

Wyrok z dnia 4 października 1996 r.
III RN 2/96

Podstawę rewizji nadzwyczajnej od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowi rażące naruszenie prawa przez zaskarżony wyrok, co oznacza, że nie jest wystarczające ograniczenie zarzutów do uchybień przepisom o postępowaniu przed organami administracyjnymi.

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

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 4 października 1996 r. sprawy ze skargi Ministra Edukacji Narodowej, Nadleśnictwa C. oraz Stowarzyszenia Polskie Uniwersytety Ludowe na decyzję Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 21 lutego 1995 r. [...] w przedmiocie zwrotu nieruchomości ziemskiej "R. M." na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 1996 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Urząd Wojewódzki W.-Dział Rolnictwa i Reform Rolnych orzeczeniem z dnia 29 listopada 1948 r. [...] uznał, że nieruchomość ziemska "R.M." (położona obecnie w gminie N.) o powierzchni 65,0723 ha zawiera 52,8136 ha użytków rolnych i jako taka - stosownie do art. 2 ust. 1 lit. c dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r., Nr 3, poz. 13 ze zm.) - podlega przeznaczeniu na cele reformy rolnej. Uzasadnienie tej decyzji zawiera powołanie się na plan pomiarowy z 1938 r., jako podstawę określenia ogólnego obszaru nieruchomości. Jeżeli natomiast chodzi o określenie powierzchni użytków rolnych, to uzasadnienie decyzji wskazuje na oględziny gruntu dokonane przez powołaną do tego komisję w dniu 8 listopada 1948 r. oraz na instrukcję Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 21 lipca 1948 r. Nr 4 R/2/III-3/47.

Minister Rolnictwa i Reform Rolnych, po rozpatrzeniu sprawy w trybie odwoławczym, orzeczeniem z dnia 20 kwietnia 1949 r. [...] utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji.

Krystyna K., jako spadkobierca byłej właścicielki przedmiotowej nieruchomości, wystąpiła do Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Miasta W. w dniu 28 maja 1990 r. o zwrot pozostającej wówczas we władaniu Skarbu Państwa części nieruchomości ziemskiej "R.M.". Wnioskodawczyni stwierdziła, że od chwili przejęcia tej nieruchomości na cele reformy rolnej zmieniali się jej użytkownicy. Obecnie mieści się tam Uniwersytet Ludowy, a sam obiekt jest w gestii Ministerstwa Edukacji Narodowej. Zajmuje około 22 ha, w tym pole, resztki sadu i mały areał rolny. Inne użytki rolne przekazano Instytutowi Ziemniaka oraz sprzedano okolicznym rolnikom. W tej sytuacji

żądanie zwrotu wnioskodawczyni skierowała w stosunku do "pałacyku", oficyny, domu murowanego o 7 izbach i domu murowanego o 3 izbach, 2 stodół drewnianych, stajni drewnianej oraz "arealu ziemskiego o obszarze co najmniej 25 ha w ramach tego pole ponad 10 ha i sad owocowy ze 150 drzewami". Uzasadniając powyższe żądanie wnioskodawczyni powoływała się na to, że przejęcie przez administrację państwową majątku "R.M." nastąpiło na skutek "złamania" przepisów powołanego dekretu PKWN o reformie rolnej, gdyż - stosownie do wskazanych we wniosku dokumentów - obszar użytków rolnych przejętej nieruchomości był mniejszy niż 50 ha, bo wynosił 44,1161 ha.

W następstwie powyższego wniosku podjęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionych na wstępie orzeczeń z listopada 1948 r. o przeznaczeniu nieruchomości "R.M." na cele reformy rolnej. W postępowaniu tym uczestniczyły jednostki organizacyjne, które miały w swym posiadaniu części przedmiotowej nieruchomości oraz Prokurator Wojewódzki w Warszawie. Wydawane w sprawie ostateczne decyzje Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej były trzykrotnie uchylane przez Naczelną Sąd Administracyjny. Ostatni z wyroków uchylających zaskarżoną decyzję został wydany w dniu 12 października 1993 r. [...] ze skarg Prokuratora Wojewódzkiego w Warszawie i Stowarzyszenia Polskie Uniwersytety Ludowej na decyzję Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 22 lutego 1993 r., stwierdzającą nieważność wymienionych wyżej orzeczeń organów obu instancji uznających, że nieruchomość ziemską "R.M." podlega przejęciu na podstawie art. 2 ust. 1 pkt e dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej.

W uzasadnieniu powołanej wyżej decyzji, o której niezgodności z prawem rozstrzygnął Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 października 1993 r., Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej stwierdził, że o zastosowaniu przepisów o reformie rolnej do majątku "R.M." zadecydowały kryteria kwalifikacji użytków rolnych, określone w piśmie okólnym Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 21 lipca 1948 r., które rozszerzyły pojęcie użytków rolnych zdefiniowane w § 4 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.). Z materiału dowodowego zebranego w sprawie wynika bowiem, że gdyby nie zostało zastosowane powołane pismo okólne, to nieruchomość "R.M.", jako nie przekraczająca 50 ha użytków rolnych, nie podlegała przejęciu na cele reformy rolnej. Wskazuje na to sporządzony w 1938 r. przez przysięgłego mierniczego Leona B. plan nieruchomości, z którego wynika, że użytki rolne (obejmujące grunty orne i ogrody owocowe) zajmowały 44,1161 ha. Podobnie stwierdzało zaświadczenie Wojewódzkiego Urzędu Ziemskiego w W. z dnia 20 września 1945 r. oraz pismo Prezydium [...] Wojewódzkiej Rady Narodowej-Wydział Rolnictwa i Leśnictwa skierowane w dniu 18 kwietnia 1951 r. do Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych - Biuro Funduszu Ziemi.

