

54/6/A/2007

WYROK

z dnia 26 czerwca 2007 r.

Sygn. akt SK 29/05*

w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski

Adam Jamróz – sprawozdawca

Ewa Łętowska

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 czerwca 2007 r., skargi konstytucyjnej Spółdzielni Pracy „SKALA” z siedzibą w Warszawie o zbadanie zgodności:

art. 626¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 626¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej Spółdzielnia Pracy „SKALA” wniosła o stwierdzenie, że art. 626¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) jest sprzeczny z art. 45 ust. 1 i z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż ogranicza krąg uczestników postępowania w postępowaniu wieczystoksięgowym i pozbawia w nim uczestnictwa podmioty prawne niewymienione w tym przepisie, a mające interes prawny w rozumieniu art. 510 k.p.c., a tym samym narusza prawo skarżącego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo do sądu (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Od 30 kwietnia 1952 r., na mocy zarządzenia Ministra Przemysłu Drobneho i Rzemiosła, skarżąca była zarządcą nieruchomości położonej w Warszawie. Następnie, od 20 czerwca 1963 r., na podstawie decyzji Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy, skarżąca użytkowała ww. nieruchomość.

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 lipca 2007 r. w Dz. U. Nr 123, poz. 858.

Na podstawie art. 2c ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464, ze zm.) skarżąca wystąpiła o ustanowienie na jej rzecz prawa wieczystego użytkowania gruntu użytkowanej przez nią nieruchomości. Wniosek skarżącej nie został rozpoznany, natomiast umową z dnia 23 sierpnia 2001 r. Gmina Warszawa-Centrum ustanowiła prawo wieczystego użytkowania rzeczonyj nieruchomości na rzecz następców prawnych jej przeddekretowego właściciela (dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, Dz. U. Nr 50 poz. 279, ze zm.). W postępowaniu administracyjnym zmierzającym do ustanowienia tego prawa skarżąca bez swojej winy nie brała udziału. Skarżąca, po powzięciu wiadomości o zawartej umowie i złożonym, do Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa VI Wydziału Ksiąg Wieczystych, wniosku o wpis tego prawa do ksiąg wieczystych, złożyła wniosek, w którym na podstawie art. 510 k.p.c. zgłosiła swój udział w postępowaniu w sprawie o wpis, jako podmiot mający interes prawny. Skarżąca, po wydaniu przez sąd postanowienia o wpisie wspomnianych następców prawnych przeddekretowego właściciela nieruchomości jako użytkowników wieczystych, wniosła apelację do Sądu Okręgowego w Warszawie. Apelacja została odrzucona (postanowienie z 10 grudnia 2003 r., sygn. akt V Ca 1721/03) na podstawie art. 626¹ § 2 k.p.c., jako że skarżąca nie jest jednym z podmiotów wymienionych w tym przepisie. Zażalenie do Sądu Najwyższego na postanowienie oddalające apelację zostało oddalone z tego samego powodu (postanowienie z 16 czerwca 2004 r., sygn. akt I CZ 48/04).

Zdaniem skarżącej, została ona w ten sposób pozbawiona prawa do sądu z naruszeniem art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Choć bowiem miała oczywisty interes prawny w uczestnictwie w postępowaniu wieczystoksięgowym w sprawie o wpis prawa użytkowania wieczystego na rzecz innych podmiotów, jako że wpis tego prawa niweczył możliwość dochodzenia przez skarżącą ustanowienia tego prawa na jej rzecz, nie została ona dopuszczona do udziału w postępowaniu i prezentowania swego stanowiska. Orzecznictwo sądowe dotyczące art. 626¹ § 2 k.p.c. jest jednolite i wyłącza stosowanie w postępowaniu wieczystoksięgowym art. 510 k.p.c. Zdaniem skarżącej, cel, jakim jest usprawnienie postępowania wieczystoksięgowego, nie może być realizowany przez zamknięcie drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw. Komentatorzy kodeksu postępowania cywilnego wskazują, że możliwe jest rozumienie art. 626¹ § 2 k.p.c., które nie wyłącza stosowania w postępowaniu wieczystoksięgowym art. 510 k.p.c., jednakże argumentacja ta nie znajduje akceptacji judykatury. Tym samym wcześniejsza praktyka (sprzed wprowadzenia art. 626¹ § 2 do kodeksu postępowania cywilnego), szeroko potwierdzona w orzecznictwie sądowym, przyznająca legitymację do zaskarżania wpisu podmiotom, których prawa zostały wpisem dotknięte, została poniechana.

