

Sygn. akt III CSK 145/14

POSTANOWIENIE

Dnia 30 stycznia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący)

SSN Jan Górowski

SSN Karol Weitz (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku W. P.

przy uczestnictwie Skarbu Państwa - Starosty K.

o założenie księgi wieczystej i wpis,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 30 stycznia 2015 r.,

skargi kasacyjnej wnioskodawcy

od postanowienia Sądu Okręgowego w K.

z dnia 6 września 2013 r.,

- 1. oddała skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa 120 zł (sto dwadzieścia złotych) tytułem kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Wnioskodawca W. P. wniósł o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości niezabudowanej składającej się z działki nr 489/1 o pow. 0,28 ha położonej w M., gmina L., i wpis własności na swoją rzecz. Powołał się na akt własności ziemi nr [...] z dnia 7 czerwca 1976 r., wydany na podstawie art. 1, 5 i 12 ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250 ze zm.). Akt ten miał zaginąć, wobec czego wnioskodawca przedstawił jego kserokopię, a ponadto dołączył do wniosku wypis z rejestru gruntów wraz z wrysem. Sąd Rejonowy, po rozpoznaniu sprawy na skutek skargi wnioskodawcy na orzeczenie referendarza sądowego, postanowieniem z dnia 26 marca 2013 r. wnioszek oddalił.

Apelację wnioskodawcy od powyższego postanowienia Sąd Okręgowy w K. oddalił postanowieniem z dnia 6 września 2013 r. Sąd przyjął, że art. 626⁸ § 2 k.p.c. ma zastosowanie do założenia księgi wieczystej, gdyż to następuje z chwilą dokonania pierwszego wpisu (art. 626⁸ § 10 k.p.c.), jednak zgodził się z tezą, że w postępowaniu o założenie księgi wieczystej kognicja sądu ulega poszerzeniu. Niemniej odrzucił zarzut apelacji, że sąd pierwszej instancji miał naruszyć § 20 ust. 2 i § 24 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów (Dz. U. Nr 102, poz. 1122 ze zm.; dalej jako rozporządzenie z 2001 r.). Wprawdzie § 20 ust. 2 rozporządzenia z 2001 r. pozwala - w razie zaginięcia lub zniszczenia dokumentu stwierdzającego nabycie własności - na powołanie innych dowodów na stwierdzenie nabycia własności nieruchomości i wnioskodawca takie dowody powołał. Przywołany przepis nie zmienia jednak tego, że podstawę wpisu, także przy zakładaniu księgi wieczystej, stanowią dokumenty wskazane w art. 31-34 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn.: Dz. U z 2013 r., poz. 707 ze zm., dalej jako u.k.w.h.). Innymi dowodami można wykazywać tylko istnienie dokumentu będącego dowodem prawa własności wnioskodawcy i jego treść. W sprawie podstawę wpisu miał stanowić dokument będący „innym środkiem dowodowym”, służącym obok innych wskazanych dokumentów do wykazania istnienia dokumentu stwierdzającego nabycie prawa

własności przez wnioskodawcę. Była nim kserokopia aktu własności ziemi. Dokument ten nie odpowiada jednak warunkom określonym w art. 31 u.k.w.h. Uzasadniało to oddalenie wniosku. Nie było potrzeby dopuszczenia powołanych przez wnioskodawcę dowodów w celu wykazania faktu istnienia i treści tego aktu, a także zarządzenia obwieszenia zgodnie z § 24 rozporządzenia z 2001 r., gdyż istniała przeszkoda do wpisu w postaci braku dokumentu mogącego być podstawą wpisu zgodnie z art. 31 ust. 1 u.k.w.h. Niepoświadczona za zgodność z oryginałem kserokopia pierwszej strony aktu własności ziemi bez klauzuli prawomocności nie jest podstawą wpisu nawet, gdyby w postępowaniu dowodowym, w tym przez obwieszczenie publiczne, potwierdzone zostało prawo wnioskodawcy do nieruchomości. Dowodu własności nie mogą także stanowić dokumenty geodezyjne, gdyż są one jedynie podstawą do oznaczenia nieruchomości w dziale I-O księgi wieczystej. Z kolei § 24 rozporządzenia z 2001 r. stosuje się, gdy przedstawione dokumenty nie wykazują w sposób dostateczny prawa własności, lecz jedynie uprawniają do niego w wysokim stopniu to prawo, ale istnieje podstawa do wpisu odpowiadająca warunkom formalnym. Według Sądu Okręgowego nieprawomocny akt własności ziemi w postaci kserokopii nie ma formy dokumentu, który zgodnie z art. 31 ust. 1 u.k.w.h. może stanowić podstawę wpisu.

