

POSTANOWIENIE

Dnia 25 stycznia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Grela (przewodniczący)

SSN Marcin Łochowski (sprawozdawca)

SSN Mariusz Łodko

w sprawie z wniosku Skarbu Państwa - Prezydenta W.

przy uczestnictwie M. [...] sp. z o.o. w W.

po rozstrzygnięciu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 25 stycznia 2022 r.,

na skutek zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w W.

postanowieniem z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. akt V Ca [...],

"1. Czy decyzja Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich wydana w trybie art. 29 pkt 1 ust. 3a Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa obejmująca swoim zakresem nie tylko decyzję reprivatyzacyjną w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej, lecz także prawo odrębnej własności lokalu powstałe po wydaniu uchylanej decyzji może stanowić podstawę wpisu w księdze wieczystej polegającego na wykreśleniu wszystkich wpisów w księdze wieczystej tego lokalu.

2. Czy akt notarialny ustanawiający odrębną własność lokalu na nieruchomości warszawskiej, w odniesieniu do której stwierdzono nieważność decyzji reprivatyzacyjnej może zostać uznany za akt notarialny sporządzony z uwzględnieniem uchylonej decyzji w rozumieniu art. 40 ust. 1 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa?"

odmawia podjęcia uchwały.

UZASADNIENIE

Przedstawione przez Sąd Okręgowy w W. zagadnienie prawne wyłoniło się przy rozpoznawaniu apelacji uczestnika od postanowienia Sądu Rejonowego w przedmiocie wykreślenia wpisów w księdze wieczystej. W uzasadnieniu postanowienia z 29 czerwca 2021 r. Sąd Okręgowy wskazał, że stanowiącą podstawę wykreślenia wpisów w księdze wieczystej (...)/5 decyzja Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja) z 28 maja 2018 r., nr KR III R (...), stwierdziła nieważność decyzji Prezydenta m. W. z 9 lutego 2011 r. nr (...), w zakresie udziału wynoszącego łącznie 102459/451936 w prawie użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego, położonego w W. przy ul. (...), o powierzchni 1352 m², oznaczonego jako działka ewidencyjna nr [...]1, obręb (...), objętego księgą wieczystą nr (...)/2 wraz z prawem odrębnej własności kilku lokali. Tymczasem decyzja Prezydenta m. W. z 9 lutego 2011 r., nr (...), orzekła jedynie o ustanowieniu na 99 lat prawa użytkowania wieczystego do będącego własnością Skarbu Państwa gruntu zabudowanego, położonego w W. przy ul. (...), uregulowanego w księdze wieczystej nr (...)/2, stanowiącego część dawnej nieruchomości hipotecznej ozn. nr (...), w udziale wynoszącym 0,7340, na rzecz M. B.

Sąd Okręgowy podniósł, że decyzja Prezydenta m. W. z 9 lutego 2011 r. (decyzja reprivatyzacyjna) nie zawierała żadnego rozstrzygnięcia, które dotyczyłoby nieruchomości lokalowych i związanych z nimi udziałów. Lokale te zostały bowiem wyodrębnione później. Decyzja Komisji wydana na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 795, dalej: ustawa z 2017 r.) wykroczyła zatem poza stwierdzenie nieważności decyzji reprivatyzacyjnej. Rodzi się zatem pytanie, czy w świetle art. 29 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 3 ustawy z 2017 r. możliwe było rozstrzygnięcie, w którym stwierdzono nieważność decyzji reprivatyzacyjnej w zakresie określonego udziału oraz prawa odrębnej własności lokali, które to prawo nie istniało w dacie wydawania decyzji

