

Sygn. akt I CSK 50/11

POSTANOWIENIE

Dnia 4 listopada 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Józef Frąckowiak (przewodniczący)

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (sprawozdawca)

SSA Agnieszka Piotrowska

w sprawie z powództwa J. O.

przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawie

z udziałem interwenienta ubocznego U. T.

o ustalenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 4 listopada 2011 r.,

skargi kasacyjnej powódki od postanowienia Sądu Apelacyjnego

z dnia 23 lipca 2010 r.,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza na rzecz interwenientki
ubocznej kwotę 3600 (trzy tysiące sześćset) złotych tytułem
zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy postanowieniem z dnia 26 marca 2010 r. oddalił wniosek interwenientki ubocznej U. T. o odrzucenie pozwu J. O., skierowanego przeciwko m. st. Warszawie, o ustalenie, że pozwany „nie jest uprawniony do zawarcia aktu notarialnego, ustanawiającego użytkowanie wieczyste nieruchomości położonej w W. przy ul. N.[...] na rzecz A. T., U. T. i M. T.". Zdaniem Sądu pierwszej instancji, okoliczności faktyczne przytoczone w pozwie dla uzasadnienia żądania wskazują, że sprawa jest sprawą ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, a powództwo należy do kategorii powództw przewidzianych w art. 189 k.p.c. Oznacza to, że stwierdzenie istnienia lub braku interesu prawnego może nastąpić dopiero na etapie merytorycznego rozpatrywania sprawy, a brak interesu prawnego spowoduje oddalenie powództwa z powodu jego bezzasadności, a nie odrzucenie pozwu z powodu jego niedopuszczalności.

Na skutek zażalenia interwenientki ubocznej U. T. Sąd Apelacyjny postanowieniem z dnia 23 lipca 2010 r. zmienił powyższe postanowienie w ten sposób, że odrzucił pozew w części obejmującej żądanie ustalenia, że „m. st. Warszawa nie jest uprawnione do zawarcia aktu notarialnego ustanawiającego użytkowanie wieczyste nieruchomości położonej w W. przy ul. N. [...] na rzecz A. T. U. T. i M. T.".

Z faktów przytoczonych w pozwie wynikało, że wskazane osoby w postępowaniu administracyjnym dotyczącym rozpoznania wniosku z art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r., nr 50, poz. 279 z późn. zm.) zostały potraktowane jako następcy prawni przedwojennych właścicieli nieruchomości objętej działaniem tego dekretu, zaś wniosek przeddekretowego właściciela został ostatecznie rozpoznany w ten sposób, iż Prezydent m. st. Warszawy orzekł o ustanowieniu na rzecz tych osób użytkowania wieczystego ułamkowej części nieruchomości. Powódka wywodzi, że decyzja o ustanowieniu wieczystego użytkowania jest wadliwa, ponieważ osoby te nie są następcami prawnymi przeddekretowych właścicieli nieruchomości. Żądanie ujęte w pozwie i objęte

