

Uchwała z dnia 21 stycznia 2003 r., III CZP 77/02

Sędzia SN Jacek Gudowski (przewodniczący)

Sędzia SN Jan Górowski (sprawozdawca)

Sędzia SN Marek Sychowicz

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Ireny N. przeciwko Gminie Miasta K. i K. Przedsiębiorstwu Geodezyjnemu, sp. z o.o. w K. o wydanie nieruchomości, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 21 stycznia 2003 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Krakowie postanowieniem z dnia 20 września 2002 r.:

"Czy dopuszczalne jest w procesie o wydanie nieruchomości samodzielne ustalanie przez sąd cywilny – jako przesłanki rozstrzygnięcia – faktu nabycia przez gminę prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę publiczną w sytuacji, gdy nie została wydana decyzja, o jakiej mowa w art. 73 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133 poz. 872) ?"

podjął uchwałę:

W sprawie o wydanie nieruchomości zajętej pod drogę publiczną niedopuszczalne jest ustalenie przez sąd nabycia własności tej nieruchomości na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).

Uzasadnienie

Zagadnienie prawne zostało przedstawione przez Sąd Okręgowy w Krakowie, rozpoznający apelację powódki od oddalającego powództwo wyroku Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze w Krakowie, i dotyczy dopuszczalności dokonania przez sąd powszechny w procesie windykacyjnym ustalenia, czy na

podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872, ze zm. – dalej: „ustawa”) nastąpiło nabycie z mocy prawa własności nieruchomości przez gminę w sytuacji, gdy nie została wydana na podstawie art. 73 ust. 3 ustawy decyzja wojewody stwierdzająca takie nabycie.

Sąd pierwszej instancji podniósł, że pozwane Krakowskie Przedsiębiorstwo Geodezyjne nie ma legitymacji biernej, albowiem nie jest posiadaczem nieruchomości zajętej pod modernizację ulicy U. w K., przeprowadzonej w okresie od dnia 8 lipca 1998 r. do dnia 12 grudnia 1998 r. Wyraził też zapatrywanie, że ponieważ sporna część działki została zajęta pod drogę, to zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy, powódka utraciła prawo własności i nie może domagać się jej wydania, lecz jedynie odszkodowania. Sąd Okręgowy natomiast wskazał, że skoro przewidziane w art. 73 ust. 1 ustawy przesłanki przejęcia na własność, z mocy samego prawa, z dniem 1 stycznia 1999 r. zajętego gruntu pod drogę publiczną za odszkodowaniem, zostały spełnione, a decyzja o nabyciu go przez gminę nie została wydana, to w procesie o jego wydanie sąd ma obowiązek wziąć pod uwagę tę zmianę stanu prawnego, gdyż podstawą orzeczenia jest stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy (art. 316 k.p.c.).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kwestia objęta zagadnieniem prawnym była już rozważana w judykaturze. W wyroku z dnia 16 maja 2002 r. (IV CKN 1071/00, nie publ.) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że ostateczna decyzja wojewody, stwierdzająca nabycie z mocy prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę publiczną przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, na podstawie art. 73 ust. 1 i 3 ustawy, stanowi wyłączny dowód tego nabycia, w związku z czym nie jest dopuszczalne ustalenie nabycia prawa własności przez sąd jako przesłanki rozstrzygnięcia w toczącym się procesie. (...)

Trzeba zauważyć, że rozstrzygnięcie, czy pozwana gmina nabyła prawo własności nieruchomości na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy, czy też do nabycia takiego nie doszło, niewątpliwie ma znaczenie dla merytorycznej oceny zasadności powództwa. Kwestia ta ma więc charakter prejudycjalny dla rozstrzygnięcia sprawy.

Należy podzielić wyrażony w literaturze pogląd, że sprawa o stwierdzenie nabycia z mocy prawa własności nieruchomości za odszkodowaniem na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy ma ze swej istoty (w sensie materialnym) charakter cywilny i

byłaby rozpoznawana przez sąd powszechny, gdyby nie regulacja zawarta w art. 73 ust. 3 ustawy. Przez wprowadzenie unormowania zawartego w art. 73 ust. 1 ustawy, w sposób generalny i jednolity dostosowano stan prawny nieruchomości zajętych pod drogi publiczne do istniejącego na nich stanu faktycznego (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK Zbiór Urzędowy 2000, nr 2, poz. 60). W obecnym stanie prawnym, po zmianie art. 73 ust. 3 ustawy – ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497), postępowanie administracyjne w tej sprawie wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, w związku z czym decyzja wojewody może być wydana na wniosek każdego podmiotu, który w wystarczającym stopniu udokumentuje swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu nabycia z mocy prawa gruntu zajętego pod drogę publiczną przed dniem 1 stycznia 1999 r. Decyzja wojewody wydawana na podstawie art. 73 ust. 3 ustawy ma charakter deklaratoryjny. Nie zmienia ona istniejącego stanu prawnego, a jedynie potwierdza stan wynikający z przepisów ustawy, który nastąpił *ex lege*. Decyzja ta podlega kontroli przez Naczelny Sąd Administracyjny po wyczerpaniu administracyjnego toku instancji.

Należy również podzielić pogląd, że sąd powszechny jest związany decyzją konstytutywną, a decyzją deklaratoryjną tylko wtedy, jeżeli została wydana w sprawie administracyjnej w znaczeniu materialnym, tj. wynikającej z zakresu prawa administracyjnego. Nie ma natomiast takiego związania ostateczną decyzją administracyjną o charakterze deklaratoryjnym, wydaną w sprawie – w ujęciu materialnym – cywilnej, lecz z mocy przepisu szczególnego przekazanej do właściwości organu administracyjnego, a więc nie można zaakceptować poglądu, że decyzja wydana na podstawie art. 73 ust. 3 ustawy mogłaby stanowić w procesie cywilnym wyłączny dowód nabycia własności takiej nieruchomości z mocy prawa przez Skarb Państwa lub gminę. Jego aprobatą stanowiłaby zwrot w kierunku legalnej oceny dowodów, obcej polskiej procedurze cywilnej.