Zdaniem Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oparcie orzeczeń nie na podstawie ustaleń odpowiadających przepisom prawa powszechnie obowiązującego, lecz na podstawie pisma okólnego stanowiło rażące naruszenie przepisów art. 2 ust. 1 lit. "e" dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz § 4 wykonawczego wobec tego dekretu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r., co stosownie do art. 156 § 1 pkt 2 KPA stanowi o nieważności tych orzeczeń.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 12 października 1993 r., uchylającego wyżej

wymienioną decyzję Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Naczelny Sąd Administracyjny, powołując dotychczasowe orzecznictwo, podzielił wyrażone w zaskarżonej decyzji stanowisko o bezpodstawności ustalenia obszaru użytków rolnych według kryteriów pisma okólnego z 21 lipca 1948 r. Według podzielonego przez skład orzekający poglądu: "określenie użytków rolnych zawarte w § 4 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 z 1945 r., po. 51) ma charakter materialno-prawny, wyczerpujący i wiążący dla oceny zgodności z prawem decyzji wydanych na podstawie dekretu. Wszelkie instrukcje, wyjaśnienia, pisma okólne itp. dotyczące określenia użytków rolnych w sposób rozszerzający, sprzeczny z treścią § 4 cytowanego rozporządzenia nie mają mocy prawnej".

Jednakże - zdaniem NSA - zaskarżona decyzja nie zawierała opartych na materiale dowodowym wiarygodnych i jednoznacznych ustaleń co do rzeczywistego obszaru użytków rolnych nieruchomości "R.M.". W uzasadnieniu decyzji Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w ogóle bowiem nie ustosunkował się do innych istotnych twierdzeń i dowodów, mogących wskazywać na to, że przejęcie na cele reformy rolnej przedmiotowego majątku nastąpiło zgodnie z ówczesnie obowiązującym prawem. Z tego powodu NSA zalecił, aby w ramach ponownego rozpoznania sprawy Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej ustosunkował się do wszystkich zarzutów i dowodów podniesionych w tym zakresie w skargach i że należy "uzupełnić prowadzone postępowanie, zasięgnąć opinii biegłych, przeprowadzić wszystkie dowody, istotne dla wyjaśnienia tej podstawowej kwestii". W przypadku zaś ustalenia, że decyzje o przejęciu na własność Państwa przedmiotowej nieruchomości zapadły z rażącym naruszeniem prawa, rozważenia będzie wymagało to, czy decyzje te w całości bądź w zakresie konkretnych części nieruchomości nie wywołały nieodwracalnych skutków prawnych (art. 156 § 2 KPA).

Na skutek powyższego wyroku Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej ponownie rozpatrzył wniosek Krystyny K. o stwierdzenie nieważności orzeczeń uznających, że nieruchomość ziemską "R.M." podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit "e" dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej i zakończył postępowanie w tym przedmiocie decyzją z dnia 21 lutego 1995 r. W decyzji tej Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej po pierwsze - na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 158 § 1 KPA stwierdził nieważność orzeczeń obu instancji w części dotyczącej działu o numerze 177 i powierzchni 21 ha 2200 m², działki o numerze 186/2 - oddział 407a o powierzchni 6 ha 2200 m² oraz oddziałów 402a o powierzchni 11 ha 4064 m² i 405a o powierzchni 3 ha 2639 m²; po drugie - na podstawie art. 158 § 2 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 i § 2 KPA stwierdził, że przedmiotowe orzeczenia wydane zostały z naruszeniem prawa w części dotyczącej pozostałych (określonych w decyzji) działek nieruchomości ziemskiej "R.M.", ale wobec wywołania nieodwracalnych skutków prawnych - nie stwierdził w tej części nieważności orzeczeń.

Jak wynika z uzasadnienia powyższej decyzji, zasadniczą kwestią dla rozstrzygnięcia sprawy było ustalenie wadliwości podstawy faktycznej orzeczeń stwierdzających, iż w skład nieruchomości ziemskiej "R.M." wchodziło więcej niż 50 ha (52,8136 ha) użytków rolnych oraz że w następstwie tej wadliwości doszło do bezzasadnego "wyzucia" właścicieli z przysługującego im prawa do majątku "R.M.", co musi być oce-