W skardze kasacyjnej na postanowienie Sądu Apelacyjnego z dnia 6 września 2013 r. wnioskodawca zarzucił naruszenie przepisów postępowania, tj. § 20 ust. 2 rozporządzenia z 2001 r. w zw. z art. 626⁸ § 2 k.p.c. i art. 31 ust. 1 u.k.w.h., § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. w zw. z art. 626⁸ § 2 k.p.c. i art. 31 ust. 1 u.k.w.h. oraz § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r.

Na tej podstawie wnioskodawca wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia z dnia 6 września 2013 r. i poprzedzającego go postanowienia Sądu Rejonowego z dnia 26 marca 2013 r. i o przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Decydujące znaczenie w sprawie ma relacja między art. 626⁸ § 2 k.p.c. i art. 31 u.k.w.h. oraz § 20 ust. 2 i § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. w postępowaniu wieczystoksięgowym zmierzającym do założenia księgi wieczystej przez dokonanie pierwszego wpisu. Problem wiąże się ze zmianami wynikającymi z ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy - Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 63, poz. 635, dalej jako ustawa z dnia 11 maja 2001 r.), która weszła w życie 23 września 2001 r.

Jedną z tych zmian była likwidacja odrębnego postępowania o założenie księgi wieczystej. Przed dniem 23 września 2001 r. zakładanie ksiąg wieczystych było uregulowane w art. 59-64 u.k.w.h. Przepis art. 64 u.k.w.h. upoważniał Ministra Sprawiedliwości do określenia w rozporządzeniu szczegółowego trybu postępowania o założenie księgi wieczystej. W obowiązującym przed dniem 23 września 2001 r. rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 marca 1992 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. Nr 29, poz. 128 ze zm., dalej jako rozporządzenie z 1992 r.) postępowanie to regulowały §§ 48 - 63. Przepisy § 49 ust. 1 zd. 2 i § 54 ust. 1 rozporządzenia z 1992 r. zawierały postanowienia będące odpowiednikami § 20 ust. 2 i § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. W postępowaniu o założenie ksiąg wieczystych obowiązywały uproszczenia dowodowe w stosunku do reguł przyjętych w postępowaniu wieczystoksięgowym. Rozszerzona była również kognicja sądu wieczysto-księgowego. Służyło to ułatwieniu zakładania ksiąg wieczystych.

Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. likwidując odrębne postępowanie o założenie księgi wieczystej zmierzała do ujednoczenia tego postępowania z pozostałymi postępowaniami o wpis do księgi wieczystej, co miało służyć uproszczeniu procedury wieczystoksięgowej (por. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 1680, III kadencja Sejmu). Wyrazem tego było nie tylko uchycenie dotychczasowych art. 59-64 u.k.w.h., ale także zawarcie w projekcie ustawy przepisu art. 626⁸ § 4 k.p.c., którego dosłownym powtórzeniem jest art. 626⁸ § 10 k.p.c., stanowiący, iż założenie księgi wieczystej następuje z chwilą dokonania pierwszego wpisu.

