

Uchwała z dnia 17 lutego 2011 r., III CZP 121/10

Sędzia SN Antoni Górski (przewodniczący)

Sędzia SN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)

Sędzia SN Katarzyna Tyczka-Rote

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Romana M. przeciwko Skarbowi Państwa – Staroście W. o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 17 lutego 2011 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Poznaniu postanowieniem z dnia 28 września 2010 r.:

„Czy prawo własności nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej w pierwotnym brzmieniu (Dz.U. Nr 4, poz. 17) przechodziło na Skarb Państwa z mocy samego prawa z dniem wejścia w życie tego dekretu tj. z dniem 13 września 1944 r., czy przejście na rzecz Skarbu Państwa prawa własności tych nieruchomości wymagało wydania decyzji administracyjnej w trybie art. 72 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.) oraz od 15 marca 1945 r. dodatkowo w trybie § 5 rozporządzenia wykonawczego Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 10, poz. 51), a przejście własności następowało z chwilą podpisania protokołu przejęcia, o którym mowa w § 10 wymienionego rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r.?”

podjął uchwałę:

Prawo własności nieruchomości ziemskich, wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 4, poz. 17), przeszło na Skarb Państwa z mocy prawa z dniem wejścia w życie tego dekretu.

Uzasadnienie

Roman M. wniósł powództwo przeciwko Gminie W., "P.O." S.A. w P., Skarbowi Państwa, Agencji Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa – Oddziałowi Terenowemu w P. oraz Skarbowi Państwa – Staroście W. o uzgodnienie treści ksiąg wieczystych w zakresie wskazanych w pozwie działek gruntu, prowadzonych przez Sąd Rejonowy we Wrześni, z rzeczywistym stanem prawnym przez wykreślenie w dziale II ksiąg wieczystych podmiotów wpisanych jako ich właściciele i użytkownicy wieczysti i wpisanie w dziale II prawa własności powoda jako następcy prawnego Heleny M., natomiast w księgach, w których są opisane również inne grunty, przez nakazanie założenia dla tych gruntów (objętych pozwem) nowych ksiąg wieczystych i wpisanie w dziale II prawa własności powoda jako spadkobiercy Heleny M. W toku sprawy powód cofnął powództwo w zakresie żądania uzgodnienia treści wszystkich ksiąg wieczystych poza księgami nr (...)9 i (...)7. W księgach tych jako właściciel wpisany jest Skarb Państwa.

Wyrokiem z dnia 29 października 2009 r. Sąd Rejonowy we Wrześni oddalił powództwo w zakresie żądania uzgodnienia z rzeczywistym stanem prawnym treści ksiąg wieczystych nr (...)9 oraz (...)7, a w pozostałym zakresie umorzył postępowanie. Ustalił, że nieruchomość, dla której prowadzona jest obecnie księga wieczysta nr (...)7, dnia 1 września 1939 r. była objęta księgą wieczystą W. – tom 133 D.R., w której jako właścicielka od dnia 25 października 1925 r. była ujawniona Helena P.M. Dnia 24 grudnia 1942 r., na podstawie postanowienia sądu niemieckiego z dnia 6 października 1942 r., wpisano jako właściciela Rzeszę Niemiecką. Dnia 18 lutego 1943 r. zamknięto tę księgę i przepisano do księgi wieczystej W., tom II, wykaz 52. Dnia 14 listopada 1946 r. w tej księdze wieczystej wpisano jako właściciela Skarb Państwa na podstawie art. 2 dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (jedn. tekst: Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm. – dalej: "dekret"); jednocześnie wpis poprzedniego właściciela został podkreślony na czerwono.

Nieruchomość, dla której obecnie jest prowadzona w Sądzie Rejonowym we Wrześni księga wieczysta nr (...)9, była dnia 1 września 1939 r. objęta księgą wieczystą S., tom 88A, wykaz 55, w której jako właścicielka ujawniona była Helena P.M. Dnia 24 grudnia 1942 r., na podstawie postanowienia sądu niemieckiego z dnia 6 października 1942 r. wpisano jako właściciela Rzeszę Niemiecką. Dnia 22 stycznia 1947 r. w księdze wieczystej S., tom 88A, wykaz 55, wpisano jako właściciela Skarb Państwa na podstawie art. 2 dekretu; jednocześnie wpis poprzedniego właściciela został podkreślony na czerwono.