nione w kategorii rażącego naruszenia prawa w rozumieniu przepisów określających przyczyny nieważności decyzji administracyjnej. Do wniosku o wadliwość podstawy faktycznej rozstrzygnięcia o zastosowaniu reformy rolnej do majątku "R.M." prowadzą dwie grupy ustaleń. Pierwsza dotyczy analizy motywów tych rozstrzygnięć, wyrażonych w ich uzasadnieniach. W ślad za oceną prawną zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 1993 r. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej stwierdził, że niedopuszczalne było ustalenie obszaru użytków rolnych "R.M." w oparciu o szerokie zdefiniowanie tego pojęcia w instrukcji Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 21 lipca 1948 r., według której do użytków rolnych należy zaliczać także między innymi doły po glinie, torfie itp., porośnięte trawą, zarośla, place pod nieistniejącymi budynkami. Zgodnie zaś z mającym w tym przedmiocie moc powszechnie obowiązującą § 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej - za użytki rolne uważa się wyłącznie grunty orne, łąki, pastwiska, ogrody warzywne i owocowe. Ponadto w orzeczeniach o zastosowaniu przepisów o reformie rolnej do "R.M.", przyjmując nadbyt szerokie rozumienie użytków rolnych, ustalono ich obszar na podstawie oględzin gruntu bez dokonania pomiarów geodezyjnych.

Drugą grupę stanowią ustalenia co do rzeczywistego obszaru użytków rolnych "R.M." według stanu z dnia wejścia w życie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, tj. z dnia 13 września 1944 r., ale dokonane w przedmiotowym postępowaniu, wszczętym z wniosku Krystyny K. Otóż zdaniem Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, z zebranego w sprawie materiału wynika niewątpliwie, że powierzchnia ogólna "R.M." nie przekraczała 100 ha, a obszar użytków rolnych był mniejszy niż 50 ha, chociaż między poszczególnymi i poddanymi analizie dokumentami zachodzą rozbieżności co do określenia obszaru użytków rolnych, ale w każdym przypadku chodzi o obszar mniejszy niż 50 ha. Istotne znaczenie miało przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego, w ramach której sporządzona została odpowiednia dokumentacja geodezyjno-prawna. Biegły inż. Stanisław K. wykonał mapy sytuacyjne z dnia 3 lutego 1994 r. nieruchomości hipotecznej "Folwark R.M.", które przyjęte zostały do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego w dniu 9 czerwca 1994 r. [...] Składnica Map Geodezyjnych w P. Dokumentacja ta została opracowana w oparciu o uzupełniający pomiar geodezyjny dokonany przez biegłego, badania dokumentów geodezyjnych sprzed 1939 r. i po 1945 r. oraz badania danych hipotecznych.

Z omawianej dokumentacji wynika, że obszar użytków rolnych nieruchomości "Folwark R.M." od 1936 r. nie przekraczał 50 ha, a w dniu 13 września 1944 r. wynosił 34 ha 7462 m². Ponadto biegły ustalił, że powierzchnia ogólna nieruchomości w dniu wejścia w życie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej wynosiła 70 ha 2031 m².

W aktach sprawy znajdują się także inne dokumenty, z których wynika, że obszar użytków rolnych przedmiotowej nieruchomości nie przekraczał 50 ha, a mianowicie:

1. plan nieruchomości ziemskiej "Folwark R.M." z 1938 r. wykonany przez przysięgłego mierniczego Leona B. jako odrys z planu sporządzonego przez mierniczego Stanisława A., z którego wynika, iż obszar użytków rolnych wynosił 44 ha 1161 m²,

2. plan nieruchomości ziemskiej "Folwark R.M." z dnia 15 kwietnia 1939 r., sporządzony przez przysięgłego mierniczego Jana R., z którego wynika, iż obszar

użytków rolnych wynosił 43 ha 6301 m²,

3. pismo z dnia 20 września 1945 r. Wojewódzkiego Urzędu Ziemskiego w W. [...] skierowane do Powiatowego Urzędu Ziemskiego w G.M., w którym stwierdzono, że obszar użytków rolnych w majątku R. nie przekracza norm podanych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej,

4. decyzja Powiatowego Urzędu Ziemskiego w G.M. z dnia 28 grudnia 1946 r. [...] orzekająca o zezwoleniu Kazimierzowi R. na przepisanie prawa własności części gruntów z nieruchomości "Folwark R.M." na rzecz Bronisławy S. i sporządzenie w tym celu aktu notarialnego,

5. pismo Starostwa Powiatowego [...] w G.M. [...] z dnia 20 października 1949 r. adresowane do Urzędu Wojewódzkiego W., z którego wynika, że obszar użytków rolnych w majątku R. wynosił 33 ha 5610 m²,

6. pismo Prezydium W. Wojewódzkiej Rady Narodowej - Wydział Rolnictwa i Leśnictwa [...] z dnia 18 kwietnia 1951 r. skierowane do Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych, z którego wynika, że obszar użytków rolnych wynosi 44,013 ha,

7. opinia biegłego sądowego z zakresu geodezji Andrzeja C. z dnia 12 stycznia 1992 r., z której wynika, że obszar użytków rolnych wynosił 44 ha 1161 m².

W aktach sprawy brak natomiast dokumentów geodezyjno-prawnych, potwierdzających hipotezę wysuwaną przez Wójta Gminy w N., Stowarzyszenie Polskie Uniwersytety Ludowe i Ministerstwo Edukacji Narodowej o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 50 ha.

