



Przypadki z praktyki, cz. 23



przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

Nieruchomość przy Noakowskiego 12

Ten przypadek mniej dotyczy geodezji, a bardziej gospodarki nieruchomościami. Jest jednak bardzo aktualny ze względu na batalię o nieruchomości warszawskie. Zwracam na niego uwagę na łamach *GEODETY*, gdyż chodzi o istotne kwestie systemowe.

Do sądu trafiła skarga spółki, która w 2007 r. nabyła roszczenia do jednej z osławionych nieruchomości warszawskich położonej przy ul. Noakowskiego 12, na decyzję ministra. Zaskarżoną decyzją minister utrzymał w mocy decyzję o umorzeniu postępowania (na podstawie art. 105 § 1 w związku z art. 28 kpa) w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z 1952 r. odmawiającej przyznania prawa własności czasowej do gruntu tej nieruchomości.

Jako podstawę umorzenia minister podał bezprzedmiotowość przedmiotową (wskazał na brak przedmiotu orzekania, tj. brak orzeczenia z 1952 r.) i równorzędnie bezprzedmiotowość podmiotową (tu zarzucił, że wnioskodawca nie posiada legitymacji czynnej do kwestionowania w trybie nadzwyczajnym ww. orzeczenia z początku lat pięćdziesiątych XX wieku).

Stan faktyczny był następujący: zabudowana piękną kamienicą nieruchomość na podstawie dekretu Bieruta, tj. dekretu z 26 października 1945 r. o *własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy*, przeszła na własność gminy, następnie na własność Skarbu Państwa, a obecnie po komunalizacji jest własnością m.st. Warszawy i osób, które nabyły prawa do lokali. W archiwach nie odnaleziono jakichkolwiek dokumen-

tów z lat 1945-70, w tym w szczególności ani wniosków o przyznanie prawa własności czasowej (bo te, jak ustalono, były dwa), ani kwestionowanej decyzji z 1952 r. o odmowie uwzględnienia wniosku dekretowego, stanowiącej podstawę wpisu do księgi wieczystej SP. Pomimo wezwań nie dołączyła ich do akt także sama spółka, choć we wniosku powoływała się na ich treść.

Według księgi hipotecznej Skarb Państwa został wpisany jako właściciel w 1963 r., a podstawę wpisu stanowiło owo orzeczenie z 1952 r., co potwierdza fakt jego wydania. Akta księgi nie zawierają jednak tego orzeczenia i nie jest możliwe ustalenie, w jakich okolicznościach i w jakim czasie z dokumentów KW został usunięty ów dokument (według sumariusza złożony pod nr. 22).

Odnośnie do podmiotowej podstawy umorzenia postępowania minister wyjaśnił, że wnioskodawca wywodzi swoje prawa do omawianej nieruchomości od Leona K., tj. jej właściciela (z 1946 r.), który nabył ją od przedwojennych właścicieli R/O, a następnie w lipcu 1952 r. sprzedał osobom fizycznym 70% przysługujących mu praw, a resztę we wrześniu tego samego roku. Umowami notarialnymi z 2004 i 2005 r. następcy prawni ww. osób fizycznych sprzedali swoje prawa m.in. małżonkom B., a ostatecznie w 2007 r.

wszystkie prawa sprzedano spółce z siedzibą przy ul. Emilii PLATER.

Leon K. kupił ww. nieruchomość na swoją rzecz aktem notarialnym w 1946 r., powołując się na pełnomocnictwo udzielone mu w 1940 r. przez Leszka W., który z kolei otrzymał notarialne pełnomocnictwo od rodziny R/O w 1939 r. Innymi słowy Leon K., posługując się pełnomocnictwem od rodziny R/O, sprzedał przedmiotową nieruchomość sam sobie. Po wojnie wdowa po jednym z przedwojennych właścicieli zakwestionowała możliwość udzielenia pełnomocnictwa w danym miejscu i czasie. Skutkowało to zainicjowaniem przez nią i Skarb Państwa procesu cywilnego o unieważnienie ww. aktów. Następnie w 1948 r. Leon K. został skazany na 5 lat pozbawienia wolności za sfałszowanie aktów notarialnych i posługiwanie się nimi w celu nabycia nieruchomości przy ul. Noakowskiego. Leon K. był potem jeszcze karany, także za nieruchomości krakowskie i składanie fałszywych zeznań. Wyrok z 1948 r. odsiedział i został zwolniony w 1952 r. Potwierdzają to akta karne odtworzone w 2009 r.

