgodny z rzeczywistym stanem prawnym. Z tej przyczyny Komisja jako organ administracyjny nie mogła znieść/odwrócić tych skutków i żądać dokonania zmiany właściciela nieruchomości Księdze wieczystej, a odmienne stanowisko prowadzi wprost do naruszenia konstytucyjnej zasady trójpodziału władz (art. 10 Konstytucji) oraz zasady ochrony własności (art. 64 Konstytucji). Także w uzasadnieniu Decyzji Komisji wskazano jedynie, że „istnieje możliwość, że niniejsza decyzja będzie mogła stanowić w przyszłości podstawę do wykreślenia w księdze wieczystej ujawnionych tam praw własności bowiem istnieje prawdopodobieństwo, że nabywca - spółka E. sp. z o. o. działała w złej wierze”. W rezultacie, zdaniem skarżącej, naruszenie art. 40 ust. 1 Ustawy doprowadziło także do naruszenia art. 5 u.k.w.h. przez pogwałcenie zasady rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.

U podstaw przedstawionych zarzutów leży zgodne ze stanowiskiem Sądu Okręgowego założenie, że dla oceny wniosku Komisji miarodajny jest stan prawny wynikający z Ustawy w pierwotnym brzmieniu. W tej kwestii Sąd odwołał się do art. 5 Nowelizacji, zgodnie z którym tylko wprowadzone nią art. 40b i art. 40c Ustawy stosuje się także do umów zawartych przed dniem jej wejścia w życie, oraz art. 7 Nowelizacji, przewidującego, że do postępowań toczących się przed Komisją wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie Nowelizacji stosuje się przepisy Ustawy w brzmieniu nadanym Nowelizacją, wywodząc z tych przepisów wnioski, iż do postępowań zakończonych - jak w niniejszej sprawie - przed

wejściem w życie Nowelizacji stosuje się przepisy dotychczasowe. Należy jednak zwrócić uwagę, że kluczowy w sprawie art. 40 ust. 1 Ustawy nie reguluje postępowania przed Komisją, to bowiem zostało zakończone uchyceniem Decyzji reprivatyzacyjnych, lecz dotyczy postępowania wieczystoksięgowego. Zgodnie zaś z zasadą ogólną bezpośredniego stosowania nowych przepisów proceduralnych (por. np. art. XV § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Przepisy wprowadzające kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 297 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2019 r., V CSK 481/18, OSNC 2019, nr 12, poz. 123 i tam przywoływane wcześniejsze orzecznictwo), na gruncie postępowań wieczystoksięgowych znajdującą potwierdzenie np. w art. 116 ust. 1 u.k.w.h., do postępowań wieczystoksięgowych, wszczętych po rządem starej ustawy, stosuje się nowe przepisy. Sugeruje to zasadność zastosowania także art. 40 Ustawy w brzmieniu obowiązującym w dacie orzekania przez Sąd Okręgowy, który stanowił w ust. 1, że „Decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2, 3 lub 3a oraz ust. 3, stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej, decyzji w przedmiocie użytkowania wieczystego, decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, o której mowa w art. 29 ust. 3, lub na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej, oraz stanowi podstawę wpisania jako właściciela odpowiednio W. albo Skarbu Państwa. Przepisu art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece nie stosuje się”, a w ust. 2 postanawiał, iż „Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do wpisu dokonanego na podstawie aktu notarialnego, na mocy albo wskutek którego osoba trzecia nabyła prawo lub została zwolniona z obowiązku”. Tym niemniej za stanowiskiem Sądu Okręgowego przemawia okoliczność, że poszerzenie w art. 40 ust. 1 Ustawy zakresu wpisów, które mogą zostać wykreślone na podstawie decyzji Komisji, zostało powiązane z rozszerzeniem katalogu decyzji Komisji o nowe typy, wprowadzone dopiero Nowelizacją, co dotyczyło także typów decyzji przewidzianych w art. 29 ust. 1 pkt 2 Ustawy oraz art. 29 ust. 3 Ustawy, a jeżeli chodzi o typy decyzji przewidziane już pierwotnie – poszerzeniem katalogu przyczyn uzasadniających wydanie tych decyzji (por. art. 30 ust. 1 pkt 4a i 4b Nowelizacji) oraz zmianą jednej z przyczyn dotychczasowych (por.

art. 30 ust. 1 pkt 5). Występująca tu zależność skłania do przyjęcia zapatrywania, że wnioski Komisji oparte na jej decyzjach wydanych przed Nowelizacją, powinny podlegać ocenie na podstawie art. 40 ust. 1 Ustawy w pierwotnym brzmieniu.

