



Sygn. akt II CSK 794/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 października 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Misiurek (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Antoni Górski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Parafii Rzymskokatolickiej [...] przeciwko Skarbowi
Państwa - Wojewodzie [...]

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 20 października 2016 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt I ACa .../14,

**oddala skargę kasacyjną; zasądza od strony powodowej
na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu
Państwa 3.600 (trzy tysiące sześćset) zł kosztów zastępstwa
prawnego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 19 grudnia 2013 r. Sąd Okręgowy w [...] oddalił roszczenia powodowej Parafii o przyznanie nieruchomości zamiennych i o przywrócenie własności nieruchomości, a zasądził od pozwanego Skarbu Państwa (Wojewody [...]) na rzecz powódki - Parafii Rzymskokatolickiej pod wezwaniem kwotę 6.283.327 zł z odsetkami ustawowymi, oddalił w pozostałej części powództwo o zapłatę oraz orzekł o kosztach postępowania.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, nie ulega wątpliwości, że możliwe jest zgłoszenie przed sądem wszystkich roszczeń regulacyjnych, o których stanowi art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.), jeżeli były one zgłoszone do sądu w terminie wskazanym w ustawie. Zdaniem Sądu jednak, z treści art. 4 ust 1 ustawy z 16.XII.2010 r. zmieniającej wynika, że ustawodawca, umożliwiając kościelnym osobom prawnym wniesienie powództwa o zasądzenie roszczenia w rozumieniu art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 17.V.1989 r., nie ograniczył tego prawa wyłącznie do roszczeń, które były przedmiotem rozpoznania przed Komisją Majątkową. Powódka może wobec tego domagać się przywrócenia własności nieruchomości o powierzchni 198.7111 ha lub przyznania odpowiednich nieruchomości zamiennych, a więc rozszerzyć żądanie z dochodzonego pierwotnie roszczenia dotyczącego nieruchomości o pow. 58,9633 ha, a gdyby to nie było możliwe, przysługuje jej prawo ubiegania się o odpowiednie odszkodowanie. I takie odszkodowanie Sąd przyznał stronie powodowej, zasądzając na jej rzecz kwotę 6.283.327 zł.

Na skutek apelacji pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody [...], Sąd Apelacyjny w [...], wyrokiem z dnia 11 lutego 2015 r. zmienił zaskarżony wyrok w części zasądzającej od tego pozwanego na rzecz powódki 4.418.979 zł z ustawowymi odsetkami i w tym zakresie powództwo w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa oddalił, natomiast w części zasądzającej od pozwanego Skarbu Państwa na rzecz powódki 1.864.348 zł z ustawowymi odsetkami oraz w części dotyczącej kosztów sądowych i kosztów procesu uchylił wyrok i przekazał w tej części sprawę do ponownego rozpoznania; w pozostałym zakresie oddalił apelację.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, przede wszystkim należało rozstrzygnąć, czy powódka, będąca uczestnikiem postępowania regulacyjnego przed Komisją Majątkową, w którym nie zostało uzgodnione orzeczenie, występując, stosownie do treści art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16.XII.2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: „ustawa z dnia 16.XII.2010 r.” lub „ustawa nowelizacyjna”), mogła skutecznie rozszerzyć dotychczasowy zakres przedmiotowy tego postępowania.

W sprawie było bezsporne, że powódka wystąpiła 8 września 1990 roku do Komisji Majątkowej z wnioskiem o przywrócenie własności ziemi o obszarze 58.9633 ha, obejmującym konkretne działki geodezyjne. Formułując powyższe żądanie, powódka wiedziała, że w 1950 roku przejęto od niej na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości przekraczające ten areał, ale ograniczyła swój wniosek o wszczęcie postępowania regulacyjnego do przywrócenia własności nieruchomości o powierzchni 58.9633 ha.

Występując z pozwem do sądu, powódka wniosła o przywrócenie własności, ewentualnie o przyznanie nieruchomości zamiennych, albo zasądzenie odszkodowania w kwocie 8.000.000 zł w związku z przejęciem nieruchomości o powierzchni 198.7111 ha na rzecz Skarbu Państwa.

