

Uchwała z dnia 18 maja 2011 r., III CZP 21/11

Sędzia SN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący)

Sędzia SN Wojciech Katner (sprawozdawca)

Sędzia SN Bogumiła Ustjanicz

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Jana K., Thadeus Ignace S., Elise M. i Michel S. przeciwko Skarbowi Państwa – Ministerstwu Kultury oraz Domowi Pracy Twórczej w R. o uzgodnienie treści księgi wieczystej, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 18 maja 2011 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Łodzi postanowieniem z dnia 10 lutego 2011 r.:

"Czy w świetle uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, zgodnie z którą § 5 rozporządzenia 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 ze zm.) 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 Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 4, poz. 17 ze zm.), jest dopuszczalna droga sądowa w sprawie, której przedmiotem jest ustalenie czy część nieruchomości wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, i czy w związku z tym przeszła z mocy prawa na własność Skarbu Państwa na cele reformy rolnej w trybie art. 2 ust. 1 lit. e powołanego dekretu z dnia 6 września 1944 r., w świetle art. 2 § 3 k.p.c., w sytuacji, gdy niezaskarżoną decyzją Wojewody wydaną w sprawie z wniosku osoby zainteresowanej o stwierdzenie, że zespół pałacowo-parkowy nie podlegał działaniu przepisów dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, umorzono postępowanie na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. z powołaniem się na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08, w którym Trybunał umorzył postępowanie ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w postaci rozporządzenia 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 ze zm.), w tym w zakresie § 5 ust. 1 tego rozporządzenia?"

podjął uchwałę:

W przedmiocie objęcia danej nieruchomości przepisem art. 2 ust. 1 lit. e 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.) orzeka organ administracyjny na podstawie § 5 rozporządzenia 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);

odmówił podjęcia uchwały w pozostałym zakresie.

Uzasadnienie

Zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia powstało w sprawie o uzgodnienie treści księgi wieczystej przez nakazanie odłączenia z działu I księgi wieczystej jednej działki i założenie dla niej nowej księgi wieczystej z wpisaniem powodów jako współwłaścicieli. Działka objęta żądaniem odłączenia stanowi zespół pałacowo-parkowy, będący działką siedliskową, na której znajdował się pałac, zamek, park krajobrazowy i staw z dopływami. Cała nieruchomość pod nazwą „Dobra Ziemskie R.", obejmująca także wskazaną działkę, była własnością spadkodawczyni powodów i przeszła na własność Skarbu Państwa na podstawie 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 o reformie rolnej"), przy czym – zdaniem powodów – na części nieruchomości obejmującej zespół pałacowo-parkowy nigdy nie była prowadzona produkcja rolna, zatem nie stanowiąc nieruchomości ziemskiej w rozumieniu art. 2 ust. 1 dekretu, nie podlegała przejściu na własność państwa, a wpisanie Skarbu Państwa jako właściciela w księdze wieczystej nastąpiło bez podstawy prawnej.

W czasie postępowania przed Sądem pierwszej instancji powód Jan K. zwrócił się do Wojewody M. z wnioskiem o wydanie decyzji stwierdzającej, że zespół

pałacowo-parkowy w R. nie jest objęty przepisami dekretu o reformie rolnej. Podstawę wydania decyzji stanowił § 5 rozporządzenia 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"), który stanowił, że orzekanie, czy dana nieruchomość podlega działaniu przepisów art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej należało w pierwszej instancji do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich (obecnie jest to kompetencja wojewody). Decyzja wojewody w sprawie wchodzenia danej nieruchomości w skład nieruchomości ziemskiej na podstawie wskazanego przepisu dekretu o reformie rolnej jest prejudykatem dla sądu rozstrzygającego w sprawie cywilnej.

Wojewoda M., odwołując się do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08 (OTK-A Zb.Urz. 2010, nr 3, poz. 27), umorzył postępowanie. Trybunał Konstytucyjny uznał utratę mocy obowiązującej § 5 rozporządzenia, co skutkuje, zdaniem Wojewody, brakiem przepisu pozwalającego na wydanie decyzji we wnioskowanej sprawie. Od postanowienia umarzającego postępowanie powód się nie odwołał. Sąd pierwszej instancji uznał się za właściwy do rozstrzygnięcia o tym, czy zespół pałacowo-parkowy podlegał przepisom dekretu o reformie rolnej. Kierując się ścisłą interpretacją przepisów dekretu uznał działkę siedliskową za niesłużącą produkcji rolnej i niepodlegającą nacjonalizacji, w rezultacie czego uwzględnił powództwo.