Kierując się tym zapatrywaniem, Sąd Okręgowy utożsamiał zastosowane w tym przepisie pojęcie „aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej” z notarialną czynnością prawną „która nie mogłaby zostać skutecznie dokonana bez wydania decyzji reprivatyzacyjnej”. Mimo to nie przeprowadził analizy, czy czynność notarialna będąca podstawą wpisu, którego wykreślenia *in casu* domagała się Komisja, mogła być skutecznie dokonana bez wydania (wobec uchylecia) Decyzji reprivatyzacyjnych. Stwierdził jedynie - w kluczowym fragmencie uzasadnienia - że „fakt nabycia przez uczestnika prawa własności nieruchomości wskutek złożenia oświadczenia o objęciu udziałów i zawarcia umowy przeniesienia własności nieruchomości zawartych w formie aktu notarialnego (...), które to oświadczenie złożył M. M., który własność nieruchomości nabył w wyniku decyzji Zarządu Dzielnicy Ś. W. nr (...) o nieodpłatnym przekształceniu prawa użytkowania wieczystego nabytego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej, wypełnia przesłanki wskazane w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.” (s. 8 uzasadnienia). Fragment ów jest zresztą – wobec braku właściwych ustaleń, uwzględniających treść Księgi wieczystej - jedyną częścią uzasadnienia, która pozwala odtworzyć łańcuch zdarzeń, które doprowadziły do nabycia Nieruchomości przez Spółkę i jej ujawnienia w Księdze wieczystej jako właściciela. W istocie bowiem Sąd odwoławczy nie dokonał uporządkowanych ustaleń faktycznych, w tym dotyczących wpisów w dziale II Księgi wieczystej (ich kolejności i podstaw), co nie może być substytuowane w postępowaniu kasacyjnym (art. 398¹³ § 2 k.p.c.). Jedynie pośrednio da się zatem wywnioskować, że M. M. (Poprzednik Spółki) nabył użytkowanie wieczyste Nieruchomości na podstawie Decyzji reprivatyzacyjnych (skuteczność nabycia zakładała wpis do Księgi), po czym doszło do przekształcenia tego prawa w prawo własności (por. art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 83 ze zm.), a następnie do zawarcia notarialnej Umowy, mocą której wniósł Nieruchomość do Spółki jako aport (na pokrycie obejmowanych udziałów), i właśnie ta Umowa

była podstawą wpisu, którego wykreślenia zażądała Komisja. Sąd Okręgowy nie dokonał jednak oceny, czy i w jaki sposób uchylenie Decyzji reprivatyzacyjnych wpłynęło na skuteczność poszczególnych zdarzeń, poczynając od skuteczności Umowy o oddanie Nieruchomości w użytkowanie wieczyste, przez decyzję o przekształceniu tego prawa w prawo własności, a kończąc na skuteczności Umowy o wniesienie Nieruchomości do Spółki jako wkładu niepieniężnego. Poprzestał na założeniu (*implicite*), że Decyzje Komisji przesądzają odwracalność skutków prawnych Decyzji reprivatyzacyjnych - w razie przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią Komisja może uchylić decyzję reprivatyzacyjną tylko jeżeli było ono nieodpłatne albo nabywca nie działał w dobrej wierze (por. art. 2 pkt 4 Ustawy) - i stwierdzeniu, że w postępowaniu wieczystoksięgowym sąd nie uwzględnia rękopisów wiary publicznej ksiąg wieczystych. Przyjął też, że wobec wyłączenia zastosowania art. 10 u.k.w.h., składając wniosek, Komisja nie musiała legitymować się prawomocnym wyrokiem stwierdzającym niezgodność stanu prawnego wynikającego z treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

Podsumowując: Sąd odwoławczy przyjął, że art. 40 ust. 1 Ustawy dotyczy wykreślenia każdego wpisu dokonanego na podstawie „aktu notarialnego”, który „nie mógłby zostać skutecznie dokonany bez wydania decyzji reprivatyzacyjnej”, a zarazem założył, iż Decyzje Komisji przesądzają (w postępowaniu o wpis), iż Umowa o wniesienie Nieruchomości do Spółki jako wkładu niepieniężnego nie mogłaby zostać skutecznie zawarta bez wydania (wobec uchylenia) Decyzji reprivatyzacyjnych. W ten sposób w znacznej mierze pominął dorobek orzecniczy Sądu Najwyższego dotyczący zakresu związania decyzją administracyjną, funkcji ksiąg wieczystych oraz reguł rządzących postępowaniem wieczystoksięgowym.

W związku z tym należy przypomnieć, że wyrażona w art. 1 ust. 1 u.k.w.h. funkcja ksiąg wieczystych ustalenia stanu prawnego nieruchomości, związane z tym domniemanie zgodności ze stanem rzeczywistym (art. 3 ust. 1 u.k.w.h.) oraz ochrona bezpieczeństwa obrotu (art. 5 i art. 6 u.k.w.h.) sprawiają, iż co do zasady niepożądana jest sytuacja, w której skutkiem dokonania wpisu byłaby niezgodność stanu prawnego ujawnionego w księgach wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym. Dlatego też istnienie możliwości usunięcia niezgodności stanu

ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w drodze powództwa przewidzianego w art. 10 u.k.w.h. nie wyłącza obowiązku sądu wieczystoksięgowego przeciwdziałania dokonywaniu wpisów niezgodnych z rzeczywistym stanem prawnym wtedy, gdy sąd dysponuje stosowną wiedzą w tym zakresie (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2016 r., III CZP 86/15 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2018 r., III CZP 52/18, OSNC 2019, nr 9, poz. 89; postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2010 r., II CSK 661/09, OSNC 2011, nr 1, poz. 12, z dnia 26 marca 2019 r., IV CSK 9/18, nie publ., z dnia 16 maja 2019 r., I CSK 647/18, nie publ. i z dnia 3 lipca 2019 r., II CSK 807/18, nie publ.). Rola sądu wieczystoksięgowego nie ogranicza się zatem do realizacji wyłącznie funkcji rejestracyjno-ewidencyjnych (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2009 r., III CZP 42/09, OSNC-ZD 2009, nr 4, poz. 112, postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2000 r., II CKN 157/00, nie publ., z dnia 2 lipca 2004 r., II CK 265/04, nie publ., z dnia 17 lipca 2009 r., IV CSK 36/09, OSNC-ZD 2010, z. A, poz. 16, z dnia 23 listopada 2011 r., IV CSK 123/11, nie publ., z dnia 24 stycznia 2018 r., I CSK 230/17, nie publ. i z dnia 16 maja 2019 r., I CSK 647/18 i z dnia 3 lipca 2019 r., II CSK 807/18). W rezultacie sąd ten bada podstawę wpisu nie tylko pod względem formalnym, lecz także pod kątem jego materialnoprawnej skuteczności (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2007 r., III CZP 82/07, OSNC 2008, nr 10, poz. 112, postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2013 r., II CSK 570/12, nie publ., z dnia 10 października 2014 r., III CSK 264/13, nie publ., z dnia 20 stycznia 2016 r., IV CSK 438/15, nie publ., z dnia 17 stycznia 2017 r., IV CSK 434/16, nie publ., z dnia 14 marca 2017 r., II CSK 257/16, nie publ., z dnia 22 czerwca 2017 r., III CSK 264/16, nie publ., z dnia 24 stycznia 2018 r., I CSK 230/17, nie publ. i z dnia 13 kwietnia 2018 r., I CSK 324/17, nie publ. oraz tam przywoływane orzecznictwo). W odniesieniu do decyzji administracyjnych oznacza to, że - niezależnie od przypadków tzw. bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej (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 - por. uchwała składu siedmiu

sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2019 r., II CSK 288/18, OSNC 2020, nr 6, poz. 50 i tam przywoływane orzecznictwo) - sąd wieczystoksięgowy ma obowiązek oceny skutków cywilnoprawnych decyzji administracyjnej, innych niż te, dla których przewidziane zostało orzekanie na drodze administracyjnej i objętych osnową decyzji (por. uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1993 r., III CZP 81/93, OSNC 1994, nr 2, poz. 27, z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07, OSNC 2008, nr 3, poz. 30, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2007 r., III CZP 82/07, z dnia 5 listopada 2014 r., III CZP 74/14, OSNC 2015, nr 7-8, poz. 85, postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 1999 r., III CKN 244/98, OSNC 1999, nr 12, poz. 210, z dnia 12 czerwca 2002 r., III CKN 978/00, nie publ., z dnia 21 kwietnia 2004 r., III CK 475/02, nie publ., z dnia 18 lutego 2005 r., V CK 409/04, nie publ., z dnia 12 stycznia 2006 r., II CK 335/05, nie publ., z dnia 13 października 2011 r., V CSK 436/10, OSNC-ZD 2012, z. D, poz. 85, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2009 r., V CSK 182/09, nie publ., z dnia 15 września 2011 r., II CSK 560/10, nie publ., z dnia 16 listopada 2016 r., I CSK 754/15, nie publ.).

Treść Ustawy ani jej uzasadnienie nie wskazuje, że zamiarem ustawodawcy było całkowite zerwanie z przedstawionymi regułami.

Artykuł 40 ust. 1 Ustawy w pierwotnym brzmieniu przewidywał, że „ostateczna decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3 Ustawy” - a więc decyzja uchylająca decyzję reprivatyzacyjną w całości albo części i w tym zakresie orzekająca co do istoty sprawy (art. 29 ust. 1 pkt 2 Ustawy) albo decyzja uchylająca decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną (art. 29 ust. 1 pkt 3 Ustawy) - „stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej lub na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej oraz wpisania jako właściciela W.. Przepisu art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece nie stosuje się”. Potrzebę przyjęcia takiego rozwiązania twórcy Ustawy wyjaśniali (por. uzasadnienie projektu Ustawy, druk nr 1056 Sejmu VIII kadencji), wskazując na rozbieżności co do

zakresu zastosowania art. 10 i art. 31 ust. 2 u.k.w.h. - w tym kontekście nawiązali do kontrowersji co do dopuszczalności obalenia domniemania wynikającego z wpisu oraz reguł zgodnie z którymi żaden wpis w księdze wieczystej nie sanuje wadliwości czynności prawnej mającej uzasadniać nabycie prawa, a sąd bierze pod uwagę z urzędu bezwzględną nieważność czynności prawnej – oraz stwierdzając, iż jeżeli ostateczna, ważna decyzja administracyjna wyeliminowała z porządku prawnego decyzję administracyjną będącą podstawą wpisu w księdze wieczystej, to sąd cywilny nie może wydać żadnego innego rozstrzygnięcia niż nakazanie wykreślenia wpisu dokonanego w księdze wieczystej na podstawie uchylonej decyzji. W związku z tym przyjęto, że kierowanie zainteresowanych na drogę postępowania cywilnego nie jest celowe, zważywszy również koszty postępowania. Przesądzenie w Ustawie dopuszczalności dokonywania wpisów w księdze wieczystej na podstawie ostatecznej decyzji Komisji uchylającej decyzję reprivatyzacyjną uznano za niezbędne także z tego względu, że wskutek rozbieżności w praktyce wpisy użytkowania wieczystego ustanowionego na podstawie Dekretu były dokonywane nie tylko na podstawie decyzji administracyjnej ustanawiającej użytkowanie, ale także na podstawie aktu notarialnego zawartego na podstawie takiej decyzji. W związku z tym za konieczne uznano przesądzenie wprost w Ustawie, że ostateczna decyzja Komisji uchylająca decyzję reprivatyzacyjną będzie stanowiła podstawę wpisu w księdze wieczystej zarówno wtedy, gdy podstawą wpisu była tylko decyzja, jak również wtedy, gdy podstawą był akt notarialny zawarty na podstawie takiej decyzji. Przyjęto, że pozwoli to wyeliminować ewentualne wątpliwości, jakie mogłyby powstać na tle art. 31 ust. 2 u.k.w.h. Oceniono, że nie jest „celowe ani też uzasadnione ekonomicznie” wytaczanie powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym tylko dlatego, że niektórych wpisów w księdze wieczystej dokonano na podstawie umowy notarialnej zawartej w uwzględnieniu decyzji administracyjnej. Zwłaszcza, że w sytuacji, w której nie doszło do powstania nieodwracalnych skutków prawnych (nabycia nieruchomości przez osoby trzecie w warunkach rękojmi wiary publicznej księgi wieczystej) - kiedy to uchylenie decyzji reprivatyzacyjnej „mogłoby powodować wystąpienie kolejnych nieuzasadnionych naruszeń praw podstawowych, podważając zaufanie do państwa i jego organów” -

