



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

18 czerwca 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Jacek Grela

SSN Agnieszka Jurkowska-Chocyk (sprawozdawca)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 18 czerwca 2024 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i skargi kasacyjnej
Miasta stołecznego Warszawa

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z 8 grudnia 2020 r., XXVII Ca 2503/19,

w sprawie z powództwa W. spółki akcyjnej w W. (poprzednio P. spółki akcyjnej w W.)

przeciwko Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa i Skarbowi Państwa

reprezentowanemu przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

z udziałem interwenienta ubocznego po stronie powodowej P. S.a.r.l.

w Luksemburgu

oraz interwenienta ubocznego po stronie pozwanej Miasta stołecznego Warszawa

o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym,

**uchyla w całości zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Okręgowemu w Warszawie do ponownego rozpoznania
i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Jacek Grela

Ewa Stefańska

Agnieszka Jurkowska-Chocyk

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 24 września 2019 roku Sąd Rejonowy dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie uzgodnił treść księgi wieczystej nr [...] prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie, z rzeczywistym stanem prawnym poprzez nakazanie wykreślenia w Dziale II księgi wieczystej użytkownika wieczystego P. S.A. z siedzibą w G. (pkt 1); oddalił powództwo w zakresie w jakim zostało ono skierowane przeciwko Skarbowi Państwa - Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa w Warszawie (pkt 2) i rozstrzygnął o kosztach postępowania pierwszoinstancyjnego (pkt 3 - 7).

Wyrokiem z 8 grudnia 2020 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił apelacje wniesione przez pozwanego i interwenienta ubocznego po stronie pozwanej (pkt 1) i rozstrzygnął o kosztach postępowania odwoławczego (pkt 2).

Z ustaleń poczynionych w sprawie przez Sądy *meriti* wynika, że poprzednik prawny powoda spółka P.1 S.A. w G. złożył w urzędzie miasta stołecznego Warszawy wniosek o dokonanie podziału nieruchomości o nr ewidencyjnym [...] z obrębu [...], opisanej w księdze wieczystej nr [...]1 na 21 działek, z czego 14 przeznaczonych pod drogi publiczne, w tym działkę o powierzchni około 29 290 m² przeznaczoną pod projektowaną ulicę publiczną [...] i działkę o powierzchni 1 580 m² przeznaczoną pod projektowaną ulicę publiczną [...]. Postępowanie administracyjne toczyło się pod sygnaturą nr GK- [...] i zakończyło się wydaniem 4 grudnia 2008 r. decyzji Nr [...], w której jako podstawę prawną wskazano art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (w brzmieniu ustalonym w tekście jednolitym Dz.U. Nr 261 z 2004 r., poz. 2603; dalej u.g.n.).

Z decyzji tej wynika, że działka [...] podzielona została na szereg działek o różnym przeznaczeniu według ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wydzielona w niej działka [...]2 przewidziana była pod ulicę [...] i oznaczona na planie zagospodarowania przestrzennego symbolem KDL, działka [...]1 przeznaczona została również pod ulicę i oznaczona na planie symbolem 20 KDD. Z symboli oznaczeń KDL i KDD wynika, że są to drogi publiczne.

Sądy *meriti* przyjęły, że ostateczna decyzja administracyjna jest wiążąca *erga omens*. Wszczęcie postępowania nadzorczego z art. 156 k.p.a. mającego na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji podziałowej nie ma znaczenia dla ustaleń stanowiących spór stron i przedmiot rozstrzygnięcia sądu, bo samo wszczęcie postępowania nie niweczy mocy obowiązującej ostatecznej decyzji administracyjnej. Przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie było ustalenie, czy ostateczną decyzją [...] z dnia 4 grudnia 2008 r. doszło do wydzielania działek oznaczonych jako [...]2 i [...]1 pod drogi publiczne i czy podziału tego dokonano na wniosek użytkownika wieczystego, bowiem wówczas w chwilą uzyskania przez decyzję przymiotu ostateczności następuje skutek prawny przewidziany w ustawie - wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego (art. 98 ust. 1 u.g.n.). W tak zakreślonych ramach przedmiotu sporu, sądy nie dokonywały merytorycznej kontroli zasadności decyzji.

