

Uchwała z dnia 5 sierpnia 2004 r., III CZP 39/04

Sędzia SN Antoni Górski (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Jan Górowski

Sędzia SN Zbigniew Strus

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Krzysztofa W., Marii W., Urszuli P., Krzysztofa S. i Anny P.-M. przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie M. o ustalenie, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 5 sierpnia 2004 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Krakowie postanowieniem z dnia 21 kwietnia 2004 r.:

„Czy po wejściu w życie ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz.U. Nr 6, poz. 39) dopuszczalna jest droga sądowa w sprawach o ustalenie (art. 189 k.p.c.), że powód bądź jego poprzednik prawny pozostawili poza obecnymi granicami państwa nieruchomość, do której przysługiwało im prawo własności;

a w razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie:

czy osoba dysponująca dokumentami, o jakich mowa w art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r.(....) ma interes prawny w uzyskaniu orzeczenia ustalającego, że poza obecnymi granicami państwa pozostawiła nieruchomość, do której jej samej bądź poprzednikowi przysługiwało prawo własności?"

podjął uchwałę:

Po wejściu w życie ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39), dopuszczalna jest droga sądowa o ustalenie, że powód bądź jego poprzednicy prawni pozostawili poza obecnymi granicami państwa

nieruchomość, do której przysługiwało im prawo własności;

odmówił podjęcia uchwały w pozostałym zakresie.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 30 maja 2003 r. Sąd Okręgowy w Krakowie ustalił, że Filipina P. w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiła na terenach nie wchodzących obecnie do obszaru Polski nieruchomość, stanowiącą działkę przy ul. Ż. nr 5 we Lwowie o powierzchni 75 a, z nasadzeniami w postaci drzew owocowych i krzewów, zabudowaną budynkiem mieszkalnym dwupiętrowym, murowanym, podpiwniczonym, o trzech mieszkaniach – każde o powierzchni ponad 150 m².

Rozpoznając apelację pozwanego Skarbu Państwa od tego orzeczenia, Sąd Apelacyjny powziął wątpliwość, czy w zmienionym stanie prawnym, związanym z wejściem w życie ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39 – dalej: „ustawa z 2003 r.”), dopuszczalna jest droga sądowa do rozpoznawania roszczenia powodów. Dalsza wątpliwość Sądu wyraża się w pytaniu, czy w razie pozytywnego przesądzenia kwestii dopuszczalności drogi sądowej, osoba dysponująca dokumentami, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy, ma interes prawny w uzyskaniu orzeczenia sądowego ustalającego, że ona sama lub jej poprzednicy prawni pozostawili poza obecnymi granicami państwa nieruchomość, do której przysługiwało im prawo własności. Sąd Apelacyjny przedstawił te zagadnienia prawne do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu na podstawie art. 390 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Okręgowy wyrokował w niniejszej sprawie w dniu 30 maja 2003 r., a więc jeszcze w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z 2003 r., apelacja zaś od tego orzeczenia ma być rozpoznana już pod rządem tej ustawy. W tej sytuacji powstaje kwestia wstępna, czy Sąd Apelacyjny mógł wystąpić z zagadnieniem prawnym dotyczącym ustawy z 2003 r., czy też powinien rozpoznać apelację według dotychczasowego stanu prawnego. Wobec braku w ustawie przepisu intertemporalnego, odnoszącego się do postępowań sądowych, problem ten należy rozstrzygnąć w zgodzie z podstawową regułą dotyczącą

obowiązania ustawy procesowej, jaką jest zasada bezpośredniego stosowania przepisów nowej ustawy. Kwestię dopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie na etapie postępowania apelacyjnego trzeba zatem oceniać w świetle przepisów ustawy z 2003 r., a zwłaszcza jej art. 5. Zgodnie z ustępem pierwszym tego artykułu, prawo do zaliczenia wartości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego potwierdza w drodze decyzji właściwy wojewoda. W ustępie drugim, w dwóch punktach, wymieniono zamkniętą listę środków dowodowych, na podstawie których potwierdzenie to może nastąpić. Środki dowodowe o znaczeniu zasadniczym wyszczególniono w punkcie pierwszym. Są nimi urzędowy opis mienia lub zaświadczenie odszkodowawcze wydane przez byłego Państwowy Urząd Repatriacyjny albo inne dokumenty urzędowe, w tym sądowe. W punkcie drugim wskazano dowody o wyraźnie subsydiarnym charakterze, gdyż uwzględnia się je tylko „w razie braku dokumentów, o których mowa w pkt 1”.

