

Sygn. akt II Ca 301/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 czerwca 2013 roku

Sąd Okręgowy w Lublinie II Wydział Cywilny Odwoławczy w składzie
następującym:

Przewodniczący Sędzia Sądu Okręgowego Iwona Tchórzewska (spr.)

Sędziowie: Sędzia Sądu Okręgowego Anna Ścioch – Kozak

Sędzia Sądu Okręgowego Anna Podolska - Kojtych

Protokolant: starszy protokolant sądowy Emilia Trąbka

po rozpoznaniu w dniu 5 czerwca 2013 roku w Lublinie

na rozprawie

sprawy z powództwa K. J.

przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście (...) i Gminie S.

(...)

o ustalenie

na skutek apelacji wniesionej przez powoda od wyroku Sądu Rejonowego w

Łukowie z dnia 29 stycznia 2013 roku, sygn. akt I C 321/12

oddala apelację.

Sygn. akt II Ca 301/13

UZASADNIENIE

Powód K. J. w pozwie wniesionym w dniu 25 lipca 2012 roku przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście (...) i Gminie S. domagał się ustalenia, że:

1. Skarb Państwa nie nabył na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych własności części nieruchomości położonej w W., oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr (...), objętej księgą wieczystą Kw nr (...), w granicach od drogi gminnej nr (...) w kierunku wschodnim do granicy działki nr (...) z działką nr (...);
2. Gmina S. nie nabyła na podstawie decyzji Wojewody (...) nr G.IV.(...)(...) z dnia 16 lipca 1997 roku, wydanej na podstawie art. 5 ustawy z dnia 10 maja 1990 roku przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych własności części nieruchomości położonej w W., oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr (...), objętej księgą wieczystą Kw nr (...), w granicach od drogi gminnej nr (...) w kierunku wschodnim do granicy działki nr (...) z działką nr (...).

Wyrokiem z dnia 29 stycznia 2013 roku Sąd Rejonowy w Łukowie oddalił powództwo oraz zasądził od powoda K. J. na rzecz Skarbu Państwa - Starosty (...) kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Rejonowy wskazał na następujące ustalenia faktyczne i motywy swego rozstrzygnięcia.

Będąca przedmiotem sprawy nieruchomości położona w miejscowości W. stanowi działkę oznaczoną nr (...), o powierzchni 0,30 ha, objętą księgą wieczystą Kw nr (...). Tytuł własności tej nieruchomości przysługuje Gminie S.. W dniu 21 kwietnia 1997 roku Burmistrz Miasta i Gminy S. wydał zaświadczenie nr (...) potwierdzające, że m.in. działka nr (...) została zajęta pod drogę publiczną wybudowaną z udziałem czynu społecznego i istniejącą w dniu 1 października 1985 roku. Na tej podstawie Skarb Państwa został w dniu 8 maja 1997 roku wpisany do księgi wieczystej jako właściciel nieruchomości. Gmina S. nabyła własność przedmiotowej nieruchomości na podstawie decyzji Wojewody (...) z dnia 16 lipca 1997 roku G.IV. (...) (...)

Mając na względzie ustalone okoliczności stanu faktycznego sprawy, Sąd Rejonowy uznał powództwo za niezasadne.

Sąd zważył, że powództwo o ustalenie nieistnienia prawa jest uregulowane w art. 189 k.p.c., który stanowi, że powód może żądać ustalenia istnienia prawa lub stosunku prawnego jeżeli ma w tym interes prawny. Przepis ten dla uwzględnienia powództwa wymaga spełnienia dwojakiego rodzaju przesłanek: formalnej, która sprowadza się do ustalenia interesu prawnego w żądaniu i materialnej, która wymaga pozytywnego ustalenia materialnych podstaw żądania. Przesłanki te mają charakter kumulatywny, co oznacza, że stwierdzenie braku interesu prawnego w żądaniu ustalenia uzasadnia oddalenie powództwa a limine.

