

UCHWAŁA

Dnia 27 czerwca 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Anna Owczarek (przewodniczący)

SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)

SSN Agnieszka Piotrowska

k

w sprawie z wniosku Skarbu Państwa-Prezydenta Miasta Ł.
o założenie księgi wieczystej i wpis,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 27 czerwca 2013 r.,
zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Okręgowy w Ł.
postanowieniem z dnia 19 lutego 2013 r.,

"a) Czy przepis art. 713 Kodeksu Napoleona może stanowić samodzielną podstawę dokonania wpisu w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa?

b) Czy powołanie się we wniosku przez Skarb Państwa na prawo własności nieruchomości wynikające z przepisu art. 713 Kodeksu Napoleona, do którego to wniosku nie dołączono żadnych dokumentów to prawo własności wykazujących stanowi wystarczającą podstawę do dokonania obwieszczeń publicznych w trybie przepisu § 24 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów (Dz. U. Nr 102, poz. 1122 ze zm.)?"

podjął uchwałę:

1. Przepis art. 713 Kodeksu Cywilnego Napoleona może stanowić samodzielną podstawę dokonania wpisu w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa.

2. Powołanie się przez Skarb Państwa na prawo własności nieruchomości wynikające z art. 713 Kodeksu Cywilnego Napoleona we wniosku, do którego nie dołączono żadnych dokumentów wykazujących to prawo, stanowi wystarczającą podstawę do zarządzenia przez sąd obwieszczenia publicznego (§ 24 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów, Dz. U. Nr 102, poz. 1122 ze zm.).

Uzasadnienie

Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta Miasta Ł. jako Starostę Powiatowego wniósł o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości położonej w Ł. przy ul. W. [...] o powierzchni 973 m² stanowiącej działkę gruntu nr 217/4 oraz nieruchomości położonej w Ł. przy ul. J. o powierzchni 169 m² stanowiącej działkę gruntu nr 357/9 i wpisanie w dziale II nowej księgi Skarbu Państwa jako właściciela tych nieruchomości. Podkreślił, że Skarb Państwa nie posiada dokumentu stwierdzającego nabycie własności nieruchomości, z dołączonego do wniosku wypisu i wrysu z rejestru gruntów wynika, że właściciel tej nieruchomości nie jest ustalony, a teren jest „niehipotekowany”, zatem tytuł Skarbu Państwa do nieruchomości wynika z określonej w art. 713 Kodeksu Napoleona zasady domniemania własności państwowej do rzeczy, w stosunku do których nie istnieją jakiegokolwiek tytuły na rzecz innych osób i na wypadek, gdyby Sąd uznał, że prawo własności nieruchomości nie zostało dostatecznie wykazane, wniósł o zarządzie obwieszczenia publicznego. Do wniosku dołączył wypis i wrys z operatu ewidencji gruntów i budynków przeznaczony do dokonania wpisu w księdze wieczystej. Z treści wypisu wynika, że nieruchomość znajduje się we współwładaniu Miasta Ł. i Zespołu Szkół Specjalnych Nr [...] w Ł.

Sąd Rejonowy w Ł. postanowieniem dnia 18 września 2012 r. oddalił ten wniosek. Podkreślił, że art. 626⁸ § 2 k.p.c. ogranicza kognicję sądu wieczystoksięgowego do badania wniosku, dołączonych do wniosku dokumentów oraz treści księgi wieczystej. Wskazał, że przepis prawa może w wyjątkowych sytuacjach stanowić samoistną podstawę dokonania wpisu w księdze wieczystej. Zdaniem Sądu Rejonowego, jeżeli przepis prawa ma być podstawą wpisu, to powinien identyfikować nieruchomość, której stan prawny ma być ujawniony w księdze wieczystej. Nie można uznać, że art. 713 Kodeksu Napoleona wskazuje Skarb Państwa jako właściciela rzeczonych nieruchomości. Ponadto nie może mieć w sprawie zastosowania § 24 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów (Dz. U. Nr 102, poz. 1122).

Skarb Państwa wniósł apelację od tego postanowienia.

