

Wyrok z dnia 25 stycznia 1995 r.
III ARN 77/94

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (jednolity tekst: Dz. U. z 1945 r., Nr 3, poz. 13 ze zm.) nie ustanowił przepisów modyfikujących zasady podziału nieruchomości ziemskiej dokonanego przed 1 września 1939 r. W szczególności nie upoważnił on organów administracji rolnej do zastępowania sądów w orzekaniu w sprawie zmiany tytułów własności "bez zezwolenia władzy państwowej" w rozumieniu art. 1 rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości ziemskich (Dz. U. RP Nr 73, poz. 428).

Przewodniczący SSN: Janusz Łętowski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Walerian Sanetra (sprawozdawca), Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 25 stycznia 1995 r. sprawy ze skargi Władysława R. na decyzję Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 19 października 1993 r. [...] w przedmiocie przejęcia nieruchomości ziemskiej na własność Państwa, na skutek rewizji nadzwyczajnej wniesionej przez Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 czerwca 1994 r., [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez Naczelną Sąd Administracyjny w Warszawie.

U z a s a d n i e n i e

Minister Rolnictwa i Reform Rolnych, orzeczeniem z dnia 26 lipca 1949 r., [...] postanowił (pkt 2) uznać, że nieruchomość ziemska B. o obszarze 16.4881 ha lwh 516 w gminie katolickiej B. oraz nieruchomość "[...] i Spółka cegielna i młyn. Spółka komandytowa w O. k/O.", stanowiąca własność Edwarda, Andrzeja, Mariana i Gabrieli R. przeszła na własność Państwa na cele reformy rolnej. Jako podstawę prawną przejęcia powołano art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (jednolity tekst: Dz. U. z 1945 r., Nr 3, poz. 13 ze zm.) oraz art. 1 rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r. normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich (Dz. U. R. P. Nr 73, poz. 428). W uzasadnieniu orzeczenia wskazano między innymi, że ugoda sądowa z dnia 18 lipca 1937 r. w przedmiocie podziału dóbr B.-Ł.-O., zawarta została bez wymaganego zezwolenia władz administracyjnych, co powoduje, że nie wywiera skutków prawnych w odniesieniu do przepisów o reformie rolnej. Z tych przyczyn nieruchomość "[...] i Spółka, cegielnia i młyn. Spółka komandytowa w O. k/O." (bez podania jej charakteru i obszaru), należąca do osób będących jednocześnie współwłaścicielami nieruchomości B.-Ł.-O., przeszła na własność państwa na cele reformy rolnej.

Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, po rozpatrzeniu wniosku Władysława R. o stwierdzenie nieważności powołanego wyżej orzeczenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 29 lipca 1949 r., decyzją z dnia 19 października 1993 r., [...] na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. odmówił stwierdzenia jego nieważności. W uzasadnieniu decyzji powtórzone zostały argumenty zawarte w motywach orzeczenia z 19 lipca 1949 r.

Skargę na decyzję Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 19 października 1993 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił wyrokiem z dnia 16 czerwca 1994 r., [...].

Wyrok ten rewizją nadzwyczajną zaskarżony został przez Ministra Sprawiedliwości, który zarzucił mu rażące naruszenie art. 5, 77 § 1, 107 § 3, 207 § 5 k.p.a., art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, art. 1 rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1 września 1919 r. normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich i na podstawie art. 210 k.p.a. wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w części dotyczącej przejścia na własność państwa nieruchomości "[...] i Spółka, cegielnia i młyn. Spółka komandytowa w O. k/O." na cele reformy rolnej i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Minister Sprawiedliwości podnosi, że NSA przyjął, iż nieruchomość "[...] Spółka, cegielnia i młyn. Spółka komandytowa w O. k/O." wchodziła w skład kompleksu ziemskiego B.-Ł.-O. Skoro zaś władze administracyjne nie zezwoliły na podział (art. 1 rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1 września 1919 r.), to zawarta ugoda nie powoduje skutków prawnych w odniesieniu do dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. W istocie jednak przedmiotowa nieruchomość nie wchodziła w skład kompleksu ziemskiego B.-Ł.-O. Stanowiła ona oddzielną nieruchomość o obszarze 7,0186 ha, objętą osobnym Lwh 751 ks. gminy katolickiej O. przy Sądzie Grodzkim w K. (wykaz hipoteczny). Właścicielem majątku ziemskiego B.-Ł.-O., którego dotyczyła ugoda sądowa z dnia 18 lipca 1937 r. byli Edward i Marian R., natomiast "Spółka należała poza wymienionymi, także do Edwarda i Ewy R."

