

Łukasz Bielecki

Nacjonalizacja nieruchomości ziemskich na obszarze południowo-wschodniego pogranicza Polski (część I)

Podstawowym aktem, na mocy którego Państwo przejmowało prawo własności nieruchomości był dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹. Nie był to jednakże jedyny akt normatywny, który stanowił podstawę nacjonalizacji mienia nieruchomego. W latach czterdziestych minionego stulecia na mocy szeregu unormowań prawnych państwo przejęło większość gałęzi gospodarki.

Jedną z pomijanych w literaturze przedmiotu kwestii było zagadnienie szczególnych aktów normujących nacjonalizację nieruchomości położonych na obszarze południowo-wschodniego pogranicza Polski. Dzisiaj, po przemianach ustroju politycznego, zasady rządzące państwem demokratycznym umożliwiają byłym właścicielom podejmowanie skutecznych prób odzyskania utraconych majątków.

Z uwagi na uwarunkowania historyczne należy stwierdzić, że omawiane akty prawne cechuje znaczna niedoskonałość, co skutkuje dużymi problemami natury interpretacyjnej, przed którymi staje z jednej strony podmiot dochodzący ochrony swoich praw, a z drugiej organ rozpatrujący sprawę o zwrot znacjonalizowanego mienia. Mimo iż od przeprowadzenia przez Państwo nacjonalizacji minęło już ponad pół wieku, nadal wiele problemów zachowało aktualność. Zaistnienie tych problemów w praktyce stosowania prawa, a z drugiej strony milczenie doktryny na

¹ Dz.U. Nr 4, poz. 17 ze zm., zwanym dalej „dekretem o reformie rolnej”.

ten temat skłoniły mnie do zajęcia się kwestią podstaw przejmowania przez Państwo gruntów na południowo-wschodnim obszarze Polski oraz środków ochrony praw osób niesłusznie pozbawionych prawa własności.

I

Ze względu na zawilości dziejów i specyfikę ustroju rolnego omawianych terenów przejście nieruchomości tam położonych wymagało odrębnej regulacji prawnej. Znakomitą większość nieruchomości na wspomnianym obszarze stanowiły grunty rolne. Z uwagi na z reguły niewielkie rozmiary nie podlegały one przejściu przez Państwo w trybie reformy rolnej. Tereny te zamieszkiwała, obok ludności narodowości polskiej, także ludność łemkowska. Zawirowania historii sprawiły, że wiele osób tej grupy etnicznej zostało wysiedlonych.

Na mocy dekretu z 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR² przejęto na własność Skarbu Państwa mienie osób, które opuściły terytorium Polski. Przepis art. 1 tegoż dekretu stanowił, że wszelkie mienie ruchome i nieruchome osób przesiedlonych do ZSRR pozostałe na obszarze Polski przechodzi z mocy samego prawa z chwilą przesiedlenia tych osób na własność Państwa bez odszkodowania. Przejście i datę przejścia majątku na własność Państwa ustalały organy władzy administracyjnej w drodze orzeczenia. Była to decyzja administracyjna o charakterze deklaratoryjnym.

Zakres podmiotowy dekretu z 1947 r. obejmował wyłącznie osoby przesiedlone do Związku Radzieckiego, nie obejmował innych osób.

Zakres przedmiotowy dekretu z 1947 r. był bardzo szeroki. Przez „mienie” należało rozumieć konkretne przedmioty własności, jak również wierzycelności³. Omawiany dekret nie różnicował w żaden sposób zasad nabywania przez Państwo własności ze względu na charakter rzeczy wchodzących w skład przejmowanego mienia.

Wskazana regulacja tworzyła ciekawy tryb wzruszania decyzji ostatecznych. Stosownie do przepisu art. 3 ust. 3 dekretu z 1947 r. osoba

² Dz.U. Nr 59, poz. 318 ze zm., zwanym dalej „dekretem z 1947 r.”.

³ Tak J. Paliwoda, *Przebudowa ustroju rolnego. Zakres działania administracji rolnej*, Warszawa 1964, s. 55.

roszcząca sobie prawo własności do mienia objętego orzeczeniem o przejęciu mogła wystąpić do sądu z pozwem o uznanie jej własności. W razie uznania jej własności organ administracyjny wznowiał postępowanie administracyjne. Jeżeli przejęte zostały nieruchomości ziemskie, wznowienie nie było obligatoryjne. W przypadku odmowy wznowienia postępowania, właścicielom przysługiwało prawo do otrzymania innej nieruchomości o równej wartości co objęta orzeczeniem o przejęciu⁴.

Wymaga podkreślenia, że, jak się wydaje, była to regulacja kompleksowo normująca zagadnienie wzruszania ostatecznych decyzji wydanych na podstawie dekretu z 1949 r. Wyłączała tym samym zastosowanie przepisów ogólnych rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁵ o nadzwyczajnych trybach postępowania. Ograniczało to możliwość dochodzenia roszczeń związanych z prawem własności znacjonalizowanego na podstawie dekretu z 1947 r. mienia.

Reasumując, zakres podmiotowy dekretu z 1947 r. obejmował wyłącznie osoby przesiedlone do Związku Radzieckiego. Nie było w zasadzie żadnych ograniczeń co do zakresu przedmiotowego dekretu. Utrata majątku następowała z chwilą przesiedlenia. Należy podkreślić, że przepisy dekretu z 1947 r. nie ograniczały jego zastosowania wyłącznie do terenów południowo-wschodniego pogranicza. Z uwagi jednakże na fakt, że przesiedlona do ZSRR ludność zamieszkiwała przede wszystkim te tereny, stanowił on podstawę przejęcia przez Skarb Państwa mienia położonego głównie na tym obszarze.

Natomiast aktem nacjonalizacyjnym, którego działanie ograniczało się wyłącznie do południowo-wschodniego pogranicza Polski był dekret z 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność Państwa niepozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego⁶. Przepis art. 1 dekretu z 1949 r. stanowił,

⁴ Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 28 stycznia 1958 r., 3 CR 1328/57 (OSN 1958, z. IV, poz. 119) wskazał, że przepis ten dawał wskazane uprawnienie osobom innym niż przesiedlone do ZSRR.

⁵ Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 46, poz. 339 ze zm., dalej określane jako „dekret z 1949 r.”.

że na własność Państwa mogą być przejęte w całości lub w części nieruchomości ziemskie położone w województwach: białostockim, lubelskim, rzeszowskim i krakowskim w obrębie pasa granicznego, przewidzianego w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. o granicach Państwa⁷, oraz w powiatach biłgorajskim, krasnostawskim i lubelskim województwa lubelskiego, a także brzozowskim i przeworskim województwa rzeszowskiego, jeżeli nie pozostają w faktycznym władaniu właścicieli. Na własność Państwa mogły być również przejęte nieruchomości ziemskie położone na wyżej opisanych terenach, w sytuacji gdy były oddane w użytkowanie, dzierżawę lub zarząd osób trzecich, jeżeli właściciel nie zamieszkiwał na miejscu.

Grunty przechodziły na własność Państwa na podstawie decyzji (orzeczenia) powiatowej władzy administracji ogólnej. Orzeczenie stanowiło również podstawę do ujawnienia Skarbu Państwa w księdze wieczystej. Jeżeli granice gruntów były zatarte albo ich właściciel był nieznan, znajdowało zastosowanie rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 26 września 1950 r. w sprawie sposobu określania przejmowanych na własność Państwa nieruchomości ziemskich w razie, gdy ich granice zostały zatarte, oraz trybu postępowania w przypadku, gdy właściciel nieruchomości jest nieznan⁸. Na mocy tych przepisów granice przyjętych nieruchomości ziemskich ustalało się w orzeczeniu przez opis granic zespołu gruntów lub przez wymienienie nieruchomości o ustalonych granicach. Jeżeli właściciel był nieznan, orzeczenie o przejęciu wywieszało się w lokalu urzędowym gminy, w której nieruchomość była położona. Po upływie trzydziestu dni uważało się, że decyzja została doręczona stronie.

Właściciele znacjonalizowanych na podstawie dekretu z 1949 r. gruntów mogli w ciągu dwóch lat od wydania orzeczenia o przejęciu nieru-

⁷ Dz.U. z 1937 r. Nr 11, poz. 83 (tekst jedn.: Dz.U. z 1948 r. Nr 47, poz. 348). Stosownie do art. 10 tego rozporządzenia pas graniczny obejmował cały obszar powiatów przylegających do granicy Państwa, łącznie z powiatami miejskimi położonymi na tym obszarze. Jeżeli szerokość pasa granicznego nie osiągała w ten sposób 30 kilometrów, do pasa granicznego zaliczano również te gminy sąsiednich powiatów, których obszar leżał w całości lub w części w odległości 30 km od linii granicznej. W dalszych rozważaniach obszar ten będzie określany jako „pogranicze”.

