

Wybrane zagadnienia z problematyki rolnej w orzecznictwie sądowym

Wybrane zagadnienia z problematyki rolnej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2016 r.

1. Scalanie i wymiana gruntów

Ustawą z 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów z 26 marca 1982 r. został wprowadzony przepis art. 33 ust. 2, który ma następującą treść: „Do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych, nie stosuje się art. 145–145b oraz art. 154–156 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna, upłynęło 5 lat”. Przepis ten obowiązuje od 16 października 2013 r.

Wyrok NSA z 9 listopada 2016 r., II OSK 429/15

„Przepis art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700 ze zm.) wyłączający możliwość stosowania art. 156 k.p.a. do decyzji zatwierdzającej projekt scalenia lub wymiany gruntów po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna, nie daje podstawy do stosowania do tej decyzji art. 158 § 2 k.p.a.”.

Istota spornego zagadnienia prawnego sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca projekt scalenia gruntów stała się ostateczna, może mieć zastosowanie art. 158 § 2 k.p.a., zgodnie z którym jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a., organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji. Powyższa wątpliwość powstała z uwagi na treść art. 33 ust. 2 ustawy, który wymieniając niestosowane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, nie wymienił art. 158 § 2 k.p.a.

W uzasadnieniu wyroku NSA wskazał, że zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych nie stosuje się art. 145–145b oraz art. 154–156 k.p.a., jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna, upłynęło 5 lat. Z uzasadnienia poselskiego projektu tej ustawy wynika, że zmiana ta została dokonana celem doprecyzowania zakresu obowiązywania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach dotyczących scaleń gruntów (art. 33), tak aby w przypadku decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia nie mogły być stosowane tryby nadzwyczajne po upływie wielu lat od ich wydania. Do tej pory bowiem

strony (uczestnicy postępowania) mogły występować z wnioskami o stwierdzenie nieważności decyzji zatwierdzającej projekt scalenia gruntów nawet po kilkudziesięciu latach od jego zatwierdzenia, gdy upłynęły już terminy np. zasiedzenia. W uzasadnieniu rządowego stanowiska wobec projektu tej ustawy wskazano, że eliminacja z obrotu prawnego decyzji lub części decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów uzasadniona fragmentaryczną trafnością wniosków wniesionych przez nielicznych uczestników postępowania, a często już ich następców prawnych, pozostaje w sprzeczności z celami scalenia i utrwała stan niepewności prawnej dla wielu podmiotów. Zauważyć należy, że wskazana nowelizacja ustawy o scalaniu i wymianie gruntów podyktowana była więc wolą utrzymania ustalonych przed wieloma laty stosunków własnościowych dotyczących nieruchomości rolnych z uwagi na doniosłe znaczenie ochrony ich trwałości. Przejawiło się to w wyłączeniu możliwości wzruszenia decyzji ostatecznych, dotyczących zazwyczaj wzajemnie powiązanych praw do nieruchomości wielu osób. Podobne uregulowanie zawarto w art. 8 ustawy z 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. 2016, poz. 703 ze zm.), obowiązującym od dnia 1 stycznia 2016 r. w odniesieniu do decyzji o ustaleniu, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, ustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie.

Przepis art. 156 § 1 k.p.a. wymienia przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji. Przepis art. 156 § 2 k.p.a. stanowi natomiast, że nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 10 lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Przepis ten jest powiązany z art. 158 § 2 k.p.a., zgodnie z którym jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji. Przepis art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów nie formułuje wprost zakazu wszczynania postępowań administracyjnych w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji scaleniowej. Z wykładni językowej tego przepisu wynika, że skoro do decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów po upływie określonego terminu od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna, nie stosuje się art. 156 k.p.a., to organy administracji po upływie tego terminu nie mają prawnej możliwości dokonywania oceny, czy decyzja ta jest dotknięta jedną z kwalifikowanych wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, i czy ewentualnie występuje negatywna przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji wymieniona w art. 156 § 2 k.p.a., której zaistnienie skutkowałoby stwierdzeniem wydania decyzji z naruszeniem prawa. Wyłączenie po upływie określonego terminu zastosowania do decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów art. 156 k.p.a. oznacza więc, że wyłączone została również możliwość zastosowania do tej decyzji art. 158 § 2 k.p.a. Organy nie mogą bowiem stwier-