reprzywatyzacyjnej. W przypadku, gdy podstawę wpisu stanowi decyzja administracyjna badaniem sądu wieczystoksięgowego objęta jest jej ważność, celem ustalenia, czy decyzja ta wywołuje określone skutki cywilnoprawne. W ramach rozważanej sprawy sprawdzenie ważności decyzji stanowiącej podstawę wpisu jest szczególnie istotne. Po pierwsze, wpis następuje na podstawie decyzji administracyjnej, która wydana została w toku jednoinstancyjnego postępowania przed Komisją. Po drugie, art. 40 ust. 1 zdanie ostatnie ustawy z 2017 r. wyłączył możliwość stosowania art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2204 ze zm., dalej: u.k.w.h.), co oznacza odejście od przyjętej w orzecznictwie zasady określenia stanu prawnego nieruchomości (w przypadku gdy wpis ma charakter konstytutywny, a taki ma wpis użytkowania wieczystego) w drodze postępowania o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Co za tym idzie okoliczności, które nie będą mogły być skutecznie podnoszone w postępowaniu wieczystoksięgowym ze względu na treść art. 626⁸ k.p.c., nie będą również podlegać rozważeniu w postępowaniu wszczętym na podstawie art. 10 u.k.w.h.

Sąd Okręgowy zaznaczył również, że decyzja administracyjna nie może wywoływać skutków prawnych, pomimo jej formalnego nieuchylenia, jeśli jest dotknięta wadami, godzącymi w jej istotę jako aktu administracyjnego. Do takich wad zalicza się brak organu powołanego do orzekania w określonej materii oraz niezastosowanie jakiegokolwiek procedury lub oczywiste naruszenie zasad postępowania administracyjnego. Jako przyczynę bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej wskazuje się również brak jakiegokolwiek podstawy prawnej do jej wydania, co należy rozumieć, że nie było powołanego organu lub decyzję wydano z pominięciem wszelkich zasad proceduralnych albo gdy nie było materialnoprawnego uregulowania przedmiotu, co do którego organ administracyjny orzekł w decyzji. W orzecznictwie wyrażany jest również pogląd, że zakresem kognicji sądu wieczystoksięgowego objęte jest i to, czy dokument mający być podstawą wpisu wywołuje skutki materialnoprawne uzasadniające wpis. Sąd wieczystoksięgowy musi zatem ocenić także skutki cywilnoprawne, jakie wywołuje decyzja administracyjna mająca stanowić podstawę wpisu do księgi wieczystej.

Jeżeli decyzja taka z mocy ustawy pozbawiona jest w określonym zakresie skuteczności cywilnoprawnej, to w tym zakresie nie usuwa się ona spod kontroli sądu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 390 § 1 zd. 1 k.p.c., jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd może przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, odraczając rozpoznanie sprawy. Instytucja pytań prawnych, prowadząca do związania sądów niższych instancji w danej sprawie poglądem Sądu Najwyższego, zawartym w podjętej uchwale, jest wyjątkiem od konstytucyjnej zasady podległości sędziów tylko Konstytucji RP oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Powinna być zatem traktowana z pełnym uświadomieniem tej wyjątkowości, co z kolei nakazuje wyklądać przepis art. 390 § 1 k.p.c. w sposób jak najbardziej ścisły, bez żadnych koncesji na rzecz argumentów o nastawieniu celowościowym lub utylitarnym (tak Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 30 marca 1999 r., III CZP 62/98, OSNC 1990, nr 10, poz. 166). W szczególności instytucja zagadnień prawnych nie może być wykorzystywana do przerzucenia na Sąd Najwyższy decyzji jurysdykcyjnej obciążającej sąd orzekający (postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lutego 2021 r., III CZP 13/20).

Sposób przedstawienia pierwszego z zagadnień prawnych przez Sąd Okręgowy nie spełnia tych założeń. Sąd nie przedstawił szczegółowych argumentów uzasadniających przyjęcie, że sygnalizowane wątpliwości prawne mają poważny charakter. Nie powiązał ich z konkretną normą prawną ani wykładnią określonego przepisu. Uzasadnienie zagadnienia prawnego sprowadza się do oczekiwania potwierdzenia wskazanego sposobu rozstrzygnięcia sprawy o szczególnym stanie faktycznym.