Ponadto - według Ministra Sprawiedliwości - z pisma Tymczasowego Zarządu Państwowego na Województwo K. z dnia 14 czerwca 1945 r., [...] oraz protokołu z dnia 12 czerwca 1945 r. wprowadzenia (po działaniach wojennych) na podstawie ustawy z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz. U. Nr 17, poz. 97 ze zm.) udziałowców spółki w posiadanie "przedsiębiorstwa przemysłowego: młyn i cegielnia w O." wynika, że przedmiotowa nieruchomość nie miała charakteru rolnego (t. II. k. 37 i 38 akt administracyjnych).

Naczelny Sąd Administracyjny orzekł o braku podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji mimo, iż decyzja ta zapadła bez dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, w szczególności w zakresie istnienia przesłanek dających podstawę do uznania, że nieruchomość "[...] i Spółka, cegielnia i młyn. Spółka komandytowa w O. k/O." podlega przejściu na cele reformy rolnej w trybie dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Ponadto rewidujący zarzuca wyrokowi NSA, że Sąd ten uzasadniając swoje rozstrzygnięcie nie ustosunkował się do wynikających z akt administracyjnych dowodów wskazujących, iż udziałowcami przedmiotowej Spółki były jeszcze inne osoby, aniżeli

właściciele majątku ziemskiego B.-Ł.-O., że stanowiła ona odrębną nieruchomość mającą oddzielny LwH oraz miała charakter przemysłowy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty rewizji nadzwyczajnej są trafne. W szczególności zasadny jest zarzut, iż NSA orzekł o braku podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji mimo, iż decyzja ta zapadła bez dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Z wyroku Sądu wynika także, że nie wyjaśnił on wszystkich istotnych okoliczności, od ustalenia których zależy trafność stwierdzenia, czy decyzja podjęta swego czasu przez Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych (z 26 lipca 1949 r.) odpowiadała obowiązującemu wówczas prawu, czy też podjęta została z jego przekroczeniem. W uzasadnieniu swojego wyroku NSA w gruncie rzeczy ograniczył się do powtórzenia stwierdzeń i argumentacji zawartych w kwestionowanym orzeczeniu (decyzji) Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 29 lipca 1949 r. Zdaniem tego Sądu z kwestionowanej decyzji "wynika w sposób niewątpliwy, że przedmiotowa nieruchomość wchodziła w skład kompleksu ziemskiego B.-Ł.-O. o pow. 1008 ha, którego współwłaścicielami byli Edward i Marian R.". Z twierdzeniem tym nie sposób się nie zgodzić, gdyż jest zrozumiałe, że podstawą rozstrzygnięcia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych nie mogły być inne przesłanki faktyczne i prawne niż te, które uznał on za odpowiadające rzeczywistemu stanowi faktycznemu i prawnemu leżącemu u podłoża podjętej przez niego decyzji. To jednak, że treść orzeczenia jest zgodna z ustaloną w nim w sposób werbalny, podstawą faktyczną, nie może przecież przesądzać o "niewątpliwej" prawidłowości ustaleń faktycznych i prawnych, a konkretnie o tym, iż sporna nieruchomość wchodziła w sensie prawnym w skład kompleksu ziemskiego B.-Ł.-O.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku pisze ponadto, iż "trafnie podkreślono w decyzji, że nie nastąpiło skuteczne prawne wydzielenie w 1937 r. majątku "[...] i Spółka, cegielnia i młyn w O. k/O.", skoro władze administracyjne nie zezwoliły na podział... i zawarta ugoda nie powoduje skutków prawnych w odniesieniu do dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej". NSA przyjmuje tu stanowisko - co trudno zaakceptować - wyrażone w orzeczeniu Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych, nie ustosunkowując się jednocześnie do stwierdzeń, dowodów i argumentacji strony powodowej, która w sposób bezpośredni i pośredni starała się wykazać, iż wymóg zgody ze strony władz administracyjnych nie został naruszony, a to dlatego, iż doszło do zawarcia ugody przed sądem polubownym, która następnie stała się podstawą wpisu do ksiąg wieczystych na podstawie uchwały Sądu Okręgowego w W. (1 tab. 444/37). Zdaniem strony skarżącej należy przyjąć, że doszło do podziału nieruchomości w wyniku "podziału dokonywanego przez instytucje państwowe lub przez państwo upoważnione" (art. 2 rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r.) i że wobec tego przepis o konieczności uzyskania zgody władz administracyjnych nie został naruszony. W jednych ze swych pism strona ta wywodzi, że dołączenie do akt wymaganego zezwolenia władz zarządził Sąd Okręgowy w W. po myśli art. IX przepisów wprowadzających k.p.c. (w brzmieniu z 1933 r., Dz. U. R. P. Nr 62, poz. 461), według którego "wyroki sądu polubownego i ugody zawarte przed tym sądem, gdy chodzi o przeniesienie prawa własności nieruchomości ziemskiej... są wykonalne dopiero po złożeniu przez stronę dowodu zgody właściwych władz

