

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 51/11-12(587-588), 260-266

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

**Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt II OPS 4/05**

Zagadnienie prawne:

Fundacja jako organizacja społeczna może na podstawie art. 33 § 2 w zw. z art. 25 § 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) zgłosić udział w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika postępowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby.

Z uzasadnienia do uchwały:

W toku rozpoznawania sprawy ze skargi Rahel Z.-B. na decyzję Rady do Spraw Uchodźców z 19 marca 2004 r. o odmowie nadania skarżącej statusu uchodźcy w Polsce i wyrażeniu zgody na pobyt tolerowany, udział w postępowaniu sądowym zgłosiła Helsińska Fundacja Praw Człowieka na podstawie art. 33 § 2 w związku z art. 25 § 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). Zaskarżonym postanowieniem z 8 grudnia 2004 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odmówił dopuszczenia Fundacji do udziału w tej sprawie. Zdaniem sądu, udział w postępowaniu sądowym w sprawie innej osoby może zgłosić organizacja społeczna, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Organizacją społeczną jest organizacja obywatelska, która ma charakter korporacyjny.

Fundacja nie jest organizacją społeczną, ponieważ podstawą jej działania jest majątek przeznaczony na określony cel społeczny.

Stosownie do przepisów ustawy z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.) w ocenie sądu fundacje chociaż mogą być uznane za organizacje obywatelskie realizujące cele społecznie lub gospodarczo użyteczne, to jednak nie są organizacjami społecznymi w rozumieniu art. 25 § 4 i art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 5 § 2 pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W zażaleniu na to postanowienie Fundacja podniosła zarzut naruszenia przepisów art. 25 § 4 i art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 12 Kon-

stytucji RP. Zdaniem Fundacji określenie „organizacja społeczna” powinno być wyjaśnione w zgodzie z art. 12 Konstytucji RP, który gwarantuje wolność samoorganizowania się społeczeństwa w różnych formach, w tym także w formie fundacji.

Tak więc krąg podmiotów, które mogą być uznane za organizacje społeczne, określa przepis art. 12 Konstytucji RP.

Na szeroki zakres pojęcia „organizacja społeczna” wskazuje także ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873 ze zm.), która zbliża znaczenie pojęć „organizacja społeczna” i „organizacja pozarządowa”. Nie ma więc wystarczającego uzasadnienia stanowisko, iż organizacjami społecznymi są organizacje typu korporacyjnego.

Rozpoznając zażalenie skład orzekający, na podstawie art. 187 § 1 w związku z art. 197 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów zagadnienie prawne wyrażone w pytaniu: czy fundacja, której zakresu statutowej działalności dotyczy sprawa sądowoadministracyjna innej osoby, może zgłosić swój udział w charakterze uczestnika postępowania jako organizacja społeczna w rozumieniu art. 25 § 4 i art. 23 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Skład orzekający przyjął, że zagadnienie to budzi wątpliwości, ponieważ nie ma legalnej definicji pojęcia „organizacja społeczna”. W dotychczasowym orzecznictwie przeważał pogląd, że fundacja nie jest organizacją społeczną (postanowienie NSA z 12 stycznia 1993 r., I SA 1762/92 – ONSA 1993, z. 3, poz. 75). Za odmiennym stanowiskiem może przemawiać art. 12 Konstytucji RP, który wskazuje formy samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego i zalicza do nich *expressis verbis* także fundacje. Za szerokim rozumieniem pojęcia „organizacja społeczna” zdaje się przemawiać także to, że w ustawodawstwie pojęcie „organizacja społeczna” jest zastępowane określeniem „organizacja pozarządowa”. Również względy celowościowe przemawiają za udziałem fundacji w postępowaniu sądowym, ponieważ udział powinien zależeć od celu i zakresu działania organizacji, a nie od prawnej formy jej utworzenia.

Wyjaśniając przedstawione zagadnienie prawne, Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje:

Rozbudowana definicja pojęcia organizacji społecznych w oparciu o poglądy doktryny, rozwiązania prawne przyjęte w polskim prawie oraz orzecznictwo sądowe obejmuje „wszelkie trwałe zrzeszenia osób fizycznych, a także prawnych, tzn. takie grupy tych podmiotów, które związane są wspólnym celem i stałą więzią organizacyjną, niewchodzące w skład aparatu państwowego i niebędące zarazem spółkami prywatnymi” [E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*; R. Michalska-Badziak (w:) *Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 200].

