

POSTANOWIENIE

Dnia 18 kwietnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Władysław Pawlak (przewodniczący)

SSN Roman Trzaskowski

SSN Agnieszka Piotrowska (sprawozdawca)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 18 kwietnia 2023 r. w Warszawie,
skargi kasacyjnej wnioskodawcy
od postanowienia Sądu Okręgowego w Gdańsku
z 6 maja 2020 r., XVI Ca 853/19,
w sprawie z wniosku P.K.
z udziałem B.Z. i W. Z.
o wpis,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 16 maja 2019 r. Sąd Rejonowy Gdańsk Północ w Gdańsku oddalił wniosek P.K. z 13 kwietnia 2018 r. o ujawnienie go jako wieczystego użytkownika działki gruntu nr [...]1 i właściciela posadowionych na niej budynków, objętych księgą wieczystą [...]1.

Na podstawie badania treści wniosku, załączników do wniosku o wpis oraz treści księgi wieczystej Sąd Rejonowy ustalił, że opisana księga wieczysta została urządzona dla położonej w G., stanowiącej własność Skarbu Państwa, działki gruntu nr [...]1, zabudowanej budynkami niemieszkalnymi. Ujawnionymi w księdze użytkownikami wieczystymi gruntu i właścicielami budynków są B. Z. i W.Z. na prawach wspólności ustawowej. Na podstawie umowy sprzedaży z 13 kwietnia 2018 r. zawartej w formie aktu notarialnego (rep. A nr [...]) wnioskodawca

nabył opisane wyżej prawa od małżonków Z., zapłacił cenę, a nieruchomość została mu wydana. Sąd Rejonowy ustalił dalej, że 19 lipca 2018 r. Gmina Miejska [...] (dalej: Gmina) złożyła wniosek o wpis w dziale III tej księgi ostrzeżenia dotyczącego nabycia przez Gminę części działki nr [...]1 na podstawie punktu 3 decyzji Prezydenta Miasta G. z 5 marca 2018 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. We wniosku tym Gmina wskazała, że małżonkom Z. doręczono, zgodnie z art.11d ust. 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2023 r., poz.162, dalej: „z.r.i.d.” lub „specustawa drogowa”), zawiadomienie z 31 stycznia 2018 r. o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz zawiadomienie o wydaniu opisanej wyżej decyzji z 5 marca 2018 r. W tej sytuacji Sąd Rejonowy uznał, że istnieją przeszkody do ujawnienia P.K. jako wieczystego użytkownika działki gruntu nr [...]1 i właściciela posadowionych na niej budynków w dziale II przedmiotowej księgi wieczystej, albowiem stosownie do art.11d ust.9 i 10 z.r.i.d., z dniem zawiadomienia, o którym mowa w ust. 5, nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego, objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nie mogą być przedmiotem obrotu w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami, zaś czynność prawna dokonana z naruszeniem zakazu, o którym mowa w ust. 9, jest nieważna (art. 626⁹ k.p.c.).

Apelacja P.K. od tego orzeczenia została oddalona postanowieniem Sądu Okręgowego w Gdańsku z 6 maja 2020 r., który podzielił ustalenia faktyczne i oceny prawne Sądu pierwszej instancji.

W skardze kasacyjnej wnioskodawca zarzucił naruszenie art. 626⁸ § 2 k.p.c. w zw. z art. 626⁶ § 1 k.p.c. przez przekroczenie kognicji sądu wieczystoksięgowego i przeprowadzenie postępowania dowodowego skutkującego oddaleniem wniosku o wpis na podstawie kserokopii dokumentów przedłożonych do wniosku o wpis z późniejszą datą wpływu oraz naruszenie art. 11d ust. 9 z.r.i.d. w zw. z art. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 oraz art. 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. z 2023 r., poz.344, dalej „u.g.n.”) przez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że przez obrót w rozumieniu przepisów