ziemskich, jeśli przedmiotem wyroku lub ugody jest czynność prawna wymagająca według przepisów obowiązujących zezwolenia tych władz". Strona skarżąca na tej podstawie argumentuje, że dopiero po dołączeniu wymaganego zezwolenia Sąd Okręgowy w W. mógł stwierdzić wykonalność odnośnej ugody zawartej przed Sądem Polubownym i nadać jej klauzulę wykonalności, którą Sąd ten w swojej uchwale z dnia 30 października 1937 r. (L.tab.444/37) powołuje. Jej zdaniem klauzula wykonalności jest nieodpartym dowodem, iż oddzielenie wchodzących w grę parceli w miejscowości O. nastąpiło na podstawie zezwolenia właściwych władz w 1937 r.

Strona skarżąca w toku dotychczasowego postępowania kwestionowała także prawidłowość zastosowania przez Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych przepisu art. 1 rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1 września 1919 r., z uwagi na sposób unormowania w nim problematyki "zezwoleń władzy państwowej" na przeniesienie własności nieruchomości ziemskiej. W myśl art. 2 tego rozporządzenia w wymienionych w nim przypadkach zezwolenie władzy państwowej nie jest wymagane. Natomiast art. 8 rozporządzenia przewidywał, że zmiany tytułu własności, z wyłączeniem wypadków przewidzianych w art. 2, dokonane z pominięciem lub niezgodnie z decyzją właściwej władzy są nieważne. O nieważności orzekają właściwe sądy na skutek powództwa właściwych urzędów ziemskich. Sposób ujęcia w tym przepisie skutków naruszenia wymogu uzyskania zezwolenia władzy państwowej, zdaje się wskazywać, iż nie zastosowano w nim konstrukcji nieważności bezwzględnej, co oznacza, iż o nieważności przeniesienia konkretnej własności ziemskiej nie można mówić, gdy w tej sprawie - na podstawie przytoczonego art. 8 rozporządzenia tymczasowego - nie zapadło orzeczenie właściwego sądu. Dla wykładni tego przepisu - na tle rozpoznawanej sprawy - nie bez znaczenia jest to, iż według art. 2 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej nieważne są wszystkie prawne i fizyczne działy nieruchomości ziemskich, wymienionych w jego art. 2 ust. 1 pkt e, dokonane po dniu 1 września 1939 r. Oznacza to tym samym, że dekret ten nie wprowadza jakichś własnych reguł, które modyfikowałyby zasady normujące działy nieruchomości ziemskich dokonane przed 1 września 1939 r. W szczególności nie upoważnił on organów administracji rolnej (ziemskiej) do zastępowania sądów w wydawaniu orzeczeń w sprawie nieważności zmiany tytułów własności (ich unieważniania) bez wymaganego zezwolenia władzy państwowej". Nic więc dziwnego, że w decyzji Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 29 lipca 1949 r. nie powołano orzeczenia sądu, z którego wynikałoby, iż orzekł on o nieważności ugody zawartej w 1937 r., lecz ograniczono się w niej do dość enigmatycznego stwierdzenia, że "ugoda ta jako zawarta bez zezwolenia władz ziemskich nie powoduje skutków prawnych w odniesieniu do przepisów o reformie rolnej". Za bezzasadne należy przy tym uznać powołanie się w tej decyzji - w kontekście analizowanej kwestii - na przepis art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz. U. R. P. z 1926 r., Nr 1, poz. 1), gdyż brak było podstaw do przyjęcia, że zasady przeprowadzania reformy rolnej na podstawie dekretu PKWN z 6 września 1944 r. mogą być w jakimś zakresie uzupełniane przez stosowanie przepisów o wykonywaniu reformy rolnej z okresu przed II wojną światową; do reguł ustalonych przed wojną nie odsyłał dekret z 1944 r., a ponadto przedwojenna reforma rolna przeprowadzona była na zupełnie innych zasadach, co wykluczało przenoszenie ich na grunt regulacji powojennych.