Art. 626¹ § 2 k.p.c. jako przepis szczególny w stosunku do art. 510 k.p.c. zamyka drogę sądową kwestionowania treści wpisu w księdze wieczystej podmiotom innym niż wymienione w tym przepisie. To, że mogą wystąpić w innej sprawie z powództwem o uzgodnienie treści księgi wieczystej ze stanem prawnym czy też z powództwem o stwierdzenie nieważności umowy będącej podstawą wpisu, nie zmienia w zasadniczy sposób sytuacji zainteresowanych, gdyż ze względu na nieuczestniczenie w postępowaniu wieczystoksięgowym mogą znaleźć się w sytuacji praktycznie nieodwracalnej, będącej następstwem zbycia nieruchomości przez podmiot wpisany do księgi wieczystej jako użytkownik wieczysty.

2. Pismem z 15 lutego 2006 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o stwierdzenie, że art. 626¹ § 2 k.p.c. jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Prokurator zaznaczył, że zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, a art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw.

W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w wypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą ochronie wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu podmiotowego prawa do sądu. Zdaniem Prokuratora Generalnego, istotne znaczenie w niniejszej sprawie ma rola i charakter postępowania wieczystoksięgowego. Ustalenie stanu prawnego nieruchomości jest podstawą bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami i zabezpieczenia kredytu hipotecznego. Jest to zasadniczy cel i funkcja ksiąg wieczystych. Tym samym postępowanie wieczystoksięgowe nie polega na kształtowaniu stanu prawnego; sprowadza się do rejestracji istniejącego stanu prawnego w księdze wieczystej. Domniemanie, wynikające z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361, ze zm.), iż prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym, jest domniemaniem wzruszalnym i może zostać obalone w procesie o uzgodnienie stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, a także w innych postępowaniach, w których ocena prawdziwości wpisu ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu.

Zaskarżony przepis został wprowadzony do obrotu prawnego ustawą z dnia 11 maja 2001 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy – Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 63, poz. 635). Przyjęte rozwiązanie, ograniczające krąg uczestników postępowania przez ich zindywidualizowanie, miało na celu przyspieszenie i usprawnienie postępowania wieczystoksięgowego. Biorąc pod uwagę charakter postępowania wieczystoksięgowego, a zwłaszcza to, że nie kształtuje ono stanu prawnego, Prokurator uznaje, że katalog uczestników tego postępowania został unormowany w sposób właściwy. Odnosząc się do sytuacji skarżącej, Prokurator podnosi natomiast, że jej działania zmierzające do uzyskania prawa użytkowania wieczystego należało skoncentrować na etapie kształtowania tego prawa; etap ujawniania w księdze wieczystej prawa już ukształtowanego nie jest właściwy do prowadzenia sporu. Poszerzenie kręgu uczestników postępowania wieczystoksięgowego, w stosunku do tego, który wynika z art. 626¹ § 2 k.p.c., mogłoby negatywnie wpłynąć na sprawność i szybkość postępowania wieczystoksięgowego. Mogłoby to w konsekwencji prowadzić do naruszenia praw wnioskodawcy i innych podmiotów do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Unormowanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 626¹ § 2 k.p.c., zapewniając szybki i efektywny przebieg postępowania wieczystoksięgowego, chroni porządek publiczny, a także podmioty wymienione w tym przepisie.

Ponadto Prokurator wskazał spotykany w piśmiennictwie pogląd, że prawidłowa wykładnia art. 626¹ § 2 k.p.c. nie wyłącza stosowania art. 510 k.p.c., którego hipoteza ma inny zakres niż hipoteza art. 626¹ § 2 k.p.c. Art. 510 k.p.c. dotyczy bowiem sytuacji prawnej „osoby zainteresowanej w sprawie”, która nie jest, ale może stać się uczestnikiem postępowania, art. 626¹ § 2 k.p.c. określa natomiast, kto jest *ex lege* uczestnikiem postępowania. Wykładnia przepisów przyjmowana podczas stosowania prawa nie może być jednak przedmiotem badania Trybunału.