o gospodarce nieruchomościami rozumieć należy również przeniesienie (sprzedaż) przysługującego osobie fizycznej prawa użytkowania wieczystego na rzecz innej osoby fizycznej, podczas gdy przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczą gospodarowania (obrotu) nieruchomościami przez Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego, skutkiem czego było błędne zastosowanie art. 11d ust. 9 i 10 z.r.i.d. w stanie faktycznym niniejszej sprawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008 r., nr 154, poz.958) dodała do specustawy drogowej rozdział 2a zatytułowany „Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych”, zawierający między innymi art. 11d ust. 9 stanowiący, że z dniem zawiadomienia, o którym mowa w art.11d ust. 5, nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego, objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nie mogą być przedmiotem obrotu w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. Artykuł 11d ust. 5 z.r.i.d., do którego odsyła przytoczona regulacja, stanowi, że wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wysyłają zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy, właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości, a w przypadku, o którym mowa w art. 11a ust. 2, wojewodom albo starostom, na których obszarze właściwości znajdują się nieruchomości lub ich części objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, oraz zawiadamiają pozostałe strony w drodze obwieszczeń, odpowiednio w urzędzie wojewódzkim lub starostwie powiatowym, a także w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów i w prasie lokalnej. Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne. Zawiadomienie, o którym mowa w ust. 5, zawiera, stosownie do art.11 d ust. 6 z.r.i.d., w szczególności:1) oznaczenie nieruchomości

lub ich części, objętych wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, według katastru nieruchomości;²⁾ informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Ustanawiając w art. 11d ust. 5 z.r.i.d. zakaz obrotu nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi w razie powstania okoliczności w nim opisanych, ustawodawca odsyła w zakresie rozumienia pojęcia „obróć” do art. 13 ust. 1 u.g.n. przewidującego, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji. Z art. 13 ust. 1 u.g.n. wynika, że definiuje on pośrednio pojęcie „obróć” przez przykładowe wyliczenie czynności prawnych prowadzących do przeniesienia praw przysługujących do nieruchomości skarbowych lub samorządowych lub do ich obciążenia prawami rzeczowymi, ewentualnie obligacyjnymi. Od momentu zawiadomienia wymienionych w specustawie drogowej podmiotów o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, powstaje zatem stan uniemożliwiający dokonanie wyszczególnionych wyżej czynności prawnych zarówno w ramach obrotu cywilnoprawnego, jak i publicznoprawnego (co dotyczy oddawania tych nieruchomości w trwały zarząd, który nie jest cywilnoprawną formą korzystania z nieruchomości); naruszenie tego zakazu jest sankcjonowane nieważnością czynności prawnej zgodnie z art. 11d ust. 10 specustawy drogowej. Celem tych regulacji jest petryfikacja – na dzień wskazany w art. 11d ust. 5 – stanu prawnego nieruchomości skarbowych i samorządowych pod względem przedmiotowym i podmiotowym w celu uniknięcia niebezpieczeństwa spekulacji gruntami przeznaczonymi na inwestycje drogowe i ewentualnego zwiększenia trudności i kosztów związanych z realizacją tych inwestycji.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym na tle kontroli decyzji o odmowie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości objętych opisanym wyżej postępowaniem

administracyjnym w sprawie wydania zezwolenia na inwestycje drogowe, został wyrażony pogląd, że wynikający z art. 11d ust. 9 i 10 z.r.i.d. zakaz obrotu oznacza w istocie niedopuszczalność jakiegokolwiek zmiany stanu prawnego tych nieruchomości w stosunku do stanu prawnego z dnia upublicznienia zawiadomienia o wszczęciu postępowania z wniosku inwestora drogi publicznej lub z dniem doręczenia indywidualnego zawiadomienia, jeżeli nastąpiło to przed publicznym zawiadomieniem (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 maja 2016 r., I OSK 1888/14, ONSAiWSA 2017, nr 5, poz. 91 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 27 kwietnia 2021 r., II SA/Gd 890/20). Na stan prawny nieruchomości składa się oznaczenie nie tylko właściciela nieruchomości, ale także jego wieczystego użytkownika. W nauce prawa wyrażono zapatrywanie, że literalna wykładnia art. 11d ust. 9 z.r.i.d. wskazuje na to, że zakaz obrotu obejmuje wszelkie nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, bez względu na to, jakimi prawami te nieruchomości są obciążone, a zatem także nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste, skoro prawo ich własności nadal przysługuje Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego. Wykładnia językowa art. 11 d ust. 9 z.r.i.d. nie daje podstaw do różnicowania skutków czynności prawnych dotyczących gruntu państwowego lub samorządowego objętego postępowaniem administracyjnym w sprawie inwestycji drogowej w zależności od tego, kto jest stroną tych czynności, a zatem przy zastosowaniu kryterium podmiotowego. Ustawodawca wskazuje bowiem tym przepisem jedynie na kryterium przedmiotowe, wyłączając spod obrotu (pod rygorem nieważności czynności prawnych) nieruchomości skarbowe i samorządowe, a zatem ustanawiając zakaz dokonywania czynności prawnych, których przedmiotem są właśnie te nieruchomości. Ustanowiony w art. 11 d ust. 9 z.r.i.d. zakaz obrotu odnosi się zatem także, na zasadzie *lege non distinguente*, do sprzedaży prawa użytkowania wieczystego gruntu skarbowego lub samorządowego i prawa własności posadowionych na nim budynków przez użytkownika wieczystego na rzecz osoby fizycznej, jak w tej sprawie. Nie ma bowiem podstaw, aby zakaz ten ograniczać jedynie do oddania gruntu skarbowego lub samorządowego w użytkowanie wieczyste w drodze czynności prawnej działanej między właścicielem gruntu (Skarbem Państwa lub jednostką samorządu