Na powyższą decyzję Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wnieśli skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego:

- Minister Edukacji Narodowej,
- Skarb Państwa - Nadleśnictwo C. oraz
- Stowarzyszenie Polskie Uniwersytety Ludowe.

Minister Edukacji Narodowej domagał się uchylecia zaskarżonej decyzji. Zarzucił między innymi, iż w decyzji tej oparto się na opinii biegłego Stanisława K. wydanej w postępowaniu rozgraniczeniowym, przy czym postępowanie nie zostało do końca wyczerpane i samo zawiera wady prawne stanowiące podstawę stwierdzenia nieważności decyzji. Wbrew zaleceniom zawartym w uzasadnieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego nie dopuszczono dowodu z ekspertyzy biegłych, a nie istniały żadne przeszkody, by posłużyć się autorytetem naukowym, skoro obszar użytków rolnych nie jest w sprawie jednoznacznie określony, przy różnicach sięgających wielu hektarów. W zakresie zaś formalno-prawnym zaskarżona decyzja narusza przepis art. 156 § 1 pkt 2 KPA, gdyż organ administracyjny w swojej decyzji podzielił orzeczenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych na dwie części, stwierdzając w pierwszej nieważność, zaś w drugiej rażące naruszenie prawa. Jest to oczywisty błąd prawny, gdyż organ ma wyłącznie uprawnienie do stwierdzenia ważności decyzji jako całości. Ponadto wymienione na wstępie decyzji działki powstały później aniżeli w dniu 13 września 1944 r., co również stanowi o wadliwości tej decyzji.

Nadleśnictwo C. domagało się przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy i rozpatrzenia skargi jako wniosku o ponowne jej rozpoznanie, a w razie pominięcia tych wniosków domagało się uchylecia zaskarżonej decyzji. Zdaniem Nadleśnictwa tryb odwoławczy został w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wskazany wadliwie. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej działał jako organ I

instancji. Od decyzji wydanej przez naczelny organ administracji państwowej nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu o ponowne rozpatrzenie sprawy, a do wniosku takiego stosuje się odpowiednie przepisy dotyczące odwołań od decyzji (art. 127 § 3 KPA). Wskazanie w pouczeniu wadliwego trybu postępowania odwoławczego narusza postanowienie art. 107 § 1 KPA.

Przeprowadzone przez organ I instancji dowody nie odpowiadają wytycznym Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdyż organ ten ograniczył się do zasięgnięcia opinii tylko jednego biegłego, co ze względu na skomplikowany i złożony charakter sprawy nie jest wystarczające, zwłaszcza iż opinia biegłego Stanisława K. nie jest jednoznaczna i jest wewnętrznie sprzeczna.

Stowarzyszenie Polskie Uniwersytety Ludowe wniosło o uchylenie zaskarżonej decyzji, podnosząc między innymi, iż Minister nie miał podstaw do dzielenia orzeczenia na dwie części, orzekając w jednej o stwierdzeniu nieważności orzeczenia, zaś w drugiej nie stwierdzając tej nieważności. Postępowanie organu I instancji nie zmierzało też do wykrycia prawdy obiektywnej, gdyż organ ten - wbrew stosownym wnioskom stron - nie dopuścił innych dowodów w sprawie poza opinią biegłego Stanisława K., która to opinia budziła szereg wątpliwości.

Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w odpowiedzi na skargi wniósł o ich oddalenie, powołując się na dotychczasowe ustalenia faktyczne i prawne.

W toku postępowania przed NSA Minister Edukacji Narodowej przedstawił opinię Instytutu Geodezji Gospodarczej Politechniki W. z czerwca 1995 r., a Krystyna K. opinię biegłego do spraw leśnych Jana D. z dnia 12 października 1995 r. oraz opinię-analizę porównawczą geodety Apoloniusza S. z października 1995 r. W opinii Instytutu Geodezji Gospodarczej stwierdzono między innymi, iż plan nieruchomości ziemskiej sporządzony w 1938 r. przez mierniczego L. B. i plan z 15 kwietnia 1939 r. sporządzony przez mierniczego J. R., podpisane jako odrisy z planu wykonanego przez mierniczego St. A., nie spełniają wymogów odrisu z planu geodezyjnego z uwagi na to, że nie przedstawiają wiernie stanu granic nieruchomości oraz użytków i ich powierzchni wykazanych na mapie z 1923 r. i w rejestrze pomiarowym z 1923 r. Na podstawie odrysów z 1938 r. i 1939 r. nie można orzekać o powierzchni nieruchomości i wchodzących w jej skład użytków rolnych. Granice zewnętrzne nieruchomości wykazane na mapie przez inż. Stanisława K. zostały ustalone prawidłowo, a więc ich odtworzenie nie wymaga powtórnego pomiaru. Natomiast granice użytków rolnych na dzień 13 września 1944 r. zostały ustalone przez inż. Stanisława K. przy znaczącym odwołaniu się do materiałów i odrysów map z 1938 i 1939 r., których wiarygodność budzi zastrzeżenia i w związku z tym granice te wymagały odtworzenia w terenie oraz przeprowadzenia ponownego pomiaru. Istotne znaczenie miała odpowiedź na pytanie, czy las rosnący obecnie na obszarze działki nr 1 (oddział 402, pododdział "a") należącej do Leśnictwa M. był w dniu 13 września 1944 r. lasem, czy też nieużytkiem rolnym. Przeprowadzona ekspertyza gleboznawcza wykazała, że działka ta stanowiła grunt użytkowany wcześniej rolniczo, gdyż widoczne są cechy świadczące o mechanicznej uprawie tego gruntu (głębokiej orce). Badania dotyczące wieku drzew wykazały, iż działka ta została zalesiona znacznie później niż w 1944 r., a ponieważ na wszystkich mapach i tzw. odrysach z planów pochodzących sprzed wojny, grunty te i działki były wykazywane jako użytki rolne, należy przyjąć, że działka ta stanowiła użytek rolny i nigdy nie była lasem-halizną. Wyjątkiem jest tu porośnięte obecnie lasem wyrobisko