Mimo zmiany wprowadzonej w rozważanym zakresie ustawą z dnia 11 maja 2001 r. w wydany w nowym stanie prawnym rozporządzeniu z 2001 r. została wprowadzona - w rozdziale 2, pod tytułem „Sposób prowadzenia księgi wieczystej” - część postanowień zawartych dotąd w §§ 48-63 rozporządzenia z 1992 r., w tym § 20 ust. 2 i § 24 ust. 1. W chwili wydawania rozporządzenia z 2001 r. jego podstawą były art. 24 ust. 3 u.k.w.h., upoważniający Ministra Sprawiedliwości do określenia zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych dla lokali stanowiących odrębne nieruchomości i dla nieruchomości, w których dokonano wyodrębnienia, art. 36 ust. 2 u.k.s.w., zawierający upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do określenia wzoru zawiadomienia, o którym mowa w art. 36 ust. 1 u.k.w.h., art. 58 ust. 1 pkt 2 i 3 i ust. 2 i 3 u.k.w.h., upoważniające Ministra Sprawiedliwości do określenia czynności, które przy prowadzeniu i przechowywaniu ksiąg wieczystych mogą spełniać samodzielnie pracownicy sądowi, określenia szczegółowego sposobu prowadzenia ksiąg wieczystych, wzorów ksiąg wieczystych oraz szczegółowej treści i sposobu dokonywania wpisów w księgach wieczystych i określenia sposobu wykorzystywania programu informatycznego dla celów prowadzenia ksiąg wieczystych, i nakazujące mu brać pod uwagę zasady sprawności, racjonalności i szybkiego działania sądu, oraz art. 125 ust. 1 u.k.w.h., upoważniający Ministra Sprawiedliwości do określenia szczegółowych zasad prowadzenia ksiąg wieczystych założonych po dniu wejścia w życie dekretu z dnia 11 października 1946 r. - Prawo o księgach wieczystych (Dz. U. Nr 57, poz. 320 ze zm.). W wyniku późniejszych zmian normatywnych część z tych delegacji została uchylona. Warto ponadto zauważyć, że w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1411 ze zm.), wydanym na podstawie art. 25¹ u.k.w.h., upoważniającym Ministra do określenia sposobu zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym, przy uwzględnieniu struktury księgi wieczystej określonej w art. 25 u.k.w.h., znalazły się § 104 ust. 2 i § 108 ust. 1, będące odpowiednikami przepisów § 20 ust. 2 i § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r.

Po zmianach wynikających z ustawy z dnia 11 maja 2001 r. oraz pod rządami § 20 ust. 2 i § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. powstała sytuacja,

w której z jednej strony art. 626⁸ § 2 k.p.c. stanowi, że rozpoznając wniosek o wpis sąd bada jedynie treść i formę wniosku, dołączonych do wniosku dokumentów i treść księgi wieczystej, zaś z drugiej strony § 20 ust. 2 rozporządzenia z 2001 r. przewiduje - w wypadku założenia księgi wieczystej - że, jeżeli dokument stwierdzający nabycie własności zaginął lub uległ zniszczeniu, a wnioskodawca nie ma urzędowo poświadczonego odpisu tego dokumentu, powinien powołać inne dowody na stwierdzenie nabycia własności nieruchomości określonej we wniosku, a § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. - że zarządzenie obwieszczenia publicznego wchodzi w rachubę w razie, gdy prawo własności nieruchomości tego, kto ma być wpisany, nie zostało dostatecznie wykazane.