Jeśli chodzi o proces cywilny, to w lipcu 1948 r. w zainicjowanej w 1947 r. sprawie z powództwa Skarbu Państwa o uznanie ww. aktów za nieważne nakazano wpi-



Fot. Jerzy Królikowski

sanie ostrzeżenia w KW, wymieniając wszystkie rzekome akty pełnomocnictw i akt sprzedaży z 1946 r. i zastrzeżono nieważność wszystkich dalszych aktów sporządzonych na ich podstawie. W dziale III wykazu księgi hipotecznej jest też wzmianka z wniosku Prokuraturii Generalnej o dokonanie w tej księdze wpisu zabezpieczenia o toczącym się procesie.

Uzględniając to wszystko, minister uznał, że przedwojenni właściciele nigdy nie udzielili jakichkolwiek pełnomocnictw Leszkowi W., który następnie udzielił pełnomocnictwa Leonowi K. Ci ostatni, a także notariusz zostali skazani prawomocnymi wyrokami karnymi, a spadkobiercy właścicieli nieruchomości nigdy nie potwierdzili żadnej z zawartych umów. Mimo że nie odnaleziono wyroku sądu cywilnego w sprawie o uznanie aktów za nieważne, powołując się na art. 58 § 1 kc, zgodnie z którym czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek (...), minister uznał, że zbycie (a wcześniej nabycie) ww. nieruchomości przez Leona K. – jako wynikające z czynu przestępnego – jest nieważne i nie wywołało skutku w posta-

ci przeniesienia prawa do nieruchomości w 1952 r. A w konsekwencji, że nieważne są kolejne akty notarialne, w tym akt z 2007 r., którym spółka nabyła roszczenia. Przywołał w tym zakresie art. 28 kpa i stwierdził, że spółka nie posiada interesu prawnego w sprawie, nie może zatem skutecznie żądać stwierdzenia nieważności decyzji dekretoowych dotyczących omawianej nieruchomości.

Skargę na decyzję organu złożyła spółka, zarzucając jej oprócz naruszenia szeregu przepisów prawa procesowego także naruszenie art. 28 kpa poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie braku interesu prawnego po stronie skarżącej, podczas gdy jest ona podmiotem legitymowanym do wszczęcia i uczestniczenia w prowadzonym postępowaniu, gdyż dysponuje interesem prawnym wynikającym z niepodważonych i obowiązujących w obrocie prawnym umów cywilnoprawnych sporządzonych w formie szczególnej. Spółka zarzuciła też naruszenie art. 1 ust. 1 kpa, tj. niedopuszczalne orzeczenie w sprawie nienależącej do właściwości organów administracji poprzez samodzielne (z pominięciem sądu powszechnego) ustalenie na podstawie art. 58 kc w zw. z art. 189 kpc nieważ-

ności czynności prawnej sporządzonej w formie aktu notarialnego w 1946 r.

Moim zdaniem

Główną podstawę umorzenia postępowania zainicjowanego wnioskiem spółki stanowił brak substratu przedmiotu, odnośnie do którego zgłoszono żądanie stwierdzenia nieważności, tj. orzeczenia z 1952 r., na mocy którego Skarb Państwa został wpisany do księgi hipotecznej jako właściciel jednej z czterech słynnych kamienic warszawskich należących przed wojną do jednej rodziny. Wniosek w sprawie złożono w trybie nadzwyczajnym weryfikacji decyzji administracyjnych w grudniu 2008 r. w stosunku do orzeczenia z 1952 r., a więc w stosunku do orzeczenia wydanego ponad pół wieku wcześniej. Sprawa miała charakter precedensowy. W aktach administracyjnych, w aktach archiwalnych ani w aktach księgi hipotecznej nie zachowały się żadne dokumenty (ani nawet kopie) związane w wydaniem ww. orzeczeń, ani też same wnioski inicjujące postępowanie w tym zakresie. Przy czym minister zdołał ustalić, że wnioski dekretoowe o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości zostały złożone co najmniej przez dwa podmioty (Leona K. i osobę, której sprzedał on częściowo swoje prawa niebawem po opuszczeniu zakładu karnego).

