

UCHWAŁA

Dnia 21 grudnia 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Zbigniew Strus (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Antoni Górski

Protokolant Iwona Budzik

w sprawie z powództwa Parafii Ewangelicko - Augsburskiej [...] przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście, zastępowanemu przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa i Miastu Ł.

o przywrócenie własności,

po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym

w dniu 21 grudnia 2006 r.,

zagadnienia prawnego przedstawionego

przez Sąd Apelacyjny

postanowieniem z dnia 27 września 2006 r., sygn. akt [...],:

" 1) Czy wydanie w trakcie procesu ostatecznej decyzji, o której mowa w art. 60 ust. 3 ustawy z 13 października 1998 r. - przepisy wprowadzające ustawę reformującą administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) stanowi przeszkodę do uwzględnienia na podstawie art. 40 - 45 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko - Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 73, poz. 323 ze zm.) roszczenia o przywrócenie własności nieruchomości przejętych na rzecz państwowych jednostek organizacyjnych ?;

2) czy przepis art. 40 ust. 1 pkt 4 w/w ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko - Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej odnosi się także do faktycznego przejęcia przez państwowe jednostki organizacyjne bez tytułu prawnego nieruchomości w stosunku do której wydane zostało później na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1

dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. Nr 13, poz. 87 ze zm.) postanowienia o nabyciu własności przez zasiedzenie ?"

podjął uchwałę:

Własność nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. Nr 13, poz. 87 ze zm.), a następnie - przez jednostkę samorządu terytorialnego, na podstawie art. 60 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), nie podlega przywróceniu kościelnej osobie prawnej na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko - Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 73, poz. 323 ze zm.).

Uzasadnienie

Zagadnienie prawne przedstawione przez Sąd Apelacyjny, wyłoniło się w sprawie z powództwa Parafii Ewangelicko-Augsburskiej o przywrócenie własności zabudowanej nieruchomości położonej w Ł., o pow. gruntu 998 m² - dla której prowadzona jest księga wieczysta nr [...] Sądu Rejonowego w Ł. Kościół Ewangelicko-Augsburski w Rzeczypospolitej Polskiej domagał się wpięty przywrócenia własności w postępowaniu regulacyjnym, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, a powództwo złożył w sądzie po zawiadomieniu, iż zespół orzekający nie uzgodnił orzeczenia (art. 45 ust.1).

Sąd Okręgowy oddalił powództwo, ponieważ ustalił, że nieruchomość z dnia 31 grudnia 1955 r. przeszła na własność Skarbu Państwa wskutek przemilczenia, stwierdzonego postanowieniem Sądu Rejonowego z 14 października 1971 r. wydanym na podstawie art. 34 dekretu z dnia 8 marca 1946 r o majątkach opuszczonych i poniemieckich. W toku rozpoznawania sprawy sąd ustalił, że przedmiotowa nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa stwierdzoną tym postanowieniem, z dnia 1 stycznia 1999 r. stała się z mocy prawa własnością Miasta Ł. na prawach powiatu. Podstawę decyzji Wojewody stwierdzającej nabycie własności stanowiły przepisy art. 60 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r - przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133 poz. 872 z późn. zmianami). Sąd Okręgowy nie dopatrywał się podstawy prawnej, uzasadniającej przywrócenie własności - utraconej z innych przyczyn od wymienionych w art. 40 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozpoznając apelację strony powodowej, Sąd Apelacyjny uznał za istotną okoliczność, pominiętą w analizie prawnej sądu pierwszej instancji, dotyczącą wydania przez Wojewodę (w trakcie procesu o przywrócenie własności), wymienionej wyżej decyzji stwierdzającej nabycie nieruchomości z mocy prawa przez Miasto Ł., wskazując przy tym, że art. 40 ust. 4 ustawy o stosunku Państwa

do Kościoła Ewangelicko - Augsburskiego chroni prawa nabyte przez niepaństwowe osoby trzecie przed skutkami przywrócenia własności. Sąd drugiej instancji zwrócił również uwagę na treść art. 42 tej ustawy włączającego w zakres postępowania regulacyjnego tylko nieruchomości przekazane gminom na podstawie ustaw przywracających samorząd terytorialny.