Rozważając na tle tej regulacji ustawowej problem dopuszczalności drogi sądowej, trzeba przypomnieć ogólną zasadę, że badanie tej kwestii powinno iść w dwóch kierunkach: pozytywnym, przez rozstrzygnięcie, czy dana sprawa jest sprawą cywilną w znaczeniu materialnym albo formalnym, czyli tak jak to ujmują art. 1 k.p.c., oraz negatywnym, przez ustalenie, czy nie ma przepisu szczególnego, który wyłączałby dopuszczalność drogi sądowej w sprawie, która ze swej istoty jest sprawą cywilną (art. 2 § 3 k.p.c.). Nie ulega wątpliwości, że spór o to czy powodowi lub jego poprzednikowi prawnemu przysługiwało prawo własności do nieruchomości pozostawionej w związku z wojną poza obecnymi granicami państwa, jest sporem cywilnoprawnym, jak bowiem wykazał Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 17 grudnia 1987 r., III CZP 68/87, mającej moc zasady prawnej (OSNCP 1988, nr 6, poz. 74), w sprawie takiej chodzi nie tylko o przesądzenie samego faktu pozostawienia mienia poza obecnym obszarem państwa polskiego, lecz również o ustalenie, że w stosunku do tego mienia służyło powodowi (jego poprzednikom) prawo własności.

Wątpliwości Sądu Apelacyjnego dotyczą negatywnej przesłanki ustalania dopuszczalności drogi sądowej i koncentrują się na zagadnieniu, czy art. 5 ustawy z 2003 r. nie należy do tych przepisów szczególnych, które wyłączają drogę sądową z rozpoznania sprawy ze swej istoty cywilnej, przekazując ją do postępowania administracyjnego. Wprawdzie brzmienie tego przepisu nie upoważnia do wyprowadzenia takiego wniosku, ale Sąd Apelacyjny zwraca uwagę, że zawiera on

istotne ograniczenia dowodowe w postępowaniu administracyjnym o potwierdzenie prawa do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego. W tym kontekście, gdyby dopuścić możliwość dochodzenia na drodze sądowej ustalenia, że powodowi lub jemu poprzednikowi prawnemu przysługiwało prawo własności do pozostawionej za granicą nieruchomości, to – zdaniem Sądu – te ograniczenia dowodowe stałyby się iluzoryczne, gdyż nie obowiązywałyby w postępowaniu cywilnym. W postępowaniu tym powód mógłby bowiem wykazywać tytuł do pozostawionego mienia wszelkimi dowodami, w tym także wymienionymi w art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy, które mogą być przecież przeprowadzone i samodzielnie ocenione przez organ prowadzący postępowanie administracyjne.

Mozna więc powiedzieć, że obawy Sądu Apelacyjnego dotyczą z jednej strony możliwości swoistego obchodzenia prawa w drodze procesu cywilnego (ściśle biorąc, obchodzeniem ograniczeń dowodowych przewidzianych w art. 5 ustawy z 2003 r. dla postępowania administracyjnego), z drugiej zaś niebezpieczeństwa wchodzenia przez sądy w kompetencje przyznane ustawowo organowi administracyjnemu.

Mimo doniosłości tych obaw, nie mogą one przesądzić wyłączenia drogi sądowej do rozpoznawania spraw o ustalenie prawa własności do nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami państwa polskiego. Przede wszystkim należy podkreślić, że art. 2 k.p.c. posługuje się konstrukcją ustawowego domniemania drogi sądowej do rozpoznawania sprawy cywilnej; przekazanie takiej sprawy do właściwości innych organów musi zatem być wyraźne. W przypadku ustawy z 2003 r. wymóg ewentualnego jasnego sformułowania o wyłączeniu drogi sądowej jest dodatkowo usprawiedliwiony tym, że w przeszłości, w związku ze zmieniającymi się uregulowaniami prawnymi dotyczącymi uprawnienia do zaliczania na poczet opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntu lub ceny sprzedaży położonych na nim budynków wartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami państwa, kwestia dopuszczalności drogi sądowej pozostawała sporna, a w orzecznictwie rozwiązywano ją w różny sposób.

