



Polemiki i refleksje

W sprawie pojęcia nieruchomości ziemskiej¹

1. Artykuł autorstwa Łukasza Bieleckiego zasługuje na uwagę z kilku względów. Niewątpliwie poruszona przez Autora problematyka, przy braku uregulowania przez ustawodawcę kwestii reprivatyzacji mienia znacjonalizowanego w latach czterdziestych ubiegłego wieku, pomimo upływu tak odległego czasu wciąż budzi zainteresowanie, zarówno w wymiarze społecznym, jak i w orzecznictwie sądowym². Ponadto Autor wysuwa kilka tez, z którymi, moim zdaniem, trudno się zgodzić. Przyjrzyjmy się więc tezie Ł. Bieleckiego, która posiada podstawowe znaczenie dla większości wywodów zaprezentowanych w jego artykule. Autor, idąc za tezą wyrażoną już wcześniej literaturze przedmiotu przez A. Lichorowicza³, stwierdza, że ustawodawca w dekreście z dnia 6 września 1944 r. o przepro-

¹ Ł. Bielecki, *Nacjonalizacja nieruchomości ziemskich na obszarze południowo-wschodniego pogranicza Polski*, cz. I, Rejent 2007, nr 5, s. 9-35; cz. II, Rejent 2007, nr 6, s. 50-67.

² Jak szacuje J. Forystek, w 2000 r. toczyło się do kilku tysięcy spraw dotyczących zwrotu dóbr bezprawnie przejętych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie wadliwej wykładni przepisów dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 4, poz. 17 ze zm.). Por. J. Forystek, *Kij w mrowisko*, Rzeczpospolita z 31 lipca 2000 r., nr 177, C4.

³ Por. A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005, s. 1087.

wadzeniu reformy rolnej⁴ (dalej: dekret) odwołał się do pojęcia „nieruchomości ziemskiej” w rozumieniu przepisów wykonawczych z 12 września 1919 r. do rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r., normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich⁵ (dalej: rozporządzenie z dnia 1 września 1919 r.)⁶. Za tak postawioną tezę, zdaniem Ł. Bieleckiego, przemawiają następujące argumenty. Po pierwsze, brak definicji legalnej w dekreście pozwala przyjąć, że ustawodawca odwołał się do istniejącej i powszechnie stosowanej w praktyce definicji nieruchomości ziemskiej. Po drugie, Minister Sprawiedliwości dokonał wykładni pojęcia „nieruchomości ziemskiej” w okólniku z dnia 20 października 1949 r. w sprawie obchodzenia przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej⁷ w sposób tożsamy znaczeniowo z użytym w rozporządzeniu z dnia 1 września 1919 r., a tym samym odwołał się w sposób pośredni do tego pojęcia w znaczeniu przedwojennym, co pozwala przyjąć, że ustawodawca nie wprowadzał nowego, odmiennego rozumienia kategorii „nieruchomości ziemskiej”⁸.

Za nieruchomości ziemskie w rozumieniu rozporządzenia z dnia 1 września 1919 r. należało uważać nieruchomości położone poza obrębem miast, przy czym nieruchomości znajdujące się w posiadaniu drobnych rolników, letniskowe, wille podmiejskie, kolonie robotnicze i urzędnicze, mimo że znajdowały się poza obrębem miast, nie miały statusu nieruchomości ziemskich⁹.

2. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że pojęcie „nieruchomości ziemskiej” w znaczeniu przepisów przedwojennych nie było powszechnie stosowane. Rozporządzenie z dnia 1 września 1919 r., pomimo że formalnie obowiązywało na terenie całego państwa, nie było w praktyce powszechnie stosowane, gdyż np. na obszarze byłego zaboru pruskiego obowiązywało rozporządzenie Rady Związkowej Rzeszy Niemieckiej z dnia 15 marca 1918 r., przy czym na obszarze objętym tzw. linią demarkacyjną, tj. na terenie objętym powstaniem wielkopolskim, rozporządzenie

⁴ Dz.U. Nr 4, poz. 17.

⁵ Dz.U. z 1919 r. Nr 73, poz. 428 ze zm.

⁶ Por. Ł. Bielecki, *Nacjonalizacja...*, s. 18.