dzić wydania tej decyzji z naruszeniem prawa, jeżeli nie mają możliwości dokonania oceny zaistnienia przesłanek nieważności decyzji określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Przepis art. 158 § 2 k.p.a. nie ma charakteru samodzielnego i może być zastosowany tylko wtedy, gdy możliwe jest zastosowanie do danej decyzji art. 156 k.p.a. Przepis art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, wyłączający możliwość stosowania art. 156 k.p.a. do decyzji zatwierdzającej projekt scalenia lub wymiany gruntów po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna, nie daje podstawy do stosowania do tej decyzji art. 158 § 2 k.p.a. Zatem mimo że przepis art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów nie formułuje wprost zakazu wszczynania nadzwyczajnych postępowań administracyjnych w stosunku do decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, to z jego treści wynika, że jeżeli po upływie określonego terminu nie jest możliwe zastosowanie do tego rodzaju decyzji przesłanek wznowienia postępowania (art. 145–145b k.p.a.), przesłanek uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej (art. 154–155 k.p.a.), czy też przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 k.p.a.), to prowadzenie postępowania administracyjnego w tym przedmiocie jest niedopuszczalne.

2. Uwłaszczenie i uregulowanie spraw związanych z reformą rolną

Dekret z 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym, który wszedł w życie 29 kwietnia 1955 r. w art. 15 stanowił, że gospodarstwo rolne nabyte na podstawie przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej lub o ustroju rolnym i osadnictwie, lecz opuszczone przez właściciela przed wejściem w życie niniejszego dekretu, przechodzi z mocy prawa na własność Państwa. Z kolei ustawą z 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. Nr 39, poz.174) w art. 2 zmieniono zakres i tryb przejmowania na własność Państwa gospodarstw rolnych opuszczonych. W praktyce, w związku prowadzonymi postępowaniami o stwierdzenie nieważności decyzji dotyczących gospodarstw opuszczonych pojawiały się wątpliwości na tle wzajemnych relacji pomiędzy tymi regulacjami.

Wyrok NSA z 26 października 2016 r., I OSK 642/14

W niniejszej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny rozważał i analizował dwie podstawy prawne przejścia na własność Państwa opuszczonych gospodarstw rolnych zawarte w art. 15 dekretu z 18 kwietnia 1955 r. i w art. 2 ustawy z 13 lipca 1957 r.

Artykuł 15 dekretu z 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym stanowił: „ust. 1. Gospodarstwo rolne (działka pracownicza, rzemieślnicza itp.) nabyte na podstawie przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej lub o ustroju rolnym i osadnictwie, lecz opuszczo-