w ewentualnym procesie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym postępowanie dowodowe sądu i tak ograniczałoby się do zbadania ostatecznej decyzji administracyjnej uchylającej decyzję, na podstawie której zawarto akt notarialny. Zakładano bowiem, że kauzę aktów notarialnych ustanawiających użytkowanie wieczyste gruntów warszawskich stanowi decyzja administracyjna, której wydanie na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. 1945 r. Nr 50 poz. 279 ze zm.; dalej – „Dekret”) było niezbędne, i że wyeliminowanie z porządku prawnego takiej decyzji z mocą wsteczną spowoduje upadek kauzy, a tym samym nieważność (*ex tunc*) aktu notarialnego ustanawiającego użytkowanie wieczyste na podstawie takiej decyzji. Niezależnie od tego w uzasadnieniu projektu Ustawy przywołano liczne przykłady decyzji administracyjnych, z których wynikają bezpośrednio zmiany w stanie prawnym nieruchomości i ograniczonych praw rzeczowych, dla których prowadzi się księgi wieczyste, będących podstawą wpisu w księdze wieczystej. Zarazem zaznaczano, że ostateczna decyzja Komisji mająca stanowić podstawę wpisu w księdze wieczystej „będzie każdorazowo analizowana przez sąd rozpoznający wniosek o wpis”, co odpowiadało ogólnemu zastrzeżeniu projektodawców, iż wprowadzany Ustawą, nawiązujący do art. 163 k.p.c., nowy, „nadzwyczajny tryb postępowania kasatoryjno-reformatoryjnego”, nie ma na celu wkroczenia „w materię zarezerwowaną dla wymiaru sprawiedliwości, o której mowa w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, przede wszystkim dla sądownictwa powszechnego i sądownictwa administracyjnego”.

W świetle przedstawionego uzasadnienia projektu Ustawy jest jasne, że w założeniu jej projektodawców art. 40 ust. 1 Ustawy miał przesądzać, iż „dopuszczalne” jest - ze względu na potrzebę uproszczenia (przyspieszenie, potanienie) postępowania prowadzącego do usunięcia niezgodności między treścią księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym - dokonywanie wpisów w księdze wieczystej na podstawie ostatecznej decyzji Komisji uchylającej decyzję reprivatyzacyjną (decyzja taka „będzie stanowiła podstawę wpisu w księdze wieczystej”). Jednakże wbrew założeniu Sądów obu instancji nie jest to jeszcze równoznaczne z ograniczeniem roli sądu wieczystoksięgowego - wbrew zasadom

ogólnym - do funkcji rejestracyjnej. Podobnie stwierdzenie, że określona decyzja Komisji może być podstawą wpisu (wykreślenia), nie oznacza jeszcze, iż jest tak zawsze (bezwzględnie). Wprawdzie projektodawcy zdawali się przyjmować takie założenie, jednakże u jego podstaw legło przeświadczenie, że uchylenie decyzji repriwatyzacyjnej prowadzi zawsze do niezgodności między treścią księgi wieczystej, a rzeczywistym stanem prawnym, której usunięciu służy uproszczony tryb określony w art. 40 ust. 1 Ustawy.

Przeświadczenie to można uznać za bezdyskusyjne jedynie w tym zakresie - i to tylko częściowo - w którym art. 41 ust. 1 Ustawy stanowi, że decyzja Komisji stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji repriwatyzacyjnej, co nawiązuje do nurtu orzecznictwa, w którym przyjmowano, iż ustanowienie użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 Dekretu następowało na podstawie konstytutywnej decyzji administracyjnej, a więc bez zawarcia umowy o oddanie gruntu warszawskiego w użytkowanie wieczyste (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 marca 2002 r., I ACa 762/01, nie publ., uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03 oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2004 r., I SA 1354/02, nie publ. i z dnia 18 stycznia 2013 r., I SA/Wa 2286/11, nie publ.; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2004 r., OSK 543/04, nie publ. i z dnia 5 marca 2007 r., I OSK 580/06, nie publ.), podobnie jak przyjmowano to na gruncie art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 1989 r., Nr 14, poz. 74 ze zm.; dalej - „u.g.g.w.n.”), również dotyczącego gruntów warszawskich. Rzeczywiście bowiem uchylenie takiej „konstytutywnej” decyzji repriwatyzacyjnej mogło stanowić podstawę wykreślenia dokonanego na jej podstawie wpisu użytkowania wieczystego. Wprawdzie w judykaturze wyjaśniono, że co do zasady ostateczna decyzja administracyjna o stwierdzeniu nieważności decyzji nie stanowi wystarczającej podstawy dla wykreślenia w dziale II księgi wieczystej opartego na niej wpisu - uzasadnia jedynie dokonanie z urzędu wpisu ostrzeżenia na podstawie art. 626¹³ § 1 k.p.c. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2012 r., II CSK 461/11, OSNC 2013, nr 1, poz. 8, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2015 r.,

III CSK 212/14, nie publ.) - jednakże zastrzeżono istotny wyjątek dotyczący sytuacji, w której w chwili rozpoznawania wniosku o wykreślenie rzeczywisty stan prawny nieruchomości byłby zgodny z poprzednim stanem prawnym istniejącym przed kwestionowanym wpisem (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2019 r., IV CSK 23/18; por. też postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 19 lipca 2006 r., I CSK 151/06, nie publ., z dnia 25 sierpnia 2011 r., II CSK 665/10, OSNC-ZD 2012, z. C, poz. 50, z dnia 20 października 2011 r., IV CSK 13/11, nie publ., wyroki Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2012 r., II CSK 80/12, nie publ., z dnia 14 kwietnia 2016 r., IV CSK 435/15, nie publ.).