Odnosząc się do tak sformułowanego roszczenia, Sąd Odwoławczy zgodził się z apelującym, że powódka nie mogła skutecznie rozszerzyć na drodze sądowej zakresu przedmiotowego roszczenia zgłoszonego w postępowaniu regulacyjnym przed Komisją Majątkową, ponieważ żądanie przewyższające przywrócenie własności gruntów ponad 58.9633 ha wygasło na podstawie art. 62 ust. 3 zdanie drugie ustawy z dnia 17.V.1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, dalej: „ustawa regulacyjna”. albo „u.s.P.K.K.”). Zgodnie z art. 61 tej ustawy, zainteresowana kościelna osoba prawna mogła złożyć wniosek do Komisji Majątkowej o przywrócenie jej własności upaństwowionych nieruchomości lub ich części, przejętych w toku wykonywania ustawy o dobrach martwej ręki, jeżeli nie wydzielono z nich należnych w myśl tej ustawy gospodarstw rolnych proboszczów.

Sąd Apelacyjny wskazał, że wniosek o wszczęcie postępowania regulacyjnego należało zgłosić w terminie do dnia 31 XII 1992 r. Roszczenia niezgłoszone we wskazanym terminie wygasały (art. 62 ust. 3 u.s.P.K.K. w zw. z art. 2 ustawy z dnia 11 X 1991 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej).

Sąd Apelacyjny ustalił, że postępowanie regulacyjne przed Komisją Majątkową nie doprowadziło do rozpatrzenia wniosku, o czym zawiadomiono powódkę pismem z dnia 28.II.2011 roku, pouczając ją o możliwości wystąpienia do sądu o zasądzenie roszczenia w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 16.XII.2010 r., tj. od 1.II.2011 r. W przypadku braku wystąpienia do sądu w tym okresie, roszczenia wygasały (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16.XII.2010 r.). W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie wygasły tylko te roszczenia, które objęte były wnioskiem regulacyjnym, co do których Komisja Majątkowa nie uzgodniła orzeczenia, tj. dotyczące nieruchomości o pow. 58,9633 ha.

Zdaniem tego Sądu, uczestnicy postępowania regulacyjnego po dniu 1.II.2011 r., tj. po dacie wejścia w życie ustawy z dnia 16 XII 2010 r., mogli przenieść spór na drogę postępowania sądowego, wytaczając w ciągu 6 miesięcy powództwo obejmujące żądanie zgłoszone w postępowaniu regulacyjnym w całości bądź w części, a brak wystąpienia do sądu w tym okresie skutkował wygaśnięciem roszczenia. Postępowanie sądowe prowadzone z mocy art. 4 ustawy z dnia 16.XII.2010 r. stanowiło swego rodzaju kontynuację postępowania regulacyjnego przed Komisją Majątkową. Przedmiot postępowania sądowego nie mógł zostać skutecznie określony szerzej aniżeli przedmiot postępowania regulacyjnego wynikający ze złożonego wniosku do Komisji Majątkowej. Uchylenie art. 62 ust. 3 ustawy regulacyjnej nie spowodowało przywrócenia dopuszczalności dochodzenia roszczeń, które wskutek wygaśnięcia nie istniały. Roszczenia te musiałyby być ponownie przyznane na mocy ustawy, jednakże żaden przepis ustawy z dnia 16.XII.2010 r. nie zawiera takiego postanowienia.

Z powyższych względów, Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska Sądu I instancji, że ograniczenie się przez powodową Parafię we wniosku z dnia 8.IX.1990 r. o objęcie postępowaniem regulacyjnym do gruntu o obszarze 58.9633

ha nie wyłączało możliwości rozszerzenia żądania i uwzględnienia powództwa obejmującego nieruchomości o powierzchni 198.7111 ha. Rozszerzenie żądania przed Komisją Majątkową do nieruchomości o powierzchni 94.1452 dokonane dnia 12.X.2006 r. również nie odniosło skutku, ponieważ zostało dokonane po upływie ostatecznego terminu do zgłoszenia roszczeń.