3. Stanowisko w sprawie, w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, zajął Marszałek Sejmu. Pismem z 8 maja 2006 r. wniósł o rozstrzygnięcie, że art. 626¹ § 2 k.p.c. jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Rozwiązanie przyjęte w zaskarżonym przepisie polega na ograniczeniu kręgu uczestników postępowania wieczystoksięgowego przez ich zindywidualizowanie; ma to służyć przyspieszeniu i usprawnieniu postępowania. Rozszerzenie tego kręgu negatywnie wpłynęłoby na sprawność i szybkość postępowania. W aktualnym stanie prawnym utrzymana została zasada, że postępowanie wieczystoksięgowe toczy się w trybie nieprocesowym. Wykładnia językowa i systemowa art. 626¹ § 2 k.p.c. przemawiają przeciwko możliwości stosowania art. 510 § 1 k.p.c. w postępowaniu wieczystoksięgowym; wykładnia ta przeważa w orzecznictwie sądowym.

Postępowanie wieczystoksięgowe nie polega na kształtowaniu stanu prawnego; sprowadza się do zarejestrowania istniejącego stanu w księdze wieczystej. Istnieje możliwość prowadzenia

postępowania o uzgodnienie stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym; domniemanie wynikające z wpisu w księdze wieczystej może być obalone także w innych postępowaniach. Dlatego zaskarżony przepis, w szczególności ze względu na charakter postępowania wieczystoksięgowego, jest zgodny z Konstytucją.

II

Na rozprawę 26 czerwca 2007 r. stawili się przedstawiciele skarżącej, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania nie wystąpili z wnioskami formalnymi dotyczącymi sprawy i podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zaskarżona regulacja.

Skarżąca zarzuciła, że art. 626¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm., dalej k.p.c.), stanowiący, że „uczestnikami postępowania oprócz wnioskodawcy są tylko te osoby, których prawa zostały wykreślone lub obciążone bądź na rzecz których wpis ma nastąpić”, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji przez to, że ogranicza krąg uczestników postępowania wieczystoksięgowego, pozbawiając uczestnictwa w nim podmioty prawne niewymienione w tym przepisie, a mające interes prawny w rozumieniu art. 510 k.p.c.

Zaskarżony przepis został wprowadzony do k.p.c. przez art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy – Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 63, poz. 635; dalej: ustawa nowelizująca) z dniem 23 września 2001 r.

Zasadniczym celem nowelizacji, która wprowadziła do k.p.c. zaskarżony przepis, było usprawnienie i uporządkowanie systemu ksiąg wieczystych w taki sposób, aby odpowiadał on potrzebom obrotu, umożliwiał prowadzenie ksiąg w systemie elektronicznym i pozwalał na uzyskanie wpisu niezwłocznie po złożeniu wniosku. Jednym z rozwiązań zmierzających do realizacji powyższego celu było usprawnienie procedury, między innymi poprzez ograniczenie kręgu uczestników postępowania.

2. Kontekst normatywny.

Dokonanie właściwej oceny zaskarżonej regulacji pod kątem postawionych w skardze konstytucyjnej zarzutów naruszenia prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz zamknięcia drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji) wymaga analizy zarówno cech postępowania wieczystoksięgowego, jak i uprawnień procesowych spółdzielni, związanych z dochodzeniem roszczeń, które wynikają z regulacji zawartej w art. 2c ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79 poz. 464, ze zm.; dalej: ustawa o zmianie u.g.g.w.n.)