W toku rozpoznawania apelacji Skarbu Państwa pojawiła się wątpliwość sformułowana w przedstawionym zagadnieniu prawnym, a jej przyczyną była w szczególności uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10 (ONSAWSA 2011, nr 2, poz. 23). Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że § 5 rozporządzenia może nadal stanowić podstawę do orzekania w drodze 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 o reformie rolnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawione Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne dotyczy dopuszczalności drogi sądowej przed sądami powszechnymi w sprawach o ustalenie, czy na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej określona nieruchomość stanowi nieruchomość ziemską i jako taka jest przedmiotem

nacjonalizacji, stając się własnością Skarbu Państwa. Rozbieżność stanowisk w orzecznictwie, na którą wskazał Sąd Apelacyjny, wynika z powołanych odmiennych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego (...).

W pierwszej kolejności należy się odnieść do mocy wiążącej postanowienia Trybunału Konstytucyjnego. Mając na względzie art. 174 i 190 Konstytucji oraz art. 70 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643), a także interpretację tych przepisów (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2004 r., SK 1/04, OTK-A Zb.Urz. 2004, nr 9, poz. 96) i doktrynę, należy stwierdzić, że postanowienie Trybunału Konstytucyjnego umarzające postępowanie nie spełnia przesłanek orzeczenia, które na podstawie art. 190 ust. 1 Konstytucji ma moc powszechnie obowiązującą, a więc wiąże sąd rozpoznający sprawę. Naczelny Sąd Administracyjny trafnie uznał w powołanej uchwale, że orzeczenie przewidziane w art. 190 Konstytucji to wyłącznie akt, którym sprawa należąca do kompetencji Trybunału jest rozstrzygana merytorycznie. Należy opowiedzieć się za poglądem, że przez wydanie postanowienia umarzającego postępowanie, Trybunał odstępuje od merytorycznego orzekania.

Przenosząc to rozumowanie na grunt niniejszej sprawy można przyjąć, że postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o umorzeniu postępowania dotyczącego § 5 rozporządzenia nie wiąże sądu, a motywy przytoczone w jego uzasadnieniu stanowią pogląd składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego na analizowany problem prawny. Pogląd ten nie jest jednak przekonujący, a argumenty zawarte w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, odpowiadają stanowisku Sądu Najwyższego rozpoznającego niniejszą sprawę. Są ponadto zbieżne z wcześniejszym orzecznictwem sądów powszechnych i administracyjnych, w tym także z licznymi orzeczeniami Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wśród orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego należy wskazać na uchwałę składu siedmiu sędziów z dnia 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06 (ONSAWSA 2006, nr 5, poz. 123), podjętą na tle podobnego do niniejszej sprawy stanu faktycznego dotyczącego nacjonalizacji nieruchomości obejmującej zespół pałacowo-parkowy. W uzasadnieniu tej uchwały podkreślono, że stosowanie § 5 rozporządzenia jest potrzebne tylko w razie powstania wątpliwości, czy konkretna nieruchomość spełnia przesłanki uzasadniające jej przejście na własność Skarbu Państwa ze względu na art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej, a to wymaga kompleksowego zbadania

podlegania nieruchomości przepisom o reformie rolnej. Mimo że spory dotyczące prawa własności należą do dziedziny prawa cywilnego, a zatem są rozpoznawane przez sądy powszechne, to przepisy szczególne mogą wprowadzać wyjątki. Takim wyjątkiem jest § 5 rozporządzenia, będący przepisem szczególnym w rozumieniu art. 2 § 3 k.p.c. Orzekanie, czy dana nieruchomość stanowi nieruchomość ziemską w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu należy obecnie do wojewody, a orzeczenie organu drugiej instancji może być poddane kontroli sądu administracyjnego.

