

Sygn. akt I CSK 155/14

## POSTANOWIENIE

Dnia 18 marca 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Irena Gromska-Szuster

SSN Grzegorz Misiurek

w sprawie z wniosku M. N.

przy uczestnictwie K. K., B. Ś., Skarbu Państwa

- Prezydenta Miasta W. i Miasta W.

o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 18 marca 2015 r.,

skargi kasacyjnej uczestnika Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta W. od

postanowienia Sądu Okręgowego w W.

z dnia 29 października 2013 r.,

**uchyla zaskarżone postanowienie i przekazuje sprawę Sądowi  
Okręgowemu w W. do ponownego rozpoznania  
oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 15 kwietnia 2011 r. Sąd pierwszej instancji uwzględnił wniosek wnioskodawczyni M. N. i stwierdził nabycie przez nią - przez zasiedzenie z dniem 27 maja 2005 r. - własności nieruchomości gruntowej położonej w W. przy ul. B. 29, stanowiącej działkę o pow. 243 m<sup>2</sup> w obrębie 0231.

W wyniku apelacji uczestnika postępowania - Skarbu Państwa (Prezydenta m. W.) Sąd drugiej instancji postanowieniem z dnia 29 października 2013 r. zmienił zaskarżone postanowienie Sądu pierwszej instancji w ten sposób, że doprecyzował opis i położenie nieruchomości objętej zasiedzeniem, natomiast dalej idącą apelację oddalił, dzieląc ustalenia faktyczne, ocenę materiału dowodowego i podstawę prawną rozstrzygnięcia. Z ustaleń tych wynikało, że objęta wnioskiem nieruchomość pozostawała od 1945 r. w nieprzerwanym samoistnym posiadaniu wnioskodawczyni i jej poprzedników prawnych. Poczynając od dnia 13 kwietnia 1950 r. - na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130) - nieruchomość ta była własnością Skarbu Państwa, po czym w wyniku komunalizacji przeszła z dniem 27 maja 1990 r. z mocy prawa na własność Gminy – W.- C., a następnie m. W. Sąd drugiej instancji zaakceptował argumentację Sądu pierwszej instancji, że skoro sporna nieruchomość utraciła status własności państwowej z mocy prawa, to brak decyzji komunalizacyjnej, mającej charakter jedynie deklaratoryjny, nie stanowił przeszkody, ażeby tę prejudycjalną kwestię z punktu widzenia rozpoznania i rozstrzygnięcia konkretnej sprawy o zasiedzenie stwierdził sąd. Oznacza to, że bieg terminu zasiedzenia nieruchomości rozpoczął się już od dnia 27 maja 1990 r. Posiadanie było jednak wykonywane w złej wierze, toteż 30-letni termin zasiedzenia (art. 172 § 2 k.c.) upłynął w dniu 27 maja 2005 r., gdyż zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321 ze zm.) należało dokonać odpowiedniego skrócenia biegu zasiedzenia. W myśl bowiem tego artykułu, jeżeli przed dniem wejścia w życie tej ustawy istniał stan, który według przepisów dotychczasowych wyłączał zasiedzenie nieruchomości, a według przepisów obowiązujących po wejściu jej w życie prowadzi do zasiedzenia, zasiedzenie biegnie od dnia wejścia jej w życie; jednakże

termin ten ulega skróceniu o czas, w którym powyższy stan istniał przed wejściem w życie ustawy, lecz nie więcej niż o połowę.