Interes prawny w rozumieniu art. 189 k.p.c. to istniejąca po stronie podmiotu dochodzącego ochrony potrzeba wprowadzenia jasności i pewności prawnej wyznaczonej konkretnym stosunkiem cywilnoprawnym, zagrożonej lub naruszonej już przez pozwanego. Musi to być sprecyzowana potrzeba prawna powoda, wymagająca zaspokojenia w ściśle określonym czasie, tj. co najmniej w dacie wyrokowania i w zasadzie w jedynej możliwej - w konkretnym przypadku - formie samoistnego, wyczerpującego się powagą rzeczy osądzonej orzeczenia ustalającego, a nie innego powództwa i wyroku. Z tego wynika, że z reguły po stronie osoby występującej z powództwem o ustalenie brak będzie interesu prawnego w sytuacji, gdy może ona w innej drodze, np. w procesie o świadczenie, o ukształtowanie prawa lub stosunku prawnego, a nawet w drodze orzeczenia o charakterze deklaratorywnym osiągnąć w pełni ochronę swoich praw.

W ocenie Sądu Rejonowego istnieją co najmniej trzy powody uzasadniające wniosek, że powód nie ma interesu prawnego w domaganiu się ustalenia zgodnie z żądaniem pozwu.

Po pierwsze, powód w żaden sposób nie wykazał swojego interesu prawnego w odniesieniu do jego tytułu do nieruchomości. Jak przyznała strona powodowa, aktualnie powód nie ma tytułu prawnego do spornego gruntu, chociaż jego zamiarem jest, by po zakończeniu postępowania w niniejszej sprawie wystąpić o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości. Natomiast interes prawny powoda musi być wykazany już w pozwie o ustalenie. Powód przede wszystkim powinien zatem dowieść, że istnieje taki stan, który - gdyby tylko powództwo zostało uwzględnione - doprowadziłby do nabycia przez niego własności. Powinien więc co najmniej zaoferować dowody na te okoliczności. Tymczasem okoliczności takie z pozwu nie wynikają.

Po drugie, zagadnienie ustalenia istnienia lub nieistnienia prawa ujawnionego w księdze wieczystej wymaga przede wszystkim zbadania czy powód żądający takiego ustalenia nie traci interesu prawnego z uwagi na możliwość dochodzenia usunięcia niezgodności pomiędzy stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej, a rzeczywistym stanem prawnym. K. J. nie ma jednak legitymacji do złożenia wniosku o wpis w księdze wieczystej, gdyż aktualnie nie należy do żadnej z kategorii osób legitymowanych czynnie w postępowaniu wieczystoksięgowym zgodnie z art. 626 § 5 k.p.c. Zatem nie przysługiwałaby mu także legitymacja czynna w sprawie o uzgodnienie księgi wieczystej. Uregulowanie stanu prawnego spornej nieruchomości w księdze wieczystej ma jednak istotne znaczenie dla oceny interesu prawnego powoda. Nawet bowiem, gdyby powód uzyskał rozstrzygnięcie zgodne z żądaniem zgłoszonym

w pozwie, to chcąc dochodzić swoich praw do nieruchomości musiałby doprowadzić do wpisu w księdze wieczystej odpowiadającego jego żądaniu. Wniosek o zmianę wpisu w dziale II nie zostałby jednak uwzględniony na podstawie wyroku żądanej treści, ponieważ podstawą wpisu do księgi aktualnego właściciela była decyzja Wojewody (...)nr G.IV.(...)(...)z dnia 16 lipca 1997 roku, a sam fakt ustalenia okoliczności faktycznych nieuzasadniających wydania decyzji takiej treści nie zmienia faktu, że decyzja nadal byłaby wiążąca. Powód powinien zatem najpierw wzruszyć decyzję administracyjną stanowiącą tytuł do nieruchomości aktualnego właściciela i dopiero później domagać się dla siebie pozytywnego tytułu w drodze postępowania o stwierdzenie zasiedzenia, czy o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości rolnej w trybie ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych.