Sąd Okręgowy w Ł. przy rozpoznawaniu apelacji powziął wątpliwość wyrażoną w zagadnieniu prawnym przedstawionym do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Sąd Najwyższy dwukrotnie wypowiadał się w kwestii, której dotyczy pierwsze zagadnienie prawne. W postanowieniu z dnia 20 czerwca 2012 r., I CSK 220/12 (OSNC-ZD 2013 B, poz. 41) stwierdził, że Skarb Państwa składający wniosek o założenie księgi wieczystej i wpisanie jego prawa własności do nieruchomości na podstawie art. 713 Kodeksu Napoleona powinien wykazać, że w czasie obowiązywania tego przepisu dana nieruchomość była nieruchomością niemającą właściciela. W wyroku z dnia 20 września 2012 r., IV CSK 46/12 (niepubl.) uznał, nawiązując do wspomnianego postanowienia, że art. 713 Kodeksu Napoleona był źródłem nabycia przez państwo własności rzeczy ruchomych i nieruchomości, nieposiadających właściciela. W oparciu o art. 713 Kodeksu Napoleona państwo, z mocy samego prawa, stawało się właścicielem takich rzeczy, bez konieczności potwierdzenia tego faktu decyzją administracyjną lub jakimkolwiek innym dokumentem; wyrażał on domniemanie własności Skarbu Państwa rzeczy niczyich.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że w wyjątkowych sytuacjach podstawą wpisu może być sam przepis ustawy (por. uchwały z dnia 9 lipca 1993 r., III CZP 91/93, OSNC 1994, nr 2, poz. 29, z dnia 7 maja 2009 r., III CZP 15/09, OSNC 2010, nr 1, poz. 10 i z dnia 7 października 2009 r., III CZP 69/09, OSNC 2010, nr 4, poz. 53 oraz postanowienia z dnia 24 czerwca 1997 r., II CKN 216/97, OSNC 1998, nr 1, poz. 7 i z dnia 23 maja 2002 r., IV CKN 1092/00, OSNC 2003 nr 9, poz. 122). Ma to miejsce w sytuacji, w której nabycie własności nastąpiło z mocy samego prawa, a taki wypadek przewiduje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym (Dz. U. Nr 162, poz. 1575).

Przepis art. 713 Kodeksu cywilnego Napoleona (dalej: „k.c.Nap.”), zgodnie z którym „Dobra nie mające właściciela należą do państwa”, obowiązywał na części ziem polskich w okresie od dnia 1 maja 1808 r. do dnia 31 grudnia 1946 r., kiedy został uchylony przez art. III § 1 pkt 1 dekretu z dnia 11 października 1946 r. - Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. Nr 57, poz. 321 ze zm.).

Przez „dobra nie mające właściciela” należało rozumieć przede wszystkim dobra niczyje. Stosowanie tej formuły w odniesieniu do nieruchomości budzi jednak istotne wątpliwości, zarówno bowiem dawne prawo polskie, jak i współczesne nie znają pojęcia nieruchomości niczyjej. O ile własność ruchomej rzeczy niczyjej nabywa się przez jej objęcie w posiadanie samoistne (art. 181 k.c.), o tyle brak jest podobnej regulacji w odniesieniu do nieruchomości. Właściciel może wyzbyć się własności rzeczy ruchomej przez to, że w tym zamiarze rzecz porzuci (art. 180 k.c.). Właściciel nie może zaś „porzucić” nieruchomości, może natomiast podjąć negocjacje z właściwą gminą lub Skarbem Państwa zmierzające do zawarcia umowy przekazania nieruchomości (art. 902¹ i 902² k.c.), a właściciel będący państwową lub samorządową osobą prawną może zrzec się własności nieruchomości odpowiednio na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 1 u.g.n.).

W polskim prawie występuje pojęcie nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, które zresztą tylko potwierdza tezę, że każda nieruchomość musi mieć właściciela, choć nie zawsze musi on być znany. Pod tym pojęciem rozumie się mianowicie nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe (art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jedn. tekst: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; dalej: „u.g.n.”). Pojęcie to zostało wprowadzone przede wszystkim w związku z wywłaszczeniem nieruchomości (art. 113 ust. 5, art. 114 ust. 3, art. 115 ust. 5 i art. 118 ust. 1a u.g.n.), a także podziałem nieruchomości (art. 97a u.g.n.) i ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości (art. 124a u.g.n.).

Nieruchomość, której właściciel jest nieznan, może zatem być wywłaszczona, jeżeli będą spełnione przesłanki określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wywłaszczenie jest jednak dokonywane ze współczesnej perspektywy i oczywiście nie wyłącza możliwości nabycia przez Skarb Państwa własności nieruchomości wcześniej i w inny sposób, tj. w drodze zasiedzenia bądź *ex lege*, np. na podstawie art. 713 k.c.Nap.