Z tego względu należało rozważyć, czy w omawianym przepisie nie został unormowany przypadek określany niekiedy w doktrynie jako niedopuszczalność drogi sądowej we fragmencie sprawy cywilnej (co do części powództwa). Stan taki polega na tym, że pomimo przynależności danej sprawy do drogi sądowej, droga ta jest – w części istotnej dla orzeczenia o całości żądania – niedopuszczalna. Dlatego

należało ustalić właściwe znaczenie uregulowania zawartego w art. 73 ust. 3 ustawy. Jego ścisła wykładnia językowa mogłaby wprawdzie sugerować, że decyzja wojewody stwierdzająca nabycie w drodze postępowania administracyjnego własności zajętej pod drogę publiczną nieruchomości stanowi jedynie podstawę do ujawnienia tego prawa w księdze wieczystej, nie można jej jednakże uznać za trafną, gdyż prowadziłaby do wyników niemożliwych do zaakceptowania w praktyce (*argumentum ad absurdum*). Skoro bowiem sąd nie jest związany w postępowaniu cywilnym ostateczną deklaratoryjną decyzją administracyjną rozstrzygającą sprawę w ujęciu materialnym cywilną, to konsekwentnie należy przyjąć, że przedłożenie jako dowodu takiej decyzji wydanej na podstawie art. 73 ust. 3 ustawy nie przesądzałoby wyniku nie tylko procesu windykacyjnego, ale każdego innego. Domniemanie wynikające z art. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r., Nr 124, poz. 1361 ze zm.) jest domniemaniem wzruszalnym i może być obalone przez przeprowadzenie dowodu przeciwnego, nie tylko w procesie o uzgodnienie stanu prawnego ujawnianego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, ale także w innym postępowaniu, jako przesłanka rozstrzygnięcia (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 1960 r., 3 CR 328/60, OSPiKA 1961, nr 6, poz. 162).

Z kolei, gdy sąd powszechny ocenia kwestię prejudycjalną przekazaną do kompetencji organu administracji samodzielnie, dokonana przez niego ocena zamieszczona jest zawsze tylko w uzasadnieniu orzeczenia i tym samym – jako nie objęta powagą rzeczy osądzonej – nie może wywoływać pozaprosesowych skutków prawnych bezpośrednio, a co za tym idzie, w zasadzie nie wiąże organów administracji.

W rezultacie, wykładnia językowa art. 73 ust. 3 ustawy musiałaby prowadzić do nie dającego się zaakceptować konkurowania odmiennych rozstrzygnięć sądu oraz organu administracji co do istnienia przesłanek nabycia z mocy prawa własności nieruchomości na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy. Poza tym art. 73 ust. 3 ustawy może być odczytany i w ten sposób, że ustalenie nabycia własności przez Skarb Państwa lub właściwą jednostkę samorządu terytorialnego własności nieruchomości na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy następuje wyłącznie na podstawie decyzji wojewody i dlatego tylko ten tytuł – a nie orzeczenie sądu – może być podstawą do ujawnienia prawa własności w księdze wieczystej.

Wychodząc z założeń wykładni systemowej i funkcjonalnej należy więc dojść do wniosku, że w art. 73 ust. 3 ustawy ustawodawca przyznał wyłączną kompetencję wojewodzie do stwierdzenia nabycia prawa własności na podstawie z art. 73 ust. 1 ustawy. Samodzielne ustalenie przez sąd faktu tego nabycia jest niedopuszczalne, gdyż ze względu na art. 73 ust 3 ustawy, zastrzegający w tym zakresie kompetencję organu administracyjnego, zachodzi niedopuszczalność drogi sądowej we fragmencie sprawy cywilnej. W sprawie o wydanie nieruchomości zajętej pod drogę publiczną niedopuszczalne jest zatem ustalenie przez sąd nabycia własności tej nieruchomości na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy.

Tak więc, pomimo przynależności sprawy o wydanie nieruchomości do drogi sądowej, jest ona w tym przypadku – w części istotnej dla całości żądania – niedopuszczalna (por. np. uzasadnienie uchwały Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 29 października 1958 r., 1 CO 19/58, OSN 1960, nr 1, poz. 1).

Stan taki nie uzasadnia odrzucenia pozwu, lecz może być podstawą do zawieszenia postępowania na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 i § 2 k.p.c. ze względu na *praeiudicium* do czasu wydania przez wojewodę stosownej decyzji na podstawie art. 73 ust. 3 ustawy (por. np. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 1960 r., 3 CO 24/59, OSN 1961, nr 1, poz. 22 i z dnia 18 lipca 1972 r., III CZP 44/72, OSNCP 1972, nr 12, poz. 216).

Przyjęcie odmiennej wykładni prowadziłyby do zakwestionowania celowości stanowienia przez ustawodawcę kompetencji organu administracji w sprawach ze swej istoty o charakterze cywilnym (art. 2 § 3 k.p.c.), mogących stanowić zagadnienie prejudycjalne w postępowaniu cywilnym. Założenie rozdzielności kompetencji sądów powszechnych i organów administracji w tym przypadku służy uniknięciu dokonywania sprzecznej oceny tej samej kwestii przez różne organy państwowe i mnożenia zbędnych postępowań.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale (art. 390 k.p.c.).