⁸ Dz.U. Nr 45, poz. 416.

chomości wystąpić o ekwiwalent w postaci gospodarstwa rolnego w myśl przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz dekretu z dnia 6 września 1946 roku o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska⁹ albo mienia nierolniczego, na podstawie dekretu z dnia 6 grudnia 1946 roku o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska¹⁰. Należy dodać, że przepisy dekretu przewidujące ekwiwalent za przejęte mienie uchylono w 1958 r.¹¹

Z uwagi na fakt, że dekret z 1949 r. obejmował swym zakresem terytorialnym wyłącznie obszar południowo-wschodniego pogranicza Polski, jemu właśnie będą poświęcone poniższe rozważania.

II

Dekret z 1949 r. nie zawierał żadnych ograniczeń zakresu podmiotowego jego przepisów. Przejęcie własności gruntów przez Państwo następowało więc niezależnie od tego, kto był właścicielem nieruchomości. Można jednakże określić w sposób negatywny krąg osób, których nieruchomości „dotyczył” omawiany dekret.

Jak wskazuje J. Paliwoda¹², dekret z 1949 r. stanowił w pewnym sensie „dokończenie” nacjonalizacji gruntów na obszarze, gdzie wcześniej „funkcjonował” opisany już dekret z 1947 r. Właśnie ten cel dekretu z 1949 r. determinuje, moim zdaniem, zakres podmiotowy tejże regulacji.

Jak już wspomniano, na obszarze oddziaływania dekretu z 1949 r. zamieszkiwała ludność łemkowska. W większości osoby należące do tej grupy etnicznej zostały wysiedlone do ZSRR. Należące do nich mienie zostało przejęte przez Państwo z mocy prawa na podstawie wyżej opisanego dekretu z 1947 r. Skutkiem trwającej tam wcześniej wojny z Ukraińską Powstańczą Armią wiele osób narodowości polskiej opuściło to terytorium. Właśnie własności tych osób dotyczył omawiany dekret z 1949 r. Nadużyciem byłoby jednakże stwierdzenie, że dekret dotyczył

⁹ Dz.U. Nr 49, poz. 279 ze zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 71, poz. 389.

¹¹ Na podstawie ustawy z 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego, Dz.U. Nr 17, poz. 71.

¹² J. P a l i w o d a, *Przebudowa ustroju rolnego...*, s. 56.

tylko Polaków. Na jego mocy przejmowano także mienie ludności łemkowskiej, która nie została wysiedlona lub została przesiedlona na tzw. Ziemię Odzyskane. Wynika to z faktu, iż dekret z 1947 r. dotyczył wyłącznie mienia osób przesiedlonych do Związku Radzieckiego.

Reasumując, należy zauważyć, że uregulowanie omawianego aktu prawnego w obrębie zakresu podmiotowego nie budzi większych wątpliwości. Przepisy dekretu z 1949 r. nie wprowadzały, odmiennie niż np. przepisy normujące reformę rolną, żadnych rozróżnień co do tego, do kogo powinien należeć grunt, by Państwo mogło przejąć nieruchomości.

O ile określenie zasięgu podmiotowego dekretu z 1949 r. jest stosunkowo proste, to analiza przesłanek, od zaistnienia których prawo umożliwiała nacjonalizację nieruchomości, nie jest już tak oczywista.

Podstawowa wątpliwość, jaka powstaje, dotyczy zakresu przedmiotowego dekretu. Dekret z 1949 r. stanowił, że na własność Państwa mogły zostać przejęte nieruchomości ziemskie. Nie dawał podstaw do przejęcia innych rodzajów nieruchomości, ani, co należy podkreślić, mienia ruchomego. Jest to podstawowa „cecha” odróżniająca dekret z 1949 r. od dekretu z 1947 r. Na mocy tego ostatniego na własność Państwa nie przechodziły bowiem poszczególne przedmioty majątkowe, lecz całe mienie osób wysiedlonych.

Omawiany dekret z 1949 r. nie definiował pojęcia „nieruchomość ziemska”. W czasie wydania dekretu z 1949 r. obowiązywał dekret z 11 października 1946 r. o prawie rzeczowym¹³. Według art. 3 tegoż dekretu przez nieruchomość należało rozumieć część powierzchni ziemskiej, stanowiącą odrębny przedmiot własności. Jednakże, trzeba zauważyć, że na własność Państwa mogły być przejęte „nieruchomości ziemskie” nie zaś wszystkie „nieruchomości” w rozumieniu dekretu o prawie rzeczowym. Należy więc szukać innego znaczenia użytego zwrotu.

Kategoria nieruchomości ziemskich pojawia się w dekreście o przeprowadzeniu reformy rolnej¹⁴. Niestety, również ten akt prawny nie zawierał definicji tego pojęcia.

¹³ Dz.U. Nr 57, poz. 319 ze zm.

¹⁴ W pierwotnym brzmieniu, dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej przewidywał, że na własność Państwa przechodziły (pod pewnymi warunkami) nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym. Zwrot „o charakterze rolniczym” usunięto z treści tego dekretu w drodze dekretu z 17 stycznia 1945 r. (Dz.U. Nr 3, poz. 9).

Na gruncie dekretu normującego reformę rolną PKWN zarysowały się dwa stanowiska odnoszące się do rozumienia użytego tam pojęcia „nieruchomości ziemskiej”.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 19 września 1990 r.¹⁵, dokonał wykładni przepisu art. 2 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, ograniczając to pojęcie do gruntów przeznaczonych na cele rolne. Trybunał Konstytucyjny odwołał się przy tym niemalże wprost do obowiązującej w dacie powzięcia uchwały definicji „nieruchomości rolnej”, wskazując, że na cele reformy rolnej mogły być przejmowane nieruchomości, które „mogły być wykorzystywane do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej, sadowniczej”. Odwołano się przy tym głównie do argumentów natury celowościowej. Trybunał oparł się na celach dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, które przede wszystkim sprowadzały się do utworzenia nowych lub zwiększenia powierzchni istniejących już gospodarstw chłopskich (rolnych). Ponadto Trybunał nawiązał do samego tytułu dekretu, który wskazuje na rolniczą specyfikę regulacji. Bazując więc na całym tekście dekretu, stwierdził, że na cele reformy rolnej mogły być przejmowane tylko nieruchomości o charakterze rolniczym, nie zaś działki o innym przeznaczeniu, np. budowlane.

Inaczej do przedstawionego zagadnienia podchodzi A. Lichorowicz. Wskazuje on, że w czasie wejścia w życie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej istniała definicja normatywna pojęcia „nieruchomość ziemska”. Podnosi on, iż pojęcie „nieruchomości ziemskiej” do polskiego systemu prawnego wprowadziło rozporządzenie tymczasowe Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r. normujące przenoszenie własności nieruchomości ziemskich¹⁶. Jednak także ten akt nie zawierał definicji tego pojęcia. Definicja „nieruchomości ziemskiej” znalazła się w przepisach wykonawczych Ministra Sprawiedliwości i Głównego Urzędu Ziemskiego z 12 września 1919 r.¹⁷ o stosowaniu rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów, normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich z dnia 1-go września 1919 r. Zgodnie z powyższym aktem, przez nieruchomości

¹⁵ W 3/89 (OTK 1990, nr 1, poz. 26).

¹⁶ Dz.U. Nr 73, poz. 428 ze zm., określane dalej jako „rozporządzenie”.

¹⁷ Monitor Polski Nr 206, dalej określane jako „przepisy wykonawcze”.

ziemskie należało rozumieć nieruchomości poza obrębem miast. Natomiast nieruchomości znajdujące się w posiadaniu drobnych rolników, letniska (działki letniskowe), wille podmiejskie, kolonie robotnicze i urzędnicze itp., nawet jeżeli znajdowały się poza obrębem miast, nie miały charakteru nieruchomości ziemskich¹⁸.

Zdaniem A. Lichorowicza, dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej nawiązuje do powyższej definicji nieruchomości ziemskiej. Autor podnosi, że w sytuacji, gdy w systemie funkcjonuje definicja legalna danego pojęcia, to ustawodawca, chcąc nadać mu w określonym akcie prawnym inne znaczenie, powinien to wskazać wprost w tym akcie. Co więcej, w pierwotnym brzmieniu (tj. przed zmianą dekretu na mocy nowelizacji z dnia 17 stycznia 1945 r.¹⁹) art. 2 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej stanowił, że na własność Państwa przechodzą „nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym”. Pierwotnym celem ustawodawcy było przejęcie tylko pewnych rodzajów gruntów, mieszczących się w szerokiej kategorii nieruchomości ziemskich. Gdyby ustawodawca przez nieruchomości ziemskie uważał od początku tylko nieruchomości rolne, to zwrot „o charakterze rolniczym” byłby niepotrzebny. Zdaniem A. Lichorowicza powyższe argumenty przesadzają o odwołaniu się ustawodawcy do istniejącej definicji nieruchomości ziemskiej²⁰.