Od postanowienia Sądu drugiej instancji uczestnik postępowania Skarb Państwa - Prezydent m. W. wniósł skargę kasacyjną, zarzucając naruszenie art. 2 § 3 k.p.c., art. 123 § 1 pkt 1 w zw. z art. 175 k.c. oraz naruszenie art. 172 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny i w zw. z art. 176 k.c. Wniósł o uchylenie i zmianę tego postanowienia w zaskarżonej części przez uwzględnienie apelacji oraz zmianę postanowienia Sądu pierwszej instancji przez oddalenie wniosku o stwierdzenie zasiedzenia ewentualnie o uchylenie postanowienia Sądu drugiej instancji w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasadniczy zarzut uczestnika postępowania, zawarty w skardze kasacyjnej, sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy w sprawie doszło do naruszenia art. 2 § 3 k.p.c. przez przyjęcie stanowiska, że w razie niewydania przez organ decyzji administracyjnej stwierdzającej nabycie z mocy prawa przez określoną gminę własności nieruchomości na podstawie art. 5 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. lub ustawa komunalizacyjna) stwierdzenia tego może dokonać sąd powszechny w ramach postępowania o zasiedzenie nieruchomości, aczkolwiek orzekanie w tym względzie należy, stosownie do art. 18 tej ustawy, do kompetencji wojewody. Ustosunkowując się do tego zarzutu, należy przede wszystkim wyjaśnić istotę unormowania przewidzianego w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r., z którego wynika, że wojewoda wydaje decyzje w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa, a w sprawie jego przekazania – w zakresie unormowanym ustawą. Przepis ten pozostaje w ścisłym związku z art. 5 ust. 1 wskazanej ustawy, z którego m.in. wynika, że jeżeli dalsze przepisy nie stanowią inaczej, mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego staje się w dniu wejścia w życie tejże ustawy z mocy prawa mieniem właściwych gmin. Należy też zwrócić uwagę, że jednocześnie

w art. 17 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. ustawodawca wskazał, że gminy są zobowiązane do przekazywania wojewodom spisów inwentaryzacyjnych nieruchomości, które stały się ich własnością z mocy prawa na podstawie art. 5 ust. 1 i 2, przy czym termin do dokonania tej czynności upływał z dniem 31 grudnia 2005 r. Przyjęto poza tym rozwiązanie (art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r.), że w stosunku do nieruchomości, o których mowa w ust. 1, nieobjętych spisami przekazanymi do dnia 31 grudnia 2005 r., wojewoda wszczyna z urzędu postępowanie w sprawie potwierdzenia nabycia przez gminy własności nieruchomości, a przepisy art. 18 i 20 stosuje się odpowiednio.

Z ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego postanowienia wynika, że w odniesieniu do spornej nieruchomości poprzednik prawny uczestnika postępowania zaniechał przekazania Wojewodzie M. spisu inwentaryzacyjnego, natomiast Wojewoda z urzędu nie uruchomił postępowania administracyjnego w celu ewentualnego potwierdzenia nabycia przez uczestnika postępowania własności tej nieruchomości. W tej sytuacji Sądy pierwszej i drugiej instancji zgodnie przyjęły, że brak decyzji administracyjnej stwierdzającej nabycie przez uczestnika postępowania własności nieruchomości nie stanowi jednak przeszkody w wydaniu postanowienia uwzględniającego wniosek o stwierdzenie zasiedzenia. Zapatrywania tego nie można zaakceptować. Jest ono sprzeczne zarówno z utrwaloną linią orzecniczą Sądu Najwyższego, jak i zgodnymi w tym względzie poglądami wyrażanymi w doktrynie.

Jeżeli chodzi o orzecznictwo, to w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 lipca 1993 r., III CZP 64/93 (OSNCP 1993, nr 12, poz. 209) wyjaśniono, że na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) gmina może sprzedać lub oddać w użytkowanie wieczyste nieruchomości, które z dniem wejścia w życie 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.) stały się z mocy prawa jej własnością - dopiero wtedy, gdy decyzja wojewody stwierdzająca to nabycie jest ostateczna (art. 18 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy z dnia 10 maja 1990 r.). W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy podzielił

