

POSTANOWIENIE

Dnia 28 października 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Misiurek (przewodniczący)

SSN Marta Romańska (sprawozdawca)

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

w sprawie z wniosku Parafii Rzymskokatolickiej p.w. (...) w G., Parafii Rzymskokatolickiej p.w. (...) w G. i Parafii Rzymskokatolickiej p.w. (...) w G. przy uczestnictwie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w W. o odłączenie z działu I-0 księgi wieczystej nr (...) działki nr 5/24 o pow. 43,2707 ha położonej w S., gmina D. i założenie dla niej nowej księgi wieczystej z wpisem prawa własności nieruchomości na rzecz Parafii Rzymskokatolickiej p.w. (...) w G. w udziale do 1/3 części, Parafii Rzymskokatolickiej p.w. (...) w G. w udziale do 1/3 części oraz Parafii Rzymskokatolickiej p.w. (...) w G. w udziale 1/3 części, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 28 października 2020 r., skargi kasacyjnej wnioskodawców od postanowienia Sądu Okręgowego w S. z dnia 8 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV Ca (...),

uchyła zaskarżone postanowienie i sprawę przekazuje Sądowi Okręgowemu w S. do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Wnioskodawcy Parafia Rzymsko-Katolicka p.w. (...) w G., Parafia Rzymsko-Katolicka p.w. (...) w G. oraz Parafia Rzymsko-Katolicka p.w. (...) w G. wniosły o odłączenie z działu 1-0 księgi wieczystej nr (...) działki nr 5/24 o pow. 43,2707 ha w

S., gmina D. i założenie dla tej nieruchomości nowej księgi wieczystej z wpisem prawa własności na rzecz wnioskodawców w częściach po 1/3.

Uczestnik Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w W. nie zajął stanowiska w sprawie.

Referendarz sądowy postanowieniem z 29 września 2017 r. oddalił wniosek z powołaniem się na art. 70a ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1347). Postanowieniem z 2 lipca 2018 r. Sąd Rejonowy w S. podtrzymał to stanowisko i stwierdził, że Wojewoda (...) decyzjami z 16 stycznia 2017 r. przekazał wnioskodawcom na współwłasność w udziałach po 1/3 nieruchomość o powierzchni 43,2707 ha, której dotyczy wniosek, podczas gdy z art. 70a ust. 2 pkt 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego wynika, że wielkość nieruchomości rolnej przekazanej kościelnej osobie prawnej nie może przekraczać w odniesieniu do gospodarstw rolnych parafii 15 ha. Decyzje mające stanowić podstawę wpisu są zatem oczywiście sprzeczne z powołanym przepisem.

Postanowieniem z 8 sierpnia 2018 r. Sąd Okręgowy w S. oddalił apelację wnioskodawców od postanowienia Sądu Rejonowego z 2 lipca 2018 r.

Sąd Okręgowy powołał się na ograniczenia kognicji właściwe postępowaniu wieczystoksięgowemu (art. 626⁸ § 2 k.p.c.) i stwierdził, że nie jest władny w tym postępowaniu rozstrzygać jakichkolwiek sporów czy też prowadzić postępowania wyjaśniającego. Podstawą wpisu może być tylko dokument spełniający wymagania oznaczone w art. 31 ust. 1 u.k.w.h. Przepisem, który decyzję administracyjną czyni podstawą wpisu w księdze wieczystej jest art. 70a ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Z przepisu tego wynika, że przekazanie nieruchomości na własność kościelnej osoby prawnej następuje w drodze decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce jej położenia, wydanej za zgodą Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Sąd wieczystoksięgowy na mocy art. 626⁸ § 2 k.p.c. zobowiązany jest jednak do oceny, czy przedłożona mu decyzja może w konkretnym przypadku stanowić taką podstawę wpisu.