Sąd Rejonowy ocenił także jako trafne stanowisko strony pozwanej, według której uwzględnienie powództwa oznaczałoby wzruszenie decyzji Wojewody (...) z dnia 16 lipca 1997 roku, którą Sąd jest związany, gdyż postępowanie cywilne nie może prowadzić do wzruszenia prawomocnej decyzji administracyjnej. Sąd podniósł, że nie ma istotnego znaczenia okoliczność, iż wydając decyzję Wojewoda (...) opierał się jedynie na stwierdzającym spełnienie przesłanek nabycia prawa własności przez Skarb Państwa zaświadczeniu, które nie miało charakteru decyzji administracyjnej. W postępowaniu dotyczącym stwierdzenia nieważności czy uchylecia decyzji badaniu podlegają bowiem także przesłanki materialne.

Wreszcie, zdaniem Sądu pierwszej instancji powód nie ma interesu prawnego w ustaleniu z tej przyczyny, że w istocie domaga się ustalenia nie prawa lecz faktu, skoro domaga się ustalenia, że pozwani nie nabyli określonego prawa. Do sfery prawnej należałoby ustalenie, że określonej osobie przysługuje albo nie przysługuje określone prawo, ewentualnie, że pomiędzy stronami istnieje albo nie istnieje stosunek prawny. W drodze powództwa z art. 189 k.p.c. nie można domagać się ustalenia faktu. Gdyby powód domagał się ustalenia, że pozwanym przysługuje albo nie przysługuje prawo własności opisanej w pozwie części gruntu, wówczas zachodziłyby podstawy do rozważenia tego zagadnienia z punktu widzenia dalszych przesłanek z art. 189 k.p.c.

Sąd podniósł, że stanowisko powoda nie znajduje potwierdzenia w orzecznictwie sądów administracyjnych. W szczególności wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 1995 r. wydany w sprawie II SA 217/94 (OSNA 1996/2/91) nie podważa powszechnie wyrażanego poglądu, zgodnie z którym wzruszenie decyzji administracyjnej powinno nastąpić w trybie postępowania przez organem właściwym w postępowaniu administracyjnym.

W konkluzji Sąd wskazał, że powód chcąc dochodzić zaspokojenia swojego interesu powinien najpierw uzyskać deklaracyjny tytuł do nieruchomości, następnie wzruszyć decyzję Wojewody (...), a w ostatniej kolejności, legitymując się tytułem dotyczącym stanu przed 1 października 1985 roku, wystąpić o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

Jako podstawę rozstrzygnięcia o kosztach procesu Sąd pierwszej instancji powołał przepis art. 98 § 1 k.p.c.

Apelację od powyższego wyroku Sądu Rejonowego w Łukowie wniósł powód K. J., zaskarżając to orzeczenie w całości i zarzucając:

1. naruszenie art. 189 k.p.c. poprzez niezasadne przyjęcie, że powód nie ma interesu prawnego, co skutkowało zaniechaniem dalszego prowadzenia postępowania i nierozpoznaniem istoty sprawy;
2. naruszenie art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych poprzez zaniechanie jego zastosowania.

W oparciu o powyższe zarzuty apelujący wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania odwoławczego.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Apelacja podlega oddaleniu, aczkolwiek nie wszystkie podniesione w niej argumenty są bezzasadne.

Zdaniem Sądu Okręgowego niewłaściwie Sąd Rejonowy uznał, że sformułowane w pozwie żądanie dotyczy sfery faktu, co nie podlega ustaleniu w drodze powództwa przewidzianego w art. 189 k.p.c. Żądanie dotyczy ustalenia, że podmioty występujące po stronie pozwanej nie nabyły prawa własności, a zatem odnosi się do nieistnienia prawa.

Powyższe pozostaje jednak bez wpływu na prawidłowość zaskarżonego wyroku.

Sąd Okręgowy przyjmuje za własne ustalenia Sądu pierwszej instancji co do okoliczności stanu faktycznego sprawy, bezspornego przy tym między stronami.

W świetle tych okoliczności zarzuty naruszenia art. 189 k.p.c. oraz art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych są niezasadne.