W pełni zgadzam się z tezą A. Lichorowicza, że jeżeli istnieje definicja legalna określonego pojęcia, to ustawodawca, wprowadzając je do treści aktu prawnego bez żadnego komentarza, wskazującego na jego odmienną treść, odwołuje się do istniejącej definicji. Jedyna wątpliwość, jaka powstaje w przedmiotowej sytuacji, wynika z faktu, że orzecznictwo międzywojenne stało na stanowisku, iż definicja zawarta w akcie opublikowanym w Monitorze Polskim nie jest powszechnie obowiązująca.

¹⁸ A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s. 1085 i nast.

¹⁹ Dekret z dnia 17 stycznia 1945 r. w sprawie zmiany dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 3, poz. 9), dalej przywoływany jako dekret nowelizujący. Na mocy art. 1 ust. 2 tego dekretu w art. 2 ust. 1 dekretu o reformie rolnej PKWN skreślono zwrot „o charakterze rolniczym”.

²⁰ A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej...*, s. 1088.

Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 2 października 1922 r.²¹ stwierdził, iż przepisy wykonawcze wiążą tylko organy Państwa podległe organom, które je wydały, oraz że nie mogą wprowadzić dla obywateli obciążeń niewprowadzonych przez ustawy. Kwestia ta nie ma jednakże, moim zdaniem, znaczenia, z punktu widzenia przyjętej metody wykładni. Zwłaszcza że omawiana definicja była powszechnie stosowana w okresie międzywojennym²². Brak definicji legalnej w dekrecie o reformie rolnej pozwala twierdzić, że ustawodawca odwołał się do istniejącej i powszechnie stosowanej w praktyce definicji danego pojęcia. Za zasadnością przyjętego powyżej stanowiska przemawiają również inne argumenty. W piśmie okólnym Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 października 1949 r. w sprawie obchodzenia przepisów o przeprowadzaniu reformy rolnej (znak: N.S. 627/48/II Ksw.)²³, skierowanym do prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych oraz do rad notarialnych, minister dokonał wykładni pojęcia „nieruchomości ziemskiej”. Stosownie do punktu III pisma okólnego za nieruchomości ziemskie należało uważać wszystkie grunta niepodlegające przepisom ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli²⁴. Przepisy ustawy regulującej podziały nieruchomości w miastach i osiedlach stosować należało do nieruchomości położonych w granicach administracyjnych miast, w granicach okręgów ochrony sanitarnej uzdrowisk uznanych za mające charakter użyteczności publicznej oraz do terenów przeznaczonych na zespoły mieszkaniowe, place publiczne, parki, place sportowe, itp. Za nieruchomości ziemskie należało więc, zdaniem ministra, uważać wszystkie inne niż powyżej wymienione nieruchomości. Porównując tę definicję z definicją nieruchomości ziemskiej zawartą w przepisach wykonawczych do rozporządzenia, należy zauważyć, że są one tożsame, mimo iż definicja z pisma okólnego wydaje się być bardziej ścisła²⁵. Przepisy

²¹ IC 174/22 (Zb. Orz. SN z 1922 r., poz. 82).

²² Por. A. L i c h o r o w i c z, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej...*, s. 1087.

²³ Pismo okólne zostało w całości zamieszczone w artykule S. B r e y e r a, *Obrót nieruchomościami ziemskimi (nowe zarządzenie Ministra Sprawiedliwości)*, Przegląd Notarialny 1948, nr 11-12, s. 482-483.

²⁴ Dz.U. Nr 35, poz. 240.

²⁵ Por. S. B r e y e r, *Obrót nieruchomościami ziemskimi...*, s. 472.

wykonawcze także wyłączały spod zakresu pojęcia „nieruchomości ziemskiej” nieruchomości o charakterze „użytkowym”, typowo miejskim.

W punkcie I wspomnianego pisma okólnego wskazano, że ma ono na celu rozwiązanie istniejącej sytuacji, w której poprzez zabiegi interpretacyjne dotyczące przepisów o obrocie nieruchomościami obchodzone przepisy o reformie rolnej²⁶. Z powyższego należy wyprowadzić wniosek, że skoro w piśmie okólnym nawiązującym do przeprowadzanej reformy rolnej odwołano się (choć pośrednio) do istniejącej definicji nieruchomości ziemskiej, zawartej w przepisach wykonawczych, to ustawodawca w tamtych latach akceptował i stosował istniejące już pojęcie. Nie wprowadzano nowego, odmiennego rozumienia kategorii „nieruchomości ziemskiej”.

Powyżej przedstawione rozważania są bardzo pomocne dla analizy, będącej przedmiotem niniejszego opracowania.

Zarówno w dekreście PKWN normującym reformę rolną, jak i w omawianym dekreście z 1949 r. dla określenia zakresu przedmiotowego regulacji posłużono się takim samym zwrotem. W żaden sposób nie zróżnicowano jego znaczenia. Należy więc stwierdzić, że muszą być to pojęcia tożsame.

Z uwagi na powyższe argumenty należy więc przyjąć, że na mocy przepisów dekretu z 1949 r. na własność Skarbu Państwa mogły być przejęte nieruchomości ziemskie, rozumiane zgodnie z definicją zawartą w przepisach wykonawczych Ministra Sprawiedliwości i Głównego Urzędu Ziemskiego z 12 września 1919 r. do rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r. normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich.

Tak więc przepisy dekretu z 1949 r. dawały prawo przejęcia przez Państwo własności wszelkich nieruchomości znajdujących się poza

²⁶ Chodziło przede wszystkim o interpretację pojęcia „nieruchomość włościańska (rustykałna)”. Rzeczone pismo ministra nałożyło na notariuszy obowiązek odmowy sporządzenia aktu notarialnego w sytuacji, gdy strony nie przedłożą zezwolenia właściwego organu na przeniesienie własności, ewentualnie zaświadczenia, że nieruchomość jest nieruchomością włościańską i nie podlega przejęciu na cele reformy rolnej. W praktyce doprowadziło to do zahamowania obrotu nieruchomościami. Wspomniane dokumenty wydawano bowiem niezwykle rzadko. Do pojęcia „nieruchomości włościańskiej” powrócę w dalszej części opracowania.

obrębem miast, z wyjątkiem nieruchomości znajdujących się w posiadaniu drobnych rolników, działek letniskowych, willi podmiejskich, kolonii robotniczych, urzędniczych oraz innych podobnych nieruchomości, jeżeli nie pozostawały we władaniu właścicieli.

Definicja zawarta w przepisach wykonawczych była mało precyzyjna. Nie jest jasne, co należy rozumieć pod pojęciem „drobnego rolnika” oraz jak rozumieć użyty w przepisach wykonawczych zwrot „(...) kolonie robotnicze, urzędnicze **i t. p.** (podkreślenie moje – Ł.B.)”.

Określenie podstawowego kryterium wyróżnienia nieruchomości jako „ziemskiej” nie nastęrcza trudności. Łatwo jest bowiem określić, czy grunt leży na obszarze administracyjnym miasta, czy też nie.

Jak już wskazano, niektóre kategorie nieruchomości, mimo że położone były poza miastami, zostały wyłączone z zakresu pojęcia „nieruchomości ziemskich”. Wskazane jest, iż za nieruchomości ziemskie nie uważa się letnisk, willi podmiejskich, kolonii robotniczych i podmiejskich. Podkreślenia wymaga, że było to wyliczenie tylko przykładowe. Podstawowy problem sprowadza się więc do ustalenia, jaki jest skutek tego przykładowego wyliczenia. Innymi słowy, jakie kategorie nieruchomości nieruchomościami ziemskimi nie były.

Odpowiedzi na zadane pytanie nie dostarcza treść przepisów wykonawczych. Należy więc odwołać się do wykładni funkcjonalnej oraz systemowej.

W doktrynie pojęciu „nieruchomości ziemskiej” przeciwstawiało się pojęcie „nieruchomości miejskiej”. Z. Ludkiewicz zdawał się twierdzić, że w kategorii nieruchomości ziemskich nie mieściły się te nieruchomości położone poza obrębem miast, które nie miały charakteru wiejskiego²⁷. Część doktryny skłaniała się wręcz ku twierdzeniu, że za nieruchomości ziemskie należało uważać wyłącznie nieruchomości o charakterze rolnym²⁸.

²⁷ Z. Ludkiewicz, *Podręcznik polityki agrarnej*, t. I, Warszawa 1932, s. 333. Podobnie na gruncie dekretu o reformie rolnej W. Pa w l a k, *Prawo rolne PRL*, Warszawa-Poznań 1981, s. 45. W tym kierunku także M. K i e r e k, M. S z e w c z y k, H. W y s z y ń s k i, *Polityka rolna i prawo rolne*, Lublin 1979, s. 46.