ne przez właściciela przed wejściem w życie niniejszego dekretu, przechodzi z mocy prawa na własność Państwa – bez odszkodowania i wolne od obciążeń z wyjątkiem służebności gruntowych; ust. 2. Przejście gospodarstwa (działki) na własność Państwa stwierdza prezydium powiatowej rady narodowej”. Dekret ten wszedł w życie 29 kwietnia 1955 r., tym samym gospodarstwa rolne nabyte na podstawie dekretu o reformie rolnej, a następnie opuszczone przez właściciela przed dniem 29 kwietnia 1955 r. stały się z mocy prawa własnością Państwa, a decyzja administracyjna tylko stwierdzała ten fakt. Przepis art. 15 utracił moc prawną z dniem 4 listopada 1971 r. (Dz. U. 1971, Nr 27, poz. 250, art. 18 ust. 1 pkt 5). Dla spełnienia przesłanki opuszczenia gospodarstwa określonej w art. 15 dekretu nie miały znaczenia powody, motywy, dla których właściciel opuścił gospodarstwo rolne. Natomiast ustawą z 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. Nr 39, poz. 174) rozszerzono możliwość przejmowania na własność Państwa gospodarstw opuszczonych. Mianowicie art. 2 ustawy stanowił: „ust. 1. Gospodarstwa rolne i działki określone w art. 15 ust. 1 dekretu z 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. z 1959 r. Nr 14, poz. 78), jeżeli zostały opuszczone przez właściciela po dniu 28 kwietnia 1955 r., oraz wszelkie inne gospodarstwa rolne opuszczone przez właścicieli mogą być przejęte na własność Państwa bez odszkodowania i w stanie wolnym od obciążeń, z wyjątkiem służebności gruntowych, których utrzymanie uznane zostanie za niezbędne. 2. O przejęciu gospodarstwa rolnego lub działki na własność Państwa oraz o utrzymaniu ciążących na tym gospodarstwie rolnym lub działce służebności gruntowych orzeka właściwy do spraw rolnych organ prezydium powiatowej rady narodowej (rady narodowej miasta stanowiącego powiat miejski, dzielnicowej rady narodowej miasta wyłączonego z województwa)”. Na podstawie art. 2 ustawy mogły zatem zostać przejęte na własność Państwa gospodarstwa rolne nabyte na podstawie dekretu o reformie rolnej albo dekretu o osadnictwie, ale opuszczone po 28 kwietnia 1955 r., jak również wszelkie inne opuszczone przez właściciela gospodarstwa rolne. To przejęcie następowało z mocy decyzji administracyjnej, a nie z mocy prawa, a decyzja miała charakter uznaniowy. Na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z 5 sierpnia 1961 r. w sprawie opuszczonych gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 39, poz. 198 ze zm.) zgodnie z § 1: „1. Za gospodarstwo rolne opuszczone uważa się gospodarstwo, na którym nie zamieszkuje właściciel ani jego małżonek, dzieci lub rodzice, a przy tym gospodarstwo to nie jest w całości lub w większej części uprawiane oraz poddawane właściwym zabiegom agrotechnicznym przez właściciela bądź użytkownika albo dzierżawcę. 2. Do gospodarstw rolnych opuszczonych nie zalicza się gospodarstw, których właścicielami są osoby nieletnie, ubezwłasnowolnione lub ograniczone w zdolnościach do czynności prawnych, albo osoby powołane do służby wojskowej lub pozbawione wolności w wykonaniu zarządzenia właściwego organu”.

Zatem na podstawie art. 2 ustawy z 1957 r. mogło być przejęte na rzecz Państwa każde gospodarstwo rolne opuszczone po 28 kwietnia 1955 r. niezależnie od okoliczności i motywów zachowania właścicieli decydujących się na opuszczenie gospodarstwa, a organ administracyjny orzekający o przejęciu nie miał z kolei uprawnień do badania i oceny tych przyczyn. Tym samym w postępowaniach, których przedmiotem jest stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie dotyczącej gospodarstwa opuszczonego, podstawowe znaczenie prawne ma data opuszczenia tego gospodarstwa przez właściciela, tzn. czy opuszczenie nastąpiło przed 29 kwietnia 1955 r. czy po tej dacie, ta okoliczność faktyczna, a nie data wydania decyzji, decyduje bowiem stanie o prawnym, który powinien być zastosowany.

3. Mienie zabużańskie

Ustawa z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w art. 1 ust. 1 „określa zasady realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku wypędzenia z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., dokonanego na podstawie:

1) układu z 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium B.S.R.R. i ludności Białoruskiej z terytorium Polski,

2) układu z 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium U.S.R.R. i ludności ukraińskiej z terytorium Polski,

3) układu z 22 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium Litewskiej S.R.R. i ludności litewskiej z terytorium Polski,

4) umowy z 6 lipca 1945 r. między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej, mieszkających w ZSRR i o ich ewakuacji do Polski i o prawie zmiany obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej, mieszkających na terytorium Polski i o ich ewakuacji do ZSRR zwanego dalej »prawem do rekompensaty«”.

Zgodnie z ust. 1a cytowanej ustawy: „Prawo do rekompensaty przysługuje również osobom, które pozostawiły nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w związku z umową pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o zamianie odcinków terytoriów państwowych z 15 lutego 1951 r.” A według ust. 2: „Przepisy ust. 1 stosuje się także do osób,

które na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r. były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

Zgodnie zaś z art. 2 prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli spełnia on łącznie następujące wymogi: był w dniu 1 września 1939 r. obywatelem polskim i miał miejsce zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu wskazanych przepisów oraz opuścił byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1, lub z tych przyczyn nie mógł na nie powrócić, posiada obywatelstwo polskie.