zaskarżonym rozstrzygnięciem zostało skierowane wyłącznie przeciwko m. st. Warszawie i to nie tylko jako uczestnikowi obrotu cywilnoprawnego, po stronie którego istnieje obowiązek zawarcia umowy, ale również jako organowi, który w postępowaniu administracyjnym wydał kwestionowaną decyzję. W dacie wydania zaskarżonego postanowienia i do chwili obecnej nie zostały dokonane w sprawie przekształcenia podmiotowe po stronie pozwanej, tj. nie wezwano do udziału w sprawie w charakterze pozwanych M. T., U. T. i spadkobierców A. T. w osobach L. W., A. K. i R. C. Wniosek taki został zgłoszony w piśmie z dnia 26 marca 2010 r., w którym powódka nadto wniosła o ustalenie, że roszczenie odszkodowawcze z tytułu odmowy oddania gruntu we własność czasową nieruchomości położonej w W. przy ul N. [...] wywodzone przez M. T., U. T. i spadkobierców A. T. z umów przelewu praw do odszkodowania jest nieskuteczne, ponieważ umowy w ogóle nie zostały zawarte, bądź umowy te nie obejmowały praw do odszkodowania lub prawo do odszkodowania wygasło w dniu 2 lutego 1962 r. Mając na uwadze stan faktyczny oraz ukształtowanie podmiotowe po stronie pozwanej w dacie orzekania, Sąd Apelacyjny uznał, że żądanie, którego celem jest obezwładnienie skutków decyzji administracyjnej Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 27 grudnia 2007 r. Nr [...], zmienionej decyzją z dnia 3 czerwca 2008 r. Nr [...], wkracza w sferę zastrzeżoną do kompetencji organu administracji publicznej. Powódka nie uzyskała zmiany decyzji w postępowaniu administracyjnym, a jej prawidłowość podważa w powództwie o ustalenie. Sama forma powództwa o ustalenie nie jest wystarczająca dla otwarcia drogi sądowej. Sąd powszechny nie może orzec, że gmina nie ma prawa zawrzeć umowy, skoro obowiązek ten został na nią nałożony w postępowaniu administracyjnym. Sąd powszechny nie jest uprawniony do kontroli takiej decyzji. Stąd skarżąca ma rację twierdząc, że żądanie takie nie jest sprawą cywilną, gdyż nie zmierza do ustalenia żadnego stosunku prawnego między stronami tego procesu, a jego celem jest bezpośrednio zanegowanie prawidłowości decyzji administracyjnej, więc powództwo w takim przedstawionym powyżej kształcie skierowane przeciwko miastu stołecznemu Warszawie podlegało odrzuceniu na podstawie art. 199 § 1 k.p.c. Sąd drugiej instancji podniósł również, że jeżeli dojdzie np. do ustalenia bezskuteczności umów przelewu, czego dotyczy żądanie zgłoszone w piśmie procesowym z dnia 26 marca

2010 r., organ administracyjny w trybie przewidzianym w k.p.a. będzie mógł zmienić kwestionowaną przez powódkę decyzję.

Skargę kasacyjną od postanowienia Sądu Apelacyjnego wniosła powódka, zaskarżając je w całości i opierając skargę kasacyjną na obydwu podstawach uregulowanych w art. 398³ § 1 k.p.c.

W ramach pierwszej podstawy skargi kasacyjnej skarżąca zarzuciła naruszenie:

- a) art. 45 ust. 1 Konstytucji poprzez uniemożliwienie powódce rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd;
- b) art. 177 Konstytucji poprzez przyjęcie, że sprawa o ustalenie że „m.st. Warszawa nie jest uprawnione do zawarcia aktu notarialnego ustanawiającego użytkowanie wieczyste nieruchomości położonej w W. przy ul. N. [...] na rzecz A. T., U. T. i M. T.” jest ustawowo zastrzeżona dla właściwości innych sądów;
- c) art. 77 ust. 2 Konstytucji poprzez pozbawienie powódki możliwości dochodzenia naruszonych praw, także poprzez zapobieżenie ich naruszenia w przyszłości;
- d) art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn. zm.) poprzez pozbawienie powódki prawa sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd;
- e) art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych poprzez pozbawienie powódki możliwości dochodzenia naruszonych praw, także poprzez zapobieżenie ich naruszenia w przyszłości (Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167);
- f) art. 27 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez uznanie, że oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste jest czynnością administracyjną;

- g) art. 189 k.p.c. poprzez jego błędną wykładnię na skutek uznania, że sprawa o ustalenie nie jest sprawą z zakresu prawa cywilnego.

W ramach drugiej podstawy skargi kasacyjnej zarzuciła naruszenie

- a) art. 1 k.p.c. poprzez uznanie, że m.st. Warszawa, zawierając umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste na podstawie umowy notarialnej, jest podmiotem pełniącym funkcje z zakresu administracji publicznej;
- b) art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. poprzez uznanie, że zostały spełnione przesłanki do uznania, że droga sądowa jest niedopuszczalna w niniejszej sprawie;
- c) art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. poprzez nieodniesienie się przez sąd drugiej instancji w uzasadnieniu do wszystkich twierdzeń powódki, które przemawiały za uznaniem, że sprawa ma charakter sprawy cywilnej; zaakceptowanie uchybienia przez Sąd Okręgowy obowiązkowi wynikającemu z art. 195 § 2 k.p.c., t. j. niezawiadomienia o toczącym się postępowaniu wszystkich osób wskazanych przez powódkę w pozwie z dnia 26 lutego 2009 r., a których udział w sprawie jest konieczny; zaakceptowanie uchybienia przez sąd Okręgowy obowiązkowi wynikającemu z art. 195 § 2 k.p.c., t. j. niewzwania do udziału w sprawie w charakterze pozwanych wszystkich osób wskazanych przez powódkę w piśmie z dnia 26 marca 2010 r.

