

UCHWAŁA

Dnia 18 maja 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący)

SSN Wojciech Katner (sprawozdawca)

SSN Bogumiła Ustjanicz

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa J. K., T. S., E. M. i M. 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 [...] postanowieniem z dnia 10 lutego 2011 r., sygn. akt I ACa .../10,

"Czy w świetle uchwały składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10.01.2011 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. z 1945 r. 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.R.P. 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 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 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., sygn. akt 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:

1. W przedmiocie objęcia danej nieruchomości dyspozycją art. 2 ust. 1 lit e dekretu PKWN 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 PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 10, poz. 51)

2. odmawia podjęcia uchwały w pozostałym zakresie.

Uzasadnienie

Zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu w trybie art. 390 § 1 k.p.c. powstało na tle rozpoznawania sprawy o uzgodnienie treści księgi wieczystej, poprzez nakazanie odłączenia z działu I księgi wieczystej jednej działki i założenie dla niej nowej księgi wieczystej z wpisaniem powodów jako współwłaścicieli. Działka, której dotyczy żądanie odłączenia stanowi zespół pałacowo-parkowy, będący działką siedliskową, na której znajdował się pałac, zamek, park krajobrazowy i staw z dopływami. Cała nieruchomość, obejmująca także wskazaną działkę, pod nazwą „Dobra Ziemskie R.” była własnością spadkodawczyni powodów i przeszła na własność Skarbu Państwa na podstawie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (jedn. tekst: Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm., dalej jako 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 powołanego dekretu nie podlegała przejęciu na własność państwa, a wpisanie Skarbu Państwa jako właściciela w księdze wieczystej nastąpiło bez podstawy prawnej.

W trakcie postępowania przed Sądem pierwszej instancji powód J. K. zwrócił się do Wojewody [...] 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 PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51, dalej jako rozporządzenie wykonawcze), który stanowił o tym, że orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej należy w pierwszej instancji do kompetencji ówczesnych wojewódzkich urzędów ziemskich (dzisiaj 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.

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

W toku rozpoznawania apelacji Skarbu Państwa od wyroku Sądu pierwszej instancji pojawiła się wątpliwość sformułowana w przedstawionym zagadnieniu prawnym, a jej przyczyną była w szczególności uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 10 stycznia 2011 r. (I O PS 3/10, ZN SA 2011, nr 1, s. 100). Naczelny Sąd Administracyjny uznał tą uchwałą, że § 5 rozporządzenia wykonawczego może nadal stanowić podstawę do orzekania w drodze administracyjnej o tym, czy dana nieruchomości lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 litera e dekretu o reformie rolnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawione Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne dotyczy w swej istocie dopuszczalności drogi sądowej przed sądami powszechnymi w kwestii ustalenia, czy na podstawie art. 2 ust. 1 litera e dekretu o reformie rolnej określona nieruchomości stanowi nieruchomości ziemską i jako taka jest przedmiotem nacjonalizacji, stając się własnością Skarbu Państwa. Rozbieżność stanowisk w orzecznictwie, na którą wskazuje Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego wynika z powołanych odmiennych dwu orzeczeń: Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, jednakże w przypadku NSA podjęta została uchwała, a pogląd Trybunału został

zawarty w postanowieniu, którym umorzono sprawę o sygn. P 107/08, stwierdzając w jego sentencji „utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”, przyczyny wyjaśniając w uzasadnieniu.

W tym stanie rzeczy, w pierwszej kolejności należy się odnieść do kwestii mocy wiążącej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w postaci postanowienia, w świetle przepisów o ustroju Trybunału. Mając na uwadze zwłaszcza treść art. 174 i 190 Konstytucji RP oraz art. 70 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643), jak też interpretację tych przepisów przez sam Trybunał (por. wyrok z dnia 17 października 2004 r., SK 1/04, OTK-A 2004, nr 9, poz. 96) oraz doktrynę, opowiedzieć się należy za następującym stanowiskiem. Postanowienia są rodzajem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, ale postanowienie umarzające postępowanie, którego skutkiem procesowym jest to, że z określonych przyczyn Trybunał nie orzeka w przedmiotowej kwestii, nie spełnia przesłanek orzeczenia, które na podstawie art. 190 ust. 1 Konstytucji miałyby moc powszechnie obowiązującą, a więc wiążącą sąd rozpoznający sprawę. Jak argumentuje trafnie Naczelny Sąd Administracyjny w powołanej uchwale z 2011 r. „orzeczenie” z art. 190 Konstytucji, to wyłącznie akt, którym merytorycznie rozstrzygana jest sprawa należąca do kompetencji Trybunału. Nie jest to akt o charakterze formalnoprawnym, co świadczy o tym, iż takie rozstrzygnięcie nie ma atrybutów ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej. Należy opowiedzieć się za poglądem, że przez wydanie postanowienia umarzającego, Trybunał odstępuje od merytorycznego orzekania, które ma na uwadze art. 190 Konstytucji.