²⁸ Por. J. S. P i ą t o w s k i, *Problematyka prawna obrotu gruntami chłopskimi*, Warszawa 1961, s. 30 oraz S. B r e y e r, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1971, s. 337. Odmienne A. L i c h o r o w i c z, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej...*, s. 1088.

Moim zdaniem, z zawartego w przepisach wykonawczych przykładowego wyliczenia nieruchomości, które, choć położone poza miastami, nie stanowiły nieruchomości ziemskich, należy wyprowadzić wniosek, że z tej kategorii nieruchomości wyłączone zostały nieruchomości mające charakter typowo miejski lub przemysłowy²⁹.

Przepisy wykonawcze, wskazując nieruchomości niebędące nieruchomościami ziemskimi, wymieniają grunty o zabudowie lub przeznaczeniu służącym mieszkańcom miast, nie zaś wsi. Należy tu pamiętać, że obecnie granica pomiędzy charakterem wsi i miasta uległa w dużym stopniu zatarciu. W okresie obowiązywania rozporządzenia była ona jednakże znaczna. Zupełnie inna była specyfika zabudowy i przeznaczenia gruntów na wsi i w miastach. Wskazane rozróżnienie można więc wprowadzić, gdyż w tamtym okresie charakter, zabudowa gruntów na wsi i w mieście znacznie się różniła. W tamtych czasach obszary położone poza miastami były niemal całkowicie wykorzystywane rolniczo.

Za nieruchomości ziemskie należało więc, w mojej opinii, uważać grunty, które przez swą specyfikę lub przeznaczenie miały charakter typowo „wiejski”. Za nieruchomości o charakterze typowo wiejskim z kolei należało uważać, moim zdaniem, nie tylko nieruchomości rolne (mogące być wykorzystywane do działalności wytwórczej w rolnictwie) lecz grunty, które miały szeroko rozumiany związek z produkcją rolną lub leśną. Wynika to z faktu, że w czasach obowiązywania rozporządzenia i przepisów wykonawczych wieś niejako była „podporządkowana” produkcji rolnej lub leśnej.

Za przyjęciem takiego poglądu przemawia wiele argumentów. Głównym celem rozporządzenia oraz jego przepisów wykonawczych było zapobiegnięcie obrotowi większymi nieruchomościami, mającemu na celu obejście zapowiadanej reformy rolnej³⁰. Zasadne wydaje się więc również sięgnięcie do innych aktów prawnych, w których to pojęcie funkcjonowało.

Można argumentować, że za poparciem twierdzenia, iż przez nieruchomości ziemskie należy rozumieć nieruchomości „związane” z produkcją rolną, przemawiają przepisy Konstytucji marcowej z dnia 17 marca

²⁹ J. G ó r s k i, *O zmianę przepisów o obrocie nieruchomościami*, Ruch Prawniczy i Ekonomiczny 1934, nr 1, s. 34. Także Z. L u d k i e w i c z, *Podręcznik polityki...*, s. 333.

³⁰ A. L i c h o r o w i c z, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej...*, s. 1087.

1921 r.³¹ Artykuł 99 Konstytucji stanowił, że ustawy regulujące obrót ziemią muszą uwzględniać, by ustrój rolny Polski opierał się na prywatnych gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości. W doktrynie międzywojennej podnoszono, że przepis ten odwołuje się przede wszystkim do nieruchomości rolnych³². Tak więc przepisy rozporządzenia ograniczające obrót gruntami dotyczyły obrotu nieruchomościami wykorzystywanymi na cele rolnicze.

Co więcej, należy pamiętać, że rozporządzenie miało regulować obrót większymi nieruchomościami w celu uniemożliwienia obchodzenia przepisów zapowiadanej reformy rolnej. W zamiarze ustawodawcy więc powinno było dotyczyć nieruchomości, które miały stanowić przedmiot reformy rolnej.

Można więc przyjąć, że pojęcie „nieruchomości ziemskiej” należy wyklądać w zestawieniu z przepisami normującymi reformę rolną. Jak już wspomniano, wobec faktu, że wykładnia literalna zwrotu „nieruchomość ziemska” nie daje zadowalających rezultatów, należy interpretować użyte w akcie prawnym pojęcia poprzez odwołanie się do roli aktu prawnego w systemie prawa i zamiaru ustawodawcy. Skoro rozporządzenie w sposób wyraźny nawiązywało do reformy rolnej, to można stwierdzić, że użyte tam pojęcie „nieruchomość ziemska” musi odpowiadać pojęciu nieruchomości, które podlegały działaniu reformy rolnej.

Reforma rolna, której przeprowadzenie miało być „zabezpieczone” przez rozporządzenie, została wprowadzona na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej³³.

Ustawa z 1920 r. stanowiła, że reforma rolna dotyczy przede wszystkim „majątków ziemskich” o określonej w tych przepisach powierzchni³⁴. Przez majątek ziemski należy z kolei rozumieć zbiór rzeczy (*universitas rerum*) połączonych wspólnym celem gospodarczym, którym była produkcja rolna³⁵. Tak więc parcelacji na podstawie r.r.20 podlegały nieruchomości wchodzące w skład majątków ziemskich. Nieruchomość zaś

³¹ Dz.U. Nr 44, poz. 267, zwana dalej Konstytucją.

³² Por. J. G ó r s k i, *O zmianę przepisów...*, s. 30.

³³ Dz.U. Nr 70, poz. 462, dalej określana jako „r.r.20”.

³⁴ Podkreślić należy, że jednocześnie przepisy r.r.20 odwoływały się także do kategorii „nieruchomości ziemskich”.

³⁵ Tak A. L i c h o r o w i c z, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej...*, s. 1093.

wchodziła w skład majątku ziemskiego (była nieruchomością ziemską), gdy stanowiła element zespołu składników nakierowanych na produkcję rolną lub leśną. Tak więc na gruncie r.r.20 za nieruchomości ziemskie należało uważać nieruchomości mające szeroko rozumiany związek z prowadzoną działalnością rolną lub leśną (niekoniecznie musiały być to grunty rolnicze *sensu stricto*, wykorzystywane do produkcji wytwórczej).

Moim zdaniem, skoro przepisy rozporządzenia pełniły „służebną” rolę w stosunku do przepisów o reformie rolnej, to pojęcie „nieruchomości ziemskiej” użyte w rozporządzeniu należy interpretować przez pryzmat tych właśnie przepisów. Jeżeli r.r.20 dotyczyła nieruchomości związanych z produkcją rolną czy też leśną, to w przepisach wykonawczych do rozporządzenia także o taką kategorię nieruchomości chodzi.

Podsumowując, nieruchomościami ziemskimi nie były wyłącznie te nieruchomości, które mogą być wykorzystywane do działalności wytwórczej w rolnictwie. W mojej opinii nieruchomościami ziemskimi były te nieruchomości, które pozostawały w szeroko rozumianym związku z prowadzoną działalnością rolniczą lub leśną. Tytułem przykładu, jeżeli na działce znajdował się tartak, browar lub budynek stanowiący miejsce zamieszkania rolnika czy służby folwarcznej, to taka nieruchomość była „nieruchomością ziemską”. Pozostawała bowiem w związku *sensu largo* z działalnością rolniczą (miała charakter „wiejski”)³⁶.

³⁶ Należy wskazać, że *prima facie* może się wydawać, iż przedstawiona przez mnie wykładnia odpowiada wykładni Trybunału Konstytucyjnego, przyjętej w uchwale z dnia 19 września 1990 r. Nie byłoby to jednakże założenie prawidłowe. Grunty będące w związku z produkcją rolną lub leśną nie są kategorią tożsamą z gruntami mogącymi służyć działalności wytwórczej w rolnictwie. Trybunał Konstytucyjny poszedł w przytaczanej uchwale za daleko. Pojęcie nieruchomości ziemskiej przyjęte w przepisach rozporządzenia było szersze od przyjętego przez Trybunał. Trybunał Konstytucyjny zdefiniował pojęcie „nieruchomość ziemską” tylko na potrzeby dekretu o reformie rolnej, w oderwaniu od definicji z przepisów wykonawczych. Trybunałowi Konstytucyjnemu umknął fakt, że ustawodawca posługiwał się tym pojęciem w wielu aktach prawnych. W związku z brakiem w dekreście PKWN o reformie rolnej definicji legalnej tego pojęcia nie można go interpretować w oderwaniu od treści innych aktów, w którym się do niego odwołano. Definiowanie pojęcia powszechnie używanego w wielu aktach prawnych na podstawie przepisów jednego z nich jest, w moim odczuciu, błędne. Nie pozwala bowiem na stworzenie jednolitej definicji, którą można stosować powszechnie. O ile bowiem można argumentować, że dekret o reformie rolnej dotyczył tylko nieruchomości o charakterze rolnym (o czym niżej), to nie jest uprawniony wniosek, że samo pojęcie „nieruchomości ziemskiej” ograniczało się tylko do takiej kategorii gruntów.