terenowe, które miejscowa ludność nazywa żwirownią. Z uwagi na niemożność wstępu na teren zespołu pałacowo-parkowego i dokonanie pomiaru, cały ten kompleks wraz ze stawami aż do ogrodzenia z płyt betonowych nie został wliczony do powierzchni użytków rolnych, mimo że część tego obszaru z całą pewnością była w 1944 r. użytkiem rolnym. W podsumowaniu Instytut stwierdził, że w dniu 13 września 1944 r. ogólna powierzchnia nieruchomości wynosiła 70,2031 ha, w tym użytki rolne o powierzchni nie mniejszej niż 50,4930 ha.

Inż. J. D. w opinii z dnia 12 października 1995 r. stwierdził m.in., iż działka nr 13 o pow. 7375 m² według mapy sporządzonej przez Instytut Politechniki W., była w 1944 r. lasem. Na działce tej las rósł nieprzerwanie przynajmniej przez okres 70-80 lat, tzn. od 1920 r. Świadczą o tym przede wszystkim kępy olchy odroślowej w wieku 20-50 lat. Wyrosły one z pni wyciętych starych olch. Autor tego opracowania podkreślił, że z map nieruchomości sporządzonych w latach 1923-1939 wynika, iż na działce oznaczonej obecnie numerem 13 R-7375 rósł zagajnik.

Z kolei geodeta A. S. w analizie porównawczej z października 1995 r. podał m.in., iż rozliczając działkę nr hip. 1 o pow. 14 ha 6703 m² i odliczając żwirownię oraz drogę, powstaje kontur o pow. 13 ha 6403 m², który zakwalifikowany został przez biegłego Stanisława K. jako nieużytek, a przez Instytut jako użytek rolny. Ustalając ten kontur jako nieużytek, biegły K. oparł się na mapach i dokumentach archiwalnych wykonanych przed 1939 r., planie powierzchni nieużytków (halizn) sporządzonym przez inż. leśnika C. z 15 listopada 1946 r. oraz oświadczeniach rolników. Natomiast Instytut określając ten użytek rolny przyjął wyniki przeprowadzonych przez siebie badań gleboznawczych i badań wieku drzew w rosnącym tam obecnie lesie. Zdaniem geodety A. S. jeżeli nawet przyjąć, że grunt o którym mowa w opinii Instytutu Geodezji był gruntem ornym (jak wykazuje rejestr powierzchni z 1923 r.), to i tak powierzchnia użytków rolnych majątku R. nie przekraczała w 1936 r. 50 ha, co wykazał w swej opinii biegły Stanisław K. Potwierdzają to też dokumenty powołane w decyzji przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Powołane wyżej skargi na decyzję Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 21 lutego 1995 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił w wyroku z dnia 15 stycznia 1996 r., przyjmując - jak to wynika z jego uzasadnienia - następujące ustalenia.

W następstwie przedmiotowej decyzji o przejęciu nieruchomości ziemskiej "R.M." na cele reformy rolnej, z nieruchomości tej zostały m.in. wydzielone odrębne nieruchomości, których własność uzyskały osoby fizyczne. W tej zatem części, której dotyczy pkt 2 decyzji z dnia 21 lutego 1995 r. powstały nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 KPA i dlatego słusznie - wbrew zarzutom skarżących - Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej ograniczył stwierdzenie nieważności aktu zastosowania reformy rolnej tylko do jego części odnoszącej się do reszty nieruchomości, co do której nie nastąpiły nieodwracalne skutki prawne.

W świetle zebranych w sprawie dowodów Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, zdaniem NSA, miał pełne podstawy do uznania, iż przedmiotowa nieruchomość rolna nie przekraczała 50 ha użytków rolnych w dniu wejścia w życie dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Wbrew zarzutom skarżących NSA nie stwierdził w przeprowadzonym postępowaniu dowodowym wadliwości, a zwłaszcza wskazał na to, że ocena dowodów uwzględniła całokształt materiału dowodowego (art. 80 KPA). W tym kontekście zarzuty, które zostały przeciw-

tawione podstawie faktycznej zaskarżonej decyzji stanowią w istocie przedstawienie przez skarżących ich wersji stanu faktycznego oraz nieuzasadnioną polemikę z dokonaną przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oceną materiału dowodowego. NSA podkreślił, że ocena ta oparta została o dokumentację geodezyjną sporządzoną w latach 1938-1939 oraz o pisma organów administracji państwowej z okresu po wejściu w życie dekretu, które w tym czasie zainteresowane były przejęciem spornej nieruchomości na cele reformy rolnej, a mimo to nie stwierdziły, aby obszar użytków rolnych tej nieruchomości przekraczał 50 ha.

