

Wyrok z dnia 25 marca 1999 r.

III RN 165/98

Przejęcie nieruchomości ziemskich, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. b-d 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.) następowało z mocy samego dekretu, a wpis w księdze hipotecznej dokonywany był wyłącznie na podstawie stosownego zaświadczenia (§ 12 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. Nr 10, poz. 51 ze zm. oraz art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych /gruntowych/ prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej, Dz.U. Nr 39, poz. 233 ze zm.), które nie miało charakteru decyzji administracyjnej (art. 68 i następne rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz.U. RP Nr 36, poz. 341 ze zm.).

Przewodniczący: SSN Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 25 marca 1999 r. na rozprawie sprawy ze skargi Haliny D. na postanowienie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 11 kwietnia 1996 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie przejęcia nieruchomości na własność państwa, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 1998 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Wojewoda Ł. postanowieniem z dnia 20 grudnia 1994 r. wydanym na podstawie art. 219 KPA odmówił zmiany zaświadczenia z dnia 25 maja 1949 r. wydanego przez były Zarząd Miejski Ł. - Wydział Rolny, w którym stwierdzono, że nieruchomości ziemskie położone w Ł. przy ul. E. o obszarze 4.372,78 m² była własnością Teodora S. i jest przeznaczona na cele reformy rolnej na podstawie art. 2 ust. 1 lit. b dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (jednolity tekst: Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 - powoływano jako: dekret). Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej postanowieniem z dnia 11 kwietnia 1996 r. utrzymał w mocy powyższe postanowienie, uznając, że jest rzeczą bezsporną, iż omawiana nieruchomość ziemskie (według aktualnych danych z ewidencji gruntów) była własnością obywatela polskiego narodowości niemieckiej i przeszła na własność Skarbu Państwa w trybie art. 2 ust. 1 lit. b dekretu. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 25 lutego 1998 r. [...] stwierdził nieważność zaskarżonego postanowienia. W uzasadnieniu tego wyroku podniesiono, że nieruchomości ziemskie wymienione w art. 2 ust. 1 lit. a - e dekretu przechodziły na własność Skarbu Państwa z mocy prawa i bez żadnego wynagrodzenia z dniem wejścia w życie tego dekretu, tzn. z dniem 13 września 1944 r. Jednakże dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej nie określał organów ani formy w jakiej miało nastąpić przejęcie nieruchomości na własność Państwa. Dekret ten nie zawierał również odesłania do innych przepisów, ani też delegacji do uregulowania tego zagadnienia w akcie wykonawczym. Dlatego, w opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego, § 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 reformie rolnej (Dz.U. Nr 10, poz. 51), który stanowił, że wojewódzkie urzędy ziemskie orzekają jako organy pierwszej instancji o tym, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, pozbawiony był podstawy prawnej. Tym bardziej, że decyzje wydawane w tym trybie miały niewątpliwie charakter decyzji deklaratoryjnych, chociaż faktycznie to od nich zależało, która nieruchomość zostanie przejęta w ramach reformy rolnej na własność Skarbu Państwa. Natomiast inne nieruchomości ziemskie, wymienione w art. 2 ust. 1 lit. a - d dekretu, były przejmowane na własność Skarbu Państwa na podstawie zaświadczeń, które były jednocześnie wnioskami o dokonanie stosownych wpisów w księgach hipotecznych. Mając to na względzie, Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że zaświadczenia

te - z uwagi na ich treść i skutki prawne - miały charakter decyzji deklaratoryjnych, gdyż w każdym wypadku wskazywały one, która nieruchomości i do kogo należąca oraz na jakiej podstawie prawnej przeznaczona jest na cele reformy rolnej. W konsekwencji, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, błędny jest pogląd wyrażony w piśmie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 29 września 1994 r., wedle którego zaświadczenia te nie są decyzjami administracyjnymi i dlatego ich ocena nie może być dokonywana na podstawie art. 156 KPA. Ponieważ takie stanowisko organu zaważyło na toku postępowania w sprawie i treści wydanych w jego wyniku rozstrzygnięć w formie postanowień, przeto Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do wniosku, że nastąpiło to z rażącym naruszeniem prawa.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 1998 r. [...] zarzucając mu rażące naruszenie art. 219 KPA oraz art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) i w konsekwencji wniósł o jego uchylenie i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że zgodnie z art. 2 ust. 1 *in fine* dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej wszystkie nieruchomości ziemskie wymienione w art. 2 ust. 1 lit. a - e przechodziły bezzwłocznie, a więc *ex lege* na własność Skarbu Państwa z dniem wejścia w życie tego dekretu. Przepisy dekretu nie uzależniały tego przejścia od wydania decyzji deklaratoryjnej w tym przedmiocie. Wydanie decyzji deklaratoryjnej przewidziano jedynie w odniesieniu do nieruchomości określonych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, co wprowadzono w życie w drodze § 5 powołanego wyżej rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. W orzecznictwie sądowym przyjęto, że w pozostałych wypadkach właśnie takie zaświadczenie, a nie decyzja deklaratoryjna, stanowiło podstawę dla dokonania wpisu prawa własności Skarbu Państwa w księgach hipotecznych (art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych /gruntowych/ prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej - Dz.U. Nr 39, poz.233 - por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91 - OSNCP 1992 z. 5, poz. 72 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 1995 r., II SA 2457/93 - niepublikowany). Ponadto przyjęto również, że także nieruchomości wymienione w art. 2 ust.1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej przeszły na własność Skarbu Pańs-