Powódka wniosła skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego, zaskarżając go co do całego pkt II oraz co do części pkt I sentencji, w którym oddalono powództwo o zasądzenie na rzecz powódki 4.418.979,- zł. W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie art. 1 ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 grudnia 2010 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 18 poz. 89), art. 62 ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1169 ze zm.), art. 61 ust. 1 pkt 2 oraz art. 63 ust. 1 pkt 1 - 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 2 § 1 i 3 k.p.c. Na tej podstawie skarżąca wnosiła o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Pozwany wnosił o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154) wprowadziła specjalny tryb postępowania, zwany postępowaniem regulacyjnym, w którym miały być rozpatrywane przed utworzonym w tym celu organem - Komisją Majątkową, wnioski kościelnych osób prawnych o zwrot nieruchomości wymienionych w art. 61 ust. 1 i 2 ustawy, które zabrano im w powojennym okresie państwa totalitarnego. Uszczegółowienie tego trybu nastąpiło w wydany na podstawie art. 62 ust. 9 u.s.P.K.K. zarządzeniu Ministra - Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 8 lutego 1990 r. w sprawie trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła Katolickiego własności nieruchomości lub ich części (M. P. Nr 5, poz. 39, ze zm.). W orzecznictwie trafnie podkreśla się, że był to oryginalny model postępowania, w znacznym stopniu odformalizowany, w którym

przeważały elementy koncyliacyjno - ugodowe (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2015 r. II CSK 648/14, niepubl. i powołane tam wcześniejsze orzeczenia). W art. 62 ust. 3 ustawy regulacyjnej ustalono, że wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego zgłasza się w terminie dwóch lat od wejścia w życie ustawy. Roszczenia nie zgłoszone w tym terminie wygasły. Był to zatem niewątpliwie termin o charakterze prekluzyjnym. Ustawa weszła w życie w dniu 29 maja 1989 r., co oznaczało, że końcową datą do złożenia wniosku był początkowo 29 maja 1991 r. Ustawą z dnia 11 października 1989 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 107, poz. 459) termin ten wydłużono do 31 grudnia 1992 r. Jeżeli w postępowaniu przed Komisją Majątkową nie zdołano uzgodnić treści orzeczenia, organ ten zawiadamiał o tym pisemnie uczestników postępowania regulacyjnego (art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. w pierwotnym brzmieniu). Zgodnie z art. 64 ust. 2 tej ustawy, uczestnicy ci mogli w terminie sześciu miesięcy od otrzymania zawiadomienia wystąpić do sądu „o zasądzenie roszczenia”. W razie niewystąpienia w tym terminie do sądu, roszczenie wygasło. Przyjąć zatem należy, że ten termin do wystąpienia z roszczeniem do sądu miał również charakter prekluzyjny. W postępowaniu na etapie sądowym, tak jak we wcześniejszym postępowaniu przed Komisją Majątkową, miał zastosowanie art. 63 ust. 1 - 3, który określał materialnoprawną istotę regulacji. Zgodnie z tym przepisem mogła ona polegać na przywróceniu kościelnym osobom nieruchomości (pkt 1), przyznaniu odpowiedniej nieruchomości zamiennej, gdyby przywrócenie własności natrafiało na trudne do przewyciężenia przeszkody (pkt 2) bądź na przyznaniu odszkodowania ustalonego według przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości, w razie niemożności dokonania regulacji przewidzianych w pkt 1 i 2. Oznacza to, że, jak to trafnie uznał Sąd Najwyższy w powołanym wyroku II CSK 648/14, aczkolwiek postępowanie sądowe odbywało się według kodeksu postępowania cywilnego, to przynajmniej w zakresie przewidzianych w tym przepisie sposobów zaspokojenia roszczeń i ich gradacji, było to również postępowanie regulacyjne.

Ustanowienie wspomnianych dwóch terminów prekluzyjnych miało ten skutek, że na etap postępowania sądowego nie powinno trafić roszczenie regulacyjne, które zostało zgłoszone do Komisji Majątkowej po 31 grudnia 1992 r. ani takie, którego przedmiot nie był objęty wnioskiem zgłoszonym do Komisji, a więc na skutek rozszerzenia żądań dopiero przed sądem. W obu przypadkach roszczenia takie podlegałyby bowiem oddaleniu, jako sprekludowane.