Helena M. zmarła dnia 15 listopada 1952 r., a spadek po niej w całości nabył syn Stanisław M., który zmarł dnia 12 września 1977 r. Spadek po nim nabyli żona Gabriela M. oraz dzieci – powód Roman M. i Izabella M. – po 1/3 części. Gabriela M. zmarła dnia 25 sierpnia 1991 r., a spadek po niej nabyła w całości córka Krystyna T. Na podstawie umów o dział spadku po Stanisławie M. oraz darowizny zawartych w formie aktu notarialnego z pozostałymi spadkobiercami powód Roman M. nabył wszelkie prawa i roszczenia o zwrot m.in. nieruchomości uregulowanych w księgach wieczystych nr (...)9 i (...)7.

Sąd Rejonowy podkreślił, że jeżeli zmiana stanu prawnego własności nieruchomości nastąpiła z mocy prawa, wpis do księgi wieczystej ma jedynie charakter deklaracyjny. Rzeczywisty stan prawny, ukształtowany przez przepisy dekretu, wynika z mocy tego aktu prawnego, a nie z dokonania wpisu w księdze wieczystej, niezależnie od tego, czy ten wpis został dokonany na wadliwej czy niewadliwej podstawie. Nawet w postępowaniu wieczystoksięgowym, a więc tym bardziej w postępowaniu wszczętym na podstawie art. 10 ust. 1 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.), sąd nie może kwestionować zasadności kwalifikacji nieruchomości jako przeznaczonej na cele reformy rolnej, przyjętej w zaświadczeniu wojewódzkiego urzędu ziemskiego, chyba że dysponuje późniejszą decyzją administracyjną zawierającą odmienne rozstrzygnięcie o charakterze nieruchomości.

Przy rozpoznawaniu apelacji powódki Sąd Okręgowy w Poznaniu powziął wątpliwość wyrażoną w zagadnieniu prawnym przedstawionym do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu. Dostrzegł, że w zgodnej ocenie piśmiennictwa, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego rozważany przepis dekretu spowodował *ex lege* przejście prawa własności

wymienionych tam nieruchomości na Skarb Państwa z dniem wejścia w życie dekretu, tj. z dniem 13 września 1944 r. Zwrócił jednak uwagę, że w swych wypowiedziach Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny odwołują się jedynie do argumentacji przedstawionej przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 16 kwietnia 1996 r., W 15/95 (OTK Zb.Urz. 1996, nr 2, poz. 13). Tym samym wykładnia art. 2 dekretu, w tym ust. 1 lit. e, została dokonana w istocie tylko przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu jednego orzeczenia i to tylko przy okazji rozpoznania sprawy.

Sąd Okręgowy powziął poważne wątpliwości co do trafności tej wykładni i uznał, że możliwe do obrony jest stanowisko, iż użyte w dekrete określenie „bezzwłocznie” nie oznacza, że skutek przewłaszczenia nastąpił z mocy samego prawa z chwilą wejścia dekretu w życie. Podkreślił, że dekret nie mógł w dniu 13 września 1944 r. wywołać jednorazowego skutku rzeczowego na całym obecnym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na to, że w chwili ogłoszenia dekretu zasięg faktycznej władzy wykonywanej przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego obejmował jedynie wschodnią część obecnego terytorium kraju. Nie mógł natomiast objąć swoim działaniem nieoswobodzonych jeszcze terenów Rzeczypospolitej Polskiej ani terenów, które w tamtym czasie stanowiły strefę okupacyjną wojsk radzieckich.

Świadczy też o tym, zdaniem Sądu Okręgowego, konstrukcja dekretu w brzmieniu z dnia jego publikacji, która wskazywała, że przeprowadzenie reformy rolnej zostało zaplanowane w określonych etapach, przy czym dzień 20 grudnia 1944 r. został wyznaczony jako dzień zakończenia wszelkich czynności organów administracji publicznej związanych z reformą rolną. Przemawia za tym także wydanie w dniu 17 stycznia 1945 r. dekretu w sprawie zmiany dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 3, poz. 9). Nowelizacja ta uczyniła z czasowo i terytorialnie ograniczonej regulacji akt o charakterze uniwersalnym, przeznaczony do stosowania w nieograniczonej przyszłości. Ponadto w sposób wyraźny wskazywała ona, że reforma rolna nie była aktem jednorazowym, lecz dłuższym procesem, stanowiącym istotny element działalności aparatu państwowego. Dekret zaczął obowiązywać na Ziemiach Odzyskanych dopiero z dniem 27 listopada 1945 r., tj. z dniem wejścia w życie dekretu z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych (Dz.U. Nr 51, poz. 295).