Zasadność wizji, jaka przyświecała projektodawcom Ustawy, jest dalece bardziej dyskusyjna w odniesieniu do przypadku, w którym wniosek o wykreślenie dotyczy wpisu dokonanego na podstawie „aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej”, co miało dotyczyć sytuacji, w której ustanowienie użytkowania wieczystego na nieruchomości warszawskiej nastąpiło - stosownie do utrwalonego już obecnie poglądu o dwuetapowym (decyzyjno-umownym) trybie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 Dekretu (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2006 r., I CSK 293/06, OSNC 2007, nr 10, poz. 156, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2016 r., I CSK 783/15, nie publ., wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 sierpnia 2010 r., I OSK 1364/09, nie publ., z dnia 8 lipca 2011 r., I OSK 1293/10, nie publ., z dnia 5 marca 2015 r., I OSK 1616/13, nie publ., wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., KP 3/15, pkt III.2.1.6 uzasadnienia) - na podstawie umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, zawartej w wykonaniu decyzji reprivatyzacyjnej. Wbrew bowiem założeniom projektodawców Ustawy zależność między skutecznością decyzji reprivatyzacyjnej a skutecznością umowy o oddanie nieruchomości warszawskiej w użytkowanie wieczyste nie może być opisywana przez proste odwołanie do ogólnej reguły kauzalności umów rozporządzających. Jest tak już dlatego, że zastosowanie tej zasady w odniesieniu do umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste jest źródłem kontrowersji, co wynika z tego, iż umowa ta - w aspekcie ustanowienia użytkowania wieczystego

czysto rzeczowa - nie wymaga dla swej ważności istnienia leżącej poza jej treścią, obiektywnie rozumianej *causae*.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że w utrwalonym od kilkudziesięciu lat orzecznictwie przyjmuje się, że uchylenie ostatecznej decyzji organu administracji stanowiącej podstawę umownego zbycia nieruchomości (sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste) i będącej, jak niekiedy przyjmowano, źródłem roszczenia o jej zawarcie (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2003 r., V CKN 1800/00, OSNC 2004, nr 5, poz. 87 i z dnia 16 kwietnia 2015 r., I CSK 322/14, nie publ.) samo przez się nie powoduje nieważności tej umowy - jest ona w pełni samodzielną czynnością prawną z zakresu prawa cywilnego i podlega pod względem ważności wyłącznie sankcjom prawa cywilnego - natomiast okoliczności, z powodu których uchylenie nastąpiło, mogą mieć znaczenie dla oceny w świetle prawa cywilnego ważności umowy sprzedaży lub dopuszczalności uchylenia się od skutków prawnych zawartego w niej oświadczenia woli (por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z 25 czerwca 1964 r., III CO 12/64, OSNCP 1964, poz. 244, uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNCP 1992, Nr 12, poz. 24, z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15, OSNC 2016, nr 3, poz. 30 i z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, OSNC 2018, nr 7-8, poz. 65, uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 1981 r., III CZP 22/81, OSNCP 1981, Nr 11, poz. 211, z dnia 2 kwietnia 1993 r., III CZP 34/93, OSNCP 1993, Nr 10, poz. 177, z dnia 27 czerwca 2000 r., III CZP 17/00, OSNC 2000, nr 11, poz. 197, z dnia 15 lutego 2011 r., III CZP 90/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 76; wyroki Sądu Najwyższego z dnia 25 października 1970 r., III CRN 193/70, OSNCP 1971, nr 10, poz. 173, z dnia 17 września 1974 r., I CR 168/74, OSNCP 1975, nr 10–11, poz. 150, z glosą H. Lipskiego, OSPiKA 1978, nr 3, poz. 47; wyrok SN z 13 października 1981 r., I CR 336/81, OSNCP 1982, nr 4, poz. 58; z dnia 31 stycznia 1997 r., II CKU 64/96, nie publ., z dnia 26 lipca 2001 r., II CKN 976/00, nie publ., z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, OSP 2004, z. 1, poz. 3, z dnia 6 października 2004 r., I CK 197/04, nie publ., z dnia 10 maja 2013 r., I CSK 74/13, OSNC-ZD 2014, z. C, poz. 47, z dnia 21 września 2013 r., I CSK 637/12, OSNC-ZD 2014, nr 4, poz. 60, z dnia 24 czerwca 2014 r., I CSK 474/13, nie publ., z dnia 17 kwietnia 2015 r., III CSK 257/14, nie publ.). Regułę tę

odnoszono także do gruntów warszawskich (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2014 r., I CSK 630/13, OSP 2015, z. 2, poz. 16). Dostrzegano wprawdzie, że przepis szczególny mógłby wprowadzić wyłom od tej reguły, co do zasady jednak uznawano to za niepożądane, wskazując, iż pozwalałoby to jednej ze stron (Państwu) na decydowanie o ważności lub nieważności umowy, co byłoby niezgodne z założeniami prawa cywilnego z tego względu, iż wprowadzało bez podstawy prawnej wyjątek w postaci nierówności podmiotów stosunku cywilnego i pozbawiało sądy ich prawa do samoistnego badania ważności cywilnej czynności prawnej, a ponadto nie zapewniałoby dostatecznej ochrony nabywcy w sytuacji, w której poza zgłoszeniem wniosku o nabycie nieruchomości nie ma on wpływu na bieg postępowania przygotowawczego i z reguły lub niejednokrotnie jest w dobrej wierze (por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 1964 r., III CO 12/64 i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2004 r., I CK 197/04).