Na tle ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (jedn. tekst: Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159) i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie zaliczenia wartości mienia pozostawionego za granicą na pokrycie opłat z tytułu użytkowania wieczystego

terenu i ceny stojących na nim budynków (Dz.U. Nr 13, poz. 118) Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 5 września 1972 r., III CZP 80/71 (OSPika 1973, nr 9, poz. 181) oraz w postanowieniu z dnia 16 lutego 1977 r., III CRN 3/77 (OSNCP 1977, nr 11, poz. 220) przyjął, że droga sądowa do żądania ustalenia pozostawienia za granicą nieruchomości jest niedopuszczalna. Ten pogląd prawny podtrzymany został także po wejściu ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.) oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zaliczania wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków (Dz.U. Nr 47, poz. 244). Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 grudnia 1985 r., II CZ 143/85 (OSNCP 1986, nr 11, poz. 180) przyjął, że także pod rządem nowych uregulowań prawnych droga sądowa w tych sprawach jest wyłączona, gdyż przekazano je na drogę postępowania administracyjnego.

Przełom w tej kwestii w stanie prawnym i w orzecznictwie nastąpił po wydaniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 1987 r., P 1/87 (OTK 1987, poz. 1), w którym stwierdzono, że § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 1985 r. jest niezgodny z art. 88 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i z art. 75 k.p.a., ponieważ wprowadza w postępowaniu administracyjnym ograniczenia dowodowe, nieprzewidziane w przepisach ustawowych. W konsekwencji tego orzeczenia dokonano nowelizacji § 5 rozporządzenia, usuwając z jego treści dotychczasowe ograniczenia dowodowe, co oznaczało, że zainteresowani mogli wykazywać w postępowaniu administracyjnym fakt pozostawienia mienia za granicą za pomocą wszystkich środków dowodowych wymienionych w art. 75 k.p.a. W związku z tym Sąd Najwyższy w powołanej uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 17 grudnia 1987 r. uznał dotychczasowe orzecznictwo w tej kwestii za nieaktualne i opowiedział się za dopuszczalnością drogi sądowej w omawianych sprawach. Uchwała ta wytyczyła kierunek orzecznictwa zarówno pod rządami ustawy i rozporządzenia z 1985 r., jak i ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży

nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tej nieruchomości (Dz.U. Nr 9, poz. 32 ze zm.).

Z treści uzasadnienia rządowego projektu ustawy z 2003 r. wynika, że ustawodawca miał świadomość kontrowersji dotyczącej drogi sądowej. W uzasadnieniu tym powołano się na wszystkie poprzednie regulacje prawne dotyczące możliwości zaliczania wartości mienia pozostawionego za granicą na poczet nabywanego prawa wieczystego użytkowania nieruchomości lub stojących na niej budynków oraz na treść uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 1991 r., III CZP 84/90 (OSNCP 1991, nr 8-9, poz. 97), w której m.in. potwierdzony został kierunek wykładni prawa uznającej dopuszczalność powództwa o ustalenie pozostawienia mienia nieruchomego na terenach nie wchodzących w skład obecnego terytorium Państwa. W tej sytuacji brak w treści ustawy wyraźnego postanowienia o wyłączeniu drogi sądowej w tych sprawach, uzasadnia przyjęcie poglądu, że ustawodawca nie zdecydował się na zmianę dotychczasowego stanu rzeczy i przekazanie ich do właściwości organów administracyjnych. Nie należy wyciągać wniosku o dokonaniu takiej zmiany z faktu wprowadzenia w art. 5 ustawy ograniczeń dowodowych w postępowaniu administracyjnym, Wniosek taki oznaczałby bowiem swoiste wotum nieufności w stosunku do sądów, gdyż w istocie opierałby się na ukrytym, niedopuszczalnym założeniu, że sądy, nie będąc związane ograniczeniami dowodowymi przewidzianymi dla postępowania administracyjnego, orzekałyby w tych sprawach w sposób przesadnie liberalny, z niekorzyścią dla interesów Skarbu Państwa. Dodatkowo należy podkreślić, że pozwany w tych sprawach Skarb Państwa dysponuje wszelkimi środkami dostępnymi w kontradyktoryjnym procesie, niezbędnymi dla ochrony tych interesów, w tym uprawnieniem do kwestionowania prawidłowości dokonanej oceny dowodów. Przy okazji warto zwrócić uwagę, że wprawdzie ograniczenia dowodowe zawarte w art. 5 ustawy nie odnoszą się do sądów, ale stanowić powinny dla nich impuls do szczególnie wnikliwej i krytycznej oceny przeprowadzonych dowodów, zwłaszcza – ze względu na upływ czasu – jeśli chodzi o korzystanie z osobowych źródeł dowodowych.