Wyrok NSA z 18 sierpnia 2016 r., I OSK 2654/14

Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie było rozstrzygnięcie kwestii, czy opuszczenie terytorium ZSRR na podstawie umowy z 25 marca 1957 r. objęte było zakresem przedmiotowym art. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami Polski. W wyroku Naczelny Sąd Administracyjny dokonał wykładni art. 1 ust. 2 ustawy. W ocenie ministra Skarbu Państwa wykładnia przepisu art. 1 ust. 2 przedmiotowej ustawy nie pozwala na przyjęcie, że przepis ten obejmuje również sytuacje, które związane są z wojną jedynie w sposób pośredni. Nie wszystkie repatriacje, w tym te po zakończeniu II wojny światowej, mieszczą się w dyspozycji art. 1 ust. 2 ustawy. Zarówno art. 1 ust. 1, jak i art. 1 ust. 1a ustawy nie przewidują przesłanki przymusu związanego z opuszczeniem byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do osób, które repatriowały się do Polski na podstawie umów wymienionych w tych przepisach. Fakt całkowicie dobrowolnej repatriacji określonej osoby na podstawie ww. umów w żaden sposób nie wpływa na ocenę spełnienia wymogów potwierdzenia prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione. Ustawodawca, rozszerzając krąg uprawnionych do rekompensaty na osoby inne niż repatriowane na podstawie umów wskazanych w art. 1 ust. 1 i art. 1 ust. 1a ustawy, jednocześnie wprowadził w odniesieniu do tych osób dodatkową przesłankę, od spełnienia której uzależnione zostało potwierdzenie prawa do rekompensaty tym osobom. Uzasadnieniem wprowadzenia tej dodatkowej przesłanki mogła być wyłącznie intencja ograniczenia zakresu stosowania art. 1 ust. 2. Przyjęcie innej koncepcji czyniłoby obecność przepisu o takiej treści całkowicie zbędnym. Należy więc odróżnić zdarzenia będące bezpośrednimi skutkami wojny, których dotyczy art. 1 ustawy, od tych zdarzeń, na które wojna miała wpływ jedynie pośredni. Zdarzenia takie, zgodnie z wolą ustawodawcy, nie są objęte dyspozycją tego przepisu. W przeciwnym razie każdy przypadek opuszczenia byłego terytorium RP należałoby kwalifikować jako opuszczenie przymusowe i wówczas określona w art. 1 ust. 2 ustawy przesłanka „zmuszenia” byłaby zbędna. Z stanowiskiem tym nie zgodził się wojewódzki sąd administracyjny.