Podstawową kwestią prawną, przesądzającą o zasadności skargi kasacyjnej pozostaje rozstrzygnięcie zagadnienia, czy ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2011 r. Nr 18, poz. 89) stworzyła podstawy do wystąpienia przez kościelną osobę prawną do sądu z roszczeniem regulacyjnym dotyczącym takich nieruchomości, które nie były objęte wnioskiem skierowanym wcześniej do Komisji Majątkowej.

Na to pytanie należy - wbrew stanowisku skarżącego - odpowiedzieć przecząco. Przede wszystkim wymaga podkreślenia, że taka zasadnicza zmiana w samym podejściu do możliwości dochodzenia roszczeń regulacyjnych przez zniesienie terminu prekluzyjnego i ustanowienie nieograniczonego, otwartego terminu do ich zgłaszania powinna wynikać wprost ze sformułowań ustawy nowelizującej, a takich unormowań w niej brak. Podstawowym celem tej ustawy, jak to wynika z uzasadnienia jej projektu, było zniesienie Komisji Majątkowej i umożliwienie zainteresowanym przekazanie prowadzonych przez nią, i niezakończonych spraw regulacyjnych, na drogę sądową. Jest rzeczą charakterystyczną, że, zgodnie z jej art. 4, przekazanie to nie następowało z urzędu, lecz wymagało podjęcia odpowiedniej inicjatywy uczestnika. Stosownie do treści tego przepisu, w sprawach, w których zespół orzekający lub Komisja Majątkowa nie uzgodniły orzeczenia, polegać to powinno na wystąpieniu o podjęcie zawieszonego dotychczas postępowania sądowego lub administracyjnego, a jeżeli nie było ono wszczęte, albo w przypadku nierozpoznania przez Komisję zgłoszonych wniosków regulacyjnych - na wystąpieniu do sądu „o zasądzenie roszczenia”. We wszystkich tych przypadkach, w braku wystąpienia do sądu w odpowiednio liczonym terminie sześciu miesięcy, „roszczenie wygasło”, a zatem uznać należy, że jest to termin prekluzyjny.

Skarżący uzasadnia swoje stanowisko o braku w obecnym stanie prawnym terminu ograniczającego możliwość składania nowych wniosków regulacyjnych, bądź rozszerzania wniosków dotychczasowych, przede wszystkim treścią części wstępnej utrzymanego w całości w mocy przez ustawę nowelizacyjną art. 61 u.s.p.k.k. o następującym brzmieniu: „Na wniosek kościelnych osób prawnych wszczyna się postępowanie, zwane dalej „postępowaniem regulacyjnym”, w przedmiocie przywrócenia im upaństwowionych nieruchomości lub ich części” (....). Jego zdaniem, ponieważ ustawa nowelizująca uchyliła jednocześnie art. 64 u.s.p.k.k., przewidujący prekluzyjny termin sześciomiesięczny do złożenia wniosku o rozpoznanie roszczenia regulacyjnego, liczony od zawiadomienia, że Komisja nie uzgodniła orzeczenia, treść części wstępnej art. 61 daje podstawy do formułowania zasadniczej tezy jego skargi kasacyjnej o braku obecnie ograniczenia terminem do składania wniosków regulacyjnych lub rozszerzania żądań wniosków złożonych w tym przedmiocie wcześniej. Dodatkowo na poparcie tego poglądu odwołał się do stwierdzenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawartego w końcowym fragmencie uzasadnienia wyroku z dnia 17 lutego 2012 r., I OSK 310/12, niepubl., że „osoba prawna Kościoła Katolickiego ma prawo również dziś wystąpić o przeprowadzenie postępowania regulacyjnego”.