W pierwszym pytaniu Sąd Okręgowy w istocie zmierza do uzyskania odpowiedzi, czy jest związany decyzją Komisji, a jeżeli tak, to, czy jest uprawniony do oceny skutków cywilnoprawnych tej decyzji. Orzecznictwo Sądu Najwyższego w zakresie obu tych zagadnień jest już utrwalone i jednolite. Nie ma wątpliwości natury ogólnej dotyczących zarówno aktualności koncepcji bezwzględnej

nieważności (nieistnienia) decyzji administracyjnych, jak i dopuszczalności dokonania indywidualizacji skutków cywilnoprawnych decyzji administracyjnej przez sąd wieczystoksięgowy. Takich wątpliwości nie zgłasza również Sąd Okręgowy, który koncentruje się raczej na możliwości i skutkach zastosowania obu koncepcji w ramach rozważanej sprawy.

2. Można jedynie przypomnieć, że Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 9 października 2007 r., III CZP 46/07, (OSNC 2008, nr 3, poz. 30) wyjaśnił, że w sprawie o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej zgodnie z art. 18 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) – z rzeczywistym stanem prawnym, sąd jest związany tą decyzją. W postępowaniu cywilnym sąd nie jest bowiem uprawniony do kwestionowania prawidłowości i skutków decyzji administracyjnej, choćby w jego ocenie była wadliwa, z wyjątkiem decyzji dotkniętych tzw. bezwzględną nieważnością (nieistniejących), tzn. wydanych przez władzę oczywiście niewłaściwą lub bez zachowania jakichkolwiek przepisów postępowania albo z oczywistym naruszeniem zasad postępowania administracyjnego (zob. np. uchwały Sądu Najwyższego: z 21 listopada 1980 r., III CZP 43/80, OSNCP 1981, nr 8, poz. 142; z 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84, OSNCP 1985, nr 8, poz. 108; z 8 września 2011 r., III CZP 42/11, OSNC 2012, nr 2, poz. 17, oraz wyroki Sądu Najwyższego: z 10 lutego 2012 r., II CSK 326/11; z 26 września 2014 r., IV CSK 724/13; z 13 sierpnia 2015 r., I CSK 592/14; z 16 listopada 2016 r., I CSK 754/15). Bezwzględnie nieważna jest decyzja administracyjna wydana bez podstawy materialnoprawnej, przy czym „brak jakiegokolwiek podstawy materialnoprawnej” rozumie się wąsko. Nie chodzi tu o merytoryczną wadliwość, lecz brak materialnoprawnego uregulowania przedmiotu, co do którego organ administracyjny orzekł w decyzji (wyroki Sądu Najwyższego: z 11 lutego 2010 r., I CSK 312/09; z 19 czerwca 2019 r., II CSK 288/18, OSNC 2020, nr 6, poz. 50; postanowienie Sądu Najwyższego z 21 października 2011 r., IV CSK 67/11).

Związanie sądu cywilnego decyzją administracyjną dotyczy jednak wyłącznie zawartego w decyzji (jej podstawie, sentencji) rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa lub stosunku prawnego, z uwzględnieniem granic podmiotowych i przedmiotowych tego rozstrzygnięcia, zatem okoliczność, że sąd musi respektować wynikający z decyzji administracyjnej stan prawny, w niczym nie przeszkadza w ustaleniu ważności albo nieważności umowy zawartej na podstawie decyzji administracyjnej (wyrok Sądu Najwyższego z 16 listopada 2016 r., I CSK 754/15). Związanie sądu decyzją administracyjną nie obejmuje bowiem skutków prawnych zdarzeń cywilnoprawnych wprowadzone powiązanych z decyzją, ale uregulowanych innymi ustawami (wyrok Sądu Najwyższego z 27 września 2012 r., III CSK 149/12). Mimo zatem związania decyzją administracyjną sąd jest uprawniony do samodzielnej oceny skutków cywilnoprawnych danej decyzji, które nie wynikają wprost z jej sentencji. Dotyczy to także skutków uchylecia albo stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.

