



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 2043

Warszawa, 25 lutego 2022 r.

BSA I.021.6.2022

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 175, 127, 2022

Data wpływu 02. 03. 2022

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-WP.020.15.12.2022

Data wpływu 2. 03. 2022

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 21 stycznia 2022 r., SPS-WP.020.15.5.2022, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1904), w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *komisyjnego projektu ustawy o uregulowaniu stanu prawnego nieruchomości we wsi Lipnica Wielka (gmina Lipnica Wielka)*.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/pismo podpisane podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej





Uwagi Sądu Najwyższego
do komisyjnego projektu ustawy o uregulowaniu stanu prawnego
nieruchomości we wsi Lipnica Wielka (gmina Lipnica Wielka)

1. Niniejsza opinia dotyczy komisyjnego projektu ustawy o uregulowaniu stanu prawnego nieruchomości we wsi Lipnica Wielka.
2. Celem projektowanej ustawy jest uregulowanie stanu prawnego nieruchomości położonych we wsi Lipnica Wielka (gmina Lipnica Wielka, województwo Małopolskie), w stosunku do których wydano decyzję Wójta Gminy Nowy Targ z 14 września 2006 r. Nr RGN 6012/38/2006, zatwierdzającą projekt scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka, w gminie Lipnica Wielka. W uzasadnieniu projektu wskazano ponadto, że „Projektowana ustawa ma specjalny, a zarazem incydentalny charakter i wynika z przekonania Komisji do Spraw Petycji, że tylko w drodze interwencji ustawodawcy jest możliwe w odniesieniu do nieruchomości znajdujących się w tej wsi przywrócenie pewności ich stanu prawnego i ostateczne zakończenie trwającego od 1987 r. procesu scalenia tych nieruchomości”. Podkreślono ponadto, że „Zasadniczym celem projektowanej ustawy jest doprowadzenie do zgodności rzeczywistego stanu prawnego z tym ujawnionym w księgach wieczystych i operacie ewidencji gruntów. Podstawowym założeniem jest oparcie się na stanie wynikającym z operatu scaleniowego, który był podstawą założenia ksiąg wieczystych wraz z uwzględnieniem zmiany stanu prawnego wynikającego z czynności i zdarzeń prawnych, zaistniałych po dacie wydania decyzji scaleniowej przez Wójta gminy Nowy Targ”.
3. Projektowane rozwiązania w przedstawionej wersji nasuwają liczne wątpliwości natury konstytucyjnej i cywilnoprawnej.
4. Proponowane rozwiązanie budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 2 Konstytucji RP i może godzić w zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Po drugie może prowadzić do naruszenia zasady ochrony prawa własności i innych praw majątkowych. Ponadto uchwalenia projektu ustawy w brzmieniu przygotowanym przez Komisję byłoby zanegowaniem skutków wyroków sądów administracyjnych (art. 10 Konstytucji RP).
5. Należy mieć na uwadze, że wyrokiem z 24 sierpnia 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (sygn. akt II SA/Kr 842/09) uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 21 maja 2008 r. w przedmiocie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów wsi Lipnica Wielka. Orzeczenie to zostało utrzymane w mocy wyrokiem Naczelnego

Sądu Administracyjnego z dnia 18 października 2013 r. (sygn. akt II OSK 698/13). To zaś oznacza konieczność ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego. Tym samym, w pierwszej kolejności należy rozważyć, czy istniejący stan prawny umożliwia w ogóle przeprowadzenie postępowania scaleniowego. Jeżeli bowiem doszłoby do wydania ponownie decyzji w postępowaniu scaleniowym, to uchwalenie projektu w proponowanym brzmieniu może wywoływać kolejne wątpliwości dotyczące naruszenia prawa własności w tym art. 64 Konstytucji RP. Ustawodawca nie powinien stanowić przepisów, które będą korygowały negatywne skutki konkretnego działania organów administracji publicznej.

6. Jakkolwiek założeniem wnioskodawców jest „przywrócenie stanu prawnego i faktycznego obowiązującego przed dniem wydania uchylonych wyrokiem sądu administracyjnego decyzji, nie może to jednak prowadzić do automatycznego sprostowania wszelkich danych operatu ewidencji zwłaszcza w sytuacji, w której miałoby to prowadzić do rozstrzygnięcia sporu granicznego czy też własnościowego, a więc związanego z ustalaniem stanu własności.
7. Podstawę do aktualizacji operatu ewidencyjnego mogą stanowić jedynie ostateczne decyzje administracyjne, w tym ostateczna decyzja administracyjna wydana w postępowaniu scaleniowym oraz sporządzona na jego potrzeby dokumentacja geodezyjna, co wprost wynika z postanowień art. 23 ust. 3 pkt 1 lit. d Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stanowi bowiem tytuł do ujawnienia nowego stanu prawnego w księgach wieczystych i podstawę do wprowadzenia uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych im gruntów (Stanisław Rudnicki, Własność nieruchomości. Rozdział 3 Prawo sąsiedzkie, Scalanie i wymiana gruntów, LexisNexis 2008; vide: uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt III CZP 98/12, OSNC 2013/9/105).
8. Decyzja scaleniowa ma charakter konstytutywno-deklaratoryjny. Charakter konstytutywny wyraża się w tym, że tworzy nowe nieruchomości, tj. wyznacza nowy przedmiot prawa własności i wygasa prawo właściciela do nieruchomości, która dotychczas była jego własnością (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2008 r., IV CSK 288/08 i IV CSK 289/08, niepubl., uchwała z dnia 18 grudnia 2008 r., III CZP 125/08, OSNC 2009, nr 11, poz. 149), charakter deklaratoryjny zaś wyraża się w tym, że decyzja scaleniowa nie narusza "podmiotowego zakresu prawa własności". Ustalenie zatem stanu własności w toku postępowania scaleniowego nie przesądza prawa własności i może być podważane na drodze sądowej. Decyzja scaleniowa nie zmienia zatem tego, że na wydzieloną ekwiwalentnie działkę przechodzi cała sytuacja prawna gruntu poscaleniowego (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2003 r., III CKN 1224/00, niepubl., z dnia 7 listopada 2008 r., IV CSK 275/08, niepubl. oraz z dnia 19 marca 2009 r., IV CSK 304/08, IV CSK 310/08 i IV CSK 311/08, niepubl.). Uchwała SN z 20.02.2013 r., III CZP 98/12, OSNC 2013, nr 9, poz. 105.
9. W dalszej kolejności należy mieć na uwadze, że rejestr ewidencji gruntów jest wyłącznie odzwierciedleniem aktualnego stanu prawnego danej nieruchomości — ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny, co oznacza, że nie kształtuje nowego stanu prawnego nieruchomości, a jedynie potwierdza stan prawny zaistniały wcześniej; organy ewidencyjne