Przytoczone argumenty, według Sądu Okręgowego, podważają stwierdzenie, że w dniu 13 września 1944 r. dekret wywołał jednorazowy skutek rzeczowy na całym obecnym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przytoczona argumentacja pozwala, według Sądu Okręgowego, przyjąć, że określenie „bezzwłocznie” zamieszczone w art. 2 ust. 1 dekretu nie jest synonimem pojęcia „z mocy samego prawa” ani pojęcia „z dniem ogłoszenia”, które zostały wykorzystane w innych aktach normatywnych pochodzących z 1944 r. W rezultacie spójna i logiczna interpretacja tego przepisu oznacza, że stanowi on dyrektywę dla urzędów ziemskich nakazującą im bez zbędnej zwłoki wszczęcie administracyjnych postępowań zmierzających do przejęcia własności przez Skarb Państwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje jednolicie się, że art. 2 ust. 1 dekretu przewidywał przejście wskazanych w nim nieruchomości z mocy prawa na własność Skarbu Państwa. Takie stanowisko zostało wyrażone po raz pierwszy w orzeczeniu z dnia 22 grudnia 1948 r., C 344/48 ("Państwo i Prawo" 1949, nr 4, s. 122), w którym Sąd Najwyższy wskazał, że przejście własności wszelkich nieruchomości przeznaczonych na cele reformy rolnej na Skarb Państwa nastąpiło nie przez wpis do księgi wieczystej, lecz automatycznie z chwilą wejścia w życie dekretu. Zostało ono podtrzymane w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 13 października 1951 r., zasadzie prawnej, C 427/51 (OSN 1953, nr 1, poz. 1), w orzeczeniu z dnia 25 kwietnia 1961 r., 4 CR 88/61 (OSPİKA 1963, nr 1, poz. 2) oraz w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 7 czerwca 1962 r., zasada prawna, 1 CO 11/62 (OSNC 1963, nr 6, poz. 112). Stanowisko to jest konsekwentnie przyjmowane również we współczesnym orzecznictwie Sądu Najwyższego i znalazło wyraz w uchwałach z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91 (OSNC 1992, nr 5, poz. 72) i z dnia 6 grudnia 2005 r., III CZP 90/05 (OSNC 2006, nr 11, poz. 179), wyrokach z dnia 25 marca 1999 r., III RN 165/98 (OSNAPUS 2000, nr 3, poz. 90), z dnia 13 stycznia 2000 r., II CKN 655/98 (nie publ.), z dnia 4 października 2001 r. II CKN 609/00 (nie publ.), z dnia 13 lutego 2003 r., III CKN 1492/00 ("Biuletyn SN" 2003, nr 7, s. 12), z dnia 24 października 2003 r., III CK 36/02 (nie publ.), z dnia 24 czerwca 2004 r., III CK 536/02 (nie publ.), z dnia 5 listopada 2004 r., II CK 174/04 (nie publ.), z dnia 22 kwietnia 2005 r., II CK 653/05 (OSNC 2006, nr 3, poz. 56), z dnia 14 września 2006 r., III CSK 119/06 (nie publ.), z dnia 8 lutego 2008 r., I CSK 371/07 (nie publ.), z dnia 17 lutego 2010 r., IV CSK 345/09 ("Izba Cywilna" 2011, nr 5, s.

35) i z dnia 6 października 2010 r., II CSK 174/10 (nie publ.) oraz postanowieniach z dnia 6 listopada 1997 r., III KKO 7/97 (OSNP 1998, nr 18, poz. 554), z dnia 6 czerwca 2003 r., IV CKN 221/01 (nie publ.) i z dnia 3 sierpnia 2004 r., II CK 448/03 (nie publ.).