Bezspornie powód nie legitymuje się jakimkolwiek tytułem prawnym do nieruchomości uzyskanym w postępowaniu przeprowadzonym we właściwym trybie. Nie ma zatem interesu prawnego w ustaleniu zgodnie z żądaniem zgłoszonym w pozwie. Natomiast interes prawny w żądaniu ustalenia istnienia lub nieistnienia prawa lub stosunku prawnego jest podstawową materialnoprawną przesłanką zasadności przewidzianego w art. 189 k.p.c. powództwa o ustalenie. Powództwo może być bowiem uwzględnione tylko wówczas, gdy przesłanka ta jest spełniona. Z kolei niewykazanie zaistnienia interesu prawnego w ustaleniu samo przez się powoduje, że powództwo o ustalenie podlega oddaleniu.

Już z tej przyczyny chybiony jest podniesiony w apelacji argument, że intencją, jaka towarzyszyła wystąpieniu z powództwem w niniejszej sprawie było przyjęcie, iż wzruszenie decyzji Wojewody (...)nr G.IV.(...)(...)z dnia 16 lipca 1997 roku, wydanej na podstawie art. 5 ustawy z dnia 10 maja 1990 roku przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, możliwe będzie po uprzednim ustaleniu, że Skarb Państwa nie nabył własności przedmiotowej nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych, przy czym o takiej możliwości miały przekonywać przywołane przez skarżącego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Za nietrafnością argumentacji apelującego przemawiają także inne względy.

Przepis art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 roku, poz. 260) stanowi, że z dniem wejścia tej ustawy w życie grunty oddane i zajęte pod drogi publiczne, wybudowane z udziałem czynu społecznego i istniejące w tym dniu, stają się z mocy prawa własnością Państwa.

Przytoczony przepis ustawowy, stanowiący podstawę nabycia prawa własności określonych w nim gruntów przez Skarb Państwa, nie przewiduje wydania w tym przedmiocie decyzji administracyjnej o charakterze deklaratoryjnym. Potwierdzenie przejścia na własność Państwa gruntów, o jakich mowa w art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych następuje przez wydanie zaświadczenia (art. 217 § 2 k.p.a.), stanowiącego też podstawę ujawnienia nabytego w ten sposób prawa własności Skarbu Państwa w księdze wieczystej, a nie w formie decyzji administracyjnej (por wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 1990 r. SA/Ka 496/90, LEX nr 10794, OSP 1993/3/50 oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1994 roku, III CZP 108/94, OSNC 1995/2/28, LEX nr 4125).

Wydanie decyzji administracyjnej stwierdzającej nabycie własności przez Skarb Państwa na mocy art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy o drogach publicznych nie znajdowało podstawy prawnej, co skutkowało stwierdzeniem nieważności tego rodzaju decyzji w przypadku ich wydania. Takich właśnie decyzji dotyczyły przywołane w apelacji wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 1990 roku SA/Ka 496/90 (LEX nr 10794, OSP 1993/3/50) oraz z dnia 12 maja 1995 roku, II SA 217/94 (ONSA 1996/2/91, LEX nr 23876). Zarazem, co akcentuje apelujący w niniejszej sprawie, w uzasadnieniach przytoczonych wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał, że w razie sporu o prawo własności gruntów, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach

publicznych, ustalenie prawa własności Państwa do tych gruntów i rozstrzygnięcie sporu w tym przedmiocie następuje w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym.

Zwrócić jednak należy uwagę, że niniejsza sprawa dotyczy nieruchomości, w stosunku do której nie tylko wydane zostało zaświadczenie potwierdzające, iż w dniu 1 października 1985 roku była zajęta pod drogę publiczną wybudowaną z udziałem czynu społecznego, w oparciu o które to zaświadczenie ujawniono w księdze wieczystej prawo własności Skarbu Państwa, ale następnie decyzją Wojewody (...)z dnia 16 lipca 1997 roku G.IV. (...)(...) stwierdzono nabycie własności tej nieruchomości przez Gminę S.na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 32, poz. 191 ze zm.).