pogląd wyrażony w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 1992 r., III CZP 157/92 (OSNCP 1993, nr 5, poz. 84), że decyzja wojewody wydana na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. stanowi ustawowe poświadczenie, iż gmina stała się z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. właścicielem określonego mienia. Poświadczenie takie ma charakter stanowczy i aczkolwiek nabycie własności następuje z mocy prawa, to jednak w obrocie cywilnoprawnym gmina dla wykazania swojego tytułu do nieruchomości nie może skutecznie powoływać się na przepis art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej. Do tego celu niezbędna jest decyzja wojewody. Także sąd nie mógłby ustalić faktu nabycia przez gminę z mocy prawa - własności nieruchomości jako przesłanki orzeczenia w toczącym się procesie o własność pomiędzy gminą a innym podmiotem. Wychodząc z takiego założenia, Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 29 lipca 1993 r., III CZP 64/93, dodatkowo podkreślił, że aczkolwiek przepis art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej wywołuje skutki cywilnoprawne (przejście prawa własności), następujące z mocy samego prawa z chwilą wejścia w życie ustawy, to z faktu, że stwierdzenie nabycia własności należy do wyłącznej kompetencji organu administracji wynika, iż do wylegitymowania się przez osobę, która powołuje się na takie nabycie własności nieruchomości, konieczne jest okazanie właściwej decyzji. Dopiero ona bowiem stwierdza autorytatywnie, że w odniesieniu do konkretnej gminy (podmiotu) powstały skutki określone w art. 5 ust. 1 in fine ustawy komunalizacyjnej. Jest to akt deklaratoryjny, w którym tkwi *sui generis* element konstytutywny, gdyż od chwili wydania takiej decyzji gmina może skutecznie powołać się na swoje prawo. Innymi słowy, decyzja potwierdzająca uwłaszczenie umożliwia ukształtowanie stosunków cywilnoprawnych.

Podobny pogląd został wypowiedziany przez Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1993 r., III AZP 2/93 (OSNCP 1993, nr 10, poz. 173) oraz w uzasadnieniu uchwały z dnia 2 sierpnia 1994 r., III CZP 94/94 (OSNCP 1995, nr 1, poz. 9). Także w wyroku z 28 czerwca 2000 r., IV CKN 71/00 (nie publ.) Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że dopóki nie zostanie wydana ostateczna decyzja przewidziana w art. 18 ust. 1 ustawy z 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, dopóty w procesie o usunięcie niezgodności

między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym sąd nie może ustalić faktu nabycia nieruchomości przez gminę na podstawie art. 5 ust. 1 tej ustawy.

Trzeba zauważyć, że przewidziane w art. 18 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej rozwiązanie legislacyjne nie jest czymś wyjątkowym, gdyż w polskim systemie prawnym ustawodawca taką konstrukcję prawną zastosował w wielu aktach normatywnych; zob. np. art. 12 ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250 ze zm.) i art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami... (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.).

Należy przyjąć, że utrwalone i jednoznaczne stanowisko Sądu Najwyższego co do wykładni art. 18 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej i tym samym co do charakteru wydawanej na tej podstawie prawnej decyzji wojewody ma charakter uniwersalny. W związku z tym można uznać, że przepis ten wyraźnie ustala generalną zasadę, iż to wojewoda wydaje decyzję w sprawie stwierdzenia nabycia przez gminę z mocy prawa byłego mienia ogólnonarodowego. Odpowiedniego ustalenia w tym zakresie nie może dokonać samodzielnie sąd powszechny. Nie ma tu znaczenia okoliczność, że decyzja ma jedynie charakter deklaracyjny, stwierdzający nabycie własności, które już nastąpiło *ex lege*. Sąd nie jest władny samodzielnie ustalić - w razie nieistnienia decyzji - że nastąpiło uwłaszczenie na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej nawet wówczas, gdy kwestia ta ma charakter prejudycjalny dla rozstrzygnięcia sprawy o zasiedzenie określonej nieruchomości, czyli ujmując inaczej, jest kwestią wstępną, a nie zasadniczym przedmiotem postępowania sądowego. Należy zauważyć, że w rozważanym wypadku nie chodzi tylko o samo stwierdzenie nabycia własności z mocy prawa, lecz także o ustalenie przesłanek prawnych będących podstawą tego stwierdzenia. Zagadnienie wstępne dotyczy wprowadzie mienia, które stało się własnością gmin z mocy samego prawa, lecz nabycie to zostało uzależnione od spełnienia dwóch przesłanek pozytywnych: 1) mienie to do dnia 27 maja 1990 r. musiało być mieniem ogólnonarodowym oraz 2) należeć do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej. Przy wykładni art. 5 ust. 1 pkt 1 *in fine* ustawy komunalizacyjnej nie można pomijać pozostałych przepisów tej ustawy. Przepis 5 ust. 1 pkt 1 pozostaje bowiem w ścisłym związku

z art. 12 ustawy komunalizacyjnej, określającym negatywne przesłanki uwłaszczenia gmin. Stanowi on mianowicie, że nie podlega uwłaszczeniu mienie ogólnonarodowe (państwowe), jeżeli korzystają z niego: 1) przedsiębiorstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne, 2) kościół katolicki, inne kościoły oraz związki wyznaniowe. Tak więc dla nabycia przez właściwe gminy mienia ogólnonarodowego konieczne jest kumulatywne spełnienie wymienionych przesłanek pozytywnych i niewystąpienie przesłanek negatywnych, wyłączających możliwość objęcia konkretnego mienia komunalizacją.