3. Aktualność tych poglądów została potwierdzona również w odniesieniu do wpisów w księdze wieczystej dokonywanych na podstawie decyzji Komisji w postanowieniu Sądu Najwyższego z 30 września 2020 r., I CSK 662/18 (OSNC 2021, nr 3, poz. 21). Sąd Najwyższy podkreślił, 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. Rola sądu wieczystoksięgowego nie ogranicza się zatem do realizacji wyłącznie funkcji rejestracyjno-ewidencyjnych. W rezultacie sąd ten bada podstawę wpisu nie tylko pod względem formalnym, lecz także pod kątem jego materialnoprawnej skuteczności. W odniesieniu do decyzji administracyjnych

oznacza to, że niezależnie od przypadków tzw. bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej sąd wieczystoksięgowy ma obowiązek oceny skutków cywilnoprawnych decyzji administracyjnej, innych niż te, dla których przewidziane zostało orzekanie na drodze administracyjnej i objętych osnową decyzji. Co więcej, Sąd Najwyższy wskazał również, że treść ustawy z 2017 r., ani jej uzasadnienie nie wskazuje, że zamiarem ustawodawcy było całkowite zerwanie z przedstawionymi regułami.

4. Istota drugiego pytania sprowadza się natomiast do tego, czy akt notarialny ustanawiający odrębną własność lokalu na nieruchomości warszawskiej, w odniesieniu do której stwierdzono nieważność decyzji reprivatyzacyjnej może zostać uznany za akt sporządzony z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej, skoro decyzja ta została wprawdzie wyeliminowana z obrotu prawnego, jednakże nie przez jej uchylenie, ale stwierdzenie nieważności. Również sposób przedstawienia drugiego z zagadnień przez Sąd Okręgowy nie spełnia wymagań wypracowanych w orzecznictwie Sądu Najwyższego na tle art. 390 § 1 k.p.c. Sąd drugiej instancji nie przedstawił argumentów uzasadniających przyjęcie, że wątpliwości prawne w tym zakresie mają poważny charakter, czyli że ich rozstrzygnięcie napotyka na trudności wykraczające poza te, które zazwyczaj towarzyszą wykładni prawa. Sąd Okręgowy wprawdzie dostrzegł jedno z zagadnień mogących rodzić wątpliwości, oparł się jednak na dość uproszczonej wykładni art. 40 ustawy z 2017 r.

Istotnie w art. 40 ust. 1 ustawy z 2017 r. ustawodawca posłużył się niezbyt fortunnym wyrażeniem „akt notarialny sporządzony z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej”. Jednocześnie w początkowej części art. 40 ust. 1 tej ustawy został zdefiniowany katalog rozstrzygnięć Komisji, które mogą stanowić podstawę do wykreślenia wpisu w księdze wieczystej. Katalog ten został określony przez odwołanie się do decyzji, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2, 3 lub 3a oraz ust. 3 ustawy. Z kolei art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z 2017 r. dotyczy decyzji, w której Komisja stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. lub w przepisach szczególnych. Nie budzi zatem wątpliwości, że początkowa część art. 40 ust. 1 ustawy z 2017 r. obejmuje swym zakresem również decyzję

stwierdzającą nieważność decyzji reprivatyzacyjnej. Katalog rozstrzygnięć Komisji mogących stanowić podstawę wykreślenia wpisu w księdze wieczystej jest kluczowy dla rekonstrukcji zakresu przedmiotowego art. 40 ust. 1 ustawy z 2017 r. Tym samym, również wyrażenie „akt notarialny sporządzony z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej” powinno być interpretowane z uwzględnieniem tego katalogu. Przez posłużenie się terminem „uchylony” ustawodawca nie odnosił się do rozstrzygnięć wydanych przez Komisję, tę kwestię rozstrzygnął przecież w pierwszej części przepisu. Chodziło jedynie o podkreślenie zależności między aktem notarialnym a kwestionowaną (wyeliminowaną z obrotu, wadliwą) decyzją reprivatyzacyjną. Tylko taka wykładnia art. 40 ust. 1 ustawy z 2017 r. pozwala na uniknięcie wewnętrznej sprzeczności normy zakodowanej w tym przepisie.

5. Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. odmówił podjęcia uchwały.