2.1. Postępowanie wieczystoksięgowe.

Księgi wieczyste są publicznym, jawnym, sądowym rejestrem stanu prawnego nieruchomości, wyposażonym w środki stanowiące gwarancję bezpiecznego obrotu nieruchomościami, a postępowanie wieczystoksięgowe jest rodzajem nieprocesowego postępowania sądowego, które określa zasady prowadzenia ksiąg i zostało uregulowane w rozdziale

6, działu III, tytułu II księgi drugiej kodeksu postępowania cywilnego (art. 626¹-626¹³). Oprócz szczególnych uregulowań, właściwych dla postępowania wieczystoksięgowego, zawartych w wymienionych przepisach, zastosowanie do tego postępowania mają ogólne przepisy o postępowaniu nieprocesowym (art. 506-525 k.p.c.), przepisy ogólne dotyczące spraw z zakresu prawa rzeczowego, rozpoznawanych w postępowaniu nieprocesowym (art. 606-608 k.p.c.), a także, zgodnie z art. 13 § 2 k.p.c. do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu procesowym.

Ustalenie stanu prawnego nieruchomości jest podstawą bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami i zabezpieczenia kredytu hipotecznego. Jest to zasadniczy cel i główna funkcja ksiąg wieczystych; ich realizacji podporządkowane są struktura ksiąg wieczystych oraz proceduralne zasady ich prowadzenia. Stan prawny nieruchomości wynika z treści wpisów. Wpisy danych, określających stan prawny, mają znaczenie ujawniające (deklaratoryjne); same wpisy nie tworzą prawa ani nie sanują jego braku, chyba że co innego wynika z wyraźnych przepisów prawa, nadających konstytutywny (kreatywny) charakter niektórym wpisom. Taki konstytutywny charakter ma rozpatrywany wpis prawa użytkowania wieczystego, skoro zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: u.g.n.) oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej.

Zawarte w kodeksie postępowania cywilnego regulacje dotyczące postępowania wieczystoksięgowego są ściśle związane z rozwiązaniami materialnoprawnymi, wprowadzonymi ustawą z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361, ze zm.; dalej: ustawa o księgach wieczystych i hipotece). Instytucja ksiąg wieczystych w Polsce opiera się na kilku podstawowych zasadach. Należy wymienić tutaj zwłaszcza następujące zasady: 1) prowadzenia ksiąg wieczystych przez władzę sądowniczą; 2) powszechności – w założeniu księgi wieczyste powinny być zakładane dla wszystkich nieruchomości; 3) intabulacji, tzn. że sąd dokonuje wpisu do księgi wieczystej, a nie tylko rejestruje dokumenty; 4) deklaratoryjnego charakteru wpisu; prawo polskie nie przyjęło systemu, zgodnie z którym sam fakt dokonania wpisu powoduje powstanie prawa podmiotowego; wpis konstytutywny ma charakter wyjątkowy i dotyczy przede wszystkim ograniczonych praw rzeczowych ujawnionych w księdze wieczystej; 5) jawności; 6) domniemania wiarygodności ksiąg wieczystych – zgodnie z ustawą domniemywa się, że prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym; domniemywa się, że prawo wykreślone nie istnieje; przeciwko domniemaniu prawa wynikającemu z wpisu w księdze wieczystej nie można powoływać się na domniemanie prawa wynikające z posiadania; 7) rękojmi wiary publicznej tych ksiąg – w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym treść księgi rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe (por. T. Staweczki, *Rejestry publiczne – funkcje instytucji*, Warszawa 2005, s. 304 i n.; B. Zdziennicki, *Regulacja prawna ksiąg wieczystych*, „*Studia prawnicze*” z. 2/2001, s. 14-16).

Zgodnie z art. 626⁸ § 2 k.p.c., rozpoznając wniosek o wpis, sąd bada jedynie treść i formę wniosku, dołączone do wniosku dokumenty oraz treść księgi wieczystej. Sąd nie ma zatem uprawnienia do wszechstronnego badania stanu prawnego nieruchomości. Przepis ten wyznacza zakres kognicji sądu, a przede wszystkim określa przedmiot postępowania wieczystoksięgowego. Do istoty postępowania wieczystoksięgowego należy badanie, czy dana osoba może w świetle przedstawionych dokumentów wywieść swe prawo z prawa podmiotu wpisanego wcześniej do księgi wieczystej. Ustawodawca zawęził przy tym zakres dostępnych środków dowodowych. Takie rozwiązania związane jest ściśle z formalizacją obrotu nieruchomościami.