Wcześniej podobne stanowisko zaprezentował Sąd Najwyższy, a odnosząc się tylko do orzeczeń wydanych po zmianach ustrojowych należy wskazać na uchwałę z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91 (OSNC 1992, nr 5, poz. 72). Przypomniano w niej, że podstawę wpisu do księgi wieczystej własności nieruchomości podlegającej nacjonalizacji w wyniku zastosowania przepisów o reformie rolnej stanowiło zaświadczenie wojewódzkiego urzędu ziemskiego, niebędące decyzją administracyjną. Na poparcie swojego stanowiska Sąd Najwyższy przytoczył argumenty historyczne oraz językowe, wynikające z brzmienia § 5 rozporządzenia. Takie samo stanowisko Sąd Najwyższy zajął w wyrokach z dnia 3 grudnia 2004 r., IV CK 336/04 (nie publ.), z dnia 20 grudnia 2005 r., III CK 350/05 (nie publ.), z dnia 7 czerwca 2006 r., III CSK 64/06 (nie publ.) oraz z dnia 30 stycznia 2007 r., IV CSK 350/06 ("Monitor Prawniczy" 2007, nr 6, s. 230).

W wyroku z dnia 28 lipca 2004 r., III CK 296/03 (nie publ.) oraz w uchwale z dnia 17 lutego 2011 r., III CZP 121/10 (OSNC 2011, nr 10, poz. 109) Sąd Najwyższy wyraźnie stwierdził, że prawo własności nieruchomości ziemskich, wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, przeszło na rzecz Skarbu Państwa z mocy prawa i zaakcentował, że nastąpiło to z dniem wejścia w życie dekretu, a więc opowiedział się za deklaratoryjnym charakterem wszelkich decyzji administracyjnych wydawanych w związku z przejmowaniem własności nieruchomości. Sąd Najwyższy dokonał także oceny obowiązywania dekretu o reformie rolnej, zauważając w wyroku z dnia 16 listopada 2004 r., III CK 322/04 (nie publ.), że niezależnie od wątpliwej legitymacji Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego oraz aksjologicznej oceny jego dekretu, jego obowiązywanie, ze względu na wywołane skutki, wymyka się z zakresu kontroli sądowej i wymaga takich zmian systemowych, które należą wyłącznie do ustawodawcy (por. także wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 października 2003 r., III CK 36/02, nie publ. oraz z dnia 24 czerwca 2004 r., III CK 536/02, nie publ.). Podobny punkt widzenia

jest zawarty w wyrokach Sądu Najwyższego 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.) (...).

Zaprezentowany pogląd znalazł się także w orzeczeniach odnoszących się do spraw, w których kwestionowano obowiązywanie § 5 rozporządzenia ze względu na jego niekonstytucyjność przez wkraczanie w materię ustawową. Wątpliwości pojawiły się po wydaniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r., SK 5/01 (OTK Zb.Urz. 2001, nr 8, poz. 266), w którym umorzono zostało postępowanie w przedmiocie zgodności z Konstytucją art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej. Podobnie jak w postanowieniu z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08, uzasadniono to utratą mocy obowiązującej tego przepisu. Rozważając obowiązywanie § 5 rozporządzenia, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 lutego 2003 r., III CKN 1492/00 ("Biuletyn SN" 2003, nr 7, s. 12) stwierdził, że nie można stosować współczesnych standardów legislacyjnych do aktów prawnych wydanych pod rządami Konstytucji z 1921 r. lub z 1935 r., gdyż nie zawierały one tak wysokich i precyzyjnych wymagań dotyczących relacji między aktem ustawowym a aktami wykonawczymi, jak to ma miejsce na gruncie Konstytucji z 1997 r. Nie jest więc zasadne stosowanie przepisów obowiązującej ustawy zasadniczej z mocą wsteczną, bo to prowadziłoby do chaosu i godziło w bezpieczeństwo prawne. Pogląd ten dotyczy także obowiązywania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej.

Sąd Najwyższy odwołał się do ochrony stabilności stosunków prawnych i społecznych, ukształtowanych w wyniku przeprowadzenia reformy rolnej. Może to usprawiedliwiać odmowę dokonania kontroli ówczesnych aktów normatywnych o trwających skutkach pod kątem ich zgodności ze współczesnymi wzorcami konstytucyjnymi (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2010 r., II CSK 174/10, nie publ.).