Z kategorii nieruchomości ziemskich wyłączone zostały, oprócz opisanych powyżej, także grunty znajdujące się w posiadaniu drobnych rolników. Z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania ma to kapitalne znaczenie. Terytorium działania dekretu z 1949 r. cechowało ubóstwo mieszkającej tam ludności. Większość tych osób w potocznym odczuciu mogło zostać uznane za drobnych rolników. Dokładne określenie cech, którym musiał odpowiadać rolnik, by móc być uznanym za „drobnego”, jest więc niezbędne dla określenia, które konkretne grunty mogły zostać przejęte przez Państwo.

Pewną wskazówką mogą być inne akty prawne i orzecznictwo okresu międzywojennego, w których ustawodawca odwoływał się do pojęcia „drobnej” działalności rolniczej. Zwrot „nieruchomości znajdujących się w posiadaniu drobnych rolników” pojawił się w orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczącym wykładni pojęcia „nieruchomość włościąńska”³⁷. W okresie międzywojennym Sąd Najwyższy zrównał pojęcie „nieruchomości włościąńskich” z „nieruchomościami znajdującymi się w posiadaniu drobnych rolników”. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 października 1926 r.³⁸ stwierdził, że od wymogu uzyskania zezwolenia zwolnione są nieruchomości włościąńskie, czyli **znajdujące się w posiadaniu drobnych rolników** (podkreślenie moje – Ł.B.). Stosownie do art. 27 ustawy o wykonaniu reformy rolnej z 1920 r. za nieruchomości takie należało uważać grunty o powierzchni do 23 ha³⁹. Jest to pogląd, który należy uznać za utrwalony w orzecznictwie. W orzeczeniu z dnia 2/16 września 1931 r.⁴⁰ Sąd Najwyższy podzielił wskazany wyżej pogląd, z tym że uznał,

³⁷ Stosownie do rozporządzenia Rady Ministrów z 1 września 1919 r., umowy mające na celu przeniesienie własności nieruchomości ziemskiej wymagały dla swej ważności uprzedniego zezwolenia urzędu ziemskiego. Artykuł 2 rozporządzenia stanowił, że zezwolenia nie wymagają przypadki, w których przedmiotem umowy była nieruchomość włościąńska (rustykalna). Pojęcie to było różnorodnie interpretowane w zależności od zaboru, na którego terytorium leżał dany grunt.

³⁸ SNIC 1009/25 (Zb. Orz. SN z 1926 r., poz. 147).

³⁹ Należy tu podkreślić, że przepisy normujące reformę rolną z 1920 r. stanowiły, iż nowo utworzone gospodarstwo co do zasady nie mogło przekraczać 15 ha. Norma wynosząca 23 ha znajdowała zastosowanie do gospodarstw już istniejących i powiększanych na mocy tych przepisów.

⁴⁰ SNIC 1420/31. (Zb. Orz. SN z 1931 r., poz. 162).

iz na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej⁴¹, za gospodarstwa włościańskie (znajdujące się w posiadaniu drobnych rolników) należy uznać gospodarstwa o powierzchni gruntów do 20 ha (art. 50 ustawy o wykonaniu reformy rolnej)⁴².

Pomijając zastrzeżenia, jakie budzi teza Sądu Najwyższego, należy zauważyć, że na podstawie przedwojennego orzecznictwa można ustalić, jakie nieruchomości uznawano za „nieruchomości, znajdujące się w posiadaniu drobnych rolników”. Były to nieruchomości nieprzekraczające norm obszarowych ustalonych dla gospodarstw utworzonych na podstawie przepisów normujących międzywojenne reformy rolne.

Takie zapatrywanie znajduje także potwierdzenie w obowiązujących wtedy aktach prawnych, mających na celu ochronę dzierżawców. Na podstawie przepisów ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. w przedmiocie ochrony drobnych dzierżawców rolnych, a w szczególności zmiany niektórych przepisów ustawy z dnia 2 lipca 1920 r. (Dz.U. RP No 56, poz. 346) oraz ustawy z dnia 18 marca 1920 r. (Dz.U. RP No 28, poz. 165)⁴³ objęto ochroną stosunki dzierżawne, których przedmiotem były grunty o powierzchni do 5 ha. Dzierżawców takich gruntów należało więc uważać za „drobnych dzierżawców”. Ustawa ta jednakże obejmowała swym zakresem także grunty, które zostały oddane w posiadanie **drobnym** rolnikom (podkreślenie moje – Ł.B.) przez urzędy ziemskie, bez względu na ich obszar. Ustawa nie zawierała wprawdzie wprost definicji, kogo należy uważać za „drobnego rolnika”, jednakże wydaje się, że przepis ten stanowi nawiązanie właśnie do reformy rolnej i opisanego tam trybu przejmowania nieruchomości. Gospodarstwo przekazane rolnikowi na

⁴¹ Dz.U. z 1926 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.

⁴² Na marginesie chciałbym wskazać, że, moim zdaniem, we wskazanych orzeczeniach Sąd Najwyższy błędnie uotożsamił „nieruchomość włościańska” z „nieruchomością znajdującą się w posiadaniu drobnych rolników”. Takiego wniosku nie sposób wyprowadzić z treści art. 2 rozporządzenia, który stanowił, że przeniesienie własności nieruchomości włościańskiej nie wymaga zezwolenia. Przepis ten przesądza, moim zdaniem, iż nieruchomości włościańskie były nieruchomościami ziemskimi. Zezwolenie nie było wymagane na skutek wyraźnego przepisu rozporządzenia. Teza Sądu Najwyższego prowadzi do wniosku, że nieruchomość włościańska nie jest nieruchomością ziemską, a tym samym wyłączenie z art. 2 rozporządzenia nie byłoby potrzebne.

⁴³ Dz.U. z 1924 r. Nr 75, poz. 741.

mocy przepisów normujących przeprowadzane reformy rolne nie mogło przekraczać określonych norm obszarowych (23 ha według ustawy z 1920 r. oraz 20 ha według ustawy z 1925 r.).

Opisane powyżej rozumienie pojęcia drobnego rolnika musiało ulec weryfikacji w związku ze zmianą struktury agrarnej Polski na skutek zmian politycznych po drugiej wojnie światowej. Chodzi tu zwłaszcza o przeprowadzoną reformę rolną PKWN.

Sąd Najwyższy w orzeczeniach z 1 lutego 1949 r.⁴⁴ oraz z dnia 22 kwietnia 1950 r.⁴⁵ stwierdził, że za nieruchomości włościańskie należy uważać grunty o powierzchni niewielkiej, nieprzekraczające norm obszarowych przewidzianych w dekreście PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej, tj. 5 ha powierzchni. Sąd Najwyższy stwierdził także, że przy ocenie, czy grunt ma charakter włościański, należy wziąć pod uwagę także przynależność klasową właściciela. Za „włościan” natomiast uważano chłopów⁴⁶.

Reasumując, z przedstawionego orzecznictwa można wywieść wnioski, że za nieruchomości znajdujące się w posiadaniu drobnych rolników uważało się nieruchomości o powierzchni ustalonej według norm obszarowych określonych przez przepisy normujące przeprowadzane w latach 1920-1944 reformy rolne. Można więc postawić tezę, że w okresie obowiązywania omawianego dekretu z 1949 r. za nieruchomości znajdujące się w posiadaniu drobnych rolników należy uznawać nieruchomości o powierzchni niewielkiej, w każdym wypadku nieprzekraczającej 5 ha. Taka wykładnia jest także zgodna z celami rozporządzenia z 1919 r. i jego przepisów wykonawczych. Celem tej regulacji była bowiem kontrola nad obrotem większymi nieruchomościami, nie zaś nad drobną własnością chłopską.

⁴⁴ C 1088/48 (Zb. Orz. SN z 1949 r., z. II-III, poz. 69).

⁴⁵ Wa.C. 376/49 (Zb. Orz. SN z 1951 r., z. I, poz. 7).

⁴⁶ Wskazane orzeczenia budzą kontrowersje o tyle, że zakładając, iż nieruchomości włościańska jest nieruchomością ziemską, niemożliwym staje się wyodrębnienie „nieruchomości, znajdujących się w posiadaniu drobnych rolników”. Wynika to z tego, że jeżeli grunt o powierzchni do 5 ha jest nieruchomością włościańską, a więc ziemską, to nie można wyodrębnić gruntu o powierzchni pozwalającej na uznanie, że nieruchomością ziemską nie jest (gdyż znajduje się w posiadaniu drobnego rolnika).