⁷ Por. S. Breyer, *Obrót nieruchomościami ziemskimi (nowe zarządzenie Ministra Sprawiedliwości)*, Przegląd Notarialny 1948, nr 11-12, s. 482-483.

⁸ Ł. Bielecki, *Nacjonalizacja...*, s. 17-18.

⁹ MP z 1919 r. Nr 206, poz. 1.

Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej z dnia 25 czerwca 1919 r.¹⁰ Ponadto na obszarze byłego Królestwa Kongresowego pozostawało w mocy dawne ustawodawstwo z dnia 11-23 czerwca 1881 r., ograniczające podział nieruchomości włościańskich¹¹.

Tezę o istnieniu w obowiązującym przedwojennym systemie prawnym definicji legalnej nieruchomości ziemskiej odrzuciła Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa w uchwale z dnia 14 marca 2007 r.¹², gdyż definicja ta nigdy nie uzyskała statusu definicji legalnej i nie mogła służyć do tworzenia nowych aktów prawnych, a jej wartość oceniać można tylko w znaczeniu historycznym. Argumentację tę, moim zdaniem, należy w pełni podzielić. *Ratio legis* wydania przepisów rozporządzenia z dnia 12 września 1919 r. było zapobieganie transakcjom większymi nieruchomościami w celu ominięcia przewidywanej reformy rolnej, dlatego też jako podstawowe kryterium uznania danej nieruchomości za ziemską przyjęto kryterium położenia, nie brano zaś pod uwagę sposobu wykorzystania danej nieruchomości¹³. Tak więc już z tego względu bezpodstawne jest posługiwanie się tą definicją nieruchomości ziemskiej w aktualnym stanie prawnym. Niezależnie jednak od tego zawarta w przepisach wykonawczych do rozporządzenia z dnia 1 września 1919 r. definicja nieruchomości ziemskiej nie miała mocy powszechnie obowiązującej z tej przyczyny, że przepisy te zostały ogłoszone nie w Dzienniku Ustaw, a jedynie w Monitorze Polskim. Zgodnie z ustawą z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw, tylko akty w nim opublikowane miały moc powszechnie obowiązującą¹⁴. Dlatego też

¹⁰ Por. J. Wasilkowski, *Opinia Departamentu Ustawodawczego w sprawie mocy obowiązującej rozporządzenia Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej z dnia 25 czerwca 1919 r. dotyczącego zezwolenia na przewłaszczenie nieruchomości*, Demokratyczny Przegląd Prawniczy 1947, nr 7, s. 36-37.

¹¹ Zgodnie z art. 13 przepisów o trybie alienacji, wydzierżawiania lub oddawania w zastaw osad i gruntów włościańskich z dnia 11-23 czerwca 1891 r. osady i grunty włościańskie, tj. zapisane do tabeli likwidacyjnej i aktów nadawczych, mogły być dzielone pod warunkiem, że pozostająca przy osadzie właściciela część wynosiła co najmniej 6 morgów oraz, aby każda część, na którą grunt się dzielił sama w sobie albo z gruntem sąsiednim osoby, w której posiadanie przechodzi, zawierała co najmniej 6 morgów.

¹² www.prokuratoria.gov.pl/stanowiska_prokuratorii_generaln/opinie_prawne/.

¹³ Tak, A. Lichorowicz, *Pojęcie...*, s. 1087; por. także: *Reforma rolna. Ustawy i rozporządzenia rządu dotyczące ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej z komentarzem*, red. Z. Nagórski, Warszawa 1919, s. 40.

¹⁴ Dz.U. Nr 66, poz. 400; por. także: orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 2 października 1922 r., I C 174/22, Zb.Orz. 1922, poz. 82.

przepisy wykonawcze z dnia 12 września 1919 r. do rozporządzenia z dnia 1 września 1919 r. nie miały takiej mocy względem obywateli państwa polskiego. Ponadto, zdaniem Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, już przedwojenny ustawodawca, przeprowadzając reformę rolną ustawą z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej, posługiwał się pojęciem „nieruchomość ziemska” w odmiennym znaczeniu niż przyjęte w przepisach wykonawczych z dnia 12 września 1919 r. W art. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1925 r. wskazano, że na cele reformy rolnej będą parcelowane grunty enumeratywnie wymienionych nieruchomości ziemskich, z wyłączeniem gruntów położonych w granicach administracyjnych miast (art. 2 pkt 2). Gdyby zatem ustawodawca posługiwał się terminem „nieruchomość ziemska” w znaczeniu przyjętym w przepisach wykonawczych z dnia 12 września 1919 r., zbędne stawałoby się wyłączenie nieruchomości, którego dokonano w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 grudnia 1925 r.¹⁵