Zdaniem Sądu Okręgowego, treść decyzji dołączonej do wniosku w niniejszej sprawie wyklucza możliwość jego uwzględnienia. Czyni ona bowiem

każdego z wnioskodawców - wbrew regulacji zawartej w art. 70a ust. 2 pkt 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego - współwłaścicielem w 1/3 część nieruchomości o łącznej powierzchni 43,2707 ha. Oddalenie w tej sytuacji wniosku o wpis nie wiązało się z weryfikacją prawidłowości i legalności decyzji administracyjnej mającej stanowić jego podstawą, a jedynie z zastosowaniem w sprawie art. 70a ust. 2 pkt 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

W skardze kasacyjnej od postanowienia Sądu Okręgowego z 8 sierpnia 2018 r. wnioskodawcy zarzucili, że zostało ono wydane z naruszeniem prawa procesowego, tj. art. 626⁸ § 2 k.p.c. w związku z art. 1 i art. 2 § 1 k.p.c. oraz art. 16 § 1 i 3 k.p.a., art. 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325; dalej - p.p.s.a.) przez dokonanie oceny, że decyzja mająca być podstawą wpisu do księgi wieczystej jest merytorycznie wadliwa, gdyż przyznaje wnioskodawcom prawo do nieruchomości przekraczającej maksymalną dopuszczalną przez ustawę powierzchnię i dlatego nie może stanowić podstawy wpisu w księdze wieczystej.

Wnioskodawcy wniesli o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W art. 10 Konstytucji ustawodawca zadeklarował, że ustrój państwa opiera się na zasadzie podziału i równowagi władz, zaś w art. 7 Konstytucji, iż poszczególne organy państwa działają na podstawie i w granicach prawa, co odnosić należy m.in. do obowiązku działania w granicach przysługujących im kompetencji.

Zadaniem sądów wieczystoksięgowych jest prowadzenie ksiąg wieczystych służących ustaleniu stanu prawnego nieruchomości. Realizacja tego zadania sprowadza się do rejestrowania zdarzeń, które ten stan prawny kształtują w postępowaniu prowadzonym zgodnie z regułami ustalonymi w art. 626¹-626¹³ k.p.c. Zakres kognicji sądów wieczystoksięgowych oznaczony został w art. 626⁸ § 2 k.p.c., z którego wynika, że sądy te w sprawie o wpis badają jedynie treść i formę wniosku, dołączonych do wniosku dokumentów oraz treść księgi wieczystej. W orzecznictwie zauważono, że skoro kompetencje do decydowania o tym, jakie

treści zostaną wpisane w księgach wieczystych powierzone zostały sądom, których podstawowym zadaniem jest rozstrzyganie sporów o prawa do rzeczy, to zadań sądów w postępowaniu wieczystoksięgowym nie można sprowadzić do roli organów rejestrujących zgodnie z wnioskiem każde zdarzenie dotyczące nieruchomości (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 23 listopada 2011 r., IV CSK 123/11, nie publ.). W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że kontroli sądu w postępowaniu wieczystoksięgowym podlega również skuteczność materialnoprawna czynności prawnej mającej stanowić podstawę wpisu, gdyż zadaniem sądu jest przeciwdziałanie wpisom sprzecznym z rzeczywistym stanem rzeczy, niezależnie od tego, że istnieje możliwość usunięcia niezgodności stanu ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w drodze powództwa przewidzianego w art. 10 u.k.w.h. (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 22 marca 1955 r., II CO 116/54, OSN 1956, nr 1, poz. 15, z 11 czerwca 2008 r., V CSK 17/08, nie publ., z 7 grudnia 2011 r., II CSK 604/10, nie publ.). Stan prawny ujawniony w księdze wieczystej powinien być stanem pewnym, wynikającym ze zdarzeń lub czynności prawnych, które nie budzą wątpliwości (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 12 grudnia 2007 r., V CSK 295/07, nie publ.). Mający zastosowanie w postępowaniu wieczystoksięgowym art. 626⁸ § 2 k.p.c. należy zatem łączyć z ograniczeniem środków dowodowych, z których można korzystać w postępowaniu o wpis i ustalić na ich podstawie okoliczności, które go uzasadniają, jak i te, które są dla niego przeszkodą (zob. też postanowienia Sądu Najwyższego z 3 marca 2004 r., III CK 331/02, nie publ., z 15 grudnia 2005 r., V CK 54/05, OSNC 2006, nr 7-8, poz. 138; z 11 czerwca 2008 r., V CSK 17/08, nie publ.). W uchwale składu 7 sędziów z 25 lutego 2016 r., III CZP 86/15 (OSNC 2016, nr 7-8, poz. 81), Sąd Najwyższy wyjaśnił, że przepis ten przy rozstrzyganiu wniosku o wpis do księgi wieczystej nie wyłącza jednak możliwości brania przez sąd pod uwagę okoliczności znanych mu urzędowo.