Omawiany pogląd jest również jednolicie przyjmowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, tj. w uchwale z dnia 16 kwietnia 1996 r., W 5/95 (OTK Zb.Urz. 1996, nr 2, poz. 13), wyrokach z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01 (OTK Zb.Urz. 2001, nr 7, poz. 216) i z dnia 3 lipca 2007 r., SK 1/06 (OTK-A Zb.Urz. 2007, nr 2, poz. 73) oraz w postanowieniu z dnia 28 listopada 2001 r., SK 5/01 (OTK Zb.Urz. 2001, nr 8, poz. 266). Taki pogląd wypowiedział także Naczelny Sąd Administracyjny w uchwałach składu siedmiu sędziów z dnia 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06 (ONSA 2006, nr 5, poz. 123) i z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10 (ONSAiWSA 2011, nr 2, poz. 23) oraz w wyrokach z dnia 20 stycznia 1994 r., II SA 2444/92 (ONSA 1995, nr 2, poz. 57), z dnia 25 lutego 1998 r., IV SA 889/96 (nie publ.), wyroku z dnia 19 marca 1998 r., IV SA 1045/97 (nie publ.), z dnia 8 września 1999 r., IV SA 1963/98 (nie publ.) i z dnia 5 czerwca 2008 r., I OSK 823/07 (nie publ.).

Pogląd ten został szerzej uzasadniony jedynie w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 1996 r., W 5/95. Trybunał Konstytucyjny, interpretując sformułowanie „przechodzą bezzwłocznie” zamieszczone w art. 2 ust. 1 dekretu, przyjął, że wskazuje ono jednoznacznie, iż z woli normodawcy skutek przewłaszczenia nastąpił z mocy samego prawa w chwili wejścia dekretu w życie. Świadczy o tym nie tylko wykładnia literalna, ale także to, że ani w samym dekreście, ani w przepisach z nim związanych nie można znaleźć sformułowań, które uzasadniałyby wniosek przeciwny, np. uzależniający przejście prawa własności od jakichś aktów stosowania prawa, które miałyby konstytutywny charakter przejęcia własności bądź odraczały w czasie skutek wyrażony w art. 2 dekretu. Trybunał Konstytucyjny odwołał się również do art. 6 dekretu, nakazującego niezwłoczne objęcie zarządu państwowego nad nieruchomościami wymienionymi w art. 2 oraz do art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz.U. Nr 39, poz. 233 ze zm.), który stanowi, że tytułem do wpisania na rzecz Skarbu Państwa w księdze hipotecznej (gruntowej) prawa własności nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. b-e dekretu jest

zaświadczenie wojewódzkiego urzędu ziemskiego stwierdzające, że nieruchomości ziemskie jest przeznaczona na cele reformy rolnej według powołanych wyżej przepisów.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zaświadczenie z istoty swej jest tylko dokumentem poświadczającym istniejący stan, w tym wypadku stan własności gruntowej ukształtowany z mocy art. 2 ust. 1 dekretu. Skutek w postaci przejścia nieruchomości na własność Skarbu Państwa następował więc z mocy samego prawa i był niezależny od tego, czy w dniu wejścia w życie dekretu o reformie rolnej określone tereny były już faktycznie wyzwolone, czy też były jeszcze pod okupacją niemiecką. Świadczą o tym sformułowania zawarte w interpretowanym przepisie, w którym jest mowa m.in. o województwach poznańskim, pomorskim i śląskim, czyli o terenach, które w dniach wydania i ogłoszenia dekretu o reformie rolnej pozostawały jeszcze pod okupacją niemiecką. Trybunał Konstytucyjny zastrzegł jednak, że ustalenie, iż skutek interpretowanego fragmentu dekretu o reformie rolnej w zakresie prawa własności został jednorazowo „skonsumowany” *ex lege* z dniem 13 września 1944 r., odnosi się do tych części Państwa Polskiego, na których z woli normodawcy dekret ten miał pierwotnie obowiązywać. Z kolei art. 4 dekretu z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych rozciągnął na Ziemię Odzyskaną ustawodawstwo (m.in. rolne) obowiązujące na obszarze Sądu Okręgowego w Poznaniu. Na Ziemiach Odzyskanych interpretowany art. 2 ust. 1 lit. e dekretu wszedł zatem w życie później, bo dopiero dnia 27 listopada 1945 r., ze skutkiem przejścia z tym dniem na Skarb Państwa własności nieruchomości określonych w tym przepisie.