W świetle tych poglądów, w braku przepisu szczególnego – a w pierwotnym brzmieniu właściwym dla oceny ważności (skuteczności) Umowy o oddanie Nieruchomości w użytkowanie wieczyste, Ustawa nie zawierała żadnej wyraźnej regulacji w tym względzie (przewidziano ją dopiero we wprowadzonym Nowelizacją art. 41a Ustawy, który jednakże, co wynika z art. 5 Nowelizacji, nie miał mocy wstecznej) - nieważność umowy musiałaby wynikać z ogólnych podstaw cywilnoprawnych, a w szczególności jej sprzeczności z ustawą. Doszukanie się takiej sprzeczności w odniesieniu do umownego oddania gruntu warszawskiego na podstawie art. 7 ust. 3 Dekretu, w razie uchylenia poprzedzającej je decyzji dekretowej, nie jest jednak bynajmniej oczywiste i to nawet przy założeniu, że uchylenie to wywołuje skutek *ex tunc*. Swego czasu za ważną uznano w orzecznictwie umowę o oddanie gruntu warszawskiego w użytkowanie wieczyste, zawartą na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej, następnie uchylonej, dokonanej przed rozpatrzeniem wniosku byłego właściciela gruntu złożonego na podstawie art. 7 Dekretu, co wynikało z założenia, że dochodzi tu jedynie do naruszenia pierwszeństwa byłego właściciela, a organ administracji dysponuje w tym zakresie uznaniem (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 października 1970 r., III CRN 193/70). Stanowisko co do znaczenia art. 7 Dekretu uległo jednak

następnie zmianie (uznaje się go obecnie za źródło obowiązku gminy i roszczenia uprawnionego, por. np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 4), w związku z czym za niechronione rękojmą - jeżeli nabywca gruntu warszawskiego w chwili zawarcia umowy wiedział, że toczy się postępowanie administracyjne z wniosku byłych właścicieli o przyznanie im wieczystego użytkowania gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 Dekretu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2000 r., I CKN 1014/00, OSNC 2001, nr 5, poz. 76) - ewentualnie nieważne uznawano niekiedy umowy o oddanie na rzecz innych osób gruntu w użytkowanie wieczyste, zawarte przed ostatecznym rozpoznaniem, zgłoszonego na podstawie Dekretu, wniosku poprzedniego właściciela o przyznanie użytkowania wieczystego tego gruntu (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2003 r., I CKN 58/01, nie publ. i z dnia 28 listopada 2014 r., I CSK 657/13, OSNC-ZD 2016, z. A, poz. 13, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2006 r., I OSK 77/06, nie publ., odmiennie wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2004 r., I CK 310/03, nie publ.), a wyjątek przewidywano tylko w razie kolizji uprawnienia byłego właściciela z innym, równorzędnym uprawnieniem (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2004 r., I CK 197/04). I to stanowisko nie jest jednak wolne od wątpliwości, skoro co do zasady zawarcie umowy rozporządzającej z naruszeniem cudzego roszczenia nie skutkuje nieważnością rozporządzenia (por. art. 59 k.c.). W tej sytuacji stwierdzenie nieważności umowy o oddanie - na podstawie art. 7 Dekretu - nieruchomości warszawskiej w użytkowanie wieczyste osobie, która nie legitymuje się pozytywną decyzją dekretową (decyzję tę uchylono), wymagałoby dodatkowej argumentacji (np. naruszenia właściwego co do zasady trybu przetargowego dla oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste).

Nawet jednak stwierdzenie, że uchylenie z mocą wsteczną pozytywnej decyzji dekretowej wydanej na podstawie art. 7 ust. 1 Dekretu powoduje - jak przyjmowali projektodawcy Ustawy - nieważność umowy o oddanie gruntu warszawskiego w użytkowanie wieczyste zawartej w wykonaniu tej decyzji, nie oznaczałoby na zasadach ogólnych, iż decyzja Komisji uchylająca decyzję reprivatyzacyjną mogłoby stanowić podstawę wykreślenia użytkownika wieczystego z księgi wieczystej.

Należy zwrócić uwagę, że decyzja Komisji nie rozstrzyga - jeżeli chodzi o jej sentencję (osnowę) - o nieważności umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste ani o nieistnieniu tego prawa, co dopiero mogłoby być wystarczające dla wykreślenia wadliwego nabywcy zgodnie z art. 31 ust. 2 u.k.w.h. Jest to zgodne z założeniem, że rozstrzyganie sporów co do ważności umowy czy prawa własności nie należy do kompetencji organów administracyjnych, lecz zgodnie art. 2 § 1 k.p.c., do drogi sądowej jako sporów dotyczących stosunków cywilnych (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 lipca 2010 r., II CSK 155/10 i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2016 r., I CSK 754/15). Podobnie kompetencje organów administracji publicznej nie obejmują co do zasady formułowania wiążących rozstrzygnięć o tym, jaki jest aktualny stan prawny konkretnej nieruchomości, nawet jeśli w przeszłości w stosunku do tej nieruchomości wydana została decyzja administracyjna mająca być zdarzeniem wywołującym skutki w sferze prawa jej własności (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2015 r., III CSK 212/14). W tej sytuacji, zgodnie z zasadami ogólnymi, stwierdzenie ewentualnej niezgodności między treścią księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym, wynikającej z uchylenia decyzji reprivatyzacyjnej, mogłoby nastąpić tylko w trybie art. 10 u.k.w.h.