terytorialnego) a użytkownikiem wieczystym. Sformułowany w skardze zarzut wadliwej wykładni zawartego w art. 11d ust. 9 z.r.i.d. pojęcia „obrót” w kontekście treści art. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 oraz zwłaszcza art. 13 ustawy u.g.n. nie zasługuje zatem na uwzględnienie.

Nie jest także trafny zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 626⁸ § 2 k.p.c. w zw. z art. 626⁶ § 1 k.p.c. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 626⁸ k.p.c., wpis jest dokonywany tylko na wniosek i w jego granicach, chyba że przepis szczególny przewiduje dokonanie wpisu z urzędu. Sąd wieczystoksięgowy, rozpoznając wniosek, bada jedynie treść i formę wniosku, dołączonych do wniosku dokumentów oraz treść księgi wieczystej, będąc związany stanem rzeczy istniejącym w chwili złożenia wniosku i kolejnością jego wpływu (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 grudnia 2009 r.- zasada prawna, III CZP 80/09, OSNC 2010, nr 6, poz.84). Zgodnie z ugruntowanym w nauce i orzecznictwie poglądem, badanie treści dokumentów dołączonych do wniosku obejmuje ocenę ważności i skuteczności materialnoprawnej umowy, stanowiącej podstawę żądania dokonania wpisu (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 30 września 2009 r., V CSK 63/09 i z 23 listopada 2011 r., IV CSK 123/11 oraz uchwała Sądu Najwyższego z 5 listopada 2014 r., III CZP 77/14, OSNC 2015, nr 9, poz. 99). W uchwale składu siedmiu sędziów z 25 lutego 2016 r. III CZP 86/15 (OSNC 2016, nr 7-8, poz. 81) Sąd Najwyższy wskazał, że sąd wieczystoksięgowy może oddalić wniosek o wpis do księgi wieczystej, jeżeli istnieje znana mu urzędowo przeszkoda do jego dokonania. W uzasadnieniu tego judykatu podniósł, że art. 626⁸ § 2 k.p.c. nie reguluje tego, w jaki sposób sąd ma stwierdzić przeszkodę do dokonania wnioskowanego wpisu, lecz wskazuje jedynie środki dowodowe, z których mogą korzystać uczestnicy w postępowaniu o wpis. Stanowisko to da się pogodzić z uzasadnieniem uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 grudnia 2009 r., III CZP 80/09, trafnie bowiem w postanowieniu z 23 czerwca 2010 r., II CSK 661/09, Sąd Najwyższy przyjął, że zakaz uwzględniania przez sąd wieczystoksięgowy faktów znanych urzędowo aktualizuje się jedynie w sprawach, w których pojawia się kolizja wniosków. Nie bez znaczenia jest też okoliczność, że podstawowym celem wymienionej uchwały było wyjaśnienie, iż sąd jest związany stanem rzeczy obowiązującym w chwili

zgłoszenia pierwszego wniosku o wpis (nie ma zastosowania art. 316 § 1 k.p.c.), a nie rozważenie kwestii, czy sąd wieczystoksięgowy może oprzeć się na materiale pochodzącym z innego źródła niż wskazane w art. 626⁸ § 2 k.p.c. Oddalając apelację wnioskodawcy Sąd drugiej instancji wskazał na art. 626⁹ k.p.c., jednakże skarga kasacyjna nie zawiera procesowej podstawy naruszenia tego przepisu, zaś Sąd Najwyższy jest związany przy rozpoznaniu skargi jej granicami i podstawami (art.398¹³ § 1 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.).

W tym stanie rzeczy, orzeczono, jak w sentencji (art.398¹⁴ w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.).

as