Ustalenia spełnienia tych przesłanek i na tej podstawie faktu nabycia własności nieruchomości przez daną gminę dokonuje się w szczególnym postępowaniu, do którego przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio (art. 18 ust. 4 ustawy komunalizacyjnej), a organem odwoławczym od decyzji wojewody jest Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa (art. 18 ust. 2 ustawy komunalizacyjnej). Przedmiotem dowodzenia przez zainteresowanych w tym szczególnym postępowaniu może być zarówno istnienie przesłanek pozytywnych, jak i nieistnienie przesłanek negatywnych do wydania decyzji. Nie ulega wątpliwości, że stwierdzanie nabycia własności przez gminę to kompetencja wyłączna przyznana organowi administracji, skoro w myśl art. 20 omawianej ustawy prawomocna decyzja w sprawie stwierdzenia nabycia mienia komunalnego z mocy prawa (...) stanowi podstawę do wpisu w księdze wieczystej. Przed sądem powszechnym mogą natomiast być dochodzone roszczenia cywilnoprawne związane z nabyciem mienia komunalnego (art. 19 ustawy komunalizacyjnej). Wymaga podkreślenia i to, że decyzja wojewody podlega nie tylko zaskarżeniu instancyjnemu, ale też w drodze skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a następnie ewentualnie w drodze skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W skardze kasacyjnej trafnie zatem zarzucono naruszenie art. 2 § 3 k.p.c. przez samodzielne i autonomiczne rozstrzygnięcie przez Sąd drugiej instancji (w ślad zresztą za Sądem Rejonowym), że uczestnik postępowania - na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej - nabył z mocy prawa własność nieruchomości objętej wnioskiem o zasiedzenie. W tym bowiem zakresie, wobec wyłącznej kompetencji organu administracji publicznej, istniała niedopuszczalność drogi

sądowej. Z przepisu art. 2 § 3 k.p.c. wynika wszak, że nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów. Stwierdzenia o niedopuszczalności drogi sądowej nie podważa okoliczność, że brak kompetencji Sądu dotyczył kwestii prawnej, będącej jedynie kwestią prejudycjalną. Należy bowiem przyjąć, że skoro sąd powszechny nie jest kompetentny - ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej - do rozstrzygnięcia określonego zagadnienia, jeżeli stanowi ono zasadniczy przedmiot rozpoznawanej sprawy cywilnej, to nie jest również kompetentny do jego rozstrzygnięcia, jeżeli stanowi ono tylko zagadnienie wstępne, rzutujące na wynik sprawy w odniesieniu do zasadniczego jej przedmiotu.

Należy podkreślić, że jeżeli rozstrzygnięcie sprawy cywilnej zależy od uprzedniej decyzji organu administracji publicznej, czyli decyzja administracyjna powinna - jako rozstrzygająca o kwestii prejudycjalnej - poprzedzać merytoryczne orzeczenie sądu i stanowić element podstawy faktycznej tego orzeczenia, to zgodnie z art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. postępowanie sądowe powinno zostać zawieszona z ewentualnym zastosowaniem także przepisu § 2 tegoż artykułu, który stanowi, że jeżeli postępowanie (...) administracyjne nie jest jeszcze rozpoczęte, a jego rozpoczęcie zależy od wniosku strony, sąd wyznaczy termin do wszczęcia postępowania, w innych wypadkach może zwrócić się do właściwego organu (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 grudnia 1995 r., III CRN 50/95; nie publ.).

Z przytoczonych względów skarga kasacyjna okazała się uzasadniona.

W tym stanie rzeczy można zarazem przyjąć, że ustosunkowywanie się przez Sąd Najwyższy do pozostałych zarzutów kasacyjnych jest bezprzedmiotowe, a przynajmniej przedwczesne.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji (art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c.).