Odpowiedzi na pytanie, czy fundacja jest organizacją społeczną, należy poszukiwać w postanowieniach Konstytucji, gdzie pojęcie fundacji występuje w kontekście organizacji (np. związki zawodowe, stowarzyszenia), które niewątpliwie są organizacjami społecznymi. I mimo że Konstytucja RP nie posługuje się określeniem „organizacja społeczna”, to jednak na gruncie Konstytucji możliwe jest wnioskowanie, że wskazanie w samej Konstytucji różnych typów organizacji pozwala na przyjęcie wspólnego dla nich określenia i wyznaczenie cech wspólnych łącznie je charakteryzujących.

Podstawowe znaczenie dla tego rodzaju rozumowania ma przepis art. 12 Konstytucji, zamieszczony w rozdziale „Rzeczpospolita” określającym ustrój państwa.

Art. 12 Konstytucji wyraża zasadę udziału obywateli w funkcjonowaniu państwa, poprzez tworzenie różnego rodzaju organizacji i struktur, które umożliwiają obywatelom realizację ich interesów oraz wyrażenie opinii.

W art. 12 Konstytucji wymienia się wprost związki zawodowe i organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, ale także ruchy obywatelskie i inne dobrowolne zrzeszenia oraz fundacje.

Analiza cech poszczególnych organizacji wymienionych w art. 12 Konstytucji prowadzi do następujących wniosków:

Pierwszy – Konstytucja zakłada różnorodność form organizacyjnych realizacji prawa do zrzeszania się obywateli, a wyliczenie w art. 12 Konstytucji organizacji nie jest wyczerpujące.

Drugi – że wszystkie wymienione w art. 12 Konstytucji organizacje mają co najmniej 5 cech wspólnych, które można uznać za minimalny zespół cech charakteryzujących je razem: a) są to organizacje obejmujące wyodrębniony zespół osób, oparte na dobrowolności przynależności do nich; b) do organizacji tych odnosi się właściwy zespół przepisów określających jej strukturę, zakres praw i obowiązków stanowiący o ich organizacyjnej odrębności i samodzielności; c) działalność i cele organizacji określone są przede wszystkim statutem i muszą pozostawać w zgodzie z celami państwa; d) organy tych organizacji pochodzą z wyboru tych, którzy te organizacje tworzą; e) organizacje, o których powyżej mowa, pozostają pod kontrolą lub nadzorem organów władzy publicznej.

Wymienione cechy posiada także fundacja.

Podstawy prawne działania fundacji reguluje ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.). Według art. 1 ustawy o fundacjach „Fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami”.

Celem udziału organizacji społecznej w postępowaniu jest nie tyle wspieranie strony, której interesu prawnego sprawa dotyczy, co przedstawianie własnego stanowiska odnośnie do rozpoznawanej sprawy, z wykorzystaniem środków procesowych przysługujących stronie. Taki też jest cel udziału organizacji społecznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, na podstawie art. 25 § 4 i art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Z przytoczonych względów należało dojść do wniosku, iż fundacja jako organizacja społeczna może na podstawie art. 33 § 2 w związku z art. 25 § 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zgłosić udział w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika postępowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby. W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, podjął uchwałę jak w sentencji.

W zdaniu odrębnym, zgłoszonym przez dwóch sędziów składu orzekającego, wyrażono pogląd, że fundacja nie jest uprawniona do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym na podstawie art. 25 § 4 i art. 33 § 2 – Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ponieważ ich zdaniem organizacja społeczna jest zrzeszeniem obywateli, co pozwala wykluczyć z zakresu tego pojęcia takie jednostki organizacyjne, których substratem jest majątek.

Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 czerwca 2006 r., sygn. akt I OPS 2/06

Zagadnienie prawne:

Przepis § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. 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. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.).