Powyższe uwagi miały na celu „usunięcie” za pomocą stosownych metod wykładni niedociągnięć definicji pojęcia „nieruchomość ziemska”. W celu rzetelnej analizy zakresu przedmiotowego dekretu z 1949 r. należy rozważyć stosunek tego dekretu do przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz dekretu z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa⁴⁷.

Należy wskazać, że na mocy dekretu z 1949 r. mogły być przejęte tylko nieruchomości niepodpadające pod przepisy dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej (nieruchomości, które nie zostały znacjonalizowane w trybie tego dekretu). Wynika to z faktu, że zarówno dekret o reformie rolnej, jak i dekret z 1949 r. odwoływał się do tej samej kategorii nieruchomości – nieruchomości ziemskich. Uważam, że na gruncie obu dekretów należy rozumieć ten zwrot podobnie. Użyte w obu dekretach pojęcie „nieruchomość ziemska” należy więc rozumieć tak, jak definiują to pojęcie wspomniane już przepisy wykonawcze do rozporządzenia z 1 września 1919 r. Z uwagi jednakże na treść przepisów obu dekretów, ich zakresy przedmiotowe nie były tożsame.

Dekret z 1949 r. dawał Państwu prawo przejęcia wszelkich nieruchomości ziemskich, podczas gdy na mocy dekretu o reformie rolnej na własność Państwa przeszły tylko nieruchomości stanowiące pewną kategorię nieruchomości ziemskich, a mianowicie „nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym”. Innymi słowy, dekret z 1949 r. dawał podstawy do przejęcia wszelkich nieruchomości pozostających w szeroko rozumianym związku z działalnością rolniczą lub gospodarką leśną (nieruchomości o charakterze wiejskim), podczas gdy na mocy dekretu o reformie rolnej na własność Państwa przeszły tylko nieruchomości mogące być wykorzystywane do produkcji wytwórczej w rolnictwie *sensu stricto*. Zakres przedmiotowy dekretu z 1949 r. był więc szerszy od zakresu przedmiotowego dekretu o reformie rolnej.

Jak już wspominałem, dekret o reformie rolnej uległ zmianie na mocy dekretu nowelizującego z 1945 r. Skreślono zwrot „o charakterze rolniczym”. W związku z tym powstaje pytanie, czy zakres przedmiotowy dekretu o reformie rolnej nie został „rozszerzony” na wszelkie rodzaje nieruchomości ziemskich.

⁴⁷ Dz.U. Nr 15, poz. 82 ze zm. Dalej określane jako „dekret o lasach”.

Moim zdaniem, można twierdzić, że pomimo zmiany dekretu o reformie rolnej jego zakres przedmiotowy ograniczał się tylko do nieruchomości rolnych rozumianych jako nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie.

Stosownie do przepisów dekretu o reformie rolnej (w pierwotnym brzmieniu), z dniem jego wejścia w życie przeszły na własność Państwa tylko nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym. Na mocy dekretu nowelizującego w art. 2 ust. 1 dekretu o reformie rolnej skreślono zwrot „o charakterze rolniczym”. Jednakże, w moim odczuciu, skuteczność przejęcia przez Państwo nieruchomości o charakterze nierolniczym na podstawie zmienionych w 1945 r. przepisów dekretu o reformie rolnej budzi poważne wątpliwości.

Dekret o reformie rolnej był aktem prawnym „jednorazowym”. Wskazane w art. 2 nieruchomości ziemskie o powierzchni przekraczającej co do zasady 100 ha powierzchni ogólnej albo 50 ha użytków rolnych przeszły na własność Państwa z mocy prawa w dniu wejścia dekretu w życie (tj. 13 września 1944 r.). Dekret nie dawał podstaw do przejmowania nieruchomości w przyszłości⁴⁸. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 16 kwietnia 1996 r.⁴⁹ wskazuje, że skutki prawnorzeczowe dekretu o reformie rolnej zostały jednorazowo „skonsumowane” w dniu 13 września 1944 r.

Z powyższego wynika wniosek, że zmiana dekretu o reformie rolnej w 1945 r. nie mogła wywrzeć skutków prawnych w postaci przejścia na własność Państwa w dniu 13 września 1944 r. także innych nieruchomości niż wskazanych w dekrecie w jego brzmieniu z tej daty. Dekret nowelizujący nie nadawał swym przepisom mocy wstecznej. Nie wolno więc zakładać, że można było (bez wyraźnego przepisu) rozszerzyć skutki prawnorzeczowe dekretu o reformie rolnej w przeszłości. Dekret ten w tamtym czasie niejako „skończył już swoją rolę”. Zasadne więc jest postawienie tezy, że nowelizacja dekretu o reformie rolnej w żaden sposób nie zmieniła jego zakresu przedmiotowego. Jeżeli dekret nowelizujący był

⁴⁸ Por. F. Longchamp, *Prawo agrarne*, Warszawa 1946, s. 48; W. Pawlak, *Z zagadnień prawnych reformy rolnej w Polsce Ludowej*, Ruch Prawniczy i Ekonomiczny 1958, z. 2, s. 74.

⁴⁹ W 15/95 (OTK z 1996 r., nr 2, poz. 13).

oczywiście wadliwy, nie można tego faktu pomijać i „za wszelką cenę” honorować jego postanowień.

Można także argumentować, że przejęte w trybie reformy rolnej mogły być tylko takie nieruchomości, które mogły służyć realizacji celów wskazanych w art. 1 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Przepis art. 2 dekretu nie funkcjonował bowiem w „próżni”. Zdaniem autora niniejszego opracowania przepisy dekretu należy interpretować zgodnie z jego celami. Wynika to z zasad prawidłowej wykładni. Skoro cele reformy rolnej polegały na tworzeniu lub powiększaniu gospodarstw rolnych, to można twierdzić, że na jego podstawie Państwo (by te cele zrealizować) mogło przejąć tylko te nieruchomości ziemskie, które się do tego nadały.

Reasumując, dekret o reformie rolnej dotyczył tylko pewnych kategorii nieruchomości ziemskich (definiowanych zgodnie z przepisami wykonawczymi do rozporządzenia), a mianowicie nieruchomości ziemskich o charakterze *stricto* rolniczym, w odróżnieniu od dekretu z 1949 roku, który swym zakresem przedmiotowym obejmował wszelkie nieruchomości ziemskie (nie tylko o charakterze rolnym)⁵⁰.

Należy również rozważyć kwestię, czy dekret z 1949 r. swym zakresem obejmował także nieruchomości o charakterze leśnym. Na gruncie nauki o reformie rolnej zarysował się spór, czy na mocy dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej na własność Skarbu Państwa przeszły także grunty leśne spełniające określone w tym dekrete kryteria powierzchni. Wynikał on z tego, że problematyce własności lasów został poświęcony odrębny akt prawny. Na mocy dekretu z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa, Państwo nabyło z mocy prawa własność lasów i gruntów leśnych należących do osób fizycznych i prawnych, jeżeli ich obszar przekraczał 25 ha. Na własność Państwa przeszły także nieruchomości i rzeczy ruchome położone „na terenie obiektu leśnego”. Skoro więc odrębny akt prawny dotyczył

⁵⁰ Dekret o reformie rolnej stanowił więc podstawę nacjonalizacji wyłącznie nieruchomości rolnych, ale nie ze względu na znaczenie pojęcia „nieruchomość ziemska” (jak to stwierdził Trybunał Konstytucyjny w przytoczanej już uchwale z 19 września 1990 r.), lecz ze względu na ograniczenia zakresu przedmiotowego reformy rolnej, wskazane w art. 2 dekretu ją normującego.

lasów, to można przyjąć, że dekret o reformie rolnej nie dawał podstaw do przejęcia przez Państwo takich nieruchomości. Na takim stanowisku stanął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 sierpnia 1999 r.⁵¹ Wskazano, że przejęcie na własność Skarbu Państwa lasów i gruntów leśnych regulował odrębny od dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej akt nacjonalizacyjny. Orzekanie więc o wyłączeniu lasów spod działania dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej w oparciu o przepisy wykonawcze tego dekretu⁵² było niedopuszczalne. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego przepisy dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej nie miały więc zastosowania do nieruchomości leśnych⁵³.

Pogląd ten należy uznać za zasadny. Dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej nie obejmował gruntów leśnych. Dekret ten dotyczył tylko nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym. Grunty pokryte lasami nie mają takiego charakteru. Lasy przeszły na własność Państwa dopiero na gruncie dekretu o lasach.