Zastosowanie tego przepisu zostało jednak wyłączone w art. 40 ust. 1 Ustawy, co należy rozumieć w ten sposób, że zgodnie z wolą ustawodawcy to sąd wieczystoksięgowy jest władny i zobowiązany wyciągnąć konsekwencje cywilnoprawne z uchylenia przez Komisję decyzji reprivatyzacyjnej dla zgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym i - wobec stwierdzenia tej niezgodności - usunąć ją przez wykreślenie nieistniejącego prawa użytkowania wieczystego.

Wyjątkowy charakter tego rozwiązania i nakaz jego ścisłej wykładni dostarcza silnego argumentu na rzecz tezy, że pojęcie „aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej” powinno być rozumiane wężiej, niż przyjęły to Sądy obu instancji, a więc ograniczone w zasadzie do umowy o oddanie nieruchomości warszawskiej w użytkowanie wieczyste, i tym samym tezy, iż zgodnie art. 40 ust. 1 Ustawy może być wykreślony tylko wpis dokonany na podstawie takiej umowy (a nie na podstawie dalszych

przekształceń czy rozporządzeń). Zwłaszcza przy założeniu - przyjętym przez Sąd Okręgowy - że także w trybie określonym w art. 40 ust. 1 Ustawy, tak jak w zwykłym postępowaniu wieczystoksięgowym (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 1996 r., III CZP 50/96, OSNC 1996, nr 11, poz. 141, postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2000 r., II CKN 717/98, nie publ., z dnia 20 lutego 2003 r., II CKN 1237/00, nie publ., z dnia 11 maja 2005 r., III CK 561/04, nie publ., z dnia 18 czerwca 2009 r., II CSK 4/09, nie publ., z dnia 18 lutego 2010 r., II CSK 406/09 i II CSK 432/09, nie publ., z dnia 17 listopada 2011 r., IV CSK 74/11, nie publ., z dnia 21 czerwca 2012 r., II CSK 506/11 i II CSK 552/11, z dnia 7 maja 2015 r., V CSK 605/14, nie publ., z dnia 12 maja 2016 r., I CSK 207/15, nie publ., z dnia 19 października 2016 r., V CSK 128/16, nie publ., z dnia 23 lutego 2017 r., V CSK 382/16, nie publ., z dnia 24 stycznia 2018 r., I CSK 230/17), sąd wieczystoksięgowy nie może uwzględnić skutków prawnych wynikających z zastosowania rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.

Skarżąca ma rację, że za wąską interpretacją art. 40 ust. 1 Ustawy przemawia także jej uzasadnienie, w którym „akt notarialny sporządzony z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej” rozumiano po prostu jako akt sporządzony na podstawie tej decyzji (por. pkt 3.3 lit. c uzasadnienia: „Zważywszy zatem na rozbieżności w praktyce co do podstawy wpisu w księdze wieczystej użytkowania wieczystego ustanowionego na podstawie dekretu (na przestrzeni lat podstawą wpisu mogła być tylko decyzja, albo decyzja i akt notarialny zawarty na podstawie decyzji administracyjnej albo tylko akt notarialny), konieczne stało się przesądzenie wprost w projekcie, że ostateczna decyzja Komisji uchylająca decyzję reprivatyzacyjną będzie stanowiła podstawę wpisu w księdze wieczystej wówczas, gdy podstawą wpisu była tylko decyzja, jak również wtedy, gdy podstawą był akt notarialny zawarty na podstawie takiej decyzji”).

Przemawia za nim również poszerzenie Nowelizacją zakresu wpisów, które mogą być wykreślone na podstawie decyzji Komisji także na dalsze wpisy użytkowania wieczystego lub własności nieruchomości (por. art. 40 ust. 1 Ustawy) oraz wpisy dokonane na podstawie aktu notarialnego, na mocy albo wskutek którego osoba trzecia nabyła prawo lub została zwolniona z obowiązku, bez wzmianki o tym, że chodzi tu o akt sporządzony „przy uwzględnieniu” uchylonej

decyzji reprivatyzacyjnej (por. art. 40 ust. 2 Ustawy), a także uzasadnienie Nowelizacji (por. druk nr 2033 Sejmu VIII Kadencji), w którym poszerzenie to tłumaczono tym, iż „Dotychczasowa regulacja dotycząca jedynie decyzji reprivatyzacyjnej jako podstawy do wykreślenia wpisu w księdze wieczystej prowadziła do sytuacji, w której niemożliwe było usunięcie negatywnych skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa. W sytuacji bowiem gdy po ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego nastąpiło jego przekształcenie w prawo własności i następnie sprzedaż na rzecz osób trzecich decyzja komisji nie mogła usunąć wszystkich skutków[,] ponieważ zmiana wpisu w księdze wieczystej mogła nastąpić jedynie [...] w zakresie dotyczący[m] samej decyzji reprivatyzacyjnej[,] podczas [...] gdy kolejne skutki prawne wywoła[ła] decyzja o przekształceniu użytkowania wieczystego w [p]rawo własności oraz czynności[...] cywilnoprawn[e] i nie mogłyby być usunięte. (...) Projektowana zmiana stanowi, że podstawą zmiany w przedmiocie wpisu prawa własności w księdze wieczystej stanowi także akt notarialny, na mocy albo wskutek którego osoba trzecia nabyła prawo lub została zwolniona z obowiązku, chyba że w chwili dokonania czynności prawnej nie wiedziała i przy zachowaniu należytej staranności nie mogła się dowiedzieć o istnieniu podstawy uchylenia decyzji reprivatyzacyjnej albo podstawy odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu. Nowelizacja determinuje dopuszczalność wpisu na podstawie wskazanego aktu notarialnego od istnienia dobrej wiary nabywcy prawa i podmiotu zwolnionego z obowiązku, co koresponduje z cywilistyczną zasadą ochrony nabywców praw w dobrej wierze.”