Rozpoznając wniosek, mimo dołożenia wszelkich starań, organ administracji nie dysponował zatem treścią orzeczeń, co do których miał wydać w trybie nadzwyczajnym merytoryczne rozstrzygnięcie. Dopiero podczas rozprawy sądowej najsłynniejszy obecnie pełnomocnik „dekretoowy” złożył do akt kopię faksu spornego orzeczenia z 1952 r. (z oznaczeniem numeru strony „22”) i wniósł o uznanie jej za dowód w sprawie. Dowód z tego „dokumentu” został dopuszczony i oceniony zgodnie z art. 106 § 5 ppsa, tj. na podstawie przepisów postępowania dowodowego zawartych w kpc, w tym w szczególności art. 233 § 1 kpc. Uznano, że kserokopia faksu nie ma charakteru dokumentu urzędowego w rozumieniu kpc. A tylko takie dowody mogą być przedmiotem ewentualnego rozpatrzenia przez sąd administracyjny, które mają albo charakter urzędowy (tzn. zostały sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej) i inne organy państwowe w ich zakresie działania – art. 244 § 1 kpc.), albo charakter prywatny (tj. zawierają oświadczenie osoby, która je podpisała – art. 245 kpc).



Ponieważ ani orzekający w sprawie minister, ani sąd, ani inne powołane do tego organy czy instytucje archiwalne nie dysponowały oryginałem orzeczenia z 1952 r. lub jego odpisem, a także jakkolwiek dokumentacją bezpośrednio związaną z ww. orzeczeniami, a przy tym uwzględniając całokształt okoliczności sprawy, nie uznano kopii faksu za dokument, tj. wiarygodny i korzystający z domniemania prawdziwości dowód w sprawie.

Naturalną konsekwencją uznania, że wobec braku jakiejkolwiek dokumentacji postępowanie nie mogło być kontynuowane (to jest zresztą dyskusyjne), co do zasady bezprzedmiotowe były rozważania na temat legitymacji procesowej spółki. W tym aspekcie sprawa również miała charakter precedensowy. Wniosek o stwierdzenie nieważności złożono ponad pół wieku od daty wydania orzeczenia. Prawo administracyjne, gdy chodzi o przesłankę określoną w art. 156 § 1 pkt 2 kpa, nie przewiduje żadnego terminu przedawnienia... Odnosnie do niekonstytucyjności tego rodzaju rozwiązania, a raczej braku jakiejkolwiek regulacji w tym zakresie, wyrokiem zakresowym z 12 maja 2015 r. [sygn. P 46/13] Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „art. 156 § 2 kpa w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącem naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

W tej sprawie nie chodziło o dopuszczalność stwierdzenia nieważności orzeczenia czy decyzji administracyjnej po upływie ponad 50 lat (w tym zakresie zastosowanie znalazłby zresztą art. 158 kpa), lecz o kwestię dopuszczalności badania w trybie administracyjnym legitymacji procesowej strony w sytuacji, gdy co do zasady podstawą negatywnej bądź pozytywnej weryfikacji w tym zakresie jest ocena skuteczności czynności cywilnoprawnej. Problematyka, jaka zaistniała na tle sprawy, wiąże się z rozbieżnościami występującymi na gruncie całego systemu norm prawnych. W sprawie mamy bowiem do czynienia z zawartą w I połowie XX wieku w formie aktu notarialnego umową przenoszącą własność nieruchomości dokonaną na podstawie sfałszowanego pełnomocnictwa. Okoliczność ta jest bezsporna i została stwierdzona prawomocnym wyrokiem karnym skazującym w 1948 r. Leona K. na kary pozbawienia wolności, które zostały wykonane, a przy tym – co nie budzi żadnych wątpliwości – w dacie

orzekania przez organy administracji nastąpiło już zatarcie skazania.

Zatarcie skazania, co oczywiście, nie konwaliduje nieważności dokonanej w wyniku przestępstwa czynności prawnej, ale ustalenie jej bezwzględnej nieważności, choćby przesłankowo, nie oznacza wprost, iż zawarta ponad pół wieku później, tj. w 2007 r., umowa przeniesienia praw do nieruchomości na będącą wnioskodawcą spółkę jest bezwzględnie nieważna. Jeżeli sprzedawca nie jest właścicielem, umowa sprzedaży nie jest nieważna w rozumieniu art. 58 § 1 kc, lecz jedynie bezskuteczna [por. wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 7 maja 2004 r., I CK 638/2003, LexPolonica nr 2794846]. Ani o jej nieważności, ani o bezskuteczności (a także każdej poprzedniej umowie przenoszącej prawa do spornej nieruchomości) organy administracji nie są władne skutecznie orzekać w postępowaniu administracyjnym. Sprawy o stwierdzenie nieważności umów cywilnoprawnych bądź o stwierdzenie ich bezskuteczności należą do kognicji sądów powszechnych.