Od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie skargę kasacyjną wniósł pozwany Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa z siedzibą w Warszawie i interwenient uboczny po stronie pozwanej miasto stołeczne Warszawa. Zaskarżając wyrok Sądu drugiej instancji w całości skarżący kasacyjnie zarzucili naruszenie:

I. przepisów prawa procesowego:

a) art. 386 § 4 w zw. z art. 195 § 1 i 2, art. 72 § 1 pkt 1 i § 2 oraz art. 378 § 1 i art. 382 k.p.c., poprzez niewłaściwe zastosowanie tych przepisów, polegające na ich niezastosowaniu i braku wezwania powódki do oznaczenia niebiorących udziału w procesie osób uprawnionych z ograniczonych praw rzeczowych, ujawnionych w dziale III księgi wieczystej nr [...];

b) art. 378 § 1 w zw. z 381 i art. 382 k.p.c., poprzez błędną wykładnię użytego w art. 381 k.p.c. określenia *fakty i dowody*, polegającą na utożsamieniu tych pojęć z materialnoprawnym zarzutami oraz twierdzeniami interwenienta dotyczącymi braku powstania (pierwotnego nieistnienia) i ważnego (skutecznego) nabycia przez Powódkę prawa użytkowania wieczystego, które zgodnie z żądaniem pozwu miałyby być wykreślone jako w przeszłości istniejące i następnie wygasłe;

c) art. 378 § 1 w zw. z art. 382, art. 208 § 1 pkt 5, art. 391 § 1 k.p.c. oraz z art. 10 ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t. j. Dz.U. z 2019 r. poz.

2204, dalej „u.k.w.h.”), poprzez niewłaściwe zastosowanie tych przepisów i ustalenie - na użytek wydania rozstrzygnięcia - treści księgi wieczystej nr [...] z pominięciem jej akt;

d) art. 378 § 1 w zw. z art. 382 oraz z art. 244 § 1 k.p.c., przez błędną wykładnię art. 244 § 1 k.p.c. i przyjęcie, że decyzja administracyjna może wiązać w postępowaniu cywilnym co do elementów, których urzędowo nie zaświadcza;

e) art. 378 § 1 w zw. z art. 382, art. 244 § 1 k.p.c. oraz z art. 10 ust. 1 u.k.w.h., przez niewłaściwe zastosowanie tych przepisów, także w wyniku błędnej wykładni art. 98 ust. 1 zd. 1 i 2 w zw. z art. 98 ust. 2 zd. 2 u.g.n., polegające na wadliwym przyjęciu przez Sąd Okręgowy braku jego związania decyzją administracyjną Prezydenta m.st. Warszawy Nr [...] z 4 grudnia 2008 r.;

f) art. 378 § 1 w zw. z art. 382 k.p.c. oraz z art. 10 ust. 1 u.k.w.h., poprzez niewłaściwe zastosowanie tych przepisów i uzgodnienie treści księgi wieczystej nr [...] nie dostrzegając, że prawo użytkowania wieczystego powódki nigdy nie powstało (pierwotnie nie istniało), a tym samym nie mogło wygasnąć, wobec czego w granicach podstawy powództwa (jego przedmiotu) nie zachodziły podstawy do uzgodnienia nieznannej treści księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości z wadliwie ustalonym rzeczywistym stanem prawnym tej nieruchomości;

g) art. 378 § 1 w zw. z art. 382, art. 321 § 1, art. 325, art. 365 § 1 i art. 366 k.p.c. oraz z art. 10 ust. 1 u.k.w.h., przez błędną wykładnię tych przepisów, nieuwzględniając treści art. 241 k.c., wyrażającą się w uznaniu za dopuszczalne uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym polegającego na nakazaniu wykreślenia wygasłego prawa użytkowania wieczystego bez jednoczesnego rozstrzygnięcia o wykreśleniu ustanowionych na tym prawie;

h) art. 177 § 1 pkt 3 w zw. z art. 382 § 1 i art. 391 § 1 k.p.c. poprzez bezzasadną odmowę zawieszenia niniejszego postępowania do czasu zakończenia postępowania nadzorczego prowadzonego przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 4 grudnia 2008 roku nr [...] znak GK-[];

i) art. 227 w zw. z art. 233 § 1 w zw. z art. 382 § 1 oraz art. 391 § 1 k.p.c. poprzez bezzasadne oddalenie wniosków dowodowych;

II. przepisów prawa materialnego:

a) art. 98 ust. 1 zd. 1 i 2 u.g.n. w zw. z art. 98 ust. 2 zd. 2 u.g.n. w zw. z art. 10 ust. 1 u.k.w.h., przez błędną wykładnię tych przepisów;

b) art. 58 § 1 k.c. w zw. z art. 5 ust. 3 i 8 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm. - w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 14 stycznia 2013 r.) oraz z art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 9 ustawy z 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym (Dz. U. Nr 60, poz. 253 ze zm.; - w brzmieniu ustalonym tekstem jednolitym z 19 marca 1997 r.) w zw. z art. 182 ust. 1 pkt 1 ustawy z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) w zw. z art. 10 ust. 1 u.k.w.h., poprzez niewłaściwe zastosowanie tych przepisów, polegające na ich niezastosowaniu i braku przyjęcia na podstawie materiału sprawy, że użytkowanie wieczyste spornej nieruchomości pierwotnie nie powstało (nigdy nie istniało), zaś jego zbycie na rzecz poprzednika powódki było nieważne.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty skarżący wniesli o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu ewentualnie o uchylenie tego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy.