Dalsze wątpliwości Sądu Apelacyjnego budzi art. 40 ust. 1 pkt 4 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko -Augsburskiego w zakresie pojęcia "ustawodawstwa konwalidującego przejęcie". Tryb przejęcia zastosowany do nieruchomości przedmiotowej nie odpowiada temu przepisowi, rozumianemu zgodnie z wykładnią dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 24 czerwca 1992 r W 11/91 (OTK 1992/1/18). Ponadto postanowienie Sądu Powiatowego w Ł. będące aktem stosowania prawa a nie aktem jego stanowienia - nie zostało dotychczas wzruszone, choć w przekonaniu Sądu przedstawiającego zagadnienie prawne nie można wykluczyć rozszerzającej wykładni art. 40 ust. 1 pkt 4 i objęcie pojęciem "ustawodawstwa" również aktów stosowania prawa w praktyce sądów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozważania Sądu Apelacyjnego dotyczące decyzji Wojewody stwierdzającego nabycie własności przez Miasto Ł. na prawach powiatu, zgodnie z art. 60 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną nie wnoszą istotnych elementów dla przedstawionego zagadnienia, ze względu na art. 71 pkt 4 tej ustawy, stanowiący, że mienie nabyte na zasadach określonych w (tejże) ustawie, przez jednostki samorządu terytorialnego podlega przepisom dotyczącym postępowania regulacyjnego, o którym m.in. mowa w art. 40-45 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Ze względu na jednoznaczność tej regulacji, Sąd Najwyższy przyjmuje, iż wzmianka o nabyciu własności nieruchomości z mocy prawa przez Miasto - jednostkę samorządu terytorialnego, precyzuje jedynie obecny stan prawny nieruchomości, a istota wątpliwości zawarta została w punkcie 2. postanowienia przedstawionego na podstawie art. 390 § 1 k.p.c.

Dotyczą one obydwu wyrażzeń znajdujących się w art. 40 ust. 1 pkt 4, tj. *przejęcia we władanie państwowych jednostek organizacyjnych bez tytułu prawnego oraz późniejszego ustawodawstwa konwalidującego to przejęcie.*

Przejęcie we władanie jest jednym z najpowszechniejszych pojęć prawa i postępowania cywilnego, a także innych gałęzi prawa określających faktyczny stosunek podmiotu do rzeczy i akcentujących celowe niejednokrotnie pomijanie uprawnień tego podmiotu do przedmiotu władztwa. Dlatego sformułowanie "przejęcie we władanie" nieruchomości nie determinuje jeszcze braku uprawnień państwowej jednostki organizacyjnej (do władania), lecz zatrzymuje ocenę na okolicznościach faktycznych. W omawianym przepisie aspekt prawny został jednak określony przez użycie zwrotu "bez tytułu prawnego". Dlatego pierwsze z wyjaśnianych pojęć oznacza bezprawne objęcie nieruchomości przez (zapewne) funkcjonariuszy władzy publicznej niemających ku temu kompetencji. W taki sposób interpretował Trybunał Konstytucyjny pierworzór omawianego przepisu w uzasadnieniu wyroku w sprawie W. 11/91 pisząc: *Gdy chodzi o wykładnię art. 61 ust. 1 pkt 7 istotne znaczenie ma uzasadnienie projektu ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego przedstawione Sejmowi (Druk sejmowy Nr 500, s. 7), w którym stwierdza się, że w Polsce Ludowej miały miejsce wypadki faktycznego przejęcia nieruchomości na własność Państwa, nie mające podstawy prawnej w przepisach ustaw nacjonalizacyjnych.*

Drugie z analizowanych pojęć wprowadzone do art. 40 ust. 1 pkt 4, wiąże się logicznie z pierwszym. Państwo socjalistyczne definiując sprawiedliwość ideologicznie, jako wolę klasy panującej, starało się w późniejszym okresie nadać przez akty normatywne ważność swoim bezprawnym działaniom (konwalidować je). Przykłady takie przytoczył Sąd Apelacyjny, trafnie zauważając ich nieadekwatność do okoliczności rozpoznawanej sprawy. Zmiany ustrojowe skłoniły ustawodawcę najpierw w art. 61 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie w ustawach regulujących w podobny sposób sprawy majątkowe innych wyznań przyznać taki cel niektórym unormowań ustawowych. Działania te były zrozumiałe, skoro przez cały okres istnienia Polski Ludowej zmiany stanu prawnego nieruchomości

wymagały zgodności z ustawą, i w braku ustawodawstwa konwalidującego władanie nie niweczyło uprawnień windykacyjnych właściciela.

W związku z taką treścią normy wyrażonej w art. 40 ust. 1 pkt 4 wykluczyć należy podciągnięcie pod hipotezę tego przepisu wypadków przejęcia władania nieruchomości opuszczonych w zarząd państwowych jednostek organizacyjnych na podstawie przepisów dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich. Zgodnie z art. 12 ust. 2 dekretu majątki opuszczone miały być przekazane w zarząd właściwym ministerstwu lub organom samorządu terytorialnego. Za zgodą ministra majątki te mogły być ponadto oddawane w bezpośredni zarząd i użytkowanie instytucjom użyteczności publicznej, instytucjom spółdzielczym, społecznym, organizacjom kulturalnym i oświatowym oraz organizacjom pomocy dla grup ludności szczególnie prześladowanych przez Niemców. Organami upoważnionymi do nadzoru i oddawania w zarząd były utworzone w tym celu Okręgowe Urzędy Likwidacyjne.