Przenosząc to rozumowanie na grunt niniejszej sprawy można zasadnie przyjąć, że brak jest w niej związania sądu powszechnego postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie umorzenia postępowania dotyczącego § 5 rozporządzenia wykonawczego, a motywy przytoczone w uzasadnieniu postanowienia Trybunału stanowią pogląd składu orzekającego na analizowany problem prawny. Pogląd ten nie jest jednak przekonujący, a argumenty za odmiennym twierdzeniem zawarte w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2011 r.

odpowiadają stanowisku sędziów Sądu Najwyższego rozpoznających niniejszą sprawę. Są ponadto zbieżne z wcześniejszym orzecnictwem sądów powszechnych i administracyjnych, w tym także z licznymi orzeczeniami Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wśród orzeczeń NSA należy wskazać na uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z dnia 5 czerwca 2006 r. (I OPS 2/06, ONSA/WSA 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 wykonawczego 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 litera e dekretu o reformie rolnej, a to wymaga kompleksowego zbadania podlegania nieruchomości przepisom o reformie rolnej. Pomimo, jak stwierdzono, że spory dotyczące prawa własności należą do dziedziny prawa cywilnego, a zatem są rozpoznawane przez sądy powszechne, to przepisy szczególne mogą od tej zasady wprowadzać wyjątki. Takim wyjątkiem jest § 5 rozporządzenia wykonawczego, będący przepisem szczególnym w rozumieniu art. 2 § 3 k.p.c. Orzekanie w okolicznościach spornych, czy dana nieruchomość stanowi nieruchomość ziemską w rozumieniu art. 2 ust. 1 litera e dekretu należy obecnie do wojewody, a w razie odwołania się, rozstrzygnięcie na szczeblu ministerialnym w drugiej instancji może zostać poddane kontroli sądu administracyjnego.

Już znacznie wcześniej podobne stanowisko zaprezentował Sąd Najwyższy, a odnosząc się tylko do orzeczeń zapadłych po zmianach ustrojowych wskazać należy na uchwałę z dnia 27 września 1991 r. (III CZP 90/91, OSNC 1992, nr 5, poz. 72). Przypomniano, że podstawę wpisu do księgi wieczystej własności nieruchomości podlegającej nacjonalizacji w wyniku zastosowania przepisów o reformie rolnej stanowiło zaświadczenie ówczesnego wojewódzkiego urzędu ziemskiego, nie będące decyzją administracyjną. Sąd Najwyższy odwołał się także w kwestiach wątpliwych do decyzji, wynikającej z § 5 rozporządzenia wykonawczego. Na poparcie swojego stanowiska Sąd Najwyższy przytoczył argumenty historyczne oraz przywołał wykładnię językową, wynikającą z brzmienia § 5 rozporządzenia wykonawczego, stanowiącego o wyłącznej drodze

administracyjnej orzekania w sprawach uznawania nieruchomości za nieruchomości ziemskie podlegające przepisom dekretu o reformie rolnej, a nic nie mówiącego o przynależności tych spraw do sądownictwa powszechnego. Takie samo stanowisko zaprezentował Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 3 grudnia 2004 r. (IV CK 336/04, Lex nr 186911), z dnia 20 grudnia 2005 r. (III CK 350/05, niepubl.), z dnia 7 czerwca 2006 r. (III CSK 64/06, Lex nr 445275) oraz z dnia 30 stycznia 2007 r. (IV CSK 350/06, MoP 2007, nr 6, s. 230).