Przedstawione stanowisko zostało powtórzone w postanowieniu z dnia 28 listopada 2001 r., SK 5/01, w którym Trybunał Konstytucyjny sformułował tezę o jednorazowym działaniu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, z której wywiódł, że przepis ten nie może znaleźć już zastosowania, to znaczy, że na jego podstawie nie może dojść już do przejścia gruntów na Skarb Państwa. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uchylił się od zbadania zgodności tego przepisu z Konstytucją. Z kolei w wyroku z dnia 3 lipca 2007 r., SK 1/06, Trybunał uznał za zgodny z Konstytucją art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej. Wyjaśnił m.in., że nabycie własności nieruchomości przez Skarb Państwa nastąpiło niezależnie od sposobu ich późniejszego wykorzystania, a fakt,

iż dana nieruchomości została później wykorzystana w sposób niezgodny z prawem, nie ma znaczenia z punktu widzenia nabycia jej własności przez państwo.

Pogląd, że art. 2 ust. 1 dekretu przewidywał przejście wskazanych w nim nieruchomości z mocy prawa na własność Skarbu Państwa, jest powszechnie przyjmowany w piśmiennictwie.

W zakresie terytorialnego zasięgu oddziaływania dekretu należy rozróżnić dwa zagadnienia. Pierwszym jest oddziaływanie dekretu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w granicach przedwojennych, a drugim – jego oddziaływanie na tzw. Ziemiach Odzyskanych. Nie budzi wątpliwości oddziaływanie dekretu na terenach wyzwolonych spod okupacji w chwili wejścia dekretu w życie. Intencją Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego było też stanowienie prawa w odniesieniu do całego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w granicach przedwojennych, a więc także w odniesieniu do terenów, które w chwili wejścia w życie dekretu znajdowały się jeszcze pod okupacją. Dowodzi tego art. 2 ust. 1 lit. e, w którym jest mowa o m.in. o województwach poznańskim, pomorskim i śląskim, czyli o terenach, które w dniach wydania i ogłoszenia dekretu o reformie rolnej pozostawały jeszcze pod okupacją niemiecką. Z kolei z art. 1 ust. 1 zdanie trzecie i art. 17 dekretu wynika, że zdawano sobie sprawę, iż pełna realizacja dekretu na obszarach niewyzwolonych nastąpi dopiero po ich wyzwoleniu. Potwierdzają to także przewidziane w pierwotnej wersji dekretu szczegółowe i krótkie terminy do dokonania poszczególnych czynności związanych z realizacją dekretu. Oznaczenie tych terminów nie wyłącza jednak przejścia z mocy prawa na Skarb Państwa własności określonych w dekrecie nieruchomości położonych na terenach okupowanych, przejście własności miało bowiem dotyczyć całego obszaru Polski w granicach przedwojennych, natomiast realizację dekretu zakładano tymczasowo tylko w stosunku do terenów już wyzwolonych. O takim założeniu może świadczyć art. 8 ust. 5 dekretu w pierwotnej wersji, według którego na terytorium wyzwolonym przed dniem 1 września 1944 r. wybory gminnych komisji reformy rolnej powinny zostać zakończone nie później niż do dnia 20 września 1944 r. Prawodawca rozróżniał zatem działanie dekretu na terenach wyzwolonych i niewyzwolonych, trudno zaś przyjąć, że rozróżnienie to dotyczyło terytorium wyzwolonego do dnia 1 września 1944 r. i wyzwolonego między dniem 2 a 13 września 1944 r. Wątpliwe może natomiast być obowiązywanie dekretu na terenach przyłączonych następnie do ZSRR, skoro – jak można sądzić – Krajowa Rada Narodowa i Polskiego Komitetu

Wyzwolenia Narodowego zrzekły się wykonywania efektywnej władzy państwowej na tych terenach.