Z uzasadnienia do uchwały:

Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 187 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), powołanej dalej jako „ustawa procesowa”, postanowieniem z 25 stycznia 2006 r. I OSK 285/05 przedstawił składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne: „czy § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 10, poz. 51 ze zm.) daje podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy zespół pałacowo-parkowy wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.)?”.

Przedstawione powyżej zagadnienie prawne wyłoniło się w toku rozpoznawania przez Naczelny Sąd Administracyjny skargi kasacyjnej Andrzeja B. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 grudnia 2004 r. IV SA/Wa 353/04, który został wydany w sprawie ze skargi Andrzeja B. na decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 1 marca 2004 r. (...) w przedmiocie przejęcia na własność Skarbu Państwa zespołu pałacowo-parkowego na podstawie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 grudnia 2004 r. został wydany w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy.

Pismem z 21 grudnia 2001 r. Andrzej B. wystąpił z wnioskiem do Wojewody Ł. o stwierdzenie, „iż zespół pałacowo-parkowy położony w l. na nieruchomości o powierzchni 12,18 ha nr działki 177/4 nie podpadał pod przepis art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej”.

Wojewoda Ł. po rozpatrzeniu wniosku Andrzeja B., decyzją z 30 kwietnia 2003 r. (...) wydaną na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 10, poz. 51 ze zm.), dalej zwanego rozporządzeniem, stwierdził, „że zespół pałacowo-parkowy usytuowany na działce oznaczonej obecnie nr 177/4, o powierzchni 12,18 ha, położony we wsi I., wchodzący w skład majątku ziemskiego I. o ogólnym obszarze 299,6954 ha, stanowiącego byłą własność Marii B., podlegał przejęciu na cele reformy rolnej na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13)”.

W uzasadnieniu decyzji organ stwierdził, iż stosownie do art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13), dalej zwanego dekretem, na cele reformy rolnej były przeznaczone nieruchomości ziemskie stanowiące własność lub współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich łączny obszar przekraczał 100 ha powierzchni ogólnej bądź 50 ha użytków rolnych. Skoro nieruchomość ziemska I. wraz z zabudowaniami obejmowała obszar 299,6954 ha, to wymóg obszarowy został spełniony i majątek ten z mocy prawa przeszedł na rzecz Skarbu Państwa w całości bez odszkodowania. Wnioskodawca nie kwestionował ogólnej powierzchni ma-

jątku I. ani obszarów użytków rolnych wchodzących w jego skład. Podniósł jedynie, że zespół pałacowo-parkowy nie był nieruchomością ziemską, lecz obiektem służącym właścicielom majątku tylko na cele mieszkalne. Z uwagi na jego przeznaczenie i brak, zdaniem wnioskodawcy, funkcjonalnego związku z całym majątkiem, nie mógł on podpadać pod działanie dekretu.

Organ orzekający podkreślił, iż żaden z przepisów dekretu nie wskazuje, aby zabudowania mieszkalne podlegały wyłączeniu spod działania przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, jeżeli wchodziły one w skład majątku ziemskiego o charakterze rolnym.

W niniejszej sprawie, pałac z parkiem był powiązany w sensie podmiotowym z majątkiem o tej samej nazwie poprzez osobę właściciela – Marię B. Zespół pałacowo-parkowy stanowił miejsce zamieszkania właściciela majątku, czyli tzw. ośrodek majątku, a majątek ziemski o charakterze rolnym, jakim był majątek I., stanowił zaplecze dla funkcjonowania tego majątku jako zorganizowanej całości, w tym także zespołu pałacowo-parkowego. Za takim rozumieniem przepisów dekretu, zdaniem organu, również przemawia brzmienie § 8, § 11 pkt 1 i § 44 rozporządzenia.

W odwołaniu od decyzji Wojewody Andrzej B. zarzucił między innymi, iż zespół pałacowo-parkowy nie był powiązany funkcjonalnie z majątkiem ziemskim, gdyż nie był wykorzystywany na cele działalności rolniczej ani do administrowania majątkiem, na co wskazuje zebrany w sprawie materiał dowodowy.