W myśl art. 10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym, osoba, której prawo nie jest wpisane lub jest wpisane błędnie albo jest dotknięte wpisem

nieistniejącego obciążenia lub ograniczenia, może żądać usunięcia niezgodności. Żądanie usunięcia niezgodności jest wnoszone w formie pozwu i rozpatrywane przed właściwym sądem w postępowaniu procesowym. Udział w tym postępowaniu mogą brać osoby, które nie mają legitymacji prawnej do uczestnictwa w postępowaniu wieczystoksięgowym. Ustawa nie ogranicza bowiem kręgu podmiotów biorących udział w postępowaniu zainicjowanym wspomnianym pozwem, nie ogranicza też zakresu kognicji sądu; jednocześnie przewiduje rozpoznanie sprawy na rozprawie i nakazuje sporządzenie uzasadnienia wyroku na żądanie strony. Roszczenie o usunięcie niezgodności może być ujawnione przez ostrzeżenie. Podstawą wpisu ostrzeżenia jest postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia albo nieprawomocne orzeczenie sądu. W świetle art. 626¹³ § 1 k.p.c. sąd z urzędu dokonuje wpisu ostrzeżenia, jeżeli dostrzeże niezgodność stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

Jeżeli sąd uwzględni roszczenie powoda, wydaje nakaz usunięcia określonego wpisu i dokonania w to miejsce wpisu o określonej treści. Takie orzeczenie stanowi podstawę do wystąpienia z wnioskiem o wpis i uruchomienie nowego postępowania wieczystoksięgowego. Art. 10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece umożliwia zatem rozpatrzenie sprawy przez sąd i doprowadzenie do uzyskania rozstrzygnięcia zapewniającego ochronę podmiotom, które kwestionują zgodność stanu ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

Postępowanie w celu usunięcia niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym nie jest jedynym postępowaniem, w którym domniemanie wiarygodności ksiąg wieczystych może zostać obalone. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, a także przedstawicieli doktryny, domniemanie z art. 3 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece można obalić w każdym postępowaniu, w oparciu o wszelkie dostępne środki dowodowe. Trybunał Konstytucyjny odniósł się do tej kwestii w wyroku z 21 lipca 2004 r., sygn. SK 57/03 (OTK ZU nr 7/A/2004 poz. 69).

2.2. Uprawnienia procesowe spółdzielni związane z dochodzeniem roszczeń wynikających z regulacji zawartej w art. 2c ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Skarżąca podniosła, że zaskarżony art. 626¹ § 2 k.p.c. narusza fundamentalne zasady wynikające z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, gwarantujące każdemu prawo do sądu i sprawiedliwe rozpoznanie sprawy; podniosła także, że cel, którym jest usprawnienie postępowania wieczystoksięgowego, nie może być realizowany poprzez zamknięcie drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw. Skarżąca nie wskazała przy tym w skardze, o dochodzenie jakich jej praw miałoby chodzić we wspomnianym postępowaniu. Z dołączonych do skargi orzeczeń oraz pism skarżącej, składanych w toku postępowania wieczystoksięgowego, wynika, że chodzi o, wynikające z art. 2c ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, roszczenie spółdzielni o ustanowienie na jej rzecz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, pozostającej w jej użytkowaniu w dniu 5 grudnia 1990 r.

Zagadnienie uzyskiwania przez spółdzielnie i związki spółdzielcze prawa użytkowania wieczystego gruntów oraz prawa własności budynków, innych urządzeń i lokali pojawiło się po wejściu w życie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie u.g.g.w.n. Nowelizacja dokonana tą ustawą, mająca na celu, między innymi, utworzenie rynku nieruchomości i uregulowanie obrotu nimi, nie unormowała w sposób jednoznaczny kwestii uprawnień spółdzielni i związków spółdzielczych do gruntów znajdujących się w użytkowaniu tych jednostek (poza spółdzielniami mieszkaniowymi), lecz stanowiących własność Skarbu Państwa albo tzw. własność komunalną, a także uprawnień do wzniesionych przez spółdzielnie, na zajmowanych przez nie gruntach, budynków i innych urządzeń. Brak ten sanować miała kolejna nowelizacja ustawy – dokonana ustawą z dnia 30 sierpnia 1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 83, poz. 373). Nowelizacja ta polegała między innymi na dodaniu ust. 10 do art. 2 ustawy z 29 września 1990 r., stanowiącego, że spółdzielnie, z wyjątkiem spółdzielni

