

Uchwała z dnia 8 września 2011 r. III CZP 42/11

Sędzia SN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

Sędzia SN Jan Górski

Sędzia SN Bogumiła Ustjanicz (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Gminy N. przeciwko Irenie C., Stanisławowi C., Monice B. i Markowi B. o usunięcie niezgodności pomiędzy stanem prawnym ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 8 września 2011 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Lublinie postanowieniem z dnia 24 marca 2010 r.:

„Czy w postępowaniu o usunięcie niezgodności pomiędzy stanem prawnym ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości dopuszczalne jest ustalenie faktu nabycia przez gminę z mocy prawa na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm.) własności nieruchomości rolnej, jako przesłanki rozstrzygnięcia w sprawie, w sytuacji, gdy tytuł własności nieruchomości rolnej na rzecz gminy nie został stwierdzony przez wojewodę w drodze decyzji, o której mowa w art. 13 ust. 4 powołanej na wstępie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa?”

podjął uchwałę:

W sprawie o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym brak decyzji wojewody wydanej na podstawie art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700) wyłącza możliwość ustalania przez sąd faktu przejścia z mocy prawa na rzecz gminy własności nieruchomości rolnej na podstawie art. 13 ust. 2 tej ustawy.

Uzasadnienie

(...) Decyzją z dnia 18 grudnia 1991 r., wydaną przez wójta Gminy N. na podstawie art. 28 i 58 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. Nr 7, poz. 24 ze zm.), przejęte zostały na własność Skarbu Państwa nieruchomości rolne wchodzące w skład gospodarstwa rolnego Ireny i Stanisława Adolfa małżonków C., w tym działka położona we wsi T., oznaczona obecnie numerem 163. Przejście własności nie zostało jednak ujawnione w księdze wieczystej nr (...), prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Lubartowie. Spadek po Stanisławie Adolfie C., zmarłym w dniu 17 sierpnia 2000 r., nabył jego syn Stanisław Zbigniew C. W dniu 10 października 2000 r. wpisani zostali w wymienionej księdze wieczystej jako współwłaściciele Irena C. i Stanisław Zbigniew C. po 1/2 części. Prawomocnym postanowieniem Sądu Rejonowego w Lubartowie z dnia 27 maja 2005 r. oddalony został wniosek Skarbu Państwa – Starosty L., powołującego się na opisaną decyzję, o wykreślenie z działu II księgi wieczystej wpisu współwłasności Ireny C. i Stanisława Zbigniewa C., a wpisanie Skarbu Państwa jako właściciela oraz sprostowanie oznaczenia i powierzchni działki, będące następstwem aktualizacji ewidencji przeprowadzonej w 1993 r. Dokonano natomiast wpisu ostrzeżenia o niezgodności stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w tej księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Oddalone zostało również wyrokiem Sądu Rejonowego w Lubartowie z dnia 10 grudnia 2002 r. powództwo Skarbu Państwa – Starosty L. o usunięcie niezgodności pomiędzy stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej nr (...) a rzeczywistym stanem prawnym przez wpisanie w dziale II tej księgi, w miejsce istniejącego wpisu, Skarbu Państwa jako właściciela. Nie został uwzględniony przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wniosek Stanisława Zbigniewa C. o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 18 grudnia 1991 r., jak też nie odniosła skutku jego skarga wniesiona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie.

Umową z dnia 2 marca 2005 r. Irena C. podarowała swój udział we własności nieruchomości synowi Stanisławowi Zbigniewowi C., który z kolei umową z dnia 10 lutego 2009 r. własność nieruchomości objętej wymienioną księgą wieczystą podarował córce i zięciowi Monice i Markowi małżonkom B. Skutki tych czynności ujawnione zostały w księdze wieczystej. Stanisław Zbigniew C. złożył odwołanie od

decyzji Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 6 sierpnia 2010 r., odmawiającej wznowienia postępowania zakończonych ostateczną decyzją z dnia 18 grudnia 1991 r.

Roszczenie przewidziane w art. 10 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. – dalej: "u.k.w.h.") powódka oparła na twierdzeniu, że nabyła własność tej nieruchomości z mocy prawa na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 57, poz. 603 ze zm. – dalej: "u.g.n.r.S.P."), gdyż do dnia 30 czerwca 2000 r. nie doszło do przejęcia jej przez Agencję Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa. Podała, że brak deklaratoryjnej decyzji Wojewody L., przewidzianej w art. 13 ust. 4 u.g.n.r.S.P., nie stanowi przeszkody do wpisania nabycia własności nieruchomości.