Ze stanowiskiem tym nie można się jednak zgodzić. Prowadzi ono w rezultacie do przypisania ustawodawcy oczywistej niekonsekwencji, a tym samym i braku racjonalności, co jest niedopuszczalne. Przyjęcie wykładni, że ustawodawca nie ograniczył obecnie żadnym terminem możliwości składania nowych wniosków regulacyjnych ani rozszerzania zakresu żądań tych, które zostały już złożone do Komisji Majątkowej, nie da się pogodzić z treścią art. 4 ustawy nowelizacyjnej, w którym ustanowiono prekluzyjny termin sześciu miesięcy do wystąpienia z wnioskiem o przekazanie sprawy z Komisji Majątkowej na drogę sądową, po upływie którego roszczenie wygasało. Nie ulega wątpliwości, że w przepisie tym - o charakterze przejściowym - chodzi o przekazanie na drogę sądową tego samego roszczenia regulacyjnego, które było przedmiotem postępowania przed zlikwidowaną Komisją Majątkową. Akceptacja propozycji interpretacyjnej skarżącego prowadziłaby w konsekwencji do tego, że sytuacja prawna osób prawnych Kościoła Katolickiego, które przeprowadziły postępowanie

regulacyjne przed Komisją Majątkową byłaby w istotny sposób gorsza od sytuacji tych, które po wejściu w życie ustawy nowelizacyjnej wystąpiły bezpośrednio do sądu z roszczeniem regulacyjnym. Roszczenia pierwszej grupy podlegałyby bowiem sankcji sześciomiesięcznego terminu prekluzyjnego z art. 4 tej ustawy, zaś te osoby, które w ogóle nie zgłaszały roszczeń, miałyby termin otwarty, nieograniczony. Takiego odczytania treści oraz idei ustawy nowelizującej nie można podzielić, gdyż prowadzi ono do wewnętrznej sprzeczności obowiązujących regulacji prawnych. Wadliwa jest też proponowana przez skarżącego wykładnia części wstępnej art. 61 u.s.P.K.K., gdyż ogranicza się do gramatycznego jej brzmienia, oderwanego od treści systemowej całej ustawy. Tymczasem, jak trafnie podnosi przedstawiciel Prokuratury Skarbu Państwa, sens pozostawienia w mocy art. 61 u.s.P.K.K. jest inny, niż wskazywany przez skarżącego. Przepis ten wymienia w kolejnych punktach ustępu pierwszego jakiego rodzaju nieruchomości zabrane w minionym okresie osobom Kościoła Katolickiego podlegają zwrotowi w postępowaniu regulacyjnym. W ten sposób precyzuje i określa przedmiotowy zakres tego postępowania. Bez ustawowego unormowania tego zakresu, prowadzenie postępowania zarówno przed Komisją Majątkową, jak i przed sądami, byłoby niemożliwe, a przynajmniej zasadniczo utrudnione. Należy zatem uznać, że przepis ten nie odnosi się w ogóle do kwestii terminu zgłaszania roszczeń w postępowaniu regulacyjnym, a odmienne odczytanie jego znaczenia przez skarżącego jest błędne. Oceny tej nie zmienia powołanie się przez skarżącego na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2011 r. K 3/09 (OTK- A 2001, nr 5, poz. 39), gdyż w orzeczeniu tym Trybunał nie wypowiadał się na temat zakresu granic przedmiotu postępowania przed sądem i terminów dochodzenia w tym postępowaniu roszczeń regulacyjnych. Odnosił się tylko do postępowania przed Komisją Majątkową, a wobec zlikwidowania tego organu przez ustawę nowelizacyjną, umorzył postępowanie w przedmiocie zbadania konstytucyjności przepisów procesowych dotyczących tego postępowania. Nie wypowiadał się też na temat wykładni art. 4 ustawy nowelizacyjnej, dlatego też, wbrew twierdzeniu skarżącego, trzeba stwierdzić, że motywy tego wyroku nie mogą być przydatne przy rozstrzygnięciu sporu prawnego w niniejszej sprawie.

Konkludując, uznać należy, że osoba prawna Kościoła Katolickiego nie może skutecznie rozszerzyć zakresu przedmiotowego roszczenia regulacyjnego po przekazaniu jego do rozpoznania z postępowania przed Komisją Majątkową na drogę sądową. Oznacza to, że skarga kasacyjna powoda, skonstruowana na przyjęciu odmiennych założeń prawnych, jest niezasadna i podlegała oddaleniu, z obciążeniem go kosztami postępowania (art. 398¹⁴ w zw. z art. 98 § 1 k.p.c.).

jw