Odrębnego ustosunkowania się wymaga przedłożona w toku postępowania sądowego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej opinia Instytutu Geodezji Gospodarczej Politechniki Warszawskiej z czerwca 1995 r. Zdaniem NSA opinia ta nie daje podstaw do skutecznego podważenia ustaleń zawartych w zaskarżonej decyzji odnośnie do wielkości użytków rolnych spornej nieruchomości rolnej. W szczególności w opinii tej jednoznacznie stwierdzono, że obecnie zalesiona działka nr 1 stanowi "grunt użytkowany wcześniej rolniczo i widoczne są cechy świadczące o mechanicznej jego uprawie", przy czym na podstawie badań terenowych i laboratoryjnych nie potrafiono określić czasu zmiany ich użytkowania. Skoro tak, to na podstawie tej opinii nie można podważyć pozostałych opinii wydanych w tej sprawie (St. K. i A. S.), iż działka ta przed 13 września 1944 r. stanowiła nieużytek. Nie można też uznać za okoliczność dającą podstawę do podważenia opinii biegłego Stanisława K. stwierdzeń zawartych w opinii Instytutu, iż biegły ten przy ocenie wielkości użytków rolnych oparł się na tzw. odrysach z 1928 r. i z 1939 r., podczas gdy ostatnia dokumentacja pozostaje w sprzeczności z danymi zawartymi na mapie z 1923 r. Pomijając już bowiem, iż tzw. odrisy map z 1938 i z 1939 r. były bardziej aktualne w stosunku do czasu wejścia w życie dekretu z dnia 6 września 1944 r. niż rejestr pomiarowy z 1923 r. oraz że sporządzone zostały niezależnie przez dwóch mierniczych przysięgłych, to stwierdzić należy, że sama niezgodność w odrysach z 1928 r. i z 1939 r. w zakresie granic nieruchomości w porównaniu do mapy z 1923 r. nie może stanowić wystarczającego argumentu za uznaniem, iż odrisy z lat 1938-1939 nie zasługują na wiarygodność w zakresie dotyczącym określenia wielkości użytków rolnych.

Od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 1996 r. wniósł rewizję nadzwyczajną Minister Sprawiedliwości, który zarzucając rażące naruszenie art. art. 207 § 5, 75, 77 § 1 i 78 § 1 KPA zażądał uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Według Ministra Sprawiedliwości w wyroku NSA z dnia 12 października 1993 r. została podkreślona potrzeba zasięgnięcia opinii biegłych. Bezpodstawną jest zatem ocena zaskarżonego wyroku o niewadliwość postępowania dowodowego, w którym ograniczono się do zasięgnięcia opinii tylko jednego biegłego, co ze względu na skomplikowany oraz sporny charakter sprawy nie jest wystarczające.

Minister Sprawiedliwości uważa, że opinia biegłego K. nie rozstrzyga wątpliwości co do zasadności zakwalifikowania poszczególnych obszarów majątku jako użytków rolnych bądź nieużytków, co w szczególności odnosi się do terenu obecnie zalesionego, który w dacie wejścia w życie dekretu nie był zalesiony. Nadto zastrzeżenia budzą między innymi stwierdzenia biegłego, przedstawiające wersję zaliczenia do gruntów rolnych "dawnej halizny i nieużytku z okresu okupacji". Przy zaliczeniu albo niezaliczeniu tych powierzchni do użytków rolnych nie powinien bowiem decydować

sposób wykorzystywania ich w okresie okupacji, lecz sposób wykorzystywania w dniu wejścia w życie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. W toku prowadzonego w Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej postępowania administracyjnego strony poinformowane zostały pismem z dnia 14 września 1994 r. [...], że wykonanie ponownej dokumentacji geodezyjno-prawnej powinno nastąpić na zlecenie i koszt wnioskodawców. Minister Edukacji Narodowej przedłożył Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej informację o zleceniu wykonania ekspertyzy prawno-geodezyjnej nieruchomości "R.M." Instytutowi Geodezji Gospodarczej Politechniki W. Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej zażądało przedstawienia umowy wraz ze wskazaniem terminu realizacji, które to dokumenty złożone zostały w określonym terminie. Fakt ten, jak również wcześniejsza informacja zawarta w piśmie do stron z dnia 14 września 1994 r. pozwalały uznać, że dowód z ekspertyzy Instytutu Geodezji Gospodarczej zostanie poddany ocenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej przed podjęciem decyzji. Tak się jednak nie stało. Przepis art. 78 § 1 KPA nakazuje uwzględniać żądanie strony co do przeprowadzenia dowodu, jeżeli jego przedmiotem jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. W danym przypadku powiadomienie przez Ministra Edukacji Narodowej o zleceniu Instytutowi Geodezji Gospodarczej przygotowania nowej dokumentacji geodezyjno-prawnej stanowiło żądanie dopuszczenia opinii Instytutu jako dowodu w sprawie. Zaś art. 75 KPA stanowi, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem.