Oddalając powództwo, Sąd Rejonowy stwierdził, że nie zostało wykazane nabycie własności nieruchomości przez Gminę, która nie legitymuje się decyzją Wojewody L., stwierdzającą przejście własności nieruchomości na podstawie art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P., a ustalanie tego w postępowaniu sądowym jest niedopuszczalne.

W apelacji powódka zarzuciła niewłaściwe zastosowanie art. 10 u.k.w.h. przez błędne wyłączenie spod kognicji sądu badania, czy własność nieruchomości przeszła na jej rzecz z mocy prawa. Sąd Okręgowy powziął wątpliwości dotyczące wykładni przepisu art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P. i wskazał, że nabycie nieruchomości przez gminę podlegało stwierdzeniu przez wojewodę w drodze decyzji, stosownie do art. 13 ust. 4 u.g.n.r.S.P. Zaznaczył jednak, że niewątpliwą przeszkodą w wydaniu decyzji administracyjnej jest kwestionowany wpis w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości, ponieważ w postępowaniu administracyjnym wojewoda nie może przyjąć innego stanu prawnego nieruchomości, niż ujawniony w księdze wieczystej. Sąd podkreślił, że dopuszczona została możliwość ustalenia w postępowaniu cywilnym tytułu prawnego, wynikającego z faktu prawotwórczego, stosownie do art. 1 ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27, poz. 50), jako przesłanki rozstrzygnięcia. Wyłączenie dokonania takiego ustalenia w odniesieniu do nabycia prawa na podstawie art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P. pozbawia nabywcę możliwości ustalenia rzeczywistego stanu prawnego nieruchomości.

Sąd Okręgowy wskazał jednak na stanowisko wyrażane w orzecznictwie Sądu Najwyższego, przemawiające za niedopuszczalnością prowadzenia ustaleń co do kwestii poddanych orzecznictwu administracyjnemu. (...) Ponadto zauważył, że chociaż postępowanie przewidziane art. 10 u.k.w.h. jest jedynym sposobem obalenia domniemania prawnego z art. 3 u.k.w.h., to nie może zastępować wskazanej przez ustawodawcę drogi do ustalenia nabycia własności nieruchomości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawione zagadnienie prawne dotyczy przejścia na podstawie art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P. na własność gminy nieruchomości rolnych, stanowiących własność Skarbu Państwa. Wątpliwość Sądu Okręgowego ma związek z kwestią sposobu udowadniania przez gminę nabycia własności takiej nieruchomości rolnej i zakresu kognicji sądu rozpoznającego sprawę o usunięcie niezgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w odniesieniu do rozgraniczenia drogi sądowej i postępowania administracyjnego.

Uregulowanie zawarte w art. 13 ust 2-4 u.g.n.r.S.P. wprowadzone zostało przez art. 28 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz.136), która weszła w życie, także w tym zakresie, z dniem 23 lutego 2000 r. Przepis art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P. stanowi, że nieruchomości rolne nieprzekazane do zasobu nieruchomości rolnych ostatecznymi decyzjami, o których mowa w art. 16 ust. 3, lub nieprzekazane Agencji ostatecznymi decyzjami, o których mowa w art. 17 ust. 1, w terminie określonym w ust. 1, stają się z mocy prawa własnością gmin, na terenie których są położone. Z kolei art. 13 ust. 4 przewiduje, że nabycie nieruchomości, o których mowa w ust. 2 stwierdza wojewoda w drodze decyzji. Z art. 13 ust. 1 wynika, że nabycie przez gminę własności nieruchomości następuje z upływem terminu – do dnia 30 czerwca 2000 r. – do którego Agencja Nieruchomości Rolnych powinna przejąć prawa i obowiązki, wynikające z wykonywania prawa własności w stosunku do mienia Skarbu Państwa wymienionego w art. 1 i art. 2 ustawy. Treść tych przepisów oraz ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. są związane z ustawami reformującymi administrację publiczną powołującymi samorządy powiatowe i wojewódzkie. Wskazują na komunalizację z mocy prawa mienia Skarbu Państwa, obejmującego nieruchomości rolne, które nie zostały objęte Zasobem, o jakim mowa w art. 12 u.g.n.r.S.P. Wprowadzone zostało zatem uregulowanie analogiczne

do komunalizacji mienia, objętego art. 5 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm. – dalej: "ustawa z dnia 10 maja 1990 r.").

