

## **Uchwała z dnia 17 stycznia 2002 r., III CZP 79/01**

*Sędzia SN Henryk Pietrkowski (przewodniczący, sprawozdawca)*

*Sędzia SN Hubert Wrzeszcz*

*Sędzia SN Mirosława Wysocka*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Jadwigi K. i Krystyny G. przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi Miasta S. o ustalenie, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 17 stycznia 2002 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku postanowieniem z dnia 7 listopada 2001 r.:

„Czy dopuszczalna jest droga sądowa o ustalenie (art. 189 k.p.c.) stanu realizacji uprawnień, o których mowa w art. 212 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.)”?

podjął uchwałę:

**Dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o ustalenie wartości niewykorzystanego ekwiwalentu za mienie pozostawione za granicą (art. 212 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.), gdy roszczenie to oparte jest na twierdzeniu, że w umowie sprzedaży nieruchomości i oddania gruntu w wieczyste użytkowanie cena nabytego mienia określona została niezgodnie z treścią wcześniej wydanej decyzji administracyjnej.**

### **Uzasadnienie**

Powódki, w celu zrealizowania uprawnień przewidzianych w art. 212 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm. – dalej "u.g.n."), domagały się na podstawie art. 189 k.p.c. ustalenia wartości niewykorzystanego mienia, pozostawionego poza granicami kraju przez ich rodziców. Według dokonanych ustaleń, w umowie z dnia 26 marca

1977 r., zawartej w formie aktu notarialnego, na podstawie której rodzice powódek nabyli od Skarbu Państwa własność lokalu oraz prawo użytkowania wieczystego gruntu, cena nabytej nieruchomości jest wyższa od ustalonej we wcześniejszej decyzji administracyjnej. Oznacza to, że wartość ekwiwalentu, o którym mowa w art. 212 ust. 2 u.g.n., pozostałego do wykorzystania przez powódki jako spadkobierczynie ich rodziców, jest zaniżona.

Sąd Okręgowy, uznając tę okoliczność za usprawiedliwiającą istnienie po stronie powódek interesu prawnego, wyrokiem z dnia 8 listopada 2000 r. uwzględnił powództwo i ustalił, że powódki, na podstawie umowy z dnia 26 marca 1977 r., otrzymały tytułem rekompensaty za nieruchomości pozostawione za granicą mienie wartości 78 704 zł sprzed denominacji.

Sąd Apelacyjny, rozpoznając sprawę na skutek apelacji wniesionej przez pozwaną Skarb Państwa, powziął wątpliwości, które stanowiły podstawę przytoczonego na wstępie uchwały zagadnienia prawnego, przedstawionego Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z uzasadnienia przedstawionego zagadnienia prawnego wynika, że wątpliwości Sądu Apelacyjnego co do dopuszczalności drogi sądowej w rozpoznawanej sprawie zrodziły się na tle analizy przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie cen sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości (Dz.U. Nr 9, poz. 32 – dalej "rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r."), wydanego na podstawie art. 212 ust. 1 u.g.n. Zgodnie z tymi przepisami, potwierdzenie posiadania uprawnienia przewidzianego w art. 212 ust. 1 i 2 u.g.n., polegającego na zaliczeniu wartości mienia pozostawionego poza granicami kraju na poczet opłat za użytkowanie wieczyste gruntu lub na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości, a także potwierdzenie stanu realizacji tych uprawnień, następuje w drodze wydania zaświadczenia przez starostę powiatowego. Wobec tego, że wydanie zaświadczenia następuje w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadniony jest – zdaniem Sądu Apelacyjnego – wniosek, że ustalenie zakresu realizacji uprawnień z art. 212 ust. 1 i 2 u.g.n., pomimo że mają charakter cywilnoprawny, przekazane zostało na drogę postępowania

administracyjnego. Sąd Apelacyjny uczynił jednak zastrzeżenie, które mogłoby przemawiać za dopuszczalnością drogi sądowej, stwierdzając, że skoro wydanie zaświadczenia nie jest aktem stosowania prawa materialnego (ma jedynie moc dowodu w postępowaniu administracyjnym), to nie może zmieniać zakresu praw i obowiązków osoby, której dotyczy, co w konsekwencji nie może prowadzić do wyłączenia drogi sądowej w zakresie spraw, które ze swej natury do tej drogi należą.

Odnosząc się do wątpliwości powziętych przez Sąd Apelacyjny przede wszystkim stwierdzić należy, że przedmiotem procesu w niniejszej sprawie nie jest roszczenie o ustalenie stanu realizacji uprawnień, o których mowa w art. 212 ust. 1 i 2 u.g.n. Ponadto Sąd Apelacyjny, przedstawiając zagadnienie prawne, powołał się na tekst rozporządzenia w brzmieniu obowiązującym do dnia 14 września 2001 r. W dniu 15 września 2001 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości (Dz.U. Nr 90, poz. 999 – dalej "rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2001 r."). Zgodnie z przepisami znowelizowanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r., starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej stwierdza wartość pozostawionych nieruchomości w drodze decyzji, która powinna m.in. wskazywać osobę uprawnioną oraz zawierać informację o dotychczasowym stanie realizacji uprawnień wynikających z art. 212 ust. 1 i 2 u.g.n. (por. § 4 i § 5). Dodać należy, że przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2001 r. stosuje się do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jego wejścia w życie, przy czym wydane na podstawie dotychczasowych przepisów zaświadczenia potwierdzające posiadanie uprawnień, o których mowa w art. 212 u.g.n., stanowią podstawę nabycia nieruchomości na zasadach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 1998 r., w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2001 r. (por. § 2 ust. 1 i 2).