W odpowiedziach na skargi kasacyjne strona powodowa i interwenient uboczny po stronie powodowej wniesli o odmowę przyjęcia ich do rozpoznania, a w przypadku przyjęcia – o ich oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, natomiast Skarb Państwa – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa przyłączył się do wniosków skarżących.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skargi kasacyjne okazały się uzasadnione.

Art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.; dalej „u.m.s.p” - w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 14 stycznia 2013 r.) wprowadzał

obligatoryjny wymóg powiadomienia przez państwową osobę prawną (a takim podmiotem był zbywca użytkowania wieczystego na rzecz poprzednika prawnego powoda) ministra Skarbu Państwa o zamiarze dokonania czynności prawnej w zakresie rozporządzenia rzeczowymi składnikami majątku trwałego w rozumieniu przepisów o rachunkowości, w tym oddania tych składników do korzystania innym podmiotom na podstawie umów prawa cywilnego, lub ich wniesienie jako wkładu do spółki lub spółdzielni. W doktrynie, jak i orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że pojęcie czynności rozporządzającej obejmuje przeniesienie, obciążenie, ograniczenie lub zniesienie prawa podmiotowego. Użytkowanie wieczyste należy do katalogu rzeczowych składników majątku trwałego w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 13 i 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz 591 ze zm.). W art. 5 ust. 8 u.m.s.p. ustawodawca wprowadził sankcję nieważności czynności prawnej dokonanej przez państwową osobę prawną z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z ust. 3 tego artykułu. Czynność prawna sprzeczna z prawem lub mająca na celu obejście prawa jest bezwzględnie nieważna (art. 58 § 1 k.c.), o czym miały obowiązek rozstrzygnąć sądy *meriti*. Z ustaleń faktycznych poczynionych w sprawie nie wynika, aby Szkoła (zbywca użytkowania wieczystego na rzecz poprzednika prawnego powoda) spełnił obowiązek notyfikacji przed zawarciem z P.1 umowy przenoszącej użytkowanie wieczyste.

Regulację z art. 5 u.m.s.p. należy traktować jako „odrębne przepisy” o jakich mowa w art. 44¹ § 2 k.c. Określa ona majątkowe uprawnienia Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych w przypadku zamiaru dokonania przez nie czynności prawnych zmierzających m.in. do zbycia składników majątkowych o wartości przekraczającej kwotę określoną w art. 5 ust. 3 u.m.s.p. Wykładnia tego przepisu pod kątem zakresu ustanowionego w nim uprawnienia Ministra Skarbu Państwa do oceny planowanej czynności rozporządzającej musi uwzględniać zatem szczególną więź pomiędzy państwową osobą prawną a Skarbem Państwa, mającą w istocie charakter nadzoru właścicielskiego. Należy mieć na uwadze, że chodzi o wydawanie, w ramach nadzoru, decyzji wpływających władczo na działalność państwowej osoby prawnej, kształtujących w wybrany przez Ministra Skarbu Państwa sposób, jej sytuację prawną i faktyczną (por. uzasadnienie uchwały SN z 4 sierpnia 2006 r., III CZP 50/2006).

Zakres związania sądu żądaniem pozwu w postępowaniu przewidzianym w art. 10 u.k.w.h. jest przedmiotem sporów w doktrynie i orzecznictwie. Bezdyskusyjnie wyniki prowadzonego w tym trybie procesu nie mogą doprowadzić do uzgodnienia księgi, którego rezultatem byłoby orzeczenie nakazujące dokonanie wpisu osoby nie biorącej udziału w postępowaniu. Natomiast problem, czy pierwszeństwo przyznać zasadzie dyspozycyjności obowiązującej w procesie cywilnym, czy zasadzie dążenia do zapewnienia wiarygodności ksiąg wieczystych jako celowi postępowania z art. 10 u.k.w.h. rozstrzygany jest rozbieżnie.