mieszkaniowych, mają prawo do otrzymania w użytkowanie wieczyste gruntu oddanego im w użytkowanie w trybie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127). Nowelizacja nie usunęła jednak wszystkich problemów i wątpliwości, a w szczególności nie rozstrzygnęła kwestii, czy spółdzielni przysługuje roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego. Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 25 czerwca 1992 r., sygn. akt III CZP 45/92, zajął w tej kwestii stanowisko negatywne, a mianowicie stwierdził, że „na podstawie art. 2 ust. 10 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464, zm.: Dz. U. z 1991 r. Nr 83, poz. 373) spółdzielni nie przysługuje cywilnoprawne roszczenie do właściciela gruntu (Skarbu Państwa, gminy lub związku międzygminnego) o oddanie tego gruntu w użytkowanie wieczyste”.

W dniu 7 października 1992 r. Sejm uchwalił kolejną ustawę, która weszła w życie 24 grudnia 1992 r., a mianowicie ustawę zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 91, poz. 455). W wyniku tej nowelizacji dodano art. 2c do ustawy z 29 września 1990 r. Przepis ten w ust. 1 stanowił, że „spółdzielni, a także związkowi spółdzielczemu, które w dniu 5 grudnia 1990 r. były użytkownikami gruntu, o którym mowa w art. 1 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, stanowiącego własność Skarbu Państwa lub gminy, przysługuje roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu oraz o przeniesienie własności znajdujących się na nim budynków i innych urządzeń oraz lokali”. Dodano również art. 2d przewidujący, że Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, zasady i tryb stwierdzania prawa zarządu państwowych i komunalnych osób prawnych do nieruchomości, a także prawa użytkowania nieruchomości przez spółdzielnie. To właśnie na wspomniany art. 2c ustawy o zmianie u.g.g.w.n. powołała się skarżąca jako na przepis kreujący jej prawa, których dochodzenia na drodze sądowej pozbawił ją zaskarżony art. 626¹ § 2 k.p.c.

Odnosząc się do ostatniej nowelizacji Sąd Najwyższy w uchwale z 9 sierpnia 1993 r. (sygn. akt III CZP 105/93, OSNC nr 3/1994, poz. 57) stwierdził: „W świetle ostatniego uregulowania ustawowego kwestia istnienia po stronie spółdzielni (związku spółdzielczego) uprawnienia do żądania, by będący właścicielem gruntu przez nią użytkowanego w dniu 5 grudnia 1990 r. Skarb Państwa lub gmina zawarły z nią umowę o ustanowieniu użytkowania wieczystego gruntu oraz umowę o przeniesienie własności znajdujących się na gruncie budynków i innych urządzeń nie budzi już żadnych wątpliwości. W przypadku więc odmowy dokonania tej czynności, będącej czynnością cywilnoprawną, w drodze umowy notarialnej, spółdzielni (związkowi spółdzielczemu) przysługuje roszczenie o zobowiązanie właściciela gruntu do złożenia oświadczenia woli co do oddania gruntu w użytkowanie wieczyste oraz co do przeniesienia własności znajdujących się na tym gruncie budynków, urządzeń i lokali, ze skutkami przewidzianymi w art. 64 k.c. w związku z art. 1047 k.p.c. Właściwość drogi sądowej dla dochodzenia przez spółdzielnię wymienionych wyżej roszczeń jest oczywista. Wynika ona zarówno z charakteru czynności, którą powinny dokonać strony w drodze umowy i którą ma zastąpić orzeczenie sądowe, jak i z brzmienia art. 2c omawianej ustawy w zestawieniu z brzmieniem jej art. 2 ust. 1 i 2. Sprawy dotyczące oddania gruntu w użytkowanie wieczyste oraz przeniesienia własności budynków czy też innych urządzeń są typowymi sprawami cywilnymi, do których rozstrzygania powołane są z mocy art. 2 k.p.c. sądy powszechne i Sąd Najwyższy. Nie zostały one przekazane ani omawianą wyżej ustawą, ani też innym aktem prawnym rzędu ustawy do rozpoznawania innym organom”.