Naczelny Sąd Administracyjny przychylił się do poglądu sądu I instancji, podnosząc że wykładnia przepisów dokonana przez organy nie jest prawidłowa. W szczególności NSA wskazał, że brzmienie art. 1 ustawy we wszystkich jego jednostkach redakcyjnych nie daje podstaw do twierdzenia, że jedynie w przypadkach wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy szczególną przesłanką różnicującą pozycję adresatów jest element przymusu w opuszczeniu byłego terytorium. Jest on silnie obecny także w przypadku wypędzenia lub opuszczenia w związku z wojną (gdyż takim czynnikiem wprowadzającym element przymusowy jest właśnie związek z działaniami wojennymi). Nie jest przy tym konieczne, aby „inne okoliczności” zmuszające do opuszczenia byłego terytorium RP miały charakter indywidualny i były związane z osobistą sytuacją konkretnej osoby. Skoro przepis art. 1 ust. 2 ustawy rozszerza zakres podmiotowy jej zastosowania, to oznacza objęcie ustawą także przypadków opuszczenia byłego terytorium RP dokonanych na podstawie umów innych niż wymienione w ust. 1 i 1a ustawy. Tak jak w przypadkach wymienionych w art. 1 ust. 1 pkt 1–4 ustawy nie było konieczności wykazywania konkretnej okoliczności opuszczenia jej w związku z wojną, tak nie ma takiego obowiązku w przypadku korzystania z opuszczenia byłego terytorium RP na podstawie umowy z 25 marca 1957 r. Stanowi ona kolejny etap porządkowania sytuacji obywateli polskich na byłych terenach RP. Prawidłowo przy tym sąd I instancji zwrócił uwagę, że umowa z 25 marca 1957 r. w swej preambule nawiązuje do poprzednio zawartych umów umożliwiających osobom narodowości polskiej, które 17 września 1939 r. posiadały obywatelstwo polskie, opuszczenie terenów ZSRR. Zakres przepisu art. 1 ust. 2 ustawy jest przy tym szerszy, tzn. nie ogranicza się jedynie do przypadków opuszczenia na podstawie umowy z 25 marca 1957 r., albowiem w odróżnieniu od art. 1 ust. 1 ustawy nie określa podstaw organizacyjnoprawnych, na podstawie których dochodziło do opuszczenia byłych terenów RP. W przekonaniu NSA przepis art. 1 ust. 2 ustawy może zatem znajdować zastosowanie do ewentualnych innych przypadków osób, które w rozmaitych okolicznościach związanych z wojną opuszczały były tereny RP, zarówno legalnie, jak i nielegalnie, pozostawiając tam nieruchomości, i wówczas czynnik wymuszający taką decyzję będzie wymagał identyfikacji. Natomiast opuszczenie na podstawie umowy z 25 marca 1957 r. prawidłowo zostało zidentyfikowane przez sąd I instancji jako objęte zakresem art. 1 ust. 2 ustawy, co sąd I instancji dodatkowo uzasadnił wskazaniem na istniejące orzecznictwo NSA oraz TK. Interpretacja sądu I instancji nie narusza ani dyrektyw językowych, ani systemowych. Nie doszło zatem w ocenie NSA do błędnej wykładni art. 1 ust. 2 ustawy przez określenie zakresu przepisu, jak i przez uznanie, że opuszczenie wymuszone względami politycznymi i znalezieniem się pod władzą obcego państwa, dokonane zgodnie ze stworzoną na fali postalinowskiej odwilży podstawą organizacyjno-prawną, odpowiada przesłance „opuszczenia wymuszonego okolicznościami pozostającymi w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r.”

Wyrok NSA z 28 kwietnia 2016 r., I OSK 2867/15

Jak wynika z art. 2 ustawy z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, prawo do rekompensaty przysługuje byłym właścicielom będącym osobami fizycznymi, gdy spełnione są przesłanki określone w powołanym art. 2. Zagadnieniem prawnym, które wymagało rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie była odpowiedź na pytanie, czy wnioskodawcy będącym osobą fizyczną przysługuje prawo do rekompensaty w sytuacji, gdy pozostawione nieruchomości wchodziły w skład powiernictwa rodzinnego (ordynacji rodowych).

Organ, odmawiając prawa do rekompensaty, powołał się na ustawę z 13 lipca 1939 r. o znoszeniu ordynacji rodowych (Dz. U. Nr 63, poz. 417). W myśl art. 2 tej ustawy majątek ordynacji stawał się dopiero z chwilą jej zniesienia własnością ostatniego posiadacza ordynacji. W świetle tej ustawy jednoznaczny był status ordynata jako posiadacza ordynacji, a nie jej właściciela. Przy tym instytucję ordynacji (powiernictwa familijnego) regulowały także przepisy austriackiego kodeksu cywilnego (ABGB), który obowiązywał w miejscu położenia ordynacji w przedmiotowej sprawie.

Istota sporu w rozpoznawanej sprawie sprowadzała się do rozstrzygnięcia następujących zagadnień: charakteru prawnego powiernictwa rodzinnego, tytułu prawnego przysługującego ordynatowi do majątku powiernictwa familijnego w rozumieniu austriackiego kodeksu cywilnego i związanej z tym oceny przysługiwania ordynatowi prawa do rekompensaty przewidzianej w ustawie zabużańskiej.

W pierwszej kolejności NSA wyraźnie zaznaczył, że przepisy Zводу praw, obowiązującego na terenie byłego zaboru rosyjskiego, jak też przepisy obowiązujące na terenie byłego zaboru pruskiego (Landrechtu pruskiego) zawierały odmienne i szczególne regulacje dotyczące ordynacji i uprawnień ordynata, a zatem przez pryzmat tych przepisów i związanych z tym poglądów przedstawicieli nauki i doktryny nie można dokonywać oceny uprawnień ordynata na terenie byłego zaboru austriackiego; ani te przepisy, ani ukształtowane na ich podstawie poglądy doktryny i judykatury nie mają zastosowania w niniejszej sprawie.