Odrębnym zagadnieniem jest obowiązywanie dekretu na tzw. Ziemiach Odzyskanych. Rzeczywiście trudno uzasadnić pogląd, że już w chwili wejścia w życie dekret obowiązywał na tym obszarze. W orzecznictwie i piśmiennictwie wskazuje się, że obowiązywanie dekretu zostało rozciągnięte na Ziemię Odzyskaną na podstawie art. 4 dekretu z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie ziem odzyskanych (Dz.U. Nr 51, poz. 295 ze zm.). Możliwa jednak do obrony jest również teza, że przepisy dekretu – podobnie jak inne przepisy prawa polskiego – obowiązywały na Ziemiach Odzyskanych już wcześniej. Takie stanowisko zajął w szczególności Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 21 maja 1948 r., C. III 2150/47 (OSN 1948, nr 3, poz. 60). Wynika też ono także z art. 47 dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. Nr 49, poz. 279 ze zm.), który przewidywał m.in. utratę mocy prawnej na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska sprzecznych z przepisami tego dekretu przepisów dekretu. Należy zatem przyjąć, że w aspekcie terytorialnym oddziaływanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu nie miało charakteru jednorazowego; już po wejściu w życie jego oddziaływanie zostało rozciągnięte na Ziemię Odzyskaną.

Zamieszczone w art. 2 ust. 1 dekretu sformułowanie „przechodzą bezzwłocznie” jest na tyle elastyczne, że umożliwia odrębne określenie skutków czasowych przejścia w odniesieniu do poszczególnych kategorii nieruchomości wskazanych w tym przepisie. W tym więc kontekście należy tłumaczyć użycie przez prawodawcę określenia „przechodzą bezzwłocznie” zamiast „przechodzą”. Wykładnia literalna tego przepisu jednoznacznie przemawia za tym, że Skarb Państwa nabył nieruchomości określone w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z mocy prawa. W piśmiennictwie podkreśla się, że przejście nieruchomości rolnych na własność państwa nie jest jednoznaczne z ich przejęciem, przejście bowiem takich nieruchomości następuje z mocy prawa, natomiast ich przejęcie – na podstawie decyzji. Zbliżonymi pojęciami posługiwano się także w innych aktach prawnych pochodzących z tamtego okresu.

Za interpretacją, że Skarb Państwa nabył nieruchomości określone w art. 2 ust. 1 dekretu z mocy prawa, przemawia także wykładnia systemowa. Przede wszystkim należy podzielić pogląd wypowiedziany w uchwale Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 1996 r., W 5/95, że w dekrete nie można znaleźć sformułowań, które uzasadniałyby wniosek przeciwny, np. uzależniający przejście prawa własności od jakichś aktów stosowania prawa, które miałyby konstytutywny charakter „przejęcia” własności bądź prowadziły do odroczenia w czasie skutku wyrażonego w art. 2 dekretu. W szczególności dekret nie zawiera żadnej regulacji dotyczącej „wywłaszczenia” (zwłaszcza regulacji trybu), mimo że art. 19 ust. 1 w pierwotnym brzmieniu stanowił, że wywłaszczeni właściciele lub współwłaściciele nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. e mogą otrzymać samodzielne gospodarstwa rolne poza obrębem wywłaszczonego majątku w ramach dekretu, a jeżeli z tego prawa nie skorzystają, będzie im wypłacone zaopatrzenie miesięczne w wysokości uposażenia urzędnika państwowego VI grupy. Przepisy dekretu w pierwotnym brzmieniu regulowały tylko objęcie nieruchomości w zarząd państwowy (art. 6), sporządzenie spisu objętych nieruchomości i ich oszacowanie (art. 7), ustalenie planów podziału obiektów parcelowanych i sporządzenie wykazu nabywców poszczególnych parcel, na które mogli wnieść zażalenie tylko zainteresowani nieuwzględnieni w projekcie podziału lub uwzględnieni w niedostatecznej mierze (art. 10), wydanie orzeczenia w sprawie parcelowanych obiektów i wprowadzenie nabywców w posiadanie nabytych parcel i przeniesienie na nich tytułu własności (art. 11).

