

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 sierpnia 2000 r. IV SA 2582/98*

Glosowany wyrok dotyczy kwestii niezwykle ważnej z perspektywy nierozwiązanych do dzisiaj problemów reprivatyzacji. Od wielu już lat do parlamentu trafiają kolejne projekty, jednak nieuchwalenie ustawy, która kompleksowo uregulowałaby zagadnienia związane z przejmowaniem na własność państwa mienia w okresie PRL, zmusza byłych (niekiedy tylko formalnie) właścicieli do dochodzenia swych praw na podstawie przepisów nacjonalizacyjnych z lat 40-tych, które nadal obowiązują. Z tego typu sprawą mamy do czynienia w analizowanym przypadku. Aby starannie rozważyć problemy powstające na tle glosowanego wyroku, należy prześledzić te elementy stanu faktycznego i prawnego, które doprowadziły do ostatecznego rozstrzygnięcia podjętego przez NSA.

Wojewoda, decyzją wydaną na podstawie § 5 rozp. Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1.03.1945 r., odmówił stwierdzenia, że nieruchomości obejmująca cztery wydzielone na mapach sprzed 1939 r. działki o łącznej pow. 3,73 ha wraz ze znajdującym się na nich pałacem nie podlega działaniu przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z dnia 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (dalej jako: dekret), a to z tego względu, iż działki te wchodziły w skład majątku o pow. 2.658 ha, uregulowanego w jednej księdze hipotecznej (majątek położony był na obszarze działania prawa hipotecznego z 1818 r.). Przepis ten stanowił m.in., iż na cele reformy rolnej przechodzą bezzwłocznie bez żadnego wynagrodzenia, w całości, na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele wskazane w art. 1 część druga dekretu, nieruchomości ziemskie stanowiące własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych. Uzasadnieniem dla takiego rozstrzygnięcia było stwierdzenie, iż przejęty majątek

* Zob. Przegląd orzecznictwa, Rejent 2001, nr 12, s. 193.

obejmował działkę stanowiącą jego ośrodek, na terenie której znajdował się pałac oraz budynki folwarczne i gospodarskie, zatem była to nieruchomości funkcjonalnie i gospodarczo związana z całym majątkiem jako jego integralna część. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej utrzymał tę decyzję w mocy.

Naczelnny Sąd Administracyjny uwzględnił skargę i uchylił obie decyzje. W uzasadnieniu wyróżnić można kilka momentów, które zasługują na staranne rozważenie. NSA słusznie zaznaczył, iż dekret o reformie rolnej nie został dotychczas uchylony i obowiązuje. To oczywiste poniekąd stwierdzenie było wymuszone przez zarzut strony skarżącej, iż ustawa z dnia 28.07.1990 r. o zmianie kodeksu cywilnego uchyliła dekret. Nic takiego nie miało miejsca.

Ponadto jednak NSA przyjął także, iż nie utraciło mocy obowiązującej rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1.03.1945 r. w sprawie wykonania dekretu. Z twierdzeniem tym można zgodzić się tylko o tyle, że rozporządzenie to nie mogło utracić mocy obowiązującej, gdyż nigdy jej nie uzyskało. Dekret nie przewidywał bowiem wydania rozporządzenia o tak szerokim zakresie normowania, a stwierdzenie w art. 8 ust. 3 dekretu, iż minister „ustali w rozporządzeniu wykonawczym sposób powołania pełnomocników powiatowych i gminnych, gminnych komisji reformy rolnej i komisji podziału ziemi oraz zakres ich działania” nie dawało żadnych podstaw do ustanowienia normy § 5 rozporządzenia, wedle której orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomości „podpada” pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 lit. e dekretu należy w I instancji do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich. Takiej podstawy nie stanowił także art. 20 dekretu, który jego wykonanie powierzał Ministrowi Rolnictwa i Reform Rolnych. Tak ogólne sformułowanie w żadnym wypadku nie realizuje wymagania szczegółowego upoważnienia ustanowionego w art. 92 ust. 1 Konstytucji z dnia 2.04.1997 r. Kwestię tę podnoszono w literaturze jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji¹, a to ze względu na treść art. 27 Konstytucji z dnia 23.04.1935 r., obowiązującej w dniu wydania rozporządzenia. Pierwszy krok w kierunku uznania nielegalności rozporządzenia poczynił NSA jeszcze w wyroku z dnia 1.12.1995 r.², uznając jego

¹ Tak B. W i e r z b o w s k i w obszernej i całkiem przekonującej glosie do wyroku NSA z dnia 2 września 1994 r. II SA 2486/92, OSP 1995, nr 6, poz. 126.

² II SA 1499/94, Wokanda 1996, nr 3, s. 32.