Odnosząc się do charakteru prawnego powiernictwa rodzinnego, regulowanego austriackim kodeksem cywilnym, należy już na wstępie wyraźnie stwierdzić, że powiernictwo rodzinne (familijne) nie mogło i nie może być uznawane za podmiot prawa, a wyłącznie za przedmiot prawa. Powiernictwo nie było w szczególności osobą, w tym osobą prawną lub wskazującą podobieństwa do innych osób, o których stanowiło prawo cywilne austriackie, nie było wreszcie zespołem osób (np. członków rodziny założyciela). Zgodnie z § 618 ABGB, który zawierał definicję powiernictwa rodzinnego, było ono przedmiotem czynności prawnej rozporządzającej, w wyniku której oznaczony co do tożsamości (§ 627) majątek stawał się „niewyzywalnym dobrem pewnej rodziny dla wszystkich przyszłych, lub przynajmniej dla większej ilości pokoleń”. Treść § 629 ABGB w brzmieniu „własność majątku należącego do powiernictwa jest podzielona” nie może być rozumiana w ten sposób, że powiernictwo jest

podmiotem tego prawa; takie sformułowanie ustawodawcy oznacza, że podzielona jest własność majątku, stanowiącego przedmiot tej szczególnej czynności rozporządzającej dokonywanej przez założyciela.

Charakter własności podzielonej, o której mówi § 629, polegał na tym, że tzw. oczekiwaczom (a więc członkom rodziny, na rzecz których ustanawiany był fideikomis) przysługiwała własność zwierzchnicza w postaci tzw. prawa do istoty rzeczy, zdefiniowana w § 630 w zw. z § 357, a posiadaczowi (ordynatowi) przysługiwała własność zwierzchnicza co do istoty rzeczy i własność użytkowa, czyli prawo do pożytków (§ 631 w zw. z § 357). Własność przysługująca posiadaczowi (ordynatowi) nie była własnością zupełną w rozumieniu § 357 ABGB, lecz niezupełną (zd. 2 § 357 ABGB). Owa „niezupełność” własności nie oznaczała jednakże, że posiadacz nie był właścicielem w pełnym tego słowa znaczeniu. Takie określenie własności wskazywało wyłącznie na to, że prawo własności do majątku powierniczego nie przysługiwało jednej osobie, ale kilku (oczekiwaczom i posiadaczowi) – przy czym nie była to współwłasność w rozumieniu § 361. W doktrynie okresu międzywojennego podejmowano próby określenia pojęcia powiernictwa rodzinnego, fideikomisów, nazwanych także ordynacjami. Według przekonującego i najpełniej oddającego, zdaniem NSA, stan prawny poglądu prof. Fryderyka Zolla ordynacja jest to majątek, który wskutek rozporządzenia właściciela, tzw. założyciela, ustanowiciela lub fundatora, przechodzi na potomków danego rodu i nie śmie być w zasadzie ani zmniejszany, ani obciążony. Przedmiotem ordynacji mogą być wszystkie rzeczy w znaczeniu praw własności i prawa, które przynoszą stałe pożytki, zwłaszcza nieruchomości lub papiery wartościowe, ale także inne przedmioty ruchome. Nad integralnością majątku ordynackiego czuwa władza państwowa przez swoje organy (sądy), do których zwracają się oczekiwacze w razie, gdy ich interes jest zagrożony.

„Ordynacja jest przykładem własności podzielonej w czasie, oczekiwacze nie są wcale właścicielami, tylko mają prawa obligacyjne, których treścią jest czuwanie nad istotą i integralnością majątku ordynackiego. Własność majątku ordynackiego jest podzielona według czasokresów między poszczególnych powołanych ordynatów”.

Zdaniem NSA poglądy doktryny przyznające osobowość powiernictwu rodzinnemu są błędne i stanowią nieprawidłową wykładnię § 618 ABGB oraz § 629 ABGB. Jak wskazano na początku niniejszych rozważań, powiernictwo rodzinne nie jest bowiem osobą, ale skutkiem prawnym rozporządzenia majątkiem przez założyciela; podmiotem praw w zakresie własności majątku powierniczego są wyłącznie oczekiwacze i posiadacz (ordynat).