Mając na względzie dokonaną analizę, przytoczone orzecznictwo oraz wspierającą je doktrynę należy uznać, że zarówno § 5 rozporządzenia, jak i powołana w nim podstawa ustawowa w postaci art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej powinny nadal stanowić podstawę prawną orzekania na drodze administracyjnej, czy dana nieruchomości odpowiada zakresowi pojęcia nieruchomości ziemskiej w rozumieniu tego dekretu. (...)

Należy jeszcze rozważyć, czy droga administracyjna jest drogą wyłączną oraz czy dopuszczalna jest kognicja sądu powszechnego, gdy organ administracyjny odmówi wydania decyzji na podstawie § 5 rozporządzenia. (...)

Zainteresowany rozstrzygnięciem wątpliwości co do charakteru nieruchomości ziemskiej nie mógł po wejściu w życie powołanych przepisów ani nie może obecnie wybrać – według swego uznania – albo trybu postępowania administracyjnego, albo cywilnego. Orzeczenie na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej może zapaść tylko według przepisów o postępowaniu administracyjnym, z możliwym wykorzystaniem organów administracyjnych dwóch instancji oraz drogi sądowej. Niewykorzystanie drogi administracyjnej przez niezaskarżenie decyzji administracyjnej, także wskutek zaniechania zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego, nie otwiera możliwości wydania orzeczenia przez sąd powszechny. Rozdzielność obu trybów postępowania powoduje, że sąd powszechny nie może także zastąpić kontroli sądu administracyjnego; w odniesieniu do decyzji administracyjnych kontrola sądów powszechnych jest wyłączona. (...)

Należy odpowiedzieć na pytanie, czy w jakiejś sprawie dotyczącej przynależności nieruchomości lub jej części do nieruchomości ziemskiej w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej właściwy jest sąd powszechny (...). Co do zasady należy na to pytanie udzielić odpowiedzi negatywnej. Aprobowanie obowiązywania i skutków wynikających z przepisów dekretu o reformie rolnej, jak też § 5 rozporządzenia, odwołującego się do art. 2 ust. 1 lit. e tego dekretu, prowadzi do sformułowanego wcześniej wniosku, że orzeczenie o tym, czy dana nieruchomość jest nieruchomością ziemską należy wyłącznie do postępowania administracyjnego. (...) Wynik postępowania administracyjnego ma bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sądu rozpoznającego sprawę cywilną, dla której orzeczenie wydane na podstawie § 5 rozporządzenia ma charakter prejudycjalny i wiążący (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 72).

Dopiero wtedy, gdy organ administracyjny orzeczeniem ostatecznym odmówi wydania decyzji merytorycznej na podstawie § 5 rozporządzenia, w związku z czym sąd rozpoznający sprawę cywilną nie może wydać rozstrzygnięcia, można rozważać uprawnienie sądu do samodzielnego rozpatrzenia kwestii, bez której dalsze postępowanie staje się niemożliwe. (...)

Według art. 199¹ k.p.c., obowiązującego od dnia 1 stycznia 2004 r., sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli uznały się w tej sprawie za niewłaściwe. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny, chodzi o otwarcie drogi sądowej w sprawach, które zasadniczo do drogi sądowej nie należą, ale powinny zostać rozpoznane, ze względu na gwarantowane Konstytucją prawo do sądu (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji). Pojęcie "uznania się za niewłaściwy" należy rozumieć wąsko, tzn. jako brak właściwości rzeczowej organu administracji do rozpoznania sprawy w postępowaniu administracyjnym (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, nie publ.). W niniejszej sprawie właściwość organu administracyjnego dotyczy tylko decyzji prejudycjalnej. Wtedy więc, gdy nie jest możliwe uzyskanie merytorycznej decyzji administracyjnej koniecznej do rozpoznania sprawy cywilnej, sąd powszechny może rozstrzygnąć, czy w świetle art. 2 ust. 1 lit. e dekretu nieruchomości stanowi nieruchomości ziemską, po to, aby móc rozpoznać zgłoszone w postępowaniu cywilnym roszczenie praworzeczowe (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2010 r., II CSK 174/10, nie publ.).

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie (art. 390 § 1 k.p.c.).