Powyższe rozważania uzasadniają udzielenie pozytywnej odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność drogi sądowej w kategorii sporów takich, jak sprawa niniejsza. Oznacza to, że przez użyte w art. 5 ust 2 pkt. 1 ustawy z 2003 r.

określenie „dokument sądowy” należy rozumieć także wyrok sądowy, wydany w sprawie o ustalenie po wejściu w życie tej ustawy.

Nie da się natomiast sformułować ogólnej odpowiedzi na objęte rozpoznawanym zagadnieniem prawnym pytanie w części dotyczącej interesu prawnego. Nie ulega wątpliwości, że istnienie tego interesu jest merytoryczną przesłanką powództwa o ustalenie z art. 189 k.p.c. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się na ogół zgodnie, że interes ten istnieje wówczas, gdy powód z usprawiedliwionych przyczyn znajduje się w niepewnej sytuacji prawnej albo kiedy jego sfera prawna jest zagrożona lub naruszona, a on nie ma innych środków jej ochrony (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2002 r., II CKN 833/00, z dnia 15 grudnia 2000 r., IV CKN 205/00, z dnia 8 maja 2000 r., V CKN 29/00 oraz z dnia 27 stycznia 2004 r., II CK 387/02, nie publ.). Istnienie interesu prawnego w powyższym rozumieniu – w stopniu pozwalającym na wniesienie powództwa o ustalenie – podlega ocenie w każdej sprawie na podstawie jej konkretnych okoliczności faktycznych.

Nie można wykluczyć, że w takiej sprawie jak niniejsza, podstawą do negatywnej oceny przez sąd będzie ustalenie, że powód dysponuje dowodami, które w sposób dostateczny dokumentują zarówno fakt pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa i przysługujące do niej prawo własności, sprawy o ustalenie nie można bowiem traktować jako sposobu na zdobycie dodatkowego dowodu, mogącego „na wszelki wypadek” przydać się w postępowaniu administracyjnym. Oddalenia powództwa w takim przypadku, z przyczyny braku interesu powoda w wystąpieniu z pozwem o ustalenie, nie można przy tym postrzegać jako niedopuszczalnego wkraczania przez sąd w ocenę dowodów w postępowaniu administracyjnym; organ administracyjny zachowuje w tym zakresie pełną autonomię. W razie zaś uznania w postępowaniu administracyjnym, że przedstawione przez zainteresowanego dowody nie są wystarczające do uzyskania potwierdzenia o pozostawieniu mienia za granicą i wydania z tej przyczyny decyzji odmownej, powód będzie mógł ponownie wystąpić z pozwem o ustalenie. Jak bowiem trafnie przyjmuje się w doktrynie, oddalenie powództwa o ustalenie z przyczyny braku interesu prawnego nie wyklucza ponownego, skutecznego jego wytoczenia, jeżeli interes powoda powstanie później. Przestrzeganie tych ogólnych reguł, dotyczących sprawy o ustalenie, powinno wystarczyć sądowi do dokonania oceny, czy w konkretnej sprawie zachodzi

podstawowa przesłanka z art. 189 k.p.c. do uwzględnienia powództwa. Nie ma zatem potrzeby rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy problemu, powstałego na skutek przyjęcia przez Sąd Apelacyjny jedynie hipotetycznego założenia, czy w sytuacji, w której powód dysponuje dostatecznymi dowodami z art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy z 2003 r., ma on interes prawny do wytoczenia niniejszej sprawy o ustalenie. Dlatego w tym zakresie odmówiono podjęcia uchwały (art. 61 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.).

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak wyżej (art. 390 k.p.c.).