Roszczenie spółdzielni wygasło w myśl art. 2c ust. 5 ustawy o zmianie u.g.g.w.n., jeżeli wnioski zawierające te roszczenia nie zostały złożone do 31 grudnia 1996 r.

Ustawa z 29 września 1990 r. o zmianie u.g.g.w.n. utraciła moc obowiązującą 1 stycznia 1998 r. na podstawie art. 241 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W dziale VII, rozdziale 1 tej ustawy, zatytułowanym „Przepisy przejściowe” ustawodawca zawarł regulacje zawarte wcześniej w ustawie z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy

o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, traktując je jako „zaszłość prawną, konieczną do utrzymania jeszcze przez pewien czas”. Ustawodawca, w chwili uchwalania ustawy o gospodarce nieruchomościami, liczył się bowiem z koniecznością kontynuowania i rozstrzygnięcia niezakończonych postępowań uwłaszczeniowych.

3. Prawo do sądu oraz zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw.

Zarzut przedstawiony przez skarżącą dotyczy naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu, zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Należy w związku z tym przypomnieć, że na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawo to obejmuje w szczególności:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem,
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności,
- 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie.

Dla ustalenia treści konstytucyjnego prawa do sądu istotne znaczenie ma art. 77 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Przepis ten zabrania zamykania sądowej drogi dochodzenia wolności i praw konstytucyjnych. Konstytucja nie wyklucza natomiast ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Konstytucja nakłada na prawodawcę z jednej strony obowiązki pozytywne – utworzenia sprawnie funkcjonujących sądów i ustanowienia sprawiedliwej procedury sądowej, a z drugiej strony obowiązki negatywne, polegające na zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do sądu.

W wyroku z 7 września 2004 r. (sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81) Trybunał stwierdził, że sprawy z zakresu postępowania wieczystoksięgowego powinny być kwalifikowane jako należące do spraw, o których mowa w art. 45 Konstytucji, jako że wykładnia systemowa przepisów kodeksu postępowania cywilnego jednoznacznie wskazuje, że postępowanie wieczystoksięgowe jest postępowaniem sądowym. Przyjęcie tej, wyrażonej wcześniej opinii o charakterze postępowania wieczystoksięgowego, oznacza, że ograniczenie kręgu uczestników tego postępowania przez zaskarżony przepis należy poddać ocenie pod kątem zgodności z gwarancjami zawartymi w art. 45 Konstytucji.

Odnosząc się w tym kontekście do przedstawionych przez skarżącą zarzutów, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżony przepis nie narusza prawa do sądu skarżącej oraz nie zamyka drogi sądowej dochodzenia jej praw. Zgodnie bowiem z przedstawionymi wyżej zasadami rządzącymi postępowaniem wieczystoksięgowym służy ono sprawnemu ewidencjonowaniu stanu prawnego nieruchomości, zapewnieniu bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego, przez stworzenie mechanizmów zapewniających niezwłoczne ujawnianie zmian stanu prawnego nieruchomości w księgach wieczystych. Z założenia więc postępowanie to służy nie dochodzeniu praw, ale ich ujawnianiu i ewidencjonowaniu (co nie wyklucza sytuacji, że w niektórych wypadkach wpis do ksiąg wieczystych ma charakter konstytutywny – warunkuje powstanie prawa). Skarżąca miała możliwość dochodzenia swych praw, związanych z roszczeniem o ustanowienie prawa użytkownika wieczystego, w postępowaniu sądowym, co niezbicie potwierdza przywołane wyżej orzeczenie Sądu Najwyższego z 9 sierpnia 1993 r. (sygn. akt III CZP 105/93); zaskarżony przepis w żaden sposób uprawnienia tego jej nie pozbawia. Wpływ na sytuację prawną skarżącej ma z jednej strony zaniechanie wystąpienia do sądu o orzeczenie, które zgodnie z art. 64 kodeksu

cywilnego zastąpiłoby oświadczenie woli gminy, konieczne dla ustanowienia użytkownika wieczystego na rzecz skarżącej; a z drugiej zawarcie przez gminę, w czasie beczynności skarżącej, umowy ustanawiającej prawo użytkownika wieczystego na rzecz spadkobierców przeddekretowego właściciela nieruchomości.