Zatem przedmiotowy zespół pałacowo-parkowy nie podlegał pod przepisy dekretu, o czym świadczy dotychczasowe orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z 1 czerwca 2004 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

W skardze do sądu administracyjnego na powyższą decyzję Andrzej B. wnosił o uchYLENIE zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu skargi, zaskarżonym wyrokiem z 15 grudnia 2004 r. uznał, iż decyzje organów obu instancji zostały wydane bez podstawy prawnej i w związku z tym są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności.

Sąd pierwszej instancji przyjął, odmiennie niż w większości dotychczasowych orzeczeń sądu administracyjnego, iż decyzja przewidziana w § 5 rozporządzenia może rozstrzygać wyłącznie o tym, czy nieruchomość podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z uwagi na wielkość arealu, w tym użytków rolnych. Z tych względów uznał, iż w tej sprawie organ nie mógł orzekać o tym, czy zespół pałacowo-parkowy wchodzący w skład majątku ziemskiego o ogólnej powierzchni 299,6954 ha podlegał (czy też nie) pod działanie przepisów dekretu, gdyż przepisy omawianego rozporządzenia nie dawały podstawy do takiego orzekania. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wniosek skarżącego Andrzeja B. o stwierdzenie, że zespół pałacowo-parkowy położony na nieruchomości o powierzchni 12,18 ha nie podpadał pod działanie dekretu, jest żądaniem rozstrzygnięcia sporu o prawa rzeczowe do wskazanej we wniosku nieruchomości, a zatem sporem cywilnym. Zgodnie z „art. 2 § 2 i 3 k.p.a.” (powinno być: art. 2 § 1 i 3 k.p.c.) do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Z tych względów sąd pierwszej instancji na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 i art. 135 ustawy procesowej stwierdził nieważność decyzji organów obu instancji.

W skardze kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skarżący wniósł o uchYLENIE zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie przez Naczelną Sąd Ad-

ministracyjny skargi na decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 1 marca 2004 r., ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

W opisanym stanie prawnym i faktycznym skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego, rozpoznając skargę kasacyjną, powziął poważne wątpliwości co do prawidłowości dokonanej przez sąd I instancji wykładni § 5 rozporządzenia i przyjętego stanowiska, iż wniosek o wyłączenie zespołu pałacowo-parkowego spod działania przepisów art. 2 ust. 1 lit. e dekretu jest roszczeniem cywilnoprawnym, do którego rozpoznania właściwy jest sąd powszechny, a nie organ administracji publicznej, i przedstawił składowi siedmiu sędziów tego sądu do rozstrzygnięcia, sformułowane w postanowieniu z 25 stycznia 2006 r. zagadnienie prawne sformułowane w następujący sposób:

„Czy § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 10, poz. 51 ze zm.) daje podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy zespół pałacowo-parkowy wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.)?”

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje:

Już z tzw. wprowadzenia art. 2 ust. 1 lit. e dekretu wynika, że na cele reformy rolnej mogą być przeznaczone tylko „nieruchomości ziemskie”, których charakter, czy też przydatność, odpowiadają celom wskazanym w „art. 1, część druga” dekretu.

Tak więc nie chodzi tu o wszystkie nieruchomości, które mogły być nazwane jako ziemskie, ale o pewną ich grupę o charakterze rolniczym, tzw. grunty rolne.

To, że niekiedy w ramach reformy rolnej przejmowano pałace, dwory, czy też inne obiekty o wartości historyczno-kulturalnej na siedziby władz, domów kultury, bibliotek, kółek rolniczych, państwowych gospodarstw rolnych, czy też różnych organizacji społecznych, świadczy tylko o tym, że w praktyce dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej był nierzadko tylko pretekstem, zaś rzeczywiste cele działania ówczesnych władz były odległe od tych wskazanych w art. 1 ust. 2 dekretu. Próbę zdefiniowania pojęcia „nieruchomości ziemskiej” dla potrzeb dekretu podjął Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 19 września 1990 r. W 3/89 (OTK 1990, poz. 26, s. 174). Według stanowiska przyjętego w tej uchwale, pod tym pojęciem należy rozumieć nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym.