Oczywiście jest także, że zarówno jeśli chodzi o umowę z 1946 r., jak i późniejsze umowy przenoszące prawa do ww. nieruchomości (z 1952 r. czy z 2005 r., a więc wszystkie następujące po sobie i tworzące cały ciąg umów przenoszących prawa i roszczenia do ww. nieruchomości), to według przepisów prawa cywilnego nastąpiło już przedawnienie wszelkich związanych z nimi roszczeń (wynikające z art. 223 § 1 kc wyłączenie przedawnienia dotyczy tylko roszczeń windykacyjnych i negatywnych i nie ma zastosowania w stanie faktycznym sprawy). Ponadto wpisana aktualnie do działu II księgi wieczystej jako obecny właściciel nieruchomości gmina nie ma interesu prawnego w zakresie możliwości skutecznego domagania się stwierdzenia nieważności czy też bezskuteczności opisanych w stanie faktycznym sprawy umów cywilnoprawnych przenoszących prawa do omawianej nieruchomości (bo jest wpisana w KW i jest właścicielem).

W racając zatem do kwestii systemowych, jakie uwypukliły się na tle tej sprawy, trzeba podkreślić, że jeśli chodzi o leżący u podstaw nabycia praw do omawianej nieruchomości czyn przestępny, to jego karalność już dawno uległa przedawnieniu, samo zaś skazanie uległo zatartciu i co do zasady nie wolno się na nie powoływać (choć niedawno SN uznał, że jeżeli interes publiczny przemawia za powołaniem się na zatarte skazanie, to nie narusza to dóbr osobistych skazanego; Leon K. zresztą nie żyje). Gdy

chodzi z kolei o terminy prawa cywilnego warunkujące skuteczne dochodzenie roszczeń, niewątpliwie w dacie orzekania upłynęły już ponad siedmiokrotnie (licząc od 1946 r.). Tyłko prawo administracyjne nie przewiduje żadnego ograniczenia, jeśli chodzi o formułowanie zarzutów w zakresie rażącego naruszenia prawa określonego w art. 156 § 1 pkt 2 kpa, i owa rozbieżność systemowa na gruncie tej sprawy przybiera spektakularną formę.

Aby można było skutecznie podważyć legitymację procesową skupującej roszczenia spółki (oraz prawa jej poprzedników prawnych), zasadne byłoby zainicjowanie (przez uprawniony do tego podmiot) stosownego procesu przed sądem powszechnym, ale – jak wskazano – wszelkie roszczenia w tym zakresie uległy już przedawnieniu. Mecenas N. miał zatem rację, podnosząc, że co do zasady organ administracji nie ma kompetencji do badania legalności umów cywilnoprawnych. Nie można jednak podzielić zarzutów, że minister z przekroczeniem definicji sprawy administracyjnej orzekał w sprawie nie należącej do jego kompetencji, gdyż decyzja o umorzeniu postępowania nie zawiera rozstrzygnięcia o omawianych umowach cywilnoprawnych. I jakkolwiek organy administracji istotnie nie mają podstaw do orzekania o ważności czy skuteczności umów notarialnych, to jednak mają obowiązek wszechstronnego zbadania sprawy, podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego, a przy tym winny to czynić z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Stąd organ z urzędu musi badać nie tylko zasadność żądania, ale nade wszystko, tzn. w pierwszej kolejności, czy podmiot formułujący wniosek jest do tego uprawniony, a także czy jego interes jest w tym wypadku słuszny.

Ta historia wydaje się prosta. Obyczajowo oczywista, ale z prawnego punktu widzenia dość trudna, bo oderwana od kwestii systemowych. Być może pozwoli Państwu spojrzeć na problematykę reprzywatyzacyjną z punktu widzenia zaniechań ustawodawcy. Nie każdy nabywca roszczeń kupił je od kryminalisty. Przepisy nie przewidują ograniczeń w cedowaniu praw do gruntów warszawskich. Choć od wyroku TK z 12 maja 2015 r. mija właśnie półtora roku, to właściwej regulacji nie ma do dziś...

Magdalena Durzyńska
sędzia WSA w Warszawie (I Wyzd.),
doktor nauk prawnych, pracowała
w Departamencie Katastru GUGiK

Sygnatura I SA/Wa 2318/15