W potwierdzającym tę linię orzecznictwa wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 lipca 2004 r. (III CK 296/03, niepubl.) oraz w uchwale z dnia 17 lutego 2011 r. (III CZP 121/10) wyraźnie się stwierdza, że prawo własności nieruchomości ziemskich, wymienionych w art. 2 ust. 1 litera e dekretu z 1945 r. przeszło na rzecz Skarbu Państwa z mocy prawa, a powołana uchwała akcentuje, że nastąpiło to z dniem wejścia w życie tego dekretu, a więc z deklaratoryjnym charakterem wszelkich decyzji administracyjnych wydawanych w związku z procedurą przejmowania własności. Równolegle, Sąd Najwyższy dokonał oceny obowiązywania dekretu o reformie rolnej, zauważając w wyroku z dnia 16 listopada 2004 r. (III CK 322/04, Lex nr 585800), że niezależnie od wątpliwej legitymacji PKWN oraz aksjologicznej oceny jego dekretu, to obowiązywanie tego aktu, ze względu na wywołane przezeń skutki, wymyka się z zakresu kontroli sądowej i wymaga takich zmian systemowych, które należą wyłącznie do ustawodawcy, a sąd nie ma kompetencji do rozstrzygania legalności dekretu o reformie rolnej (wyroki SN 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, z odwołaniem się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego jest zawarty w wyroku SN z dnia 17 lutego 2010 r. (IV CSK 345/09, Lex nr 577697). W wyroku tym oraz w wyroku z dnia 6 października 2010 r. (II CSK 174/10, Lex nr 621141) jest także odniesienie się do funkcjonalnego rozumienia i kontrowersji, jakie budzi na tle art. 2 ust. 1 litera e dekretu o reformie rolnej rozumienie pojęcia nieruchomości ziemskiej, mając na uwadze skreślenie w tym przepisie, mocą dekretu nowelizującego z dnia 17 stycznia 1945 r. (Dz.U. Nr 3, poz. 9) wyrazów: „o charakterze rolniczym”; wskazuje to na całościowe rozumienie nieruchomości, o której mowa w powołanym przepisie dekretu o reformie rolnej, będącej

nieruchomością ziemską jedynie przez przekroczenie wskazanych rozmiarów obszarowych. Kwestia ta nie wymaga w tym uzasadnieniu bliższego rozważenia, a Sąd pierwszej instancji zbyt wcześnie w sprawie, będącej podstawą przedstawienia zagadnienia prawnego Sądowi Najwyższemu podjął rozstrzygnięcie powstałej wątpliwości, skoro droga administracyjna nie została jeszcze wyczerpana (por. postanowienie SN z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 501/08, Lex nr 528129 i wyrok SN z dnia 8 lutego 2008 r., I CSK 371/07, LexPolonica nr 2130814).

Pogląd zaprezentowany w dotychczasowej analizie znalazł się także w orzeczeniach odnoszących się do spraw, w których kwestionowane było obowiązywanie § 5 rozporządzenia wykonawczego ze względu na niekonstytucyjność tego przepisu przez wkraczanie w materię ustawową. Wątpliwości pojawiły się po wydaniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r. (SK 5/01, OTK 2001, nr 8, poz. 266), w którym umorzone zostało postępowanie w przedmiocie zgodności z konstytucją art. 2 ust. 1 litera e dekretu z 1944 r. o reformie rolnej. Podobnie jak w postanowieniu Trybunału z dnia 1 marca 2010 r. uzasadniono to utratą mocy obowiązującej tego przepisu, co spotkało się z dezaprobatą i nierespektowaniem treści rozporządzenia zarówno przez Sąd Najwyższy i sądownictwo powszechne, jak również przez sądownictwo administracyjne. Rozważając obowiązywanie § 5 rozporządzenia wykonawczego Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 lutego 2003 r. (III CKN 1492/00, Biul. SN 2003, nr 7, s. 12) stwierdził, że nie można stosować współczesnych standardów legislacyjnych do aktów prawnych powstałych na podstawach konstytucji z 1921 roku (marcowej) lub z 1935 roku (kwietniowej), 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 aktualnie 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 litera e dekretu o reformie rolnej. W powołanym wyroku z 2003 r. Sąd Najwyższy zasadnie się odwołał do wymagającej ochrony wartości, jaką jest stabilność stosunków prawnych i społecznych, ukształtowanych w wyniku przeprowadzenia reformy rolnej, która to wartość może usprawiedliwiać odmowę

dokonania kontroli abstrakcyjnej i generalnej ówczesnych aktów normatywnych, o skutkach nadal trwających, pod kątem ich zgodności ze współczesnymi wzorcami konstytucyjnymi. W tym samym kierunku idą kolejne orzeczenia Sądu Najwyższego, włącznie z wyrokiem z dnia 6 października 2010 r. (II CSK 174/10, Lex nr 621141), w którym stwierdzono, że na gruncie prawa pozytywnego zasada państwa prawa oparta jest przede wszystkim na kryterium legalności działania władzy publicznej i ma pierwszeństwo przed zasadą słuszności.