Argumenty systemowe i funkcjonalne przemawiają za wykładnią, że art. 713 k.c.Nap. należy rozumieć szerzej, a więc nie tylko jako dotyczący nieruchomości niczyich, których zresztą w znaczeniu prawnym nie było i nie ma, ale jako odnoszący się również do sytuacji, w których właściciel nieruchomości jest nieznan. Taka wykładnia pozwala na uregulowanie stosunków własnościowych istniejących w czasie i na obszarze obowiązywania omawianego przepisu. Po pierwsze, art. 713 k.c.Nap. porządkuje stosunki prawne dotyczące nieruchomości, a wynikające ze zdarzeń, które nastąpiły przed wejściem w życie przepisu i wywoływały wątpliwości co do stanu prawnego w dniu jego wejścia w życie. Po drugie, przepis ten porządkuje stosunki prawne dotyczące nieruchomości i wynikające ze zdarzeń, które nastąpiły w czasie jego obowiązywania. Jest to o tyle istotne, że na obszarze obowiązywania Kodeksu cywilnego Napoleona toczyły się liczne działania wojenne (wojny napoleońskie, powstania narodowe, dwie wojny światowe). Z działaniami wojennymi wiążą się zniszczenia wojenne oraz zmiany polityczne, które mogą powodować faktyczne porzucanie nieruchomości przez dotychczasowych właścicieli i utrwalanie się takich stanów. Do tego dochodzą trudności związane z zebraniem odpowiedniej dokumentacji, która mogła ulec zniszczeniu. Tym samym dopuszczalne jest przyjęcie, że art. 713 k.c.Nap. stanowi podstawę nabycia własności nieruchomości również w przypadku, gdy nie da się ustalić jej właściciela. Taki pogląd jest zgodny z argumentami płynącymi z wykładni systemowej, a podobny kierunek rozwiązań został przyjęty m.in. w dekreście z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87 ze zm.).

Brak księgi wieczystej, jak w niniejszej sprawie, wyklucza możliwość zastosowania art. 10 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.; dalej: „u.k.w.h.”),

zaś ze względu na brak sporu w sprawie wyłączone jest wytoczenie innego powództwa (w szczególności o ustalenie – art. 189 k.p.c.). Z kolei ewentualny wniosek Skarbu Państwa o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie mógłby być oceniony jako złożony przez podmiot, który już jest właścicielem na podstawie art. 713 k.c.Nap.

2. W okolicznościach niniejszej sprawy wnioskodawca nie przedstawił żadnego dokumentu, z którego wynikałoby, że Skarb Państwa jest właścicielem nieruchomości. Powstaje w związku z tym pytanie, czy w takiej sytuacji możliwe jest zastosowanie § 24 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów (Dz. U. Nr 102, poz. 1122 ze zm.; dalej: „rozp. MS z 2001 r.”), który określa treść zarządzonego przez sąd obwieszczenia publicznego w przypadku, gdy zakładana jest księga wieczysta, a prawo własności tego, kto ma być wpisany, nie zostało dostatecznie wykazane.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 28 stycznia 2010 r., I CSK 222/09 (niepubl.) wskazał, że stosowanie tego przepisu w przypadku, gdy prawo własności zostało dostatecznie wykazane, jest bezprzedmiotowe, gdyż wówczas istnieje podstawa do dokonania wpisu bez potrzeby zarządzenia obwieszczenia publicznego. Podzielając ten pogląd, należy wskazać, że § 24 rozp. MS z 2001 r. nie stanowi wyjątku od przepisów dotyczących postępowania wieczystoksięgowego, w tym zwłaszcza art. 626⁸ k.p.c. ograniczającego kognicję sądu.

Postępowanie wieczystoksięgowe opiera się na założeniu, że sytuacje niemieszczące się w jego granicach mogą zostać rozpoznane w ramach innego postępowania, w szczególności wszczętego na podstawie 10 u.k.w.h. albo art. 189 k.p.c. Niniejsza sprawa wskazuje jednak na to, że nie jest to założenie ścisłe, mogą bowiem wystąpić sytuacje, które nie mieszczą się w granicach kognicji sądu wieczystoksięgowego, a jednocześnie nie ma możliwości zastosowania ani art. 10 u.k.w.h., ani art. 189 k.p.c. Wówczas sąd wieczystoksięgowy musi rozpoznać sprawę bez ograniczeń przewidzianych w art. 626² i 626⁸ k.p.c.

Przy interpretacji przepisów o postępowaniu wieczystoksięgowym należy uwzględnić argumenty wynikające z prawa materialnego. Przyjęcie skuteczności prawnorzeczowej art. 713 k.c.Nap. musi mieć konsekwencje w przyznaniu wnioskodawcy instrumentów prawnych służących ochronie jego praw właścicielskich. Niewątpliwie podstawowe znaczenie ma tu możliwość ujawnienia prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej. Zamknięcie tej możliwości oznaczałoby istotne naruszenie bezpieczeństwa prawnego właściciela, m.in. przez pozbawienie go ochrony przewidzianej w art. 5 u.k.w.h.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy rozstrzygnął zagadnienie prawne, jak w uchwale.