Skoro dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej nie obejmował lasów, to można twierdzić, że zakres przedmiotowy opisywanego dekretu z 1949 r. także gruntów leśnych nie obejmował. W obu aktach odwołano się przeciw do tej samej kategorii nieruchomości – nieruchomości ziemskiej. Dekret o lasach natomiast „używa” wprost pojęć „lasy i grunty leśne”. Można więc argumentować, że wprowadza on nową kategorię nieruchomości, odrębną od nieruchomości ziemskich.

Jednakże, moim zdaniem, nie byłby to pogląd zasadny. Należy mieć na uwadze fakt, że zakres pojęcia „nieruchomość ziemska” był bardzo szeroki; obejmował on także lasy. Na gruncie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej uzasadnione jest twierdzenie, że lasy nie podlegały tym

⁵¹ IV SA 138/98 (LEX nr 48627).

⁵² Chodzi o rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 10, poz. 51 ze zm.).

⁵³ Na odmiennym stanowisku stał W. Pawlak, który twierdził, że w zakresie pojęcia nieruchomości ziemskiej, użytego w dekreście o reformie rolnej, wchodziły także lasy i grunty leśne. Uregulowanie tej kwestii w odrębnym akcie prawnym wynikało tylko z faktu, że ustawodawca zdecydował się również przejąć własność nieruchomości leśnych o powierzchni, która wyłączała te grunty spod działania przepisów o reformie rolnej (W. P a w l a k, *Prawo rolne PRL*, Warszawa-Poznań 1981, s. 46).

przepisom. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że dekret o reformie rolnej dotyczył tylko pewnej kategorii nieruchomości ziemskich, a mianowicie tych o charakterze rolniczym. Jak już wskazywałem, nie należą do nich grunty leśne. Natomiast przepisy analizowanego dekretu z 1949 r. w żaden sposób nie ograniczały „typów” gruntów mieszczących się w kategorii nieruchomości ziemskiej. Argumenty więc, które są zasadne na gruncie przepisów o reformie rolnej, w przypadku dekretu z 1949 r. zawodzą.

Należy wskazać, że okoliczność, iż w dekreście o lasach ustawodawca odwołał się do pojęcia „lasów i gruntów leśnych”, nie oznacza, że są to odrębne kategorie nieruchomości w stosunku do nieruchomości ziemskich. Wydanie osobnego aktu prawnego, na mocy którego Państwo przejęło lasy, i posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „lasy i grunty leśne” oznacza, że dekret o lasach dotyczyć miał tylko pewnej „podgrupy” nieruchomości ziemskich. Pojęcia „nieruchomości ziemskiej” i „lasów i gruntów leśnych” nie są bowiem w stosunku rozłącznym, lecz w stosunku nadrzędności. Zasadnym wydaje się więc przyjęcie, że dekret z 1949 r. dawał podstawy także do przejęcia przez Państwo nieruchomości leśnych⁵⁴. Oczywiście, na rzecz Skarbu Państwa mogły być przejęte tylko grunty leśne, których własności Państwo nie nabyło na podstawie dekretu o lasach. W pewnym uproszczeniu można wskazać, że chodzi tu o lasy o powierzchni poniżej 25 ha.

Dokładne określenie zakresu przedmiotowego dekretu z 1949 r. umożliwia przejście do kolejnego etapu analizy mechanizmu przejmowania nieruchomości przez Państwo na podstawie omawianych przepisów. Stosownie do art. 1 dekretu z 1949 r. na własność Państwa mogły być przejęte nieruchomości ziemskie położone na terenie pogranicza, jeżeli nie pozostawały w faktycznym władaniu właścicieli. Zróżnicowano przy tym przesłanki powstania kompetencji Państwa do przejęcia własności gruntu od tego, czy rzecz znajdowała się w użytkowaniu, dzierżawie czy zarządzie osób trzecich. Jeżeli rzecz była oddana innym osobom do korzystania na podstawie określonego stosunku prawnego, przesłanką możli-

⁵⁴ Przyjęcie takiego poglądu wynika też pośrednio z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 1998 r., IV SA 1494/97 (LEX 45913). Do tego wyroku powróć jeszcze w toku dalszych wywodów.

wości nabycia własności nie była okoliczność, czy właściciel faktycznie władał gruntem, lecz czy zamieszkiwał na miejscu⁵⁵.

Należy zauważyć, że dekret z 1949 r. nie ustanawiał jako przesłanki przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa braku posiadania nieruchomości, lecz przesłanką tą był brak faktycznego władania gruntem przez jej właściciela.

W dniu wejścia dekretu z 1949 r. w życie obowiązywał już dekret o prawie rzeczowym z 1946 r. Dekret ten definiował pojęcie posiadania. Artykuł 296 § 1 dekretu o prawie rzeczowym stanowił, że kto rzeczą faktycznie włada jak właściciel, jest jej posiadaczem. Analizę przesłanki faktycznego władania nieruchomością przez właściciela należy rozpocząć od przybliżenia pojęcia „posiadania”, jako że jednym z „elementów składowych” tejże instytucji jest właśnie faktyczne władanie rzeczą.

Na gruncie dekretu o prawie rzeczowym przyjmowało się, podobnie jak dzisiaj, że do przyjęcia istnienia posiadania konieczne było zaistnienie faktycznego władania rzeczą oraz woli władania⁵⁶. W literaturze przedmiotu wskazywano, że ocena, czy istnieje wola władania (czy też nie) zależna jest od opinii otoczenia co do faktu, czy osoba władająca rzeczą włada nią dla siebie⁵⁷. Tak więc posiadacz musiał dawać na zewnątrz wyraz swej woli władania rzeczą. A. Stelmachowski wskazywał tu na konieczność tzw. „jawności posiadania”⁵⁸.

Uzależnienie powstania uprawnienia Państwa do przejęcia nieruchomości od okoliczności, czy właściciel faktycznie włada gruntem, nie zaś,

⁵⁵ Należy tu podkreślić, że dekret o prawie rzeczowym nie wyróżniał posiadania zależnego. Artykuł 296 § 2 dekretu o prawie rzeczowym stanowił, że kto rzeczą faktycznie włada w zakresie odpowiadającym treści użytkowania, służebności, zastawu, prawa najmu lub dzierżawy albo innego prawa, z którym łączy się władza nad rzeczą, jest posiadaczem prawa, którego treści jego władza faktyczna odpowiada. Tak więc osoby, dzisiaj określane mianem „posiadaczy zależnych”, na gruncie przytoczanych przepisów były posiadaczami prawa, nie zaś rzeczy.

⁵⁶ Por. orzeczenie Sądu Najwyższego z 26 czerwca – 17 lipca 1952 r., C. 891/52 (Państwo i Prawo 1953, nr 2, poz. 296) oraz orzeczenie z dnia 14 kwietnia 1961 r., CR 961/60 (Nowe Prawo 1962, nr 12, poz. 1688).

⁵⁷ Por. W. C z a c h ó r s k i, *Pojęcie i treść posiadania według obowiązującego prawa rzeczowego*, Nowe Prawo 1957, nr 5, s. 40.

⁵⁸ A. S t e l m a c h o w s k i, *Istota i funkcja posiadania*, Warszawa 1958, s. 85.

czy go posiada, ma kolosalne znaczenie. Faktyczne władanie jest bowiem pojęciem szerszym niż posiadanie. Należy wskazać, że faktyczne władanie rzeczą przez właściciela z reguły pociąga za sobą istnienie posiadania. Nie jest tak jednak zawsze. Faktyczne władanie i posiadanie nie są synonimami. Każde posiadanie pociąga za sobą faktyczne władanie, nie każde zaś faktyczne władanie pociąga za sobą posiadanie. Do przyjęcia posiadania konieczne było bowiem zaistnienie obok faktycznego władania także woli władania.

Na gruncie dekretu 1949 r. wola władania nie była konieczną przesłanką zachowania przez właściciela prawa własności nieruchomości. By zachować prawo własności, właściciel nie musiał więc ujawniać woli władania czy też wykonywać swego władztwa nad rzeczą w sposób jawny. Nie musiał manifestować swego władztwa otoczeniu. Skarb Państwa nie mógł przejąć nieruchomości już w sytuacji, gdy istniało samo władztwo nad rzeczą. Skutkiem powyższego, organ administracji publicznej, badając, czy nieruchomość może być przejęta na podstawie dekretu z 1949 r., nie badał, czy znajduje się ona w posiadaniu właściciela. Organ badał tylko, czy ma miejsce okoliczność faktycznego władania nieruchomością oraz czy „władający” jest właścicielem. W sytuacji, gdy osoba faktycznie władająca nieruchomością nie była jej właścicielem (niezależnie czy władała rzeczą bezprawnie, czy jako dzierżyciel), prawo własności gruntu mogło być przejęte przez Państwo.