Ta decyzja jest zaś dla Sądu wiążąca. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale podjętej w składzie siedmiu sędziów w dniu 9 października 2007 roku, III CZP 46/07 (OSNC 2008/3/30, Biul. SN 2007/10/7, LEX nr 296665), w sprawie o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości - ujawnionego w księdze wieczystej na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej zgodnie z art. 18 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) - z rzeczywistym stanem prawnym, sąd jest związany tą decyzją. Stanowisko wyrażone w przytoczonej uchwale na tle powództwa o usunięcie niezgodności stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, będącego sui generis powództwem o ustalenie, jest w pełni adekwatne w niniejszej sprawie. Jak podkreślił zaś Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały, podjętej w stanie faktycznym analogicznym do stanu faktycznego niniejszej sprawy, decyzja komunalizacyjna dotyczy stosunków cywilnoprawnych, ale orzekanie o przejściu prawa własności na gminę zostało zastrzeżone dla organu administracyjnego (art. 2 § 3 k.p.c.). Sprawia to, że droga sądowa jest niedopuszczalna, w związku z czym za niedopuszczalne należy uznać także badanie przez sąd kwestii przysługiwania Skarbowi Państwa prawa własności nieruchomości pod kątem istnienia przesłanki komunalizacyjnej. Jeśli decyzja komunalizacyjna została wydana i jest ostateczna, to dopóki nie zostanie uchylona przez właściwy organ administracyjny, dopóty sąd nie jest władny kwestionować prawa własności gminy i nie jest uprawniony do rozstrzygania, czy Skarb Państwa był właścicielem nieruchomości. Gdy podstawą wpisu gminy w dziale II księgi wieczystej jest ostateczna decyzja komunalizacyjna, powód nie może skutecznie zakwestionować zgodności uprzedniego wpisania Skarbu Państwa z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości. Dopuszczenie badania przez sąd i w konsekwencji możliwość odmiennej oceny jedynej przesłanki komunalizacyjnej - przysługiwania Skarbowi Państwa prawa własności - oznaczałoby wkroczenie władzy sądowniczej w sferę poddaną władzy administracyjnej. Oznaczałoby też akceptację dla równoległego funkcjonowania sprzecznych ze sobą rozstrzygnięć.

W świetle tego, co powiedziano wyżej, błędny jest zarzut apelującego, że powództwo w zakresie żądania objętego punktem 1 nie zmierzało do podważenia decyzji komunalizacyjnej wydanej przez Wojewodę (...).

Ponadto, wobec wydania w stosunku do przedmiotowej nieruchomości ostatecznej decyzji komunalizacyjnej, którą Sąd wbrew stanowisku apelującego jest związany również w zakresie leżącego u jej podstaw prawa własności Skarbu Państwa, nawet przy hipotetycznym przyjęciu interesu prawnego w ustaleniu, który jednak nie został wykazany, powód nie mógłby uzyskać pozytywnego rozstrzygnięcia w zakresie żadnego ze zgłoszonych żądań.

Dodatkowo wskazać należy na dominujące w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowisko, iż powództwo o ustalenie nie może zmierzać do uzyskania dowodów, które miałyby zostać wykorzystane w innym postępowaniu. Pogląd taki, który Sąd Okręgowy w pełni podziela, wyraził Sąd Najwyższy między innymi w wyrokach z dnia 23 lutego 1999 r., I PKN 597/98, OSNAP 2000/8/301 i z dnia 14 stycznia 2000 r., UKN 304/99, OSNAP 2001/10/355.

Przedstawionych wyżej względów prawnych, potwierdzających zasadność oddalenia powództwa, nie mogą również podważyć powołane przez apelującego okoliczności z zakresu ekonomiki czy kosztów postępowania zmierzającego do wzruszenia decyzji administracyjnej.

Z tych wszystkich względów i na podstawie art. 385 k.p.c. Sąd Okręgowy oddalił apelację.