Bezspornie w czasie wykonywania praw do rzeczy ordynatowi przysługiwała zarówno własność zwierzchnia, jak i własność użytkowa, które wyczerpywały więzkę uprawnień właścicielskich; ordynat był też posiadaczem majątku powiernictwa rodzinnego. Zatem mimo że ustawodawca używa pojęcia posiadacza, nie zmienia to faktu, że ordynatowi przysługiwała własność zwierzchnia i użytkowa, której emanacją był określony stan faktyczny – rzeczywiste posiadanie majątku (mienia) powiernictwa, w znaczeniu nieodbiegającym od dzisiejszego rozumienia pojęcia „posiadanie”.

Istotne znaczenia ma również i to, że w Skorowidzu dóbr tabularnych w Galicyi z Wielkim Księstwem Krakowskim jako właściciel tabularny wpisana była osoba fizyczna ordynat. Zgodnie z dyspozycją § 432 k.c.a., w celu przeniesienia własności rzeczy nieruchomości nastąpić musi wpis aktu nabycia do księgi wieczystej, który to wpis nazywał się „intabulacją”. We wskazanych przepisach wyrażona jest „zasada wpisu”, tzn. uzależnienie skutków rzeczowych przeniesienia własności nieruchomości od ujawnienia prawa nabywcy w księdze wieczystej. Ta zasada wpisu, jako przesłanki konstytucyjnej nabycia własności, została powtórzona w § 4 ustawy o księgach gruntowych z 25 lipca 1871 r. Powyższe rozważania i powołana treść przepisów wyraźnie wskazują na to, że za właściciela majątku nieruchomościowego ustawodawca austriacki nakazywał uznawać osobę wpisaną do księgi wieczystej.

W okresie międzywojennym, w odrodzonym Państwie Polskim, uchwalono 13 lipca 1939 r. ustawę o znoszeniu ordynacji rodowych (Dz. U. Nr 63, poz. 417), która określała procedurę znoszenia ordynacji, ale też zawierała definicję pojęcia ordynacji rodowych. Ustawa ta nie uwzględniała różnic między ordynacjami w zależności od stanu prawnego obowiązującego w byłych zaborach, lecz niemal jednolicie określała sposób dobrowolnego znoszenia ordynacji. Nie można więc dokonywać interpretacji tej ustawy w oderwaniu od przepisów, na podstawie których była ustanawiana dana ordynacja. Skoro bowiem powiernictwo familijne nie zostało zniesione z wykorzystaniem przepisów cytowanej ustawy, to oznacza, że w chwili wybuchu wojny właścicielem był ostatni ordynat, któremu przysługiwała własność zwierzchnia i użytkowa, on bowiem wykonywał tę podzieloną w czasie własność, jako wyłączny posiadacz. Tym samym ustawa z 13 lipca 1939 r. o znoszeniu ordynacji rodowych nie ma znaczenia w przedmiotowej sprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił także uwagę, że zgodnie z art. XXIII § 1 dekretu wprowadzającego Prawo spadkowe z 8 października 1946 r. zniesione zostały wszelkie fideikomisy familijne oraz powiernictwa rodzinne i ordynacje rodowe, istniejące w dniu wejścia w życie prawa spadkowego. Na podstawie art. VI pkt 4 dekretu uchylona została w części ustawa z 13 lipca 1939 r. o znoszeniu ordynacji rodowych; w mocy pozostał natomiast art. 2 ust. 1, 3 i 4 tej ustawy. Wymieniony przepis – art. 2 ust. 1 – stanowił, że majątek ordynacji staje się z chwilą jej zniesienia własnością ostatniego posiadacza ordynacji. Skutkiem powołanego dekretu określono wyłączną podmiotowość w zakresie prawa własności majątku powierniczego, przyznając ją ordynatowi (posiadaczowi) z pominięciem oczekiwaczy, nie tworząc przy tym nowego podmiotu prawa, ale odmawiając podmiotowości właścicielskiej właścicielom zwierzchniczym. Oznacza to nic więcej, jak tylko to, że dekretem z 1946 r. nie pozbawiono ordynata prawa własności, przysługującego mu w dniu 1 września 1939 r., zgodnie z powołanymi wcześniej przepisami ABGB, ale prawa własności zwierzchniczej pozbawiono oczekiwaczy. Tym samym posiadacz, ordynat, stał się wyłącznie legitymowany do wystąpienia z roszczeniem o przyznanie mu rekompensaty na podstawie ustawy z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2005, Nr 169, poz. 1418).