twa z mocy prawa (*ex lege*), a nie na podstawie wydawanych w tym wypadku deklaratoryjnych decyzji administracyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 1994 r., II SA 2444/92, ONSA 1995 nr 2, poz. 57 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 1998 r., IV SA 1560/96 - niepublikowany).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona.

Stosownie do dyspozycji art. 2 ust. 1 zdanie ostatnie dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (jednolity tekst: Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13) wszystkie nieruchomości ziemskie przeznaczone na cele reformy rolnej, o których mowa jest w art. 2 ust. 1 lit. b - e dekretu, przechodziły na rzecz Skarbu Państwa bezzwłocznie (*ex lege*) i bez żadnego wynagrodzenia w całości, z przeznaczeniem na cele wskazane w art.1 tego dekretu. Natomiast zgodnie z postanowieniem § 12 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. Nr 10, poz. 51 ze zm. - powoływanego nadal jako: rozporządzenie) wpis prawa własności na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 dekretu następował na wniosek właściwego wojewódzkiego urzędu ziemskiego, przy czym: „Tytułem do wpisania na rzecz Skarbu Państwa w księdze hipotecznej (gruntowej) prawa własności nieruchomości ziemskich, wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. b), c), d) i e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13) jest zaświadczenie wojewódzkiego urzędu ziemskiego, stwierdzające, że nieruchomość ziemska jest przeznaczona na cele reformy rolnej według powołanych przepisów” (art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych /gruntowych/ prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej - Dz.U. Nr 39, poz. 233 ze zm.) [...]. Równocześnie przepisy te tylko w jednym wypadku przewidywały obowiązek poprzedzenia wydania stosownego „zaświadczenia” wojewódzkiego urzędu ziemskiego, stwierdzającego, że określona nieruchomość ziemska jest przeznaczona na cele reformy rolnej, wydaniem stosownej deklaratoryjnej decyzji administracyjnej - dotyczyło to wyłącznie przeznaczonych na cele reformy rolnej nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 lit.

e dekretu (§ 5 rozporządzenia). Oznacza to, że w świetle obowiązujących ówczesnie przepisów prawnych jedynie w odniesieniu do orzekania w sprawach, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu ówczesne wojewódzkie urzędy ziemskie zobowiązane zostały do uprzedniego wydania stosownej decyzji administracyjnej, od której odwołanie przysługiwało do Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych (§ 5 rozporządzenia w związku z art. 68 i art. 72 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym - Dz.U. R.P. Nr 36, poz. 341 ze zm.) [...] i dopiero w nawiązaniu do takiej decyzji wydawały następnie stosowne zaświadczenie, które miało stanowić podstawę dokonania wpisu w księdze hipotecznej (art. 2 ust. 1 zdanie ostatnie dekretu i § 12 rozporządzenia oraz art. 1 ust.1 dekretu o wpisywaniu w księgach hipotecznych). Natomiast w pozostałych wypadkach, przejęcie nieruchomości ziemskich, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. b - d dekretu, następowało z mocy samego dekretu (*ex lege*), a wpis w księdze hipotecznej dokonywany był wyłącznie na podstawie stosownego zaświadczenia (§ 12 rozporządzenia oraz art. 1 ust. 1 dekretu o wpisywaniu w księgach wieczystych), które w świetle ówczesnie obowiązujących przepisów prawnych (art. 68 i nast. rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym) nie miały charakteru decyzji administracyjnych, ale wyłącznie „zaświadczeń”, rozumianych w danym wypadku jako wymagane przez przepisy prawa dokonanie przez właściwy organ administracyjny urzędowego potwierdzenie istnienia określonego stanu prawnego w odniesieniu do przedmiotowej nieruchomości (art. 68 ust. 3 rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym oraz aktualnie art. 217 § 2 pkt 1 KPA). Dlatego trafny jest zarzut rewizji nadzwyczajnej, że Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie rażąco naruszył art. 219 KPA, stwierdzając w zaskarżonym wyroku [...], że wydawane na podstawie § 12 rozporządzenia zaświadczenia w celu wykonania art. 2 ust. 1 dekretu w związku z art. 1 ust. 1 dekretu o wpisywaniu w księgach hipotecznych mają charakter deklaratoryjnych decyzji administracyjnych i powinny podlegać rygorom prawnym dotyczącym wydawania decyzji administracyjnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 393¹³ § 1 KPC w związku art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępo-

wania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

=====