Trybunał Konstytucyjny podziela wyrażony w swych wcześniejszych orzeczeniach pogląd, że nie można uznać za naruszenie prawa do sądu lub zamknięcie drogi sądowego dochodzenia praw sytuacji, gdy w danym postępowaniu uprawniony nie ma zapewnionych szerokich gwarancji dochodzenia swych praw, ale w innym postępowaniu przysługuje mu powództwo umożliwiające dochodzenie jego roszczenia. Uwagi te Trybunał sformułował na gruncie przepisów o postępowaniu upadłościowym (wyrok Trybunału z 5 grudnia 2005 r., sygn. SK 26/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 128); Trybunał podkreślał tam m.in. konieczność oceny konkretnej regulacji na tle całokształtu unormowań określających uprawnienia danego podmiotu, wraz z uwzględnieniem specyfiki danego postępowania.

Podobnie Trybunał wypowiedział się w wyroku z 14 grudnia 2005 r., sygn. SK 22/05 (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 135), w sprawie, w której oceniał zgodność z Konstytucją immunitetu adwokackiego, tj. przepisu ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058, ze zm.), wyłączającego odpowiedzialność karną adwokata m.in. za zniesławienie strony, popełnione przy wykonywaniu zawodu adwokackiego. W sprawie tej Trybunał orzekł, że immunitet adwokacki, wyłączając odpowiedzialność karną adwokata za zniesławienie, ogranicza konstytucyjne prawo do sądu; jednak ograniczenie to jest proporcjonalne, a jego waga jest nieznaczna ze względu na istnienie innej możliwości dochodzenia na drodze sądowej praw związanych z naruszeniem czci (tj. dochodzenia tych praw na drodze cywilnej). Trybunał wskazał, że konstatacja, iż skarżącemu służy inna droga sądowa dochodzenia swych praw „nadaje właściwą rangę ograniczeniu drogi sądowej, jakie wynika z art. 8 ustawy. Na podstawie tego przepisu z całą pewnością nie dochodzi bowiem do wyłączenia drogi sądowej w sprawach o zniesławienie lub zniewagę dokonane przez adwokata, lecz jedynie do zamknięcia jednej z możliwości występowania do sądu z żądaniem ochrony prawnej, a mianowicie – drogi oskarżenia prywatnego”. Z kolei ograniczenie to Trybunał uznał za uzasadnione wartościami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji (ochroną porządku publicznego).

W rozpatrywanej sprawie Trybunał doszedł do analogicznych wniosków. Przede wszystkim nie można uznać, że wyłączenie skarżącej z grona uczestników postępowania wieczystoksięgowego prowadzi do zamknięcia drogi sądowej dochodzenia jej praw. Istnieją bowiem, omówione wyżej, inne mechanizmy umożliwiające jej dochodzenie we właściwym czasie roszczenia o ustanowienie użytkownika wieczystego oraz umożliwiające jej żądanie usunięcia ewentualnej niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym. W obu tych wypadkach skarżąca mogła dochodzić swych praw w drodze procesu, gwarantującego jej szersze uprawnienia niż postępowanie wieczystoksięgowe, które jest postępowaniem nieprocesowym i którego jedną z zasadniczych cech jest ograniczona kognicja sądu. Tym samym zaskarżony przepis nie narusza art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Ograniczenie prawa do sądu wynikające z zaskarżonego przepisu spełnia natomiast warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jest bowiem, w ocenie Trybunału, konieczne ze względu na ochronę praw innych osób (tylko sprawnie prowadzone rejestry stanu prawnego nieruchomości mogą spełniać przypisane im funkcje) oraz na zachowanie szeroko pojętego porządku publicznego. Ograniczenie to zostało ustanowione w ustawie, nie narusza istoty prawa do sądu oraz koniecznej proporcjonalności. Jak podniesiono wyżej, ograniczenie kręgu uczestników postępowania wieczystoksięgowego nie wyklucza tego, że podmioty niebędące jego uczestnikami mogą dochodzić swoich praw w innym postępowaniu sądowym, w którym kognicja sądu nie doznaje ograniczeń i w którym dysponują szerszymi gwarancjami procesowymi.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.