W świetle powyższych uregulowań za nieaktualne uznać należało zastrzeżenia Sądu Apelacyjnego dotyczące formy aktu potwierdzającego uprawnienia określone w art. 212 ust. 1 i 2 u.g.n. oraz ustalającego stan realizacji tych uprawnień.

Z przytoczonych unormowań wynika, że do rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym w formie decyzji przekazane zostało nie tylko ustalenie wartości nieruchomości pozostawionych za granicą (§ 5 ust. 1 i ust. 2 pkt 3), lecz również ustalenie stanu realizacji uprawnień określonych w art. 212 ust. 1 i 2 ustawy (§ 5 ust. 2 pkt 4). Oznacza to, że w omawianym zakresie nastąpiło wyłączenie drogi sądowej. Brak drogi sądowej w omawianym zakresie – zważywszy na poddanie tych spraw jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego – nie pozbawia osoby zainteresowanej prawa do sądu, zagwarantowanego w Konstytucji (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 1997 r., I CKN 370/97, OSNC 1998, nr 7-8, poz. 116).

Gdyby przyjąć założenie, że decyzja starosty wydana na podstawie § 5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 1998 r. rodzi skutki w sferze prawa cywilnego oraz że przedmiotem procesu jest istotnie roszczenie określone w przedstawionym zagadnieniu prawnym, rozważenia wymagałaby kwestia, czy wyłączenie drogi sądowej w zakresie wyżej wskazanym nie narusza prawa do sądu. Pytanie takie staje się aktualne w świetle najnowszego orzecznictwa Sądu Najwyższego, zapoczątkowanego postanowieniami z dnia 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97 (OSNC 1999, nr 1, poz. 6) oraz z dnia 10 marca 1999 r., II CKN 340/98 (OSNC 1999, nr 9, poz. 161), w których stanowisko co do znaczenia art. 1 i 2 k.p.c. uległo istotnej zmianie w tym sensie, że pojęcie "sprawy cywilnej" (art. 1 k.p.c.) rozumiane jest szeroko (podobnie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000, SK 12/99, OTK Zbiór Urzędowy 2000, nr 5, poz. 143).

W orzeczeniach tych, wydanych w sprawach, w których chodziło o skutki działań władczych administracji publicznej, trafnie podkreślono, że sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 k.p.c. są nie tylko sprawy ze stosunków cywilnoprawnych w rozumieniu art. 1 k.c. Działaniem lub zaniechaniem, którego skutki mogą być rozpoznawane na drodze sądowej jest – oprócz zdarzeń cywilnoprawnych regulowanych w kodeksie cywilnym, takich jak czynność prawna czy też czyn niedozwolony – także akt administracyjny wywołujący skutki w zakresie prawa cywilnego.

Rozważenie tej kwestii nie jest konieczne w celu rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego. W rozpoznawanej sprawie nie chodzi bowiem o skutki działań władczych administracji publicznej i brak bezpośredniego związku pomiędzy roszczeniem powódek a wydanym zaświadczeniem, które jako

podstawa stwierdzenia wartości pozostawionych za granicą nieruchomości oraz ustalenia stanu realizacji uprawnień do wykorzystania ekwiwalentu za mienie pozostawione za granicą ma moc decyzji administracyjnej (§ 2 rozporządzenia z dnia 21 sierpnia 2001 r.).

Powódki, żądając ustalenia wartości niewykorzystanego ekwiwalentu, przysługującego za mienie pozostawione za granicą, zmierzały do wykazania, że zagrożone zostało ich prawo (uprawnienie) do wykorzystania ekwiwalentu w pełnym zakresie. Zdarzeniem powodującym ten stan zagrożenia (niepewności) jest – według twierdzeń powódek – umowa, w której cena nabytej od Skarbu Państwa nieruchomości, zaliczana na poczet wspomnianego ekwiwalentu, nie odpowiada cenie ustalonej we wcześniejszej decyzji administracyjnej. Powódki wywodzą więc swe żądanie ze stosunku cywilnoprawnego, co oznacza, że sprawa ma charakter sprawy cywilnej i należy do drogi sądowej.

Uznając, że zmiana zakresu odpowiedzi w stosunku do przedstawionego zagadnienia prawnego nie jest wyłączona, należało jej treść przystosować do stanu faktycznego sprawy oraz charakteru zgłoszonego roszczenia i stwierdzić, że dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o ustalenie wartości niewykorzystanego ekwiwalentu za mienie pozostawione za granicą (art. 212 ust. 2 u.g.n.), gdy roszczenie to oparte jest na twierdzeniu, że w umowie sprzedaży nieruchomości i oddania gruntu w wieczyste użytkowanie cena nabytego mienia określona została niezgodnie z treścią wcześniej wydanej decyzji administracyjnej.

Taka ocena, oczywiście, nie przesądza o zasadności zgłoszonego powództwa. Kwestie związane z jego merytoryczną oceną, a więc dotyczące interesu prawnego, stanowiącego przesłankę powództwa opartego na podstawie art. 189 k.p.c. oraz dopuszczalności ewentualnego podważania w niniejszym procesie za pomocą dowodów osobowych ceny sprzedaży nieruchomości określonej w akcie notarialnym (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20 października 1966 r., III CZP 83/66, OSNCP 1967, nr 7-8, poz. 119), pozostają poza zakresem rozważań niezbędnych do rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 390 k.p.c., rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale.