Argumentów przeciwnych tezie Ł. Bieleckiego dostarcza również orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 8 czerwca 2001 r.¹⁶ sąd wyraźnie podkreślił, że „nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że przy interpretacji przepisów dekretu o reformie rolnej należy przyjąć definicję nieruchomości ziemskiej z przepisów wykonawczych o stosowaniu rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów, normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich z dnia 1 września 1919 r.”. Zdaniem NSA jest to niedopuszczalne z tego powodu, że definicja nieruchomości ziemskiej tam zamieszczona odnosi się ściśle do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r., co wynika z jej brzmienia. Po drugie, nie może ona mieć zastosowania do aktu prawnego, który został wydany o wiele lat później w zupełnie innych warunkach społeczno-politycznych, a ponadto sam dekret nie odsyła do przepisów z 1919 r. Fakt zaś, że przepisy wykonawcze z 1919 r. zostały uchylone dopiero w 1957 r.¹⁷, nie jest przekonującym argumentem za przyjęciem stanowiska przeciwnego.

¹⁵ www.prokuratoria.gov.pl/stanowiska_prokuraturii_generaln/opinie_prawne/

¹⁶ IV SA 2724/98 (niepubl.).

¹⁷ Rozporządzenie z dnia 1 września 1919 r. formalnie utraciło moc na podstawie art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dz.U. Nr 39, poz. 172 ze zm.) z dniem wejścia tej ustawy w życie.

3. Ustosunkowując się do drugiego z argumentów Autora, należy stwierdzić, że dokonując wykładni pojęć używanych w aktach nacjonalizacyjnych lat czterdziestych XX wieku, nie sposób obecnie zaakceptować w demokratycznym państwie prawa systemu aksjologicznego ustawodawcy preferowanego w poprzednim ustroju społeczno-politycznym, tym bardziej wyrażonego w formie okólników¹⁸. Już w wyroku z 8 maja 1992 r.¹⁹ Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na potrzebę ścieśniającej wykładni przepisów dekretu. Ponadto nasuwa się jeszcze jeden argument. Gdyby bowiem przyjąć tezę Autora, zbędna byłaby wykładnia pojęcia „nieruchomości ziemskiej” dokonana przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 19 września 1990 r., gdzie organ ten wyjaśnił, że nieruchomość ziemska to nieruchomość mająca charakter rolniczy²⁰.

W świetle powyższego, moim zdaniem, nie ma podstaw do przyjęcia tezy, że ustawodawca w dekreście odwołał się do pojęcia „nieruchomości ziemskiej” w rozumieniu przepisów wykonawczych z dnia 12 września 1919 r. do rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r. normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich. Odrzucenie tezy postawionej przez Autora ma przełożenie na praktykę orzecniczą. Gdyby przyjąć znaczenie tego pojęcia w rozumieniu przepisów sprzed 1939 r., wówczas zakres nacjonalizacji przeprowadzonej dekretem będzie szerszy, zaś liczba powództw reprivatyzacyjnych, które winny być uznane za niezasadne, większa. Gdy zaś przyjmie się węższe, wyłącznie „rolnicze” rozumienie pojęcia „nieruchomość ziemska”, jak to czyni Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 19 września 1990 r., zakres zasadnych roszczeń reprivatyzacyjnych ulegnie istotnemu rozszerzeniu²¹.

Waldemar Ziętek

¹⁸ Ani ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 18, poz. 81), ani też Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232) nie nadaje mocy wiążącej żadnym okólnikom. Por. także: wyrok NSA z dnia 12 maja 1992 r., II SA 273/92 (niepubl.).

¹⁹ III ARN 23/92 (OSP 1993, nr 3, poz. 47.) Por. także wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2004 r., IV SA/Wa 346/2004 (niepubl.).

²⁰ Pomijam w tym miejscu trafność zaproponowanej przez Trybunał Konstytucyjny wykładni pojęcia „nieruchomości ziemskiej” w cytowanej uchwale.

²¹ Tak, A. Lichorowicz, *Pojęcie...*, s. 1085-1086.