Większość wpisów do ksiąg wieczystych ma charakter deklaracyjny w tym sensie, że ich dokonanie nie stanowi koniecznego elementu w ciągu zdarzeń prowadzących do powstania prawa, a jedynie prowadzi do jego ujawnienia w publicznym rejestrze w odniesieniu do konkretnego przedmiotu i treści, jaka została mu nadana. Dotyczy to także nabycia prawa własności nieruchomości,

które w przewidzianych w ustawie przypadkach może mieć źródło w akcie administracyjnym, w tym i w decyzji administracyjnej. W art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego ustawodawca postanowił, że osobom prawnym Kościoła Katolickiego, które po 8 maja 1945 r. podjęły działalność na Ziemiach Zachodnich i Północnych, mogą być, na ich wniosek, przekazane nieodpłatnie na własność grunty znajdujące się w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi albo w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jeżeli grunty te znajdują się w zarządzie lub użytkowaniu osób prawnych, przekazanie na własność może nastąpić wyłącznie za zgodą tych osób. Wielkość nieruchomości rolnej przekazanej parafii, wraz z gruntami rolnymi będącymi już jej własnością, nie może przekraczać w odniesieniu do gospodarstw rolnych 15 ha. Ustawodawca postanowił, że kompetencje do wydawania decyzji, o których tu mowa przysługują wojewodzie właściwemu ze względu na miejsce położenia nieruchomości, we współdziałaniu z Prezesem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa). Decyzja wydana na podstawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego stanowi podstawę wpisu nabytego na jej podstawie prawa w księgach wieczystych. Wpis nie ma w tym przypadku znaczenia konstytutywnego, lecz jedynie deklaratorywny. Samo prawo powstaje bowiem na podstawie ostatecznej decyzji, a jego przedmiot i treść wyznacza zawarte w niej rozstrzygnięcie.

Podstawą wpisu może być tylko decyzja ostateczna. Wnioskodawcy w niniejszej sprawie dołączyli do wniosków trzy decyzje korzystające z tego atrybutu. Decyzji administracyjnej, która stała się ostateczna w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a. przysługuje moc wiążąca, o jakiej mowa w tym przepisie, zrównywana w orzecznictwie i piśmiennictwie z mocą wiążącą właściwą orzeczeniom sądowym. Taka decyzja nie może być wzruszona inaczej, jak tylko we właściwym postępowaniu przed organami administracji publicznej (art. 145-163a k.p.a.) albo w postępowaniu sądowoadministracyjnym (art. 145 p.p.s.a.). Organami upoważnionymi do zweryfikowania prawidłowości takiej decyzji są zatem sąd administracyjny oraz organy administracji publicznej właściwe do stwierdzenia jej nieważności lub wznowienia postępowania zakończonego taką decyzją.