Mając na uwadze dokonaną analizę prawną, przytoczone opinie orzecznictwa oraz wspierającą je doktrynę uznać należy, że zarówno § 5 rozporządzenia wykonawczego, jak i powołana w nim podstawa ustawowa w postaci art. 2 ust. 1 litera e dekretu o reformie rolnej nadal powinny stanowić podstawę prawną do orzekania na drodze administracyjnej, czy w sprawach wątpliwych dana nieruchomości odpowiada zakresowi pojęcia nieruchomości ziemskiej we wskazanym przepisie tego dekretu. Takie jest też rozstrzygnięcie kwestii podniesionej w pierwszej części zagadnienia prawnego przedstawionego Sądowi Najwyższemu. Dalsza część tego zagadnienia wiąże się już jednak z rozstrzygnięciem sprawy przez Sąd Apelacyjny, więc nie wymaga zajęcia stanowiska w postaci uchwały Sądu Najwyższego.

Na kilka problemów należy jednak zwrócić uwagę w związku z wnioskami, jakie nasuwa treść pkt 1 podjętej uchwały. Chodzi zwłaszcza o rozważenie, czy wymagana w sprawie droga administracyjna jest drogą wyłączną oraz, czy dopuszczalna będzie kognicja sądu powszechnego wówczas, gdy organ administracyjny odmówi wydania decyzji na podstawie § 5 rozporządzenia wykonawczego.

Co do pierwszej kwestii to, w świetle dokonanych już ustaleń należy stwierdzić, iż skoro wskazane przepisy szczególne względem norm postępowania cywilnego odsyłają na drogę postępowania administracyjnego, a tak czyni art. 22 dekretu o reformie rolnej, poruczając jego wykonanie ministrowi resortowemu, ten zaś wydał stosowne rozporządzenie w dniu 1 marca 1945 r. z zawartym w nim § 5, określającym tryb orzekania w sprawach, o których mowa w art. 2 ust. 1 litera e tego dekretu, to właściwa jest tylko droga administracyjna. Zainteresowany

rozstrzygnięciem wątpliwości co do charakteru nieruchomości ziemskiej nie mógł ani po wejściu w życie powołanych przepisów, ani nie może obecnie wybrać według swego uznania albo trybu postępowania administracyjnego, albo cywilnego. Orzeczenie dotyczące art. 2 ust. 1 litera e dekretu o reformie rolnej może zapaść tylko według przepisów o postępowaniu administracyjnym, z możliwym wykorzystaniem dwóch instancji organów administracyjnych oraz drogi sądowej (kontrola zgodności decyzji z prawem). Niewykorzystanie przysługującej drogi administracyjnej przez niezaskarżenie decyzji administracyjnej, także wskutek zaniechania zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego nie otwiera możliwości wydania orzeczenia przez sąd powszechny. Rozdzielność obu tych trybów postępowania powoduje, że sąd powszechny nie może także zastąpić kontroli sądu administracyjnego. W odniesieniu do kontroli decyzji administracyjnych kognicja sądów powszechnych jest wyłączona. Dotyczy to w niniejszej sprawie umorzenia przez wojewodę postępowania w sprawie wydania decyzji administracyjnej na podstawie § 5 rozporządzenia wykonawczego, od którego to postanowienia przysługiwał środek zaskarżenia.

Należy więc odpowiedzieć na pytanie, czy w jakiejś sytuacji objętej sprawą o zakwestionowanie przynależności danej nieruchomości lub jej części, jak w niniejszej sprawie - siedliska stanowiącego zespół pałacowo- parkowy do nieruchomości ziemskiej w rozumieniu art. 2 ust. 1 litera e dekretu o reformie rolnej właściwy będzie sąd powszechny, rozpoznający roszczenie cywilnoprawne. W niniejszej sprawie dotyczy ono uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, w innej mogłoby odnosić się do *rei vindicatio* wniesione przez osoby negujące objęcie części nieruchomości pojęciem nieruchomości ziemskiej itp.