§ 11 za wykraczający poza delegację dekretową. Sprawa ta ma zasadnicze znaczenie dla oceny słuszności wyroku NSA. Skoro bowiem uznamy, iż dla wydania decyzji przez wojewodę i ministra nie było podstawy prawnej, gdyż nie było takiej podstawy do wydania § 5 rozporządzenia, musimy również przyjąć, iż nie doszło, zgodnie z art. 2 § 3 k.p.c., do wyłączenia drogi sądowej w sprawach ustalenia, czy dana nieruchomość podlega działaniu przepisów dekretu. Przecież nie powinno pozostawiać wątpliwości, że sprawa o prawo własności nieruchomości ziemskiej jest sprawą cywilną, zatem podlega rozpoznaniu przez sądy powszechne, a nie przez organy administracji. Tylko legalny przepis szczególny mógłby doprowadzić do przekazania takiej sprawy do właściwości organów administracji. Przepisu takiego brak w obowiązującym prawodawstwie. Rozstrzygnięcie zatem, czy nieruchomość podlegała w dniu 13.09.1944 r. (a co do Ziem Odzyskanych – w dniu 27.11.1945 r.)³ działaniu art. 2 ust. 1 lit.e dekretu powinno następować tylko w postępowaniu sądowym, nigdy zaś – w administracyjnym. Należy, moim zdaniem, stanowczo odrzucić orzecznictwo sądowe z okresu PRL, w którym jednoznacznie przyjmowano niedopuszczalność drogi sądowej w związku m.in. z § 5 rozporządzenia⁴. Argumentacja, do której odwoływał się SN, miała bowiem charakter wyłącznie polityczny. Wskazywano, iż przekształcenia ustroju społeczno – gospodarczego dokonujące się w wykonaniu dekretu nie mogą doznawać „zakłóceń” w postaci ingerencji sądów powszechnych.

Dziwne, że w tych okolicznościach NSA nie rozważał kwestii legalności § 5 rozporządzenia. Dlatego nie zgadzam się z twierdzeniem NSA, iż zarzut, że decyzje zostały wydane bez podstawy prawnej, jest bezzasadny. NSA nie rozważał także argumentacji zawartej w postanowieniu Kolegium Kompetencyjnego przy SN z dnia 6.11.1997 r.⁵, które – jak się wydawało – umożliwi zakończenie omawianego sporu, przyjmując istnie-

³ Por. art. 4 dekretu z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziem Odzyskanych (Dz.U. Nr 51, poz. 295), który rozciągnął na Ziemię Odzyskane ustawodawstwo (m.in. rolne) obowiązujące na obszarze Sądu Okręgowego w Poznaniu. Por. też uzasadnienie uchwały TK z dnia 16.04.1996 r., W 15/95, OTK 1996, nr 2, poz. 13.

⁴ Por. OSN z dnia 21.03.1947 r. C II 38/47, PiP 1948, nr 3 z krytyczną glosą A. O h a - n o w i c z a, tamże uchwała SN z dnia 13.10.1951 r. C 427/51, OSNICiK 1953, nr 1, poz. 1.

⁵ III KKO 7/97, OSNAP 1998, nr 18, poz. 554.

nie drogi sądowej w rozumieniu art. 2 § 1 k.p.c. w sprawach dotyczących nieistnienia przesłanek przejścia nieruchomości ziemskiej na własność Skarbu Państwa na podstawie dekretu. Wprawdzie postanowienie to dotyczyło art. 2 ust. 1 lit. b dekretu, a w tych wypadkach nie miał zastosowania § 5 rozporządzenia, jednak *mutatis mutandis* – wobec nielegalności § 5 i 6 rozporządzenia – winniśmy zastosować wyrażony w nim pogląd i do sprawy niniejszej.

Pod znakiem zapytania pozostaje w tej sytuacji celowość dokonywania przez NSA oceny prawidłowości merytorycznej obu decyzji oraz rozważań dotyczących właściwości organów administracji w sprawach, o których mowa w § 5 i 6 rozporządzenia.