Na rozprawie przed Sądem Najwyższym rewizję nadzwyczajną Ministra Sprawiedliwości poparli pełnomocnicy Nadleśnictwa C., Stowarzyszenia Polskie Uniwersytety Ludowe oraz Prokurator. O oddalenie rewizji nadzwyczajnej wniosła Krystyna K.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z zarzutów, które w skargach do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 21 lutego 1995 r. podniosły strony skarżące, Minister Sprawiedliwości podtrzymał w rewizji nadzwyczajnej tylko zarzut naruszenia przepisów postępowania o dowodach (artykuły: 75, 77 § 1 i 78 § 1 KPA). Istotę tego zarzutu stanowi ocena Ministra Sprawiedliwości co do stanu wyjaśnienia sprawy w dniu jej rozstrzygania przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Według Ministra Sprawiedliwości, organ rozstrzygający nie wyjaśnił należycie sprawy na skutek zaniechania przeprowadzenia, wnioskowanego przez działającego w sprawie w charakterze strony Ministra Edukacji Narodowej, dowodu polegającego na przeprowadzeniu przez Instytut Geodezji Gospodarczej Politechniki W. ekspertyzy prawno-geodezyjnej nieruchomości "R.M.".

Wobec tego, że rewizja nadzwyczajna została wniesiona w stosunku do wyroku NSA stwierdzającego legalność zaskarżonej decyzji Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, wskazane w rewizji nadzwyczajnej przepisy KPA miałyby być naruszone - zdaniem Ministra Sprawiedliwości - przez rażąco błędną ocenę Sądu Administracyjnego, że postępowanie administracyjne było niewadliwe.

Trzeba w związku z tym zauważyć, że poza tak ogólnie ujętym naruszeniem prawa przez Sąd Administracyjny, Minister Sprawiedliwości nie zarzucił temu Sądowi

innych uchybień, zwłaszcza dotyczących postępowania sądowego. Tymczasem z akt sprawy sądowoadministracyjnej oraz z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że w ramach wyjaśniania zasadności zarzutów skarg, NSA brał pod uwagę zgłaszane przez strony dowody, w tym ekspertyzę Instytutu Geodezji Gospodarczej, której brak - zdaniem Ministra Sprawiedliwości - stanowił rażącą wadliwość postępowania administracyjnego. Niekwestionowanie przez Ministra Sprawiedliwości ustaleń NSA wynikających z dowodów przeprowadzonych w toku postępowania przed sądem stanowi jeden z istotnych elementów oceny zasadności rewizji nadzwyczajnej. Jak to bowiem przedstawiono w części wstępnej niniejszego uzasadnienia, Naczelny Sąd Administracyjny poddał ocenie przedłożoną w toku postępowania sądowego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej opinię Instytutu Geodezji Gospodarczej Politechniki W. z czerwca 1995 r. i w wyniku tej oceny stwierdził, że w części dotyczącej spornych elementów stanu faktycznego opinia ta nie może stanowić podstawy do podważenia ustaleń wynikających z pozostałego zebranego w sprawie materiału, a zwłaszcza opinii wydanych w sprawie przez biegłych St. K. i A. S..

Gdyby więc nawet hipotetycznie założyć - jak to przedstawił Minister Sprawiedliwości w rewizji nadzwyczajnej - że Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej powinien dopuścić kolejny, po ekspertyzie biegłego K., dowód z ekspertyzy prawno-geodezyjnej nieruchomości, to przecież okazało się według własnych ustaleń Sądu, których wadliwości Minister Sprawiedliwości nie wykazał, że hipotetycznie przyjęte uchybienie nie miało istotnego wpływu na wynik sprawy. Powyższy aspekt oceny zaskarżonego wyroku jest znaczący wobec treści art. 207 § 2 pkt 3 KPA (obecnie art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym), który stwarza Sądowi Administracyjnemu ograniczoną podstawę do uchylenia decyzji administracyjnej z powodu naruszenia przepisów postępowania administracyjnego. Skutek taki mogą bowiem wywoływać tylko naruszenia, które miały istotny wpływ na wynik sprawy.

Już w świetle powyższych uwag można uważać, że w rewizji nadzwyczajnej nie została wykazana jej podstawa, którą musi być rażące naruszenie prawa przez zaskarżony wyrok. Skarżący bowiem w istocie rzeczy skierował zarzuty pod adresem organów prowadzących postępowanie administracyjne, pomijając istotne elementy uwzględnione w tym zakresie w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Nieprzekonywujące są także zarzuty rewizji nadzwyczajnej skierowane bezpośrednio wobec decyzji Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 21 lutego 1995 r., wydanej jakoby bez dostatecznego wyjaśnienia sprawy. Taką ocenę rewidujący wywodzi z tego, że Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej został poinformowany o zleceniu przez Ministerstwo Edukacji Narodowej Politechnice W. opracowania geodezyjno-prawnego nieruchomości "R.M.", a pomimo to wydał decyzję bez wyczekania na przygotowanie tego opracowania. Powstała w ten sposób, zdaniem Ministra Sprawiedliwości, sytuacja nie do przyjęcia z punktu widzenia zasad postępowania dowodowego wynikających ze wskazanych w rewizji nadzwyczajnej przepisów KPA.