Co do zasady należy udzielić na to pytanie odpowiedzi negatywnej. Aprobowanie obowiązywania i skutków wynikających z przepisów dekretu o reformie rolnej, jak też § 5 rozporządzenia wykonawczego, odwołującego się do stanowiącego o nieruchomości ziemskiej art. 2 ust. 1 litera e tego dekretu, prowadzi do sformułowanego wcześniej wniosku, że orzeczenie o tym, czy dana nieruchomość jest nieruchomością ziemską w rozumieniu powołanego przepisu dekretu należy wyłącznie do postępowania administracyjnego (§ 5 ust. 1 i 2

rozporządzenia). Zatem sąd powszechny nie ma w tej sprawie kognicji, jeżeli stosowne orzeczenie na podstawie § 5 rozporządzenia zostanie wydane, czyli zgodnie z inicjatywą zainteresowanego podmiotu, najpierw decyzja administracyjna organu pierwszej instancji (wojewoda), następnie skutek odwołania - organu drugiej instancji (minister), a w końcu, w wyniku dalszego odwoływania się - odpowiednie orzeczenie sądu administracyjnego. Wynik postępowania administracyjnego ma bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sądu rozpoznającego sprawę cywilną, dla której orzeczenie wydane na podstawie § 5 rozporządzenia wykonawczego ma charakter prejudycjalny i wiążący (uchwała SN z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 72).

Dopiero w sytuacji, gdy organ administracyjny prawomocnym ostatecznym orzeczeniem odmówiłby wydania decyzji merytorycznej na podstawie § 5 rozporządzenia i sąd rozpoznający sprawę cywilną nie mógłby w ogóle podjąć rozstrzygnięcia, można rozważyć, czy nie otworzy się dla tego sądu uprawnienie do samodzielnego rozpatrzenia kwestii, bez której dalsze postępowanie sądowe stanie się niemożliwe. Byłaby to zapewne sytuacja zupełnie wyjątkowa. Organ oraz sąd administracyjny nie mogą bowiem uchylić się od rozstrzygnięcia sprawy, jeśli należy do ich właściwości. Jeżeli organ pierwszej instancji tak by uczynił, to jak w sprawie niniejszej otwiera się droga odwoławcza oraz strona może wykorzystać inne możliwości, jakie dają przepisy postępowania administracyjnego; wskazuje na nie Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego. Zaniechanie skorzystania z tych możliwości przez stronę, np. w razie umorzenia postępowania, jak w niniejszej sprawie, nie daje prawa sądowi powszechnemu do samodzielnego rozpoznania sprawy, w zakresie, w jakim nie jest właściwy. Dopiero uznanie się organu administracyjnego w konkretnej sprawie za niewłaściwy, co nabrało postaci prawomocnego orzeczenia otwiera drogę do rozpoznania sprawy przez sąd powszechny.

Podstawą prawną, na jakiej oprze się w takiej sytuacji sąd powszechny jest art. 199¹ k.p.c. Według tego przepisu, wprowadzonego do procedury cywilnej od dnia 1 stycznia 2004 r. przez ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1271) 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 się drogi sądowej na te sprawy, które zasadniczo do drogi sądowej nie należą, ale winny zostać rozpoznane, ze względu na gwarantowane konstytucją prawo każdego podmiotu do sądu oraz przeciwdziałanie automatycznemu odmawianiu rozpoznania sprawy przez sąd jako nie będącej sprawą cywilną (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji). Pojęcie uznania się za niewłaściwy należy rozumieć wąsko według art. 199¹ k.p.c., to znaczy jako synonim braku właściwości rzeczowej organu administracji do rozpoznania sprawy w postępowaniu administracyjnym (por. wyrok SN z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, LexPolonica nr 1091201). W niniejszej sprawie, która we wszczętym postępowaniu sądowym jest sprawą cywilną, właściwość organu administracyjnego dotyczy tylko decyzji prejudycjalnej. Wtedy więc, gdy nie będzie możliwe, we wcześniej wskazanych warunkach prawnych, uzyskanie merytorycznej decyzji administracyjnej koniecznej do rozpoznania sprawy cywilnej, sąd powszechny będzie mógł rozstrzygnąć, czy w świetle art. 2 ust. 1 litera e nieruchomości stanowi nieruchomości ziemską, po to, aby móc rozpoznać zgłoszone w postępowaniu cywilnym roszczenie prawno-rzeczowe (por. uzasadnienie wyroku SN z dnia 6 października 2010 r., II CSK 174/10, Lex nr 621141).

Mając to na względzie Sąd Najwyższy podjął na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. uchwałę o treści, jak na wstępie.