Problematyka stosunków własnościowych jest objęta regulacją prawa cywilnego, a co do zasady, zgodnie z art. 1 i 2 § 1 k.p.c., sprawy cywilne należą do właściwości sądów powszechnych i Sądu Najwyższego; jej wyłączenie musi wynikać z przepisów szczególnych (art. 2 § 3 k.p.c.). Za taki przepis uznawany jest art. 18 ustawy z dnia 10 maja 1990 r., który poddaje postępowaniu administracyjnemu kwestię stwierdzenia nabycia przez gminę mienia z mocy prawa. Konsekwencją tego jest niedopuszczalność orzekania w tym zakresie przez sąd powszechny oraz związanie tego sądu stanem prawnym ustalonym ostateczną decyzją administracyjną. Takie zapatrywanie zostało umocnione uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07 (OSNC 2008, nr 3, poz. 30). Związanie to dotyczy wszystkich sporów o własność nabytego przez gminę mienia z mocy prawa na podstawie art. 5 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Podobne wnioski wypływają z art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm. – dalej: "ustawa z dnia 13 października 1998 r."; por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2003 r., III CZP 77/02, OSNC 2003, nr 11, poz. 144), która dotyczy nabycia własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, zajętych pod drogę publiczną.

W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2011 r., III CZP 21/11 (OSNC 2011, nr 12, poz. 133) wyrażony został pogląd, że orzekanie, czy określona nieruchomość podlega działaniu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.) należy do postępowania administracyjnego, stosownie do § 5 ust. 1 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. (Dz.U. Nr 39, poz. 233 ze zm.). W razie braku przepisu przewidującego uprawnienie organu administracji publicznej do wydania decyzji stwierdzającej nabycie własności nieruchomości zaistnieje możliwość ustalania tego w postępowaniu sądowym. Wskazują na to

uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2009 r., III CZP 69/09 (OSNC 2010, nr 4, poz. 53) w odniesieniu do art. 2 ustawy z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 34, poz. 158 ze zm.), z dnia 9 lipca 1993 r., III CZP 91/93 (OSNC 1994, nr 2, poz. 29), odnośnie do art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130) oraz z dnia 18 sierpnia 1992 r., III CZP 103/92 ("Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1993, nr 2, s. 23), co do art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz.U. Nr 36, poz. 170 ze zm.).

W odniesieniu do nabycia mienia przez gminę na podstawie art. 5 i 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. ugruntowany został w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, że chociaż nabycie mienia Skarbu Państwa następuje z mocy prawa, to jednak w obrocie prawnym gmina, w celu wykazania swojego tytułu do nieruchomości, nie może skutecznie powoływać się jedynie na brzmienie art. 5. Niezbędne jest uzyskanie odpowiedniej decyzji wojewody, ponieważ z faktu, że stwierdzenie nabycia własności przez gminę należy do wyłącznej kompetencji organu administracji wynika konieczność legitymowania się decyzją wydaną na podstawie art. 18 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Od chwili uzyskania przez decyzję wojewody przymiotu ostateczności gmina może skutecznie powoływać się w obrocie na swoje prawo i tym prawem rozporządzać (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2000 r., IV CKN 71/00, nie publ., z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 404/02, nie publ. i z dnia 10 marca 2006 r., I CSK 118/05, nie publ.).

Jeżeli nie zostanie wydana ostateczna decyzja administracyjna, to w sprawie o usunięcie niezgodności między stanem prawnym ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym sąd nie może ustalić faktu nabycia nieruchomości przez gminę na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Decyzja wojewody jest stanowczym poświadczeniem, że gmina stała się z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. (art. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r.), właścicielką określonego składnika mienia ogólnonarodowego (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 1992 r., III CZP 157/92, OSNC 1993, nr 5, poz. 84). Na jej deklaratoryjny charakter wskazuje także uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07, zastrzegając, że ze względu na swoje znaczenie legitymacyjne decyzja ta wykazuje cechy orzeczenia konstytucyjnego.

Podstawą skorygowania stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej jest powództwo przewidziane w art. 10 ust. 1 u.k.w.h. Wzruszenie domniemania wynikającego z art. 3 u.k.w.h. ma na celu doprowadzenie stanu księgi wieczystej do stanu rzeczywistego, przez który należy rozumieć stan zgodny z prawem materialnym. Osiągnięcie tego stanu jest możliwe na podstawie wszystkich dowodów przeprowadzonych przez sąd, z uwzględnieniem, że przejście prawa własności nieruchomości na gminę na podstawie art. 5 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. musi być wykazane ostateczną decyzją administracyjną wydaną na podstawie art. 18 tej ustawy.

