

25. Sprawy z zakresu przejęcia mienia

25.1. Reforma rolna

Rozstrzygnięcia wydawane w sprawach z zakresu reformy rolnej, w zdecydowanej większości były konsekwencją stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonego w uchwale z dnia 5 czerwca 2006r. (sygn. akt I OPS 2/06). W uchwale tej NSA stwierdził, że przepis § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. 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. c dekretu PKWN z dnia 6 września 1944r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

W wyrokach z dnia 18 stycznia 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 1404/06** oraz z dnia 18 czerwca 2007r. o **sygn. akt IV SA/Wa 709/07** Sąd nie podzielił stanowiska organów orzekających w sprawie, które uznały, że rozstrzygnięcie co do nieruchomości ziemskiej, podlegającej przepisom dekretu, jest rozstrzygnięciem sporu o prawa rzeczowe, a zatem sporu cywilnego, podlegającego orzecznictwu sądów powszechnych. W konsekwencji Sąd uchylił decyzje Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który uznał wszczęte postępowanie za bezprzedmiotowe.

W orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, że rolą organów orzekających jest ustalenie nie tylko powierzchni, ale także charakteru oraz statusu prawnego nieruchomości podlegających przejęciu na cele reformy rolnej (por. np. wyrok z dnia 11 lipca 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 909/07**, wyrok z dnia 13 czerwca 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 1452/06**, wyrok z dnia 18 stycznia 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 2272/06**, wyrok z dnia 15 maja 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 544/07**, wyrok z dnia 24 kwietnia 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 426/07**). Z tego względu Sąd uchylał zaskarżone decyzje, zarzucając organom naruszenie przepisów art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 K.p.a. w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy.

W stosunkowo dużej liczbie wyroków rozważano o możliwości podpadania (niepodpadania) tzw. zespołów pałacowo (dworsko) – parkowych pod działanie art. 2 ust. 1 lit c dekretu. Powołując się na uchwałę NSA z dnia 5 czerwca 2006 r., przyjęto zasadę wydania w tym przedmiocie decyzji na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra

Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Wielokrotnie podnoszono, że nie podlegała przejęciu na cele reformy rolnej ta część nieruchomości, która nie była funkcjonalnie związana z gospodarstwem rolnym. Z tego względu uchylano zaskarżone decyzje, wskazując na potrzebę przeprowadzenia postępowania dowodowego w celu ustalenia, czy między zespołem pałacowo – parkowym, a gospodarstwem rolnym występował związek funkcjonalny i gospodarczy (wyrok z dnia 31 stycznia 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 2346/06**, wyrok z dnia 5 marca 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 287/07**, wyrok z dnia 22 lutego 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 2103/06**).

W orzecznictwie z zakresu reformy rolnej wielokrotnie dokonywano analizy pojęcia „nieruchomość ziemska”, którym posłużył się ustawodawca w przepisie art. 1 ust. 2 lit. a-e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. W zdecydowanej większości wyroków przyjęto pogląd zgodny ze stanowiskiem zawartym w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 1990 r. (W 3/89), który uznał, że intencją ustawodawcy było przeznaczenie na cele reformy rolnej tylko tych nieruchomości ziemskich lub ich części, które mają charakter rolniczy, a więc takich, które mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie.

Wykładnia pojęcia „nieruchomość ziemska” nie była jednak jednolita. Prezentowane były bowiem stanowiska, iż wolą ówczesnego ustawodawcy było przyjęcie, na cele reformy rolnej, także nieruchomości, które nie miały ściśle rolnego charakteru. (wyrok z dnia 2 sierpnia 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 843/07**). Także w wyroku z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie o **sygn. akt IV SA/Wa 1927/06**, Sąd opowiedział się za szerszym rozumieniem pojęcia nieruchomości ziemskiej, niż ten wskazany przez TK w w/w uchwale, podkreślając, że pojecie „nieruchomości ziemskiej” nie może być utożsamiane z pojęciem gruntów bądź użytków rolnych.

25.2. Nacjonalizacja

Sprawy z zakresu nacjonalizacji dotyczyły orzeczeń wydawanych na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17 ze zm.), która w art. 2 określiła jakie przedsiębiorstwa przemysłowe, górnicze, komunikacyjne, bankowe, ubezpieczeniowe oraz handlowe przechodzą na własność Państwa bez odszkodowania.

W wyroku z dnia 2 kwietnia 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 67/07** oraz z dnia 13 lipca 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 1041/07** Sąd przyjął pogląd zgodny ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 18 maja 2004 r. **sygn. akt OSK 232/04**, według którego decyzja nacjonalizacyjna oraz decyzja o zatwierdzeniu protokołu zdawczo – odbiorczego są ze sobą nierozzerwalnie związane i dlatego niestwierdzenie zaistnienia przesłanki z art. 156 § 2 K.p.a. w odniesieniu do decyzji nacjonalizacyjnej jest ostateczne oraz prawomocne i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności również orzeczenia zatwierdzającego protokół zdawczo – odbiorczy tego przedsiębiorstwa, jak też o tym, że orzeczenie to nie mogło wywołać nieodwracalnych skutków prawnych.

W wyroku wydanym w dniu 30 lipca 2007 r. w sprawie o **sygn. akt IV SA/Wa 920/07** Sąd zajął się kwestią związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 K.c. pomiędzy szkodą a wydaniem wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej. Sąd stwierdził, że ostatecznie w orzecznictwie sądowym, jak i w doktrynie, utrwalił się pogląd, że – co do zasady – istnieje taki związek, nawet w przypadku, gdy po wydaniu dotkniętej wadą nieważności decyzji doszło do uwłaszczenia nieruchomości. Innymi słowy Sąd przyjął, powołując orzecznictwo Sądu Najwyższego, że określony skutek nie musi być bezpośrednio związany z wadliwą decyzją. Skutek ten może być wynikiem dalszych zdarzeń, o ile ta wadliwa decyzja stanowiła podstawę do dalszych zdarzeń, które bezpośrednio szkodę wywołały.