Należy więc wskazać, że przesłanka przejęcia nieruchomości przez Państwo, oparta na fakcie, że istniało faktyczne władanie, stawiała właścicieli w korzystniejszej sytuacji niż gdyby prawo Państwa do przejęcia gruntu uzależniono od posiadania nieruchomości. Uprawnienie Państwa do przejęcia własności gruntu nie powstawało bowiem w sytuacji, gdy właściciel „tylko” faktycznie władał nieruchomością. Nie musiał ujawniać woli władania.

Niezmiernie natomiast ważnym pytaniem, jakie powstaje na gruncie omawianego aktu prawnego, jest kwestia, jak należy rozumieć zjawisko „faktycznego władania” nieruchomością.

Naczelny Sąd Administracyjny w przytaczanym już wyroku z dnia 7 sierpnia 1998 r.⁵⁹, wydanym na gruncie dekretu z 1949 r., wskazał, że

⁵⁹ IV SA 1494/97 (LEX 45913).

w przeciwieństwie do władania gruntem rolnym, władanie nieruchomością leśną może się wyrażać sporadycznymi, a nie ciągłymi przedsięwzięciami i może się odbywać w pewnym stopniu „na odległość”. Z orzeczenia tego wynika, że Sąd ujmuje „faktyczne władanie” jako gospodarowanie na gruncie. Stan uniemożliwiający Państwu przejęcie nieruchomości musiał więc polegać na bieżącym korzystaniu z rzeczy. W przypadku gruntu rolnego musiały być to zabiegi stałe, właściciel zaś musiał mieszkać w pobliżu gruntu. Zasady gospodarki leśnej zaś umożliwiają okresowe podejmowanie działań na nieruchomościach porośniętych lasami.

Pogląd przedstawiony w powyżej przytoczonym wyroku nie zasługuje na aprobatę.

Treść pojęcia „faktycznego władania” została zdefiniowana przez doktrynę na użytek instytucji posiadania. Okoliczność, że w omawianym dekrete z 1949 r. nie chodziło o posiadanie nieruchomości, nie stoi na przeszkodzie, by odwołać się do nauki o posiadaniu dla analizy komentowanej przesłanki „faktycznego władania”.

W doktrynie tak ówczesnej, jak i obecnej przyjmuje się powszechnie, że do przyjęcia faktycznego władania rzeczą wystarczy sama możliwość wykonywania aktów władzy nad rzeczą. Wskazuje się, że nie można mylić władztwa nad rzeczą z faktycznym wykonywaniem tegoż władztwa, czyli efektywnym korzystaniem z rzeczy⁶⁰.

Wydaje się, że także na gruncie omawianego dekretu z 1949 r. tak należy rozumieć faktyczne władztwo właściciela nad nieruchomością. Z tego właśnie punktu widzenia wspomniane powyżej orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 1998 r. wskazujące, że faktyczne władanie musi (w przypadku nieruchomości rolnych) polegać na gospodarowaniu na gruncie rolnym, jest błędne. W wyroku tym

⁶⁰ Por. W. Czachórski, *Pojęcie i treść posiadania...*, s. 43; A. Stelmachowski, *Istota i funkcja...*, s. 59; B. Zdziennicki, *Charakter prawny posiadania*, Paestra 1976, nr 11, s. 4; E. Kawala, *Posiadanie według kodeksu cywilnego*, Paestra 1981, nr 1, s. 9; J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000, s. 303; S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego*. Księga druga: *Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2002, s. 474; E. Gniewek, *System Prawa Prywatnego*, t. IV: *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2005, s. 4. Podobnie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 czerwca 1966 r., III CR 108/66 (OSP i KA 1967, nr 10, poz. 234) z glosą A. Kunickiego.

w sposób nieuzasadniony utożsamiono władanie z wykonywaniem władztwa nad rzeczą. Są to dwie różne płaszczyzny. Wykonywanie władztwa wynika z władania rzeczą, nie jest zaś jego warunkiem. Dekret z 1949 r. stanowił, że nieruchomości ziemskie mogą być przejęte przez Państwo w sytuacji braku faktycznego władania, nie zaś braku wykonywania władztwa nad rzeczą.

Należy także stwierdzić, że przyjęcie, iż „faktyczne władanie”, o którym mowa w art. 1 dekretu z 1949 r. polegało na gospodarowaniu na gruncie, sprawia, że byłaby to przesłanka nie do zweryfikowania w praktyce. Powstaje bowiem wtedy pytanie, w jaki sposób powinno się gospodarować, jak często czy też z jakim natężeniem. Zaproponowana przez Naczelną Sąd Administracyjny wykładnia sprawia, że nie dałoby się zweryfikować, kiedy faktyczne władanie miało miejsce, a kiedy nie.

Za brakiem trafności poglądu Naczelnego Sądu Administracyjnego przemawia dodatkowo fakt, że – w sytuacji oddania nieruchomości osobie trzeciej do korzystania – przesłanką przejęcia prawa własności nie był brak faktycznego władania po stronie właściciela, ale okoliczność, że nie zamieszkiwał on na miejscu. Jeżeli przyjąć, że „faktyczne władanie” polegało tu na gospodarowaniu, to przepis ten byłby zbędny. Oddając grunt w posiadanie zależne (używając dzisiejszej terminologii) właściciel nie gospodarował przecież już na nieruchomości. Jeżeli przyjąć zaś zaproponowaną przeze mnie wykładnię, to można doszukać się sensu wprowadzenia takiej regulacji do dekretu z 1949 r. Oddając grunt do korzystania osobom trzecim, właściciel nie tracił bowiem faktycznego władztwa, rozumianego jako możliwość korzystania z rzeczy. Właściciel nadal je zachowywał, choć nie mógł go wykonywać z uwagi na prawa osób trzecich (posiadaczy prawa). W takiej sytuacji przesłanką przejęcia nie była kwestia istnienia faktycznego władania, lecz okoliczność, że właściciel zamieszkiwał na miejscu⁶¹. Wydaje się, że taki właśnie był powód wprowadzenia tego przepisu; jak najszerze umożliwienie Państwu przejmowania nieruchomości na obszarze pogranicza.

⁶¹ Na marginesie należy zauważyć, że ustawodawca nie wskazał, kiedy właściciel zamieszkiwał „na miejscu”. Wydaje się, że chodzi tu o obszar miejscowości, w której położona była dana nieruchomość. Nie jest jednakże wykluczona argumentacja oparta na celach i tle historycznym dekretu z 1949 r., zakładająca, że chodziło tu o granice powiatu, w którym ona się znajdowała.

Reasumując, należy stwierdzić, że brak faktycznego władania rzeczą przez właściciela miał miejsce wtedy, gdy właściciel nie miał możliwości dokonywania żadnych dyspozycji dotyczących gruntu. Trzeba dodać, że na gruncie dekretu z 1949 r. nie był istotny powód ani sposób pozbawienia właściciela władztwa nad rzeczą⁶².

Kolejny problem, jaki pojawia się przy analizie dekretu z 1949 r., to kwestia chwili, w której miał istnieć stan braku faktycznego władania po stronie właściciela. Należy zaznaczyć, że dekret z 1949 r. wprost nie wskazywał daty, w której miała nastąpić utrata faktycznego władania przez właściciela, ani nie zawierał przepisu normującego okres braku władania. W takiej sytuacji zasadne wydaje się przyjęcie, że nieruchomość mogła być przejęta przez Państwo, jeżeli nie znajdowała się we władaniu właściciela w dniu wejścia dekretu z 1949 r. w życie (tj. w dniu 10 sierpnia 1949 r.).

Późniejsze ponowne objęcie rzeczy we władanie przez właściciela uniemożliwiało Państwu przejęcie własności gruntu tylko wtedy, gdy właściciel był jednocześnie posiadaczem nieruchomości. Stosownie do art. 299 § 2 dekretu o prawie rzeczowym niemożność posiadania wywołana przez przeszkodę z natury swej przemijającą nie przerywała posiadania. Jeżeli więc właściciel utracił posiadanie (a więc także władanie) nieruchomością na skutek przeszkody, która z natury swojej jest przemijająca, to nie tracił posiadania. Jeżeli istniało posiadanie, to należy przyjąć, że także faktyczne władanie. Jak już wspomniano, każde posiadanie pociąga za sobą władanie rzeczą. Jeżeli więc właściciel był posiadaczem nieruchomości, to brak posiadania (i władania) w dniu 10 sierpnia 1949 r., wywołany przez przeszkodę przemijającą nie dawał Państwu kompetencji do przejęcia własności nieruchomości. W takich sytuacjach brak posiadania (władania) musiał mieć charakter trwały.

Reasumując, zaistnienie powyżej opisanych przesłanek skutkowało powstaniem po stronie Państwa uprawnienia do dokonania nacjonalizacji nieruchomości ziemskiej. Brak spełnienia którejkolwiek z nich skutkowało wadliwością aktu przejęcia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa.

⁶² Tak słusznie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 listopada 1998 r. IV SA 2144/96 (Lex nr 45875).