Wskazując na powyższe podstawy zaskarżenia skarżąca wniosła o zmianę zaskarżonego postanowienia, ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz o rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną interwenientka uboczna po stronie pozwanego U. T. wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej oraz o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasadniczą kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest dopuszczalność drogi sądowej w żądaniu ustalenia w drodze procesu, że m.st. Warszawa nie jest uprawnione do zawarcia umowy ustanowienia użytkowania wieczystego określonej w pozwie nieruchomości na rzecz określonych osób. Umowa ta nie została jeszcze zawarta, wniesienie powództwa ma zatem charakter niejako prewencyjny. Istnieje natomiast ostateczna decyzja administracyjna, wydana na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r., nr 50, poz. 279 z późn. zm.), o ustanowieniu użytkowania wieczystego na rzecz następców prawnych właściciela nieruchomości, która na podstawie tego dekretu przeszła na własność Skarbu Państwa. Żądanie skarżącej w istocie zatem zmierza do podważenia kompetencji organu administracyjnego do wydania takiej decyzji. Prowadzi to do konieczności rozważenia, czy tak sformułowane żądanie może być uznane za mieszczące się w pojęciu sprawy cywilnej, skoro takie właśnie sprawy należą do drogi sądowej. Konstrukcja sprawy cywilnej opiera się na kryterium materialnoprawnym i na kryterium formalnym. Pierwsze z nich dotyczy charakteru stosunku prawnego – sprawami cywilnymi są takie sprawy, w których ochrona prawna wynika z praw i obowiązków podmiotów o charakterze równorzędnym. Drugie kryterium wyraża się w przekazaniu określonych spraw, na mocy ustawy szczególnej, do zakresu działania sądów powszechnych, sprawami cywilnymi, rozpoznawanymi według przepisów k.p.c. mogą być zatem sprawy administracyjne, jeżeli zostały przekazane do rozpoznania sądom powszechnym. Pojęcie drogi sądowej należy rozumieć szeroko, w zasadzie prawie każde roszczenie procesowe, sformułowane jako żądanie zasądzenia, ustalenia czy ukształtowania stosunku prawnego, niezależnie od jego merytorycznej zasadności, może być zaliczone jako należące do drogi sądowej – pod warunkiem wszakże, że dotyczy podmiotów, których pozycja w ramach stosunku prawnego jest równorzędna. Takiej sytuacji w niniejszej sprawie nie ma. Wydając decyzję na podstawie przepisów powołanego dekretu m. st. Warszawa działa jako organ administracyjny i ma pozycję władczą, a nie równorzędną, w stosunku do podmiotów, których dotyczy. Podważenie takiej decyzji, a do tego właśnie zmierza powództwo o ustalenie, że m.st. Warszawa nie jest uprawnione do zawarcia aktu notarialnego (sformułowanie pozwu nie jest

zresztą poprawne, chodzi bowiem o zawarcie umowy w formie aktu notarialnego, a nie o zawarcie aktu notarialnego), może nastąpić w postępowaniu administracyjnym, nie zaś w postępowaniu przed sądem powszechnym i to nawet wówczas, jeżeli podstawą żądania jest twierdzenie, że spadkobiercami byłego właściciela nieruchomości są inne osoby, niż wymienione w decyzji. Trafnie zatem Sąd Apelacyjny uznał, że tak sformułowany pozew podlega odrzuceniu, bowiem roszczenie nie dotyczy sprawy cywilnej i nie należy w związku z tym do drogi sądowej.

Zupełnie bezpodstawne są zarzuty odnoszące się do rzekomego pozbawienia skarżącej prawa do sądu, naruszenia Konstytucji i międzynarodowych konwencji. Podważenie decyzji administracyjnej może bowiem nastąpić również w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym, tyle tylko, że przed sądem administracyjnym, a nie sądem powszechnym. Dla rozstrzygnięcia zasadności skargi kasacyjnej nie mają znaczenia pozostałe zarzuty procesowe, zwłaszcza, że nie wykazano, aby ich naruszenie miało wpływ na treść zaskarżonego postanowienia.

Wobec powyższego Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., o kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c.