Ze względu jednak na wagę społeczną zagadnienia należy odnieść się także do argumentacji, która zdaniem NSA uzasadniła uchylenie obu decyzji. Z góry zaznaczam, iż całkowicie podzielam wywód dotyczący nieprawidłowości przejęcia przedmiotowych działek przez Skarb Państwa na podstawie dekretu. Z pewnością nieprawidłowy proceder stanowi traktowanie wszelkich działek wchodzących w skład danego majątku jako nieruchomości ziemskich, tj. o charakterze rolniczym, stanowiących funkcjonalną i gospodarczą całość, bez wyjaśniania faktycznego ich charakteru. Praktyka taka, pokutująca w organach administracji, narusza prawo materialne (pomijam tu kwestię niedopuszczalności drogi administracyjnej). Słusznie zważył NSA, iż dekret nie dawał podstaw do konfiskowania całego majątku nieruchomego właścicieli ziemskich, lecz stanowił, że na cele reformy rolnej przeznaczone są tylko „nieruchomości ziemskie”. Wykładnią tego pojęcia zajmował się TK w uchwale z dnia 19.09.1990 r.⁶ Wprawdzie utraciła ona moc powszechnie obowiązującą (art. 239 ust. 3 zd. 1 Konstytucji), jednak nie można odmówić słuszności zawartym w jej uzasadnieniu rozważaniom. Otóż zakres pojęcia „nieruchomości ziemskiej” obejmuje wyłącznie te obiekty mienia nieruchomego, które mają charakter rolniczy w rozumieniu obecnego art. 46¹ kodeksu cywilnego, a zatem takie, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym sadowniczej, ogrodniczej i rybnej. Do takiego rozumienia analizowanego pojęcia skłoniły TK cele reformy rolnej, określone w art. 1 ust. 2 lit. a i b dekretu. Zastosowanie

⁶ W 3/89, OTK 1990, nr 1, poz. 26.

w tym wypadku wykładni celowościowej należy uznać za w pełni uzasadnione restrykcyjnym charakterem przepisów dekretu.

W uchwale tej TK pominął jednak rozporządzenie tymczasowe Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości ziemskich⁷. Utraciło ono moc obowiązującą dopiero z dniem 26.07.1957 r. na podstawie art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 13.07.1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi, zatem obowiązywało w dacie wejścia w życie dekretu. Na podstawie art. 11 tego rozporządzenia zostały wydane przez Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego i Ministra Sprawiedliwości w dniu 12.09.1919 r. „przepisy wykonawcze”⁸, które w art. 1 określały, co należy rozumieć pod pojęciem „nieruchomości ziemskiej”. Zgodnie z orzeczeniem SN z dnia 2.10.1922 r.⁹, przepisy te „jako ogłoszone nie w Dzienniku Ustaw, a jedynie w Monitorze Polskim, nie mają mocy powszechnej dla obywateli Państwa”, a to ze względu na wymagania zawarte w ustawie z dnia 31.07.1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw RP¹⁰. Mogą one jednak stanowić wskazówkę przy ustalaniu, jakie nieruchomości na pewno nie mogły podlegać działaniu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, gdyż nie miały przymiotu „ziemskich”, nawet w szerszym (niż ustanowiony w dekrete) rozumieniu. Stwierdzenie, że dana nieruchomość nie była nieruchomością ziemską w rozumieniu przepisów z dnia 12.09.1919 r., wyłącza ją z zakresu stosowania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu¹¹, stwierdzenie zaś, że była nieruchomością ziemską w rozumieniu przepisów z dnia 12.09.1919 r. nie oznacza jeszcze, że podlegała działaniu dekretu, gdyż jej przeznaczenie mogło nie mieścić się w celach określonych w art. 1 ust. 2 lit. a i b dekretu.

Tak też było w analizowanym przypadku. W jednej księdze hipotecznej regulowanych było wiele nieruchomości, tzn. działek wyodrębnionych na urzędowych mapach. Na jednej z takich działek znajdował się pałac zwany zameczkiem obronnym. TK w powołanej wyżej uchwale¹² z dnia 19.09.1990 r.

⁷ Dz.U. Nr 73, poz. 428. Por. wyrok SN z dnia 25.01.1995 r. III ARN 77/94, OSNAP nr 14/1995, poz. 167.

⁸ M.P. Nr 206.

⁹ I C 174/22, Zb. Orz. SN 1922, poz. 82; podobnie SN w orzeczeniu z tej samej daty, I C 172/22, Zb. Orz. SN 1922, poz. 80.

¹⁰ Dz.U. Nr 66, poz. 406.

¹¹ Por. wyrok NSA z dnia 28.12.1994 r. II SA 250/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 22.

¹² W 3/89, OTK 1990, nr 1, poz. 26.

przypomniał, iż dla uznania gruntu za odrębną nieruchomość nie było konieczne na obszarze d. Kongresówki założenie księgi wieczystej, które pozostawiano inicjatywie osób zainteresowanych, a księgi prowadzono w zasadzie dla większych własności, co wynikało m.in. z regulacji prawa o ustaleniu własności dóbr nieruchomości, o przywilejach i hipotekach z dnia 26.04.1818 r., ze zm. z dnia 25.04.1928 r.¹³ Wobec tego działka, na której posadowiony był pałac, stanowiła odrębną od pozostałych gruntów nieruchomość, a ze względu na jej nierolnicze przeznaczenie nie mogła stanowić nieruchomości ziemskiej jako wydzielona prawnie przed dniem 1.09.1939 r. (por. art. 2 ust. 2 dekretu).

Maciej Kaliński

¹³ Dz.U. Nr 53, poz. 510.