W wyrokach z 7 stycznia 1998 r. (III CKU 97/97) i 6 listopada 2003 r. (II CK 192/02) Sąd Najwyższy opowiedział się za poglądem, że decydujące znaczenie ma zaufanie do ksiąg wieczystych i ich roli wynikającej z art. 1 u.k.w.h. i w związku tym uzasadnione jest w procesie o usunięcie niezgodności pomiędzy stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a jej rzeczywistym stanem prawnym wyłączenie ograniczenia z art. 321 § 1 k.p.c..

Przeciwnie stanowisko Sąd Najwyższy przyjął m.in. w wyrokach z 21 marca 2001 r. (III CKN 1214/98), z 8 października 2002 r. (IV CKN 1304/00) i w uchwale z 28 sierpnia 2008 r. (III CZP 76/08). Akcent w tym wypadku został położony na znaczenie woli powoda, jako podstawowej w konstrukcji postępowania procesowego, zakładającego swobodę, ale także obowiązek określenia przez powoda zgłaszanego żądania (art. 187 § 1 k.p.c.) i związanie tym żądaniem sądu (art. 321 § 1 k.p.c.). Odnosząc się do argumentów wywodzonych z celu postępowania przewidzianego w art. 10 u.k.w.h. Sąd Najwyższy zaznaczył, że gdyby interes publiczny miał wziąć górę w tym postępowaniu, ustawodawca wybrałby do jego realizacji bardziej odpowiednie narzędzie, jakim byłoby postępowanie nieprocesowe. Skierowanie spraw o usunięcie niezgodności w treści ksiąg wieczystych do procesu oznacza, iż kontrola i usuwanie ewentualnych niezgodności następuje w granicach żądania powoda. W konsekwencji sąd nie może wpisać na jego rzecz innego prawa, niż wynika to z żądania, ani też w innym rozmiarze, niż powód się domagał, chociażby ustalił, że taki jest rzeczywisty stan prawny. Stwierdzenie merytorycznej rozbieżności pomiędzy rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości a tym, jakiego ujawnienia domaga się powód, prowadzić musi do oddalenia jego powództwa.

Art. 187 § 1 pkt 2 k.p.c. (w brzmieniu obowiązującym do 7 listopada 2019 r.) obligował powoda do przytoczenia w pozwie okoliczności faktycznych uzasadniających dochodzone nim żądanie. Okoliczności te wyznaczają zakres żądanej ochrony prawnej w kontekście przedmiotu postępowania, jak i przedmiotu orzekania. Tym zakresem – co wprost wynika z art. 321 § 1 k.p.c. - sąd jest związany.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony jest pogląd, że wynikający z art. 321 § 1 k.p.c. zakaz orzekania ponad żądanie dotyczy zarówno samego żądania (*petitum*) jak i jego podstawy faktycznej (*causa petendi*) (por. uchw. SN 2 lipca 2021 r., III CZP 39/20 i powołane tam orzecznictwo). W tym kontekście skarżący trafnie zarzucili, że prawidłowo ustalony stan faktyczny oceniony w świetle sankcji z art. 5 ust. 8 u.m.s.p. – przy związaniu Sądów *meriti* podstawą faktyczną (która w toku procesu nie uległa modyfikacji) - nie dawał podstaw do uwzględnienia żądania dochodzonego pozwem w tej sprawie.

W tej sytuacji nie jest konieczne odniesienie się do pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej. Na marginesie należy jedynie wskazać, że decyzja administracyjna jest aktem administracyjnym, który składa się m.in. z rozstrzygnięcia i uzasadnienia (art. 107 § 1 k.p.a.). Organy administracji wydając decyzję o zatwierdzeniu podziału nieruchomości określa w niej działki, które zostają wydzielone pod drogi publiczne, przy czym warunkiem koniecznym takiego określenia jest przeznaczenie wydzielanej działki na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzje administracyjne dopóki nie zostaną wyeliminowane w odpowiednim trybie z obrotu są wiążące dla sądów.

Z ustaleń faktycznych wynika, że sporna decyzja podziałowa w uzasadnieniu wymieniała działki wydzielone pod drogi publiczne i była w tym zakresie zgodna z obowiązującym na tym terenie planem zagospodarowania przestrzennego. Zatem zarzuty kasacyjne (naruszenia prawa procesowego i materialnego) kwestionujące prawidłowość ustaleń i oceny prawnej Sądów *meriti* w tym zakresie są chybione.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy na podstawie art. 398 ¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w wyroku.

Jacek Grela

Ewa Stefańska

Agnieszka Jurkowska-Chocyk

[SOP]

(r.g.)