Jak wyjaśniono w orzecznictwie, przepisy dekretu nie miały bezpośrednio charakteru nacjonalizacyjnego, a konieczność ustanawiania zarządu nieruchomości opuszczonych była i jest oczywista w świetle ogromu start ludzkich i zniszczeń materialnych spowodowanych bezpośrednio przez okupanta i wskutek działań wojennych. Jeżeli nieruchomość była opuszczona, działanie ówczesnych władz polegające na obejmowaniu jej w zarząd nie może być poczytane za pozbawione tytułu prawnego. Stan taki, zgodnie z art. 34 ust. 1 dekretu powodował, że Skarb Państwa i związki samorządu terytorialnego nabywały przez przedawnienie tytuł własności majątków opuszczonych, co do nieruchomości z upływem lat 10, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym wojna została ukończona. Trzeba jednak dodać, że stwierdzenie tego nabycia wymagało orzeczenia sądu.

Przejście prawa własności na omawianej podstawie nie może być traktowane jako konwalidacja dokonanego bezprawnie przejęcia we władanie w rozumieniu art. 40 ust. 1 pkt 4. Przepisy dekretu od chwili wydania przewidywały taki właśnie skutek nieodzyskania przez właściciela (posiadacza) władztwa nieruchomości opuszczonej. Pamiętać bowiem należy, że nabycie własności wskutek przemilczenia, o którym mowa, nie wymagało posiadania nieruchomości

opuszczonej przez państwo, a dokonywało się wskutek bezczynności dotychczasowego właściciela.

Tym samym w stanie faktycznym, przedstawionym w rozpoznawanej sprawie, nie ma zastosowania art. 40 ust. 1 pkt 4 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko - Augsburskiego.

Sugestie Sądu Apelacyjnego odnośnie do rozszerzenia pojęcia "ustawodawstwa konwalidującego" na akty stosowania prawa, jako następstwo ustawodawstwa nie mogą być uwzględnione. Zwrócić należy uwagę na przymiotnik "późniejsze" potwierdzający, iż w hipotezie tego (pkt 4) przepisu u podstaw tkwi bezprawne przejęcie we władanie, którym – jak wyjaśniono wyżej - nie było objęcie opuszczonej nieruchomości w zarząd.

Sąd Najwyższy dostrzega osobliwość rozpoznawanej sprawy, polegającej na tym, że władze strony powodowej występowały już w latach 40. ub. wieku, bezskutecznie, o zwrot posiadania nieruchomości, co powinno mieć wpływ na treść orzeczenia w sprawie o nabycie własności wskutek przemilczenia lub na celowość zawarcia ugody w postępowaniu przed Komisją Majątkową. Nie można jednak budować na takim twierdzeniu (nie podlegającym weryfikacji przez Sąd Najwyższy) wniosków dotyczących wykładni art. 40 ust. 1 pkt 4 w kierunku uznania prawomocnego orzeczenia b. sądu powiatowego za bezprawne. W porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej nie dopuszcza się nieważności orzeczeń sądowych z mocy prawa, a prawomocne orzeczenia, wydane nawet z rażącym jego naruszeniem, mogą być uchylane lub zmieniane tylko w ramach obowiązującego prawa. Art. 365 § 1 k.p.c. stanowi, że orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, dlatego niedopuszczalne byłoby w rozpoznawanej obecnie sprawie, dokonywanie oceny trafności postanowienia sądu stwierdzającego nabycie własności przez Skarb Państwa ze względu na sygnalizowane starania Kościoła Ewangelicko – Augsburskiego o przywrócenie posiadania nieruchomości.

Godzi się przy tym zauważyć, że w systemie postępowania cywilnego w okresie po wydaniu postanowienia z 1971 r. istniały nadzwyczajne środki wzruszania prawomocnych orzeczeń, jak rewizja nadzwyczajna, następnie przez pewien okres

kasacja wnoszona z urzędu (art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.96.43.189 ze zm.) oraz skarga o wznowienia postępowania. Uwagi powyższe nie mogą jednak wpłynąć na wykładnię przepisu, który budzi wątpliwości Sądu Apelacyjnego. Z tych względów SN podjął uchwałę na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., o treści przytoczonej wyżej.