nie są uprawnione do weryfikacji dokumentów, na podstawie których dokonują zmian w ewidencji. Ochronie praw podmiotowych służą natomiast księgi wieczyste.

10. Analiza uzasadnienia przedłożonego projektu nie wskazuje, dlaczego najbardziej racjonalnym rozwiązaniem wydaje się być przyjęcie przez Sejm specjalnej ustawy mającej na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości położonych na obszarze wsi Lipnica Wielka oraz nie uwzględnia stanu prawnego wywołanego wyrokiem WSA w Krakowie z 24 sierpnia 2011 r. (sygn. akt II SA/Kr 842/09). Projektodawca w żadnym miejscu nie rozważa możliwości uregulowania stanu prawnego nieruchomości objętych postępowaniem scaleniowym w Lipnicy Wielkiej bez interwencji legislacyjnej.
11. Projektodawca nie rozważa w ogóle zastosowania rozwiązania z art. 10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece dotyczącego możliwości uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Wskazać należy, że na skutek powołanych na wstępie wyroków sądów administracyjnych powstała w konsekwencji niezgodność stanu ujawnionego w księgach wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym, czyli w zakresie praw do nieruchomości i skutków istniejących wpisów praw własności w księgach wieczystych. Jakkolwiek (co także nie jest bez znaczenia) w projekcie nie wymieniono żadnych nieruchomości, których projekt dotyczy, to w przypadku osób, których nieruchomości były objęte postępowaniem scaleniowym, po wyeliminowaniu z obrotu prawnego decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów, osoby te są uprawnione do wystąpienia z powództwem o usunięcie niezgodności między stanem prawnym ujawnionym w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Uchylenie decyzji scaleniowej prawomocnym wyrokiem sądu nie prowadzi ex lege do zmiany wpisu w księdze wieczystej, czy też zmiany stanu prawnego nieruchomości.
12. Z uzasadnienia nie wynika także, czy w księgach wieczystych poczyniono wzmiankę o niezgodności stanu prawnego nieruchomości z rzeczywistym stanem prawnym. Zauważyć należy, że wpis potrzebny do usunięcia ewentualnej niezgodności między treścią księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym, który dokonuje sąd wieczystoksięgowy może nastąpić, gdy niezgodność będzie, co podkreślić należy, wykazana orzeczeniem sądu lub innymi odpowiednimi dokumentami (vide: art. 31 ust. 2 u.k.w.h.). Zasadna jest tutaj troska o zabezpieczenie interesów tej strony postępowania administracyjnego, która ostatecznie może okazać się właścicielem nieruchomości, a w wyniku działania rękoi wiary publicznej ksiąg wieczystych utracić mogłaby swoje prawo. Wpis ostrzeżenia nie obala domniemania z art. 3 u.k.w.h. i nie ogranicza uprawnionego w rozporządzaniu prawem, a tylko wyłącza rękoi wiary publicznej ksiąg wieczystych w zakresie wpisanego roszczenia (tak m.in. H. Ciepla, w: H. Ciepla, E. Bałan-Gonciarz, Ustawa, s. 41; E. Gniewek, Wpis, s. 37–38; tenże, w: System PrPryw, t. 4, 2021, s. 763, Nb 244; S. Breyer, Ostrzeżenie, s. 381).
13. Polski system prawny wprowadza przypadki, gdy podstawą wpisu prawa do księgi wieczystej jest przepis prawa, ale podkreślić trzeba, że jest to możliwe tylko wtedy, gdy przepis taki wyraźnie stwierdza nabycie ex lege prawa podlegającego ujawnieniu w księdze wieczystej i jednocześnie nie wymaga poświadczenia tego nabycia mocą decyzji sądu czy organu administracji. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 października 1997 r., sygn. II CKN 216/97). Chodzi o przypadki, w których skutki prawne objawiają się

bezpośrednio na mocy przepisu ustawy i nie jest konieczne wystąpienie dodatkowego zdarzenia wiążąco stwierdzającego powstanie tych skutków.