Dla poparcia tezy, że na cele reformy rolnej określone w punktach d i e art. 1 ust. 2 dekretu mogły być również przejmowane pałace, dwory czy też budynki mieszkalne, przywołuje się niekiedy też przepisy § 44 pkt 3 i 4 rozporządzenia, jednak zapomina się o tym, że postanowienia rozporządzenia jako aktu wykonawczego do dekretu nie mogły rozszerzać zakresu działania dekretu. Jeżeli istnieje rozbieżność pomiędzy postanowieniami art. 2 ust. 1 dekretu a § 44 rozporządzenia, to w tym zakresie postanowienia rozporządzenia są sprzeczne z dekretem.

Z postanowień rozporządzenia – aktu wykonawczego niższej rangi, nie można wyprowadzać wniosków w przedmiocie rozumienia postanowień dekretu – aktu wyższej rangi, w sposób odbiegający czy modyfikujący treść dekretu, a tym bardziej rozszerzać na tej drodze jego zakresu działania (przedmiotowego, podmiotowego).

Mając na uwadze przytoczone wyżej rozważania, prawidłowe odczytanie normy prawnej zawartej w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu powinno brzmieć, iż na własność Skarbu Państwa,

bez żadnego wynagrodzenia, w całości przechodzą bezzwłocznie tylko te nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym (mogące być wykorzystane na cele wskazane w „art. 1, część druga” dekretu), które stanowią własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego, śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekracza 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni.

Czyli wydając decyzję administracyjną w trybie tego przepisu, organ administracji publicznej (a nie sąd powszechny) powinien zbadać (wziąć pod uwagę) wszystkie okoliczności wyprowadzone w drodze wykładni z pełnego brzmienia art. 2 ust. 1 lit. e dekretu.

Przeważająca część dotychczasowego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego, a także Trybunału Konstytucyjnego akceptuje stanowisko, iż na podstawie § 5 rozporządzenia można orzekać nie tylko w zakresie norm obszarowych, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, tym samym nie wykluczając możliwości orzekania o tym, czy dana nieruchomość jest nieruchomością ziemską o charakterze rolniczym (w części bądź w całości), a jeśli taką nie jest, czy w takim razie pozostawała w związku funkcjonalnym (łączności) z nieruchomością ziemską (uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 1990 r.).

Prawo własności jest instytucją prawa cywilnego i spory (roszczenia) dotyczące własności są sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 k.p.c. Zgodnie jednak z art. 2 § 1 i 3 k.p.c. rozpoznawanie spraw cywilnych należy do sądów powszechnych, chyba że na mocy przepisów szczególnych zostały przekazane do właściwości innych sądów lub organów (postanowienie Sądu Najwyższego z 2 października 1967 r., I CZ 74/67 – OSNC 1968, z. 12, poz. 211; wyrok Sądu Najwyższego z 16 maja 2002 r., IV CKN 1071/00 – Biuletyn SN 2003, nr 1, poz. 9).

W rozpoznawanej sprawie takim przepisem szczególnym przekazującym orzekanie o tym, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 lit. e dekretu do kompetencji organów administracji publicznej, jest przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia. Stosownie do tego przepisu organem pierwszej instancji jest wojewódzki urząd ziemski (obecnie wojewoda), od decyzji którego służy odwołanie do Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych (obecnie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Na decyzję wydaną w tym trybie, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy procesowej, służy skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a następnie od orzeczenia tego sądu, skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 173 § 1 ustawy procesowej).

Należy więc przyjąć, że w sprawach przekazanych do orzekania na mocy § 5 ust. 1 rozporządzenia organom administracji publicznej istnieje możliwość dwuinstancyjnego orzekania w postępowaniu administracyjnym, jak i kontrola sądowa tych decyzji na drodze dwuinstancyjnego postępowania sądownoadministracyjnego, co odpowiada w pełni wymogom konstytucyjnym (art. 78, 45 ust. 1, art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 1, art. 177 w zw. z art. 184 Konstytucji RP), jak i aktualnym standardom europejskim.

Prokurator Prokuratury Krajowej i Rzecznik Praw Obywatelskich, którzy przedstawili stanowiska w tej sprawie, również opowiedzieli się za poglądem, iż organ administracji publicznej jest właściwy do orzekania o tym, czy dana nieruchomość lub jej część podlega przepisom art. 2 ust. 1 lit. e dekretu.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podjął uchwałę jak w sentencji.