Rozważając przedstawiony zarzut nie sposób nie zauważyć, że Minister Sprawiedliwości nadał zasadzie uwzględnienia żądania strony dotyczącego przeprowadzenia dowodu (art. 78 § 1 KPA) absolutne znaczenie, z pominięciem przewidzianych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego warunków, w których stosowana

jest ta zasada. Warunki takie zostały określone przede wszystkim w § 2 wymienionego wyżej przepisu. Są one niezbędne między innymi dla zapewnienia postępowaniu odpowiedniej sprawności (art. 12 § 1 KPA). Wszak zasadą jest, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3 KPA). W związku z tym Minister Sprawiedliwości formułując przedstawiony zarzut powinien wykazać, że w konkretnych okolicznościach prowadzonego w sprawie postępowania niezbędne było wyczekiwanie organu prowadzącego to postępowanie na dowód, który mógł zostać uzyskany dopiero za kilka miesięcy. Tego Minister Sprawiedliwości nie wykazał, bowiem pominął istotne w tym zakresie okoliczności. Tymczasem okoliczności te zostały wyraźnie wskazane w uzasadnieniu decyzji Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz w uzasadnieniu wyroku NSA stwierdzającym, że: przeprowadzone przez ten organ postępowanie dowodowe było zgodne z treścią art. 75 § 1 KPA, ocena dowodów uwzględniała całokształt materiału dowodowego (art. 80 KPA), a podstawa faktyczna decyzji została wyjaśniona w sposób nie budzący wątpliwości.

Należy tu zwrócić uwagę na to, że w czasie kilkuletniego postępowania w sprawie został zebrany szeroki materiał dowodowy i ustalone zostały w poprzednich wyrokach NSA zasady interpretacyjne co do prawa materialnego. Istotne znaczenie miało zwłaszcza ustalenie, że decyzje o zastosowaniu do nieruchomości "R.M." przepisów o reformie rolnej oparte zostały na sprzecznym z "prawem powszechnie obowiązującym" piśmie okólnym Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 21 lipca 1948 r. w sprawie ustalenia użytków rolnych w rozumieniu § 4 rozporządzenia wykonawczego z dnia 1 marca 1945 r. do dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Tych ustaleń Minister Sprawiedliwości nie kwestionuje, a przecież na ich podstawie w związku z poddanymi ocenie dokumentami pochodzącymi od władz administracji rolnej z lat czterdziestych wyprowadzone zostały uzasadnione wnioski, że na podstawie sprecznych z prawem przesłanek interpretacyjnych przyjęto w decyzjach, iż użytki rolne "R.M." przekraczają 50 ha. Ustalenia te z kolei stały się istotnym punktem odniesienia dla oceny dokumentacji geodezyjno-prawnej sporządzonej w 1994 r. w ramach dowodu z opinii biegłego geodety inż. Stanisława K.

Dla oceny niezasadności zarzutu rewizji nadzwyczajnej istotne znaczenie mają wreszcie okoliczności dotyczące czynnika czasu, który Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej musiał brać pod uwagę zastanawiając się, czy zakończyć postępowanie, czy umożliwić jednej ze stron przedstawienie kolejnego dowodu. Otóż w tym zakresie zostało pominięte w rewizji nadzwyczajnej, po pierwsze to, że wynikająca z korespondencji między Ministerstwem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, a Ministerstwem Edukacji Narodowej możliwość przygotowania przez to ostatnie Ministerstwo dokumentacji geodezyjno-prawnej została zgłoszona dopiero we wrześniu 1995 r., a więc już po zakończeniu postępowania wyjaśniającego. Po drugie, z przedstawionej umowy [...] wynika, że zawarta ona została w dniu 10 października 1994 r., a więc po upływie roku od wyroku NSA stwierdzającego potrzebę zasięgnięcia opinii biegłych, a umówione "przygotowanie dokumentacji geodezyjno-prawnej dotyczącej nieruchomości pod nazwą hipoteczną "Folwark R.M." miało być wykonane w terminie do 30 czerwca 1995 r.". Oznaczało to, że ewentualne uwzględnienie tego dowodu powodowałoby wielomiesięczną zwłokę w załatwieniu sprawy, która według oceny

organu prowadzącego, została już w pełni zbadana w toku bardzo długo trwającego postępowania wyjaśniającego.

W tych okolicznościach wyrażona w zaskarżonym wyroku przez Naczelny Sąd Administracyjny ocena, że zaskarżona decyzja Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wydana została w niewadliwym postępowaniu - nie budzi zastrzeżeń, a już w żadnym razie nie mogłaby być kwalifikowana w kategoriach rażącego naruszenia prawa, jako podstawy rewizji nadzwyczajnej.

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy oddalił rewizję nadzwyczajną Ministra Sprawiedliwości [...].

=====