Analiza uregulowań prawnych wywołujących podniesione wątpliwości prowadzi do wniosku, że uzyskanie przez gminę własności nieruchomości rolnych, stanowiących własność Skarbu Państwa, które do dnia 30 czerwca 2000 r. nie zostały przekazane do zasobu nieruchomości rolnych, którym dysponuje Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa, następowало z mocy prawa, na podstawie art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P., z dniem 1 lipca 2000 r. Na taki skutek upływu wymienionego terminu wskazuje zwrot „stają się z mocy prawa własnością gmin”. Z kolei uregulowanie zawarte w art. 13 ust. 4 u.g.n.r.S.P. oznacza, że skutek ten stwierdzany jest decyzją wojewody, ustalenie zatem istnienia konsekwencji upływu terminu przekazane zostało do właściwości organów administracji publicznej i sądownictwa administracyjnego. Ostateczna decyzja wojewody jest przejawem uznania, że nieruchomość stanowiła własność Skarbu Państwa, nie została w określonym czasie przekazana do zasobu nieruchomości rolnych zarządzanego przez Agencję Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa i przeszła z mocy powołanego przepisu na własność konkretnej gminy.

Podkreślenia wymaga, że decyzji administracyjnej wymagało również przekazanie nieruchomości rolnych do zasobu, przewidziane w art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P. Wynika stąd, że wszelkie przesunięcia własnościowe między tymi podmiotami poddane zostały kognicji organów administracji publicznej i nie ma podstaw do uznania, że w odniesieniu do tego trybu nabycia własności nieruchomości rolnej przez gminę należy stosować reguły wykładni odmienne niż przyjęte na tle wykładni art. 5 i 18 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Odesłanie na drogę postępowania administracyjnego jest stanowcze, gdyż ustawa nie zawiera przepisów wskazujących na odstępstwo od niego lub możliwości równoległego

rozpoznania sprawy dotyczącej nabycia własności nieruchomości przez sąd powszechny i przez organ administracji publicznej.

Rozgraniczenie drogi sądowej i drogi administracyjnej, wynikające z art. 2 § 3 oraz art. 13 ust. 4 u.g.n.r.S.P., stwarza sytuację, w której żądanie stwierdzenia nabycia uprawnienia przez gminę dopuszczalne jest tylko w ramach jednego z tych postępowań. Skoro doszło do wyłączenia pewnego zakresu sfery cywilnoprawnej, co do zasady podlegającej drodze sądowej, na rzecz postępowania administracyjnego, to należy uznać, że w tym zakresie droga sądowa jest niedopuszczalna. W ramach postępowania administracyjnego gmina może domagać się wydania decyzji administracyjnej, która stanowi tytuł prawny, wskazujący na własność nieruchomości i wiąże w postępowaniu sądowym, mającym na celu skorygowanie niezgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

Bez względu na datę wydania decyzji, stwierdzenie nabycia prawa własności przez gminę powinno być dokonane według stanu na dzień 1 lipca 2000 r. Nie ma usprawiedliwionej racji stanowisko zmierzające do odstąpienia od poglądu wyrażonego w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07, które ma również zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, w odniesieniu do podjętej w niej problematyki wzajemnej zależności postępowania sądowego i administracyjnego. Przepisy art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. i art. 73 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. stanowią, że ostateczna decyzja wojewody jest podstawą ujawnienia przejścia własności nieruchomości w księdze wieczystej. Oznacza to, że wymieniona decyzja stanowi jedyny dowód nabycia własności. Brak takiego uregulowania w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnym Skarbu Państwa nie oznacza, że decyzja wymagana w art. 13 ust. 4 ma inny charakter niż decyzje wydane na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. i art. 73 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Poruszone przez powódkę kwestie ewentualnych przeszkód, jakie mogłyby wystąpić w postępowaniu administracyjnym w razie złożenia przez nią wniosku, nie mogą być rozważane w ramach rozpoznawanej sprawy, ponieważ należą do zakresu kompetencji postępowania administracyjnego. Brak decyzji uprawnionego organu administracyjnego uniemożliwia odniesienie się do jej mocy wiążącej w postępowaniu sądowym, którego przedmiotem jest powództwo przewidziane w art. 10 ust. 1 u.k.w.h.

Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych utraciła moc z dniem 6 kwietnia 1982 r., na skutek uchylecia jej przez ustawę z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 11, poz. 81). Jednocześnie, zgodnie z art. 4-10 tej ustawy, rozpoznawanie spraw o stwierdzenie nabycia na podstawie ustawy z dnia 26 października 1971r. własności nieruchomości przez posiadacza samoistnego przekazane zostało sądom. Wynika stąd, że mocą wymienionej ustawy oraz art. 63 u.g.n.r.S.P. sprawy dotyczące regulowania własności gospodarstw rolnych przestały być sprawami załatwianymi w postępowaniu administracyjnym i stały się sprawami cywilnymi. W odniesieniu natomiast do nabycia własności nieruchomości rolnej przez gminę na podstawie art. 13 ust. 2 i ust. 4 u.g.n.r.S.P. nie ma przepisu, który przewidywałby zmianę drogi rozpoznania spraw związanych z tym nabyciem na postępowanie sądowe.

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