W konkluzji Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że ordynatowi, któremu na gruncie ABGB przysługiwała pełnia własności do majątku ordynacji (własność zwierzchnia i użytkowa), a dodatkowo potwierdzenie tak rozumianego prawa ordynata znajduje uzasadnienie w wyżej wskazanych Przepisach wprowadzających prawo spadkowe, uznać więc należy, że na dzień 1 września 1939 r. właścicielem majątku ordynacji w ujęciu przepisów ustawy zabużańskiej z 8 lipca 2005 r. uprawnionym do rekompensaty z tytułu mienia pozostawionego w związku z działaniami wojennymi był ordynat, który w tej dacie posiadał majątek ordynacji, skupiając w swej osobie własność zarówno zwierzchnią, jak i użytkową.

4. Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca

Ustawa z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w art. 7 ust. 2 stanowi: „Przepisów ustawy nie stosuje się do nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego. Jeżeli prawo właściwe dla dziedziczenia nie przewiduje dziedziczenia ustawowego, do oceny, czy nabywca nieruchomości jest osobą uprawnioną do dziedziczenia ustawowego, stosuje się prawo polskie”.

Wyrok NSA z 9 czerwca 2016 r., II OSK 2298/14

„Nabycie przez spadkobiercę będącego cudzoziemcem od innego współspadkobiercy udziału w spadku obejmującego własność nieruchomości stanowi odrębne zdarzenie prawne, które nie jest objęte zwolnieniem określonym w art. 7 ust. 2 ustawy z 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców”.

Dokonując interpretacji sformułowania „w drodze dziedziczenia” zawartego w art. 7 ust. 2 ustawy, sąd I instancji przyjął, że przez pojęcie to należy rozumieć również dział spadku, jak i częściowy dział spadku. Stwierdził ponadto, że powyższe dotyczy również sytuacji, w której wskutek dokonywanych przez współspadkobierców czynności prawnych jeden z nich stałby się wyłącznym właścicielem całej nieruchomości bądź też nabyłby udział w nieruchomości od innego spadkobiercy.

Naczelny Sąd Administracyjny nie zgodził się z poglądem prawnym sądu I instancji i wskazał, że powołany przepis art. 7 ust. 2 ustawy ma charakter wyjątku od reguły, nie może być zatem interpretowany rozszerzająco. Zasadą jest bowiem, że zezwolenia wymaga nabycie przez cudzoziemca prawa własności nieruchomości na podstawie każdego zdarzenia prawnego (art. 1 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 4 ww. ustawy). W myśl art. 7 ust. 2 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców zwolnienie cudzoziemca z obowiązku uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości związane jest z sytuacją, w której źródłem przysporzenia jest dziedziczenie. Znajdzie on zatem zastosowanie w sytuacji, w której do dziedziczenia wprost powołana zostaje osoba uprawniona do dziedziczenia ustawowego, jak również wtedy, gdy dany spadkobierca zostanie powołany do dziedziczenia

czenia ustawowego w wyniku odpowiedniego zachowania się innych osób będących kandydatami na spadkobierców. Przykładem takiego zachowania będzie oświadczenie o odrzuceniu spadku, prowadzące do dziedziczenia ustawowego cudzoziemca. Od powyższego należy jednak odróżnić sytuację, w której z uwagi na odpowiednie zachowanie jednego ze spadkobierców innemu współspadkobiercy będącemu cudzoziemcem przysługiwać będzie większy niż pierwotnie należny mu udział w spadku. W takiej sytuacji źródłem uzyskania uprawnienia do spadku ponad odziedziczony udział nie jest bowiem dziedziczenie, tylko inna czynność prawna spadkobiercy.

Opracowanie: ELŻBIETA KREMER

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (20) – 2017, 288–299

DOI: 10.14746/ppr.2017.20.1.18