Utrwalił się również pogląd, zgodnie z którym nie znajduje zastosowania przepis art. 160 K.p.a., w sytuacji dochodzenia przez stronę odszkodowania w trybie administracyjnym w sprawach dotyczących wadliwych decyzji naruszających art. 156 § 1 K.p.a., wydanych przed 1 września 2004 r., co do których decyzja stwierdzająca nieważność lub naruszenie prawa została wydana po dacie 1 września 2004 r., tzn. po wejściu w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). W tej sytuacji odszkodowanie powinno być dochodzone w drodze cywilnej, w trybie określonym w art. 417 § 2 K.c. (wyroki z dnia 27 czerwca 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 906/07**, z dnia 26 czerwca 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 732/07**, z dnia 4 września 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 1019/07** oraz z dnia 26 stycznia 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 2299/06**).

25.3 Przymusowy zarząd państwowy

Sprawy z zakresu przymusowego zarządu państwowego dotyczyły orzeczeń wydawanych na podstawie dekretu Naczelnika Państwa z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego (Dz. Pr. RP Nr 21, poz. 67 ze zm.), który w art. 1 ust. 3 określał, że zarządem państwowym mogły być objęte przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe, których utrzymanie w ruchu lub puszczenie w ruch leży w interesie państwa, a więc nie odbiegały od tematyki z lat ubiegłych.

W orzecznictwie utrwalone zostało stanowisko tutejszego Sądu, wyrażone w wyroku z dnia 18 września 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 1263/07**, zgodnie z którym w świetle art. 1 ust. 3 cyt. dekretu, zarządem państwowym mogły być objęte nie wszystkie przedsiębiorstwa, lecz tylko te, których uruchomienie bądź utrzymanie w ruchu leżało w interesie państwa. Obie przesłanki musiały przy tym wystąpić łącznie. Brak jednej z nich, tj. pozostawania przedsiębiorstwa w ruchu i niewystępowania zagrożenia w jego funkcjonowaniu, albo też brak interesu państwa w pozostawaniu w ruchu przedsiębiorstwa powodował, że zastosowanie tego przepisu było niedopuszczalne. Wskazany przepis mógł mieć zastosowanie tylko co do tych przedsiębiorstw, których funkcjonowanie, działanie leżało w interesie państwa.

Posiłkując się dotychczasowym orzecznictwem, Sąd dokonał także wykładni przepisu art. 17 ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz. U. Nr 11, poz. 37). Sąd podniósł, że gramatyczna wykładnia tego przepisu wskazuje, że przepisy ustawy poza zakładami wymienionymi w art. 17 pkt 1 - stosuje się również do przedsiębiorstw i innego mienia, którego władanie osoby uprawnione utraciły przed dniem 31 grudnia 1954 r., i które pozostają w faktycznym władaniu państwowych jednostek organizacyjnych. Reguła ta doznaje wyjątku w odniesieniu do przedsiębiorstw i innego mienia, które objęte zostały we władanie na podstawie tytułu prawnego, wynikającego z przepisów szczególnych, innych aniżeli wymienione w art. 1 i art. 17 pkt 1 cyt. ustawy. Powyższe przemawia za przyjęciem, że postanowienia ustawy o uregulowaniu stanu prawnego mienia, pozostającego pod zarządem państwowym, stosuje się do składników majątkowych, które do dnia 31 grudnia 1954 r. zostały objęte przez państwowe jednostki organizacyjne bez tytułu prawnego. Jednocześnie przepisy tej ustawy odnosiły się nie tylko do majątku podlegającego objęciu w zarząd

państwowy na podstawie dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r., ale również do innego mienia (wyrok z dnia 5 września 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 911/07**).

25.4. Przejęcie gospodarstw rolnych

W 2007 r. kontynuowana była linia orzecznicza, przyjmująca, że w sytuacji przejęcia gospodarstwa rolnego (nieruchomości rolnej), gdy nastąpiły zmiany w strukturze administracji publicznej, należy najpierw ustalić organ, na który przeszła własność w danych sprawach, a dopiero potem określić organ wyższego stopnia. W sytuacji gdy niemożliwe jest ustalenie organu, na który przeszła kompetencja do orzekania, organ właściwy należy ustalić, mając na uwadze obecny podział kompetencji (własność wojewody tylko w przypadkach wyraźnie przewidzianych w ustawie). Z tej regulacji wyprowadzono zasadę domniemania kompetencji organów samorządowych, do których nie zalicza się wojewody. Z tego też względu decyzje wydane przez wojewodę uznawano za dotknięte wadą nieważności, jako wydane przez organ niewłaściwy (wyrok z dnia 2 kwietnia 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 105/07**, wyrok z dnia 14 marca 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 1802/06** oraz wyrok z dnia 10 września 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 753/07**).

W sprawach, w których podejmowano decyzje w trybie nieważnościowym (o odmowie stwierdzenia nieważności) przedmiotem rozważań Sądu było ustalenie wzajemnych relacji między przepisami dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, a przepisami dekretu z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz. U. Nr 57, poz. 321). Wskazywano w uzasadnieniach wyroków na odmienność przesłanek przejęcia nieruchomości na podstawie każdego z tych dekretów i własność różnych organów podejmujących decyzje (wyrok z dnia 30 lipca 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 776/07**).