Nie można też przyjąć, że taki tryb został uregulowany dopiero w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 10, poz. 51 – dalej „rozporządzenie z 1945 r.”) i do tego czasu wykonanie dekretu pozostawało w zawieszeniu. Zgodnie z intencją prawodawcy, dekret miał być realizowany niezwłocznie, o czym świadczą terminy dla poszczególnych czynności określone w pierwotnej części dekretu (objęcie w zarząd – art. 6, sporządzenie spisu objętych nieruchomości i ich oszacowanie – art. 7, ustalenie planu podziału i sporządzenie wykazu nabywców – art. 10 ust. 1, wprowadzenie nabywców w posiadanie nabytych parcel – art. 11). Jest oczywiste, że podstawą tych czynności, polegających na objęciu faktycznego władztwa nad nieruchomością i jej późniejszym rozdysponowaniu, było prawo własności nabyte przez Skarb Państwa *ex lege*, do realizacji zaś postanowień dekretu przystąpiono jeszcze przed wejściem w życie rozporządzenia z 1945 r. Nie podważa to jednak tezy, że rozporządzenie z

1945 r. szczegółowo uregulowało i uporządkowało wiele zagadnień związanych z realizacją dekretu. W niektórych wypadkach trzeba nawet przyjąć, że część tych zmian (np. definicja użytków rolnych) oddziaływała z mocą wsteczną na skutki prawne dekretu.

Jednolitemu stanowisku co do skutków dekretu nie zaprzecza także wyłączenie z art. 2 ust. 1 lit b nieruchomości ziemskich stanowiących własność Polaków, obywateli Rzeszy Niemieckiej (wskutek nowelizacji dokonanej w 1945 r.). Także w tym wypadku chodzi o regulację, która z mocą wsteczną i *ex lege* modyfikowała skutki prawne dekretu.

Zgodnie z przedstawionym Sądowni Najwyższemu zagadnieniem prawnym, alternatywą do stwierdzenia, że art. 2 ust. 1 dekretu spowodował przejście z mocy prawa wskazanych w tym przepisie nieruchomości na własność Skarbu Państwa, jest teza, iż do przejścia własności była potrzebna decyzja administracyjna przewidziana w § 5 rozporządzenia z 1945 r. – wydanego na podstawie upoważnienia zamieszczonego w art. 20 dekretu (art. 22 według pierwotnej wersji) – w myśl którego orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, należy w pierwszej instancji do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich, od decyzji których służy stronom prawo odwołania do Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych. Konsekwencją przyjęcia, że art. 2 ust. 1 dekretu powodował przejście z mocy prawa na własność Skarbu Państwa nieruchomości wskazanych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, był pogląd – powszechnie reprezentowany w orzecnictwie i w piśmiennictwie – że decyzje wydawane na podstawie § 5 rozporządzenia z 1945 r. miały charakter deklaracyjny (zob. w szczególności uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2007 r., SK 1/06, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 października 2003 r., III CK 36/02, nie publ. i z dnia 28 lipca 2004 r., III CK 296/03, "Biuletyn SN" 2005, nr 1, s. 11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 1994 r., II SA 2444/92).

Znaczenie tej decyzji jest ujmowane różnie, co pozostaje w związku z art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej traktującym zaświadczenie starosty jako tytuł do wpisania na rzecz Skarbu Państwa w księdze hipotecznej (gruntowej) prawa własności nieruchomości ziemskich, wymienionych m.in. w art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu. Według pierwszego poglądu,

sporządzenie takiego zaświadczenia powinno być poprzedzone wydaniem decyzji na podstawie § 5 rozporządzenia z 1945 r. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 1999 r., III RN 165/98 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2003 r., IV CKN 220/01, nie publ., z dnia 6 czerwca 2003 r., IV CKN 221/01, nie publ. i z dnia 3 sierpnia 2004 r., II CK 448/03). Zgodnie z drugim poglądem, wydanie takiej decyzji nie było konieczne nawet w stosunku do nieruchomości określonych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lipca 2004 r., III CK 296/03, uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06, OSNAiWSA 2006, nr 5, poz. 123 uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2007 r., SK 1/06, OTK-A Zb.Urz. 2007, nr 7, poz. 3 oraz wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 sierpnia 2006 r., I OSK 771/05, nie publ. i z dnia 31 sierpnia 2006 r., I OSK 992/05, nie publ.), a decyzja ta miała służyć do rozstrzygnięcia przypadków spornych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2007 r., SK 1/06 i postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08, OTK-A Zb.Urz. 2010, nr 3, poz. 27 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 72 wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2007 r., IV CSK 350/06, nie publ. i uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06).