Na tle przywołanych uregulowań w judykaturze Sądu Najwyższego wyrażano zarówno zapatrywanie, że w sprawie o założenie księgi wieczystej nie obowiązują ograniczenia dowodowe przewidziane w art. 626⁸ § 2 k.p.c. (postanowienia z dnia 28 stycznia 2010 r., I CSK 222/09, OSNC-ZD 2010, nr C, poz. 93; z dnia 20 czerwca 2012 r., I CSK 220/12, OSNC-ZD 2013, nr B, poz. 41; z dnia 11 kwietnia 2013 r., II CSK 447/12, nie publ.; z dnia 15 stycznia 2014 r., I CSK 204/13, nie publ.), jak i stanowisko, że przepis ten ma zastosowanie również w postępowaniu o założenie księgi wieczystej (postanowienie z dnia 16 listopada 2011 r., II CSK 538/10, nie publ.). Między tymi skrajnymi tezami lokują się wypowiedzi, w których Sąd Najwyższy uznawał, że w sprawach o założenie księgi wieczystej właściwe są (także) przepisy § 20 ust. 2 i § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. (por. postanowienia z dnia 19 marca 2009 r., IV CSK 311/08, nie publ.; z dnia 9 września 2009 r., V CSK 8/09, nie publ.). Na gruncie sytuacji, w której podstawą wpisu skutkującego założeniem księgi wieczystej jest przepis prawa, wobec czego nie ma dokumentu, który stwierdzałby nabycie własności nieruchomości, wyrażono pogląd, że sąd wieczystoksięgowy musi rozpoznać wniosek o wpis bez ograniczenia wynikającego z art. 626⁸ § 2 k.p.c., gdy nie jest możliwe - poza postępowaniem wieczystoksięgowym - rozpoznanie sprawy w innym postępowaniu, pozwalającym na ustalenie własności nieruchomości (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2013 r., III CZP 29/13, OSNC 2014, nr 1, poz. 5).

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie wyraża pogląd, że przepis art. 626⁸ § 2 k.p.c. stosuje się także wtedy, gdy postępowanie wieczystoksięgowe zmierza do założenia księgi wieczystej przez dokonanie pierwszego wpisu (art. 626⁸ § 10 k.p.c.). Wobec rezygnacji przez ustawodawcę z odrębnego postępowania o założenie księgi wieczystej i przyjęcia jednolitego modelu postępowania wieczystoksięgowego, które poddane zostało uniwersalnej regulacji, brak w obecnym stanie prawnym podstaw do szczególnego traktowania w ramach takiego postępowania wypadku, w którym chodzi o założenie księgi wieczystej. Założenie księgi wieczystej następuje z chwilą dokonania pierwszego wpisu, w związku z czym postępowanie, które zmierza do dokonania takiego wpisu, jest postępowaniem wieczystoksięgowym analogicznym jak postępowanie o dokonanie kolejnego wpisu w już istniejącej księdze wieczystej. Sąd wieczystoksięgowy, który rozpatruje wniosek o dokonanie pierwszego wpisu (o założenie księgi wieczystej), ma taki zakres kognicji, jaki wynika z art. 626⁸ § 2 k.p.c., w związku z czym bada wyłącznie treść i formę wniosku i dołączonych do wniosku dokumentów; w braku księgi wieczystej z oczywistych względów nie wchodzi tylko w rachubę badanie jej treści. Stosowanie przepisu art. 626⁸ § 2 k.p.c. oznacza, że w wypadku, gdy podstawę wpisu ma stanowić dokument, musi on zostać załączony do wniosku w odpowiedniej formie (por. przede wszystkim art. 31-34 u.k.w.h.; zob. w związku z tym postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2011 r., II CSK 538/10, nie publ.). Nie jest możliwe - w świetle art. 626⁸ § 2 k.p.c. - zastąpienie dokumentu, który ma być podstawą wpisu, żadnym innym środkiem dowodowym, wykazywanie treści tego dokumentu za pomocą innych środków dowodowych, jak również ustalanie prawa własności nieruchomości lub jej stanu prawnego w innym zakresie w inny sposób, w szczególności w drodze obwieszczenia.

Przepisy § 20 ust. 2 oraz § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. przewidują szerszy zakres kognicji sądu w postępowaniu wieczystoksięgowym zmierzającym do założenia księgi wieczystej niż zakres wynikający z art. 626⁸ § 2 k.p.c. Modyfikują one ograniczenia dowodowe przewidziane (także) dla tego postępowania wynikające z art. 626⁸ § 2 k.p.c. Upoważnienie zawarte w przepisach u.k.w.h., na podstawie których wydano rozporządzenie z 2001 r., nie umocowuje