Dotychczasowe rozważania wskazują, że NSA nie dokonał - wbrew wnioskowi

wynikającym z pism składanych przez stronę skarżącą oraz z pozostałego materiału dowodowego sprawy - ustaleń i wiarygodnej oceny tego, czy zgoda, o której mowa w art. 1 rozporządzenia tymczasowego z 1 września 1919 r., została wydana przez właściwe władze ziemskie. Wskazują one także, iż nie dokonał on ustaleń w kwestii prawidłowości wykładni i zastosowania przez Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych w rozważanej sprawie przepisów rozporządzenia tymczasowego z 1 września 1919 r.

Naczelny Sąd Administracyjny nie zajął się w ogóle zarzutami skargi, z których wynika, że dział sądowy z 1937 r. odnosił się tylko do majątku ziemskiego O., natomiast nie dotyczył gruntów spółki "[...] cegielnia i młyn", która według stwierżeń skargi "była oddzielną nieruchomością, nie związaną z majątkiem ziemskim i nie wchodzącą do majątku ziemskiego", NSA całkowicie pominął tu stwierdzenia zawarte w pismach Wydziału Geodezji i Gospodarki Ziemią Urzędu Wojewódzkiego w B.-B. z dnia 17 grudnia 1991 r. (t.II, k. 4) oraz z dnia 14 lutego 1992 r. (t. II, k. 35), z których wynika, że grunty spółki "[...] i Spółka cegielnia i młyn" były oddzielną nieruchomością, nie związaną z majątkiem ziemskim O.-Ł.-B. (osobne Lwh) i wobec tego nie zachodziła potrzeba ich wydzielenia. Ponieważ kwestia ta, z uwagi na twierdzenie zawarte w decyzji Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 29 lipca 1949 r., że wydzielenie prawne w 1937 r. z dóbr B.-Ł.-O. było nieskuteczne oraz że nieruchomość "[...] i Spółka, cegielnia i młyn". Spółka komandytowa w O. k/O." powinna być traktowana jako część nieruchomości ziemskiej w rozumieniu przepisów dekretu z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, ma zasadnicze znaczenie dla oceny zgodności z prawem tej decyzji, należało ją poddać szczegółowej analizie zarówno od strony faktycznej, jak i prawnej, czego NSA nie uczynił. Uznanie, że grunty spółki "[...] i Spółka, cegielnia i młyn" stanowią odrębną nieruchomość ziemską oznacza, iż nie mogły one przejść na cele reformy rolnej z uwagi na ich obszar, co oznaczałoby, że decyzja Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 29 lipca 1949 r. wydana została z rażącym naruszeniem przepisów dekretu z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Naczelny Sąd Administracyjny pominął w swych ustaleniach także kwestie związane z oceną, czy z uwagi na rodzaj działalności prowadzonych na gruntach spółki "[...] i Spółka, cegielnia i młyn" mogła być ona uznana za nieruchomość rolną w rozumieniu przepisów dekretu z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Na gruntach tych prowadzone było "przedsiębiorstwo" ("działalność typu przemysłowego") czego dowodem - w sposób pośredni - jest (między innymi) pismo Tymczasowego Zarządu Państwowego na Województwo K. z dnia 4 czerwca 1945 r. oraz protokół z dnia 12 czerwca 1945 r. wprowadzenia udziałowców Spółki w posiadanie "przedsiębiorstwa przemysłowego: młyn i cegielnia w O." (t. I, k. 37, 38).