Kontrowersje wokół obowiązywania § 5 rozporządzenia z 1945 r. ujawniły się w związku z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08 (OTK-A Zb.Urz. 2010, nr 3, poz. 27), w którym stwierdzono, że § 5 rozporządzenia z 1945 r. nie ma mocy obowiązującej, w związku z czym nie może stanowić szczegółowej regulacji, o jakiej mowa w art. 2 § 3 k.p.c., na podstawie której orzekanie w przedmiocie podpadania nieruchomości pod działanie dekretu o reformie rolnej mogłoby zostać przekazane organom administracji publicznej. W ocenie Trybunału, moc obowiązująca § 5 rozporządzenia z 1945 r. wyczerpała się z chwilą zakończenia prowadzonych do lat 50. XX w. działań związanych z przeprowadzaniem reformy rolnej.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego w istotny sposób wpłynęło na stanowisko Sądu Najwyższego, który w postanowieniu z dnia 27 lipca 2010 r., II CSK 155/10 (nie publ.) wskazał, że ocena prawna Trybunału Konstytucyjnego podważa dotychczasowe stanowisko judykatury dotyczące wyłączenia z drogi

sądowej na rzecz postępowania administracyjnego rozstrzygania sporów dotyczących podpadania określonej nieruchomości pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Wszelkie spory, w tym dotyczące zasadności przejęcia nieruchomości na tej podstawie prawnej, powinny być rozpoznawane przez sądy powszechne. W wyroku z dnia 6 października 2010 r., II CSK 174/10 (nie publ.) Sąd Najwyższy podkreślił, że ze względu na stwierdzoną przez Trybunał Konstytucyjny utratę mocy § 5 rozporządzenia z 1945 r. zbadanie, czy nieruchomość podpadała pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, należy do drogi sądowej.

Moc wiążąca i trafność rozważanego postanowienia Trybunału Konstytucyjnego zostały trafnie zakwestionowane w piśmiennictwie. Szczególnie istotna jest jednak w tym zakresie wypowiedź Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, stwierdził, że § 5 rozporządzenia z 1945 r. może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał przede wszystkim, że postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o umorzeniu postępowania nie ma charakteru „orzeczenia” w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji i z tego względu nie ma przymiotu mocy powszechnie obowiązującej. Orzeczeniem w rozumieniu tego przepisu jest wyłącznie akt, którym Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga merytorycznie sprawę należącą do kompetencji konstytucyjnie przypisanych temu organowi, postanowienie zaś o umorzeniu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie jest aktem rozstrzygającym sprawę należącą do konstytucyjnych kompetencji Trybunału. W ten sposób Trybunał odstępuje od wydania „orzeczenia”, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił także, że w obecnym stanie prawnym Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do stwierdzania z mocą powszechnie obowiązującą, że norma prawna utraciła moc obowiązującą w określonym czasie. W konsekwencji uznał, że § 5 rozporządzenia z 1945 r. nadal obowiązuje i może być podstawą wydawania decyzji administracyjnych.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela stanowisko przedstawione w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i w konsekwencji przychyła się do poglądu, że decyzja administracyjna, przewidziana w § 5 rozporządzenia z 1945 r., ma charakter deklaracyjny, a jej wydanie nie było

konieczne w każdym wypadku. Za takim poglądem przemawia nie tylko wykładnia literalna tego przepisu, ale także argumenty funkcjonalne. Zważywszy skalę i tempo zamierzonych przekształceń własnościowych oraz wojenne migracje i straty ludnościowe trudno przyjąć, że obranym przez twórców dekretu instrumentem realizacji tych przekształceń miała być procedura wywłaszczeniowa, oparta na konstytucyjnej decyzji administracyjnej, do której wydania – w braku szczególnych regulacji – miałyby zastosowanie ogólne reguły postępowania administracyjnego. Logice przekształceń własnościowych w rozważanym zakresie zdecydowanie bardziej odpowiada rozwiązanie polegające na przejściu własności nieruchomości *ex lege*, potwierdzanym na potrzeby wpisu do księgi wieczystej przez zaświadczenie właściwego organu, do czego uczestnictwo byłego właściciela było zbędne, i ograniczenie wydawania deklaracyjnych decyzji administracyjnych do sytuacji spornych, co wymagało aktywności właściciela.

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