Sądy Rejonowy i Okręgowy w niniejszej sprawie wskazały, że decyzjami z 16 stycznia 2017 r., mającymi stanowić podstawę żądanych wpisów, Wojewoda (...) orzekł o przyznaniu każdemu z wnioskodawców udziału wynoszącego 1/3 we własności nieruchomości, której dotyczy wniosek o powierzchni 43,2707 ha, podczas gdy z art. 70a ust. 1 i 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego wynika ograniczenie powierzchni nieruchomości, która może być na podstawie tych przepisów przekazana na własność poszczególnym kościelnym osobom prawnym. Wnioskodawcy nie mogli zatem nabyć na podstawie tego przepisu tytułu do nieruchomości o powierzchni przekraczającej 15a łącznie z innymi gruntami rolnymi, do których tytuł prawny przysługiwałby im już wcześniej. Dołączone do wniosków o wpis decyzje z 16 stycznia 2017 r. w istocie nie uwzględniają tego, że współwłasność w częściach idealnych nie jest tytułem prawnym do rzeczy ograniczającym współwłaściciela w uprawnieniach do korzystania z niej w granicach wyznaczonych wielkością jego udziału (także co do powierzchni rzeczy), lecz upoważnia go do współposiadania całej rzeczy wspólnej oraz do korzystania z niej w takim zakresie, jaki daje się pogodzić ze współposiadaniem i korzystaniem z rzeczy przez pozostałych współwłaścicieli (art. 206 k.c.). Tę okoliczność powinien jednak dojrzeć i ocenić jej znaczenie prawne organ administracji publicznej, w zakresie kompetencji którego leżało wydanie decyzji przewidzianej w art. 70a ust. 1 i 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, tak samo zresztą jak do tego organu należało ustalenie, czy poszczególnym wnioskodawcom przysługiwał w chwili wydania decyzji tytuł własności do nieruchomości rolnych i o jakiej powierzchni.

Skoro sposób, w jaki właściwy do wydania decyzji organ administracji publicznej zweryfikował jej przesłanki budzi wątpliwości co do tego, czy jego decyzja nie została wydana z oczywistym (rażącym) naruszeniem prawa, to oznacza to, że zaistniała sytuacja unormowana w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Nie oznacza to jednak, że decyzja dotknięta taką wadą ma być uznana za nieistniejącą czy nieobowiązującą. Taka decyzja podlega stwierdzeniu nieważności, a kompetencje do wydania tego rodzaju rozstrzygnięcia nie przysługują sądowi powszechnemu, w tym wieczystoksięgowemu, lecz jedynie sądowi administracyjnemu (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.) lub organowi wskazanemu w art. 157

§ 1 k.p.a. Decyzja ostateczna, także dotknięta wadami wymienionymi w art. 156 k.p.a., istnieje i wywołuje skutki prawne do czasu, aż nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego wyrokiem sądu administracyjnego lub decyzją organu właściwego w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji.

Stwierdzenie materialnych i procesowych skutków poważnej wadliwości decyzji administracyjnej nie leży wprawdzie w zakresie kompetencji sądu powszechnego, ale jeżeli sąd ten poweźmie przekonanie, że decyzja administracyjna załączona do wniosku do wpis prawa własności jest sprzeczna z prawem w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności, powinien - niezależnie od rozpoznania wniosku - zwrócić uwagę organowi, o którym mowa w art. 157 § 1 k.p.a. na potrzebę rozważenia, czy nie zachodzą okoliczności uzasadniające wszczęcie z urzędu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności takiej decyzji (art. 157 § 2 k.p.a.). Księgi wieczyste są publicznym rejestrem praw dotyczących nieruchomości i dlatego ich funkcje muszą być rozpatrywane z punktu widzenia interesu publicznego, a jest nim zasada bezpieczeństwa obrotu prawnego. Tego rodzaju sygnalizacja zmierza do zrealizowania zasady ustalonej w art. 7 Konstytucji, pozwala zabezpieczyć zarówno interesy publiczne jak i prywatne, zagrożone przez realizowanie wadliwie skonkretyzowanych uprawnień i obowiązków. Nie można jednak pomijać, że pozostaje wyłącznie sygnalizacją. Gdyby organ administracji publicznej, o którym mowa w art. 157 § 1 k.p.a., zawiadomiony o istnieniu okoliczności wskazujących na wadliwość decyzji uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności, nie dostrzegł jednak potrzeby zweryfikowania tych wątpliwości z urzędu, to znajdzie się w pozycji współodpowiedzialnego za skutki, które wynikną z realizacji praw i obowiązków ustalonych takim wadliwym aktem.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 i art. 108 § 2 w związku z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c., orzeczono jak w sentencji.

jw