Według art. 2 ust. 1 pkt e dekretu z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej na cele reformy rolnej mogły być przeznaczone nieruchomości ziemskie, stanowiące własność lub współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekraczał bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych (z przeznaczeniem na cele wskazane w art. 1 ust. 2 dekretu). Przy wykładni pojęcia "nieruchomości ziemskiej" nie można pomijać normatywnego kontekstu systemowego. Pojęcie to powinno być wyjaśnione z uwzględnieniem normatywnych celów reformy rolnej, a zwłaszcza w nawiązaniu do przepisu art. 1 ust. 2 dekretu z 1944 r., który ustala, dla realizacji jakich zamierzeń mają służyć grunty przejmowane na potrzeby reformy rolnej. Wśród nich (art. 1 ust. 2) wymienia się między innymi "zarezerwowanie odpowiednich

terenów dla szkół oraz poddanych zarządowi państwowemu lub samorządowemu ośrodków dla podnoszenia kultury rolnej, wytwórczości nasiennej, hodowlanej oraz przemysłu rolnego". Na spornej nieruchomości prowadzona była działalność przemysłowa, a wobec tego nie mogła ona być dopiero rezerwowana (jako teren) dla przemysłu rolnego. Ponadto prowadzona była na niej działalność, którą trudno identyfikować w całości z "przemysłem rolnym". Uwzględniając charakter spornej nieruchomości "[...] i Spółka, cegielnia i młyn" między innymi na podstawie rozumowania a contrario z przytoczonego przepisu można starać się wyprowadzać wnioski, iż nie powinna ona być traktowana jako "nieruchomość ziemską" w rozumieniu dekretu z 1944 r. o przeprowadzaniu reformy rolnej. Tak też, jako nieruchomość nie będąca nieruchomością ziemską, była ona traktowana przez władze administracyjne w początkowym okresie, o czym świadczą ich oświadczenia uznające ją za nieruchomość służącą celom przemysłowym, a także podejmowanie przez nie działań zmierzających do zastosowania wobec niej przepisów o upaństwowieniu przedsiębiorstw (t. II, k. 10).

W działaniach tych, w sposób pośredni wyraża się określony sposób wykładni przepisów dekretu z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, który jest zgodny z jej normatywnie wyrażonym celem oraz literą i który należy uznać za prawidłowy. Nie ma natomiast uzasadnienia dla traktowania, jako jedynie wiarygodnego i miarodajnego, tego sposobu wykładania przepisów dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, który został przyjęty przez władze administracji rolnej na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych. Co więcej, w wykładni tej znalazły odzwierciedlenie dążenia i działania polityczne znamienne dla tamtego okresu, które nie mogły i nie mogą stanowić uzasadnienia dla akceptacji poglądu, iż wynikający z nich sposób rozumienia norm prawnych, a w następstwie tego podejmowane na tej podstawie decyzje, mieściły się w ramach dopuszczalnej interpretacji prawa.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 422 § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

=====