jednak do regulowania kwestii z zakresu postępowania wieczystoksięgowego zmierzającego do założenia księgi wieczystej, w tym kwestii środków dowodowych w tym postępowaniu. Kwestie te nie są objęte upoważnieniem do określenia szczegółowego sposobu prowadzenia ksiąg wieczystych, wzorów ksiąg wieczystych i szczegółowej treści i sposobu dokonywania wpisów w księgach wieczystych (por. art. 58 ust. 1 pkt 3 u.k.w.h., który w tym zakresie obowiązywał do dnia 1 grudnia 2013 r.), gdyż należą tu zagadnienia – także w zakresie zakładania ksiąg wieczystych – natury organizacyjnej i technicznej, a za takie nie można uznać określania elementów postępowania dowodowego. Nie zmienia niczego w tym względzie szersze upoważnienie zawarte w art. 24 ust. 3 u.k.w.h., gdyż odnosi się ono tylko do pewnych szczególnych ksiąg wieczystych, a ponadto także to upoważnienie należałoby uznać za niewystarczające do przyjęcia regulacji zawartych w § 20 ust. 2 i § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. Żadne z upoważnień powołanych jako podstawa rozporządzenia z 2001 r. nie obejmuje - pomijając okoliczność, czy byłoby to dopuszczalne – delegacji do modyfikowania w akcie wykonawczym przepisów ustawowych, w tym art. 626⁸ § 2 k.p.c. Dopelnieniem tego obrazu jest okoliczność, że przepisy § 20 ust. 2 i § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. za podstawę mają przepisy innej ustawy (u.k.w.h.) niż ta, której regulacje modyfikują (k.p.c.). Przepisy § 20 ust. 2 i § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. zostały zatem z przekroczeniem granic istniejących upoważnień do wydania aktów wykonawczych.

Powyższe prowadzi do wniosku, przy uwzględnieniu art. 92 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, że uzasadniona jest odmowa zastosowania przepisów § 20 ust. 2 i § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. jako sprzecznych z art. 626⁸ § 2 k.p.c. i wydanych bez upoważnienia ustawowego. W niniejszej sprawie wniosek powinien być oceniany na podstawie art. 626⁸ § 2 k.p.c. z pominięciem § 20 ust. 2 i § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. W rezultacie wszystkie zarzuty dotyczące naruszenia tych przepisów nie mogą odnieść skutku. Zaskarżone postanowienie z dnia 6 września 2013 r. odpowiada prawu, ponieważ Sąd drugiej instancji przyjmując, że załączona do wniosku kserokopia aktu własności ziemi nie może być podstawą do wpisu, nie dopuścił - na podstawie § 20 ust. 2 rozporządzenia z 2001 r. – innych dowodów dla wykazania istnienia tego aktu i jego treści, jak

również nie zarządził obwieszczenia, o którym mowa w § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. Poprzestał na dokumentach załączonych do wniosku i ich ocenie, uznając, że nie stanowią one podstawy do wpisu, co odpowiada zastosowaniu (jedynie) art. 626⁸ § 2 k.p.c.

W zaistniałej sytuacji wnioskodawca nie jest jednak pozbawiony możliwości wykazania swojego prawa własności nieruchomości objętej wnioskiem. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje, że dopuszczalne jest postępowanie o odtworzenie akt postępowania administracyjnego i decyzji administracyjnej, która zakończyła takie postępowanie (por. wyroki z dnia 2 kwietnia 1998 r., IV SA 1438/96, nie publ., i z dnia 4 lutego 1999 r., IV SA 419/98, nie publ.). W razie, gdy odtworzenie akt okaże się niemożliwe, należy przyjąć, że - z uwagi na art. 728 k.p.c. oraz art. 4 zd. 2 i art. 5 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 11, poz. 81 ze zm.) - wnioskodawca będzie uprawniony do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie nabycia własności przedmiotowej nieruchomości do sądu. Prawomocne postanowienie sądu stwierdzające takie nabycie stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej (por. art. 6 powołanej ustawy z dnia 26 marca 1982 r.).

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 398¹⁴ w zw. z art. 13 § 2, art. 520 § 3 oraz art. 108 § 1 w zw. z art. 398²¹, art. 391 § 1 i art. 13 § 2 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.