Wąskiej interpretacji art. 40 ust. 1 Ustawy w pierwotnym brzmieniu nie sprzeciwia się art. 29 ust. 1 pkt 4 związku z art. 2 pkt 4 Ustawy. Konieczność odstąpienia od uchylenia decyzji reprivatyzacyjnej ze względu na jej nieodwracalne - w ocenie Komisji - skutki prawne, można tłumaczyć, przypisując odpłatności dalszego rozporządzenia nieruchomością warszawską połączonej z dobrą wiarą nabywcy (osoby trzeciej) walor przesłanki negatywnej. W tym ujęciu stwierdzenie przez Komisję nieodpłatności nabycia albo złej wiary nabywcy (osoby trzeciej) i związane z tym uchylenie decyzji reprivatyzacyjnej nie oznacza jeszcze,

że decyzja Komisji mogłaby stanowić, sama przez się, podstawę wykreślenia wpisu dokonanego na podstawie tego rozporządzenia. Przy wąskiej interpretacji art. 40 ust. 1 Ustawy otwierałaby ona po prostu drogę do wystąpienia z powództwem na podstawie art. 10 u.k.w.h. Za taką właśnie interpretacją przemawia także spostrzeżenie, że ocena dobrej albo złej wiary osoby trzeciej przez organ administracji - będąca w ogóle osobliwością (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2017 r., I OSK 2302/16 i z dnia 17 maja 2018 r., I OSK 1690/16) - jest jedynie przesłanką wstępną wydania decyzji o uchyleniu decyzji reprivatyzacyjnej, a nie przedmiotem rozstrzygnięcia, dlatego też nie jest wiążąca dla sądu powszechnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2009 r., V CSK 182/09, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2014 r., III CZP 74/14).

Ostatecznie należy zatem zgodzić się ze skarżącą, że w świetle pierwotnego brzmienia art. 40 ust. 1 Ustawy decyzja Komisji uchylająca decyzję reprivatyzacyjną mogła - co najwyżej - stanowić podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego bezpośrednio na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej albo wpisu dokonanego na podstawie aktu notarialnego sporządzonego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej.

Ubocznie można zauważyć, że nawet zaakceptowanie szerszego ujęcia - przyjętego przez Sądy obu instancji - nie oznaczałoby *in casu*, że Decyzje Komisji mogły być w prosty sposób podstawą wykreślenia Spółki jako właściciela. Wyjaśniono już, że nie rozstrzygają one ani o ważności rozporządzenia, ani o własności W.. Przy założeniu poszerzonej (wobec wyłączenia art. 10 u.k.w.h.) kompetencji sądu wieczystoksięgowego i zarazem przy założeniu, że uchylenie Decyzji reprivatyzacyjnych spowodowało nieważność Umowy o oddanie Nieruchomości w użytkowanie wieczyste, Decyzje Komisji mogłyby być kwalifikowane przez Sąd jako zdarzenie (skuteczne *ex tunc*), które spowodowało, że Poprzednik Spółki nigdy nie nabył skutecznie prawa użytkowania wieczystego Nieruchomości. Nie byłoby to jednak nadal równoznaczne ze stwierdzeniem, że Decyzje Komisji są wystarczającą podstawą wykreślenia Spółki i wpisania W.. Nie można bowiem pomijać, że w okolicznościach sprawy wydana została decyzja

o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego Poprzednika Spółki w prawo własności, która mogła być podstawą wpisu w Księdze wieczystej, a z ustaleń nie wynika, by decyzja ta została następnie podważona. Komisja zaś uzyskała kompetencję do uchylecia decyzji o przekształceniu dopiero wskutek Nowelizacji (por. art. 29 ust. 3 i art. 40 ust. 1 Ustawy w brzmieniu nadanym Nowelizacją).

W ocenie skarżącej naruszenie art. 626⁹ i art. 626⁸ § 1-3 k.p.c. miało także polegać na wpisaniu w Księdze zmiany właściciela Nieruchomości, mimo ujawnienia w dziale III Księgi zabezpieczenia w postaci zakazu zbywania i obciążania Nieruchomości - co doprowadziło też do naruszenia art. 291 § 1 pkt 5 i § 2 i art. 292 k.p.k. oraz art. 747 pkt 3 k.p.c. przez zniweczenie celu tego zabezpieczenia, polegającego na zapewnieniu możliwości wykonania kar i środków karnych o charakterze majątkowym, które mogą być orzeczone w przyszłym wyroku, a także roszczeń odszkodowawczych, co do których możliwe jest rozstrzygnięcie w postępowaniu karnym. Wpis zmiany właściciela doprowadził do sytuacji, w której Nieruchomość „została niejako wyjęta z majątku Spółki”, co jest równoznaczne w skutkach z zakazaniem zbycia Nieruchomości. Doprowadził też do tego, że zabezpieczenie dotyczy majątku uczestnika (W.), choć to nie na jego mieniu ustanowiono zabezpieczenie, co wyklucza możliwość realizacji tego zabezpieczenia przez egzekucję z Nieruchomości.

Jednakże należy zgodzić się ze stanowiskiem Sądów obu instancji, że przedmiotowe zabezpieczenie dotyczy jedynie czynności cywilnoprawnych, jest ono skierowane do uprawnionego, i nie może ograniczać skutków cywilnoprawnych uchylecia wadliwej decyzji administracyjnej.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁴ i art. 13 § 2 k.p.c., przy uwzględnieniu art. 398¹⁶ k.p.c. (brak wniosku o orzeczenie co do istoty sprawy), Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

jw