

**Do**

**Trybunału Konstytucyjnego**

**w Warszawie**

**Skarga konstytucyjna**      *odnośnie*

**–art. 2 ust. 1 zd. 1 lit. e oraz zd. 3 dekretu PKWN z dnia 6.09. 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej**

W imieniu mego mocodawcy – pełnomocnictwo w załączeniu – wnoszę niniejszą skargę konstytucyjną.

- I.** Na zasadzie art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072) jako przepis, na podstawie którego ostatecznie orzeczono o prawach skarżącego, wskazuję: **art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. (Dz. U. z 1944 r. Nr 4 poz. 17)**, zwanego dalej dekretem o reformie rolnej lub dekretem, wnosząc o stwierdzenie niezgodności tego przepisu z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 32 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim:
- zaskarżona regulacja zezwala na objęcie jej przepisami i w konsekwencji odjęcie własności nieruchomości, które przekraczając określone w dekrete normy obszarowe spełniają tylko jedną z dwóch wymienionych w jej treści niezależnych przesłanek, tj. albo przesłankę „ziemskości” („nieruchomość ziemska”) albo przesłankę „charakteru rolniczego” (nieruchomość o charakterze rolniczym), bez łącznego spełnienia obu tych niezależnych kryteriów (nieruchomość ziemska o charakterze rolniczym);
  - zaskarżona regulacja zezwala na objęcie jej przepisami i w konsekwencji odjęcie własności nieruchomości, które przekraczając określone w dekrete normy obszarowe w ogóle nie są „nieruchomościami ziemskimi”, a pozostają jedynie w związku funkcjonalnym z nieruchomością ziemską;
- II.** Na zasadzie art. 53 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wskazuję na następujące konstytucyjne prawa Skarżącego, które zostały naruszone:
- (a) Określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sprawiedliwego rozpoznania sprawy, które gwarantuje jednostce również uzyskanie wyroku opartego o przepisy ustanowione z zachowaniem zasady określoności (art. 2 Konstytucji) oraz zapewnia jednostce równe traktowanie przez władzę publiczną (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Prawo to zostało naruszone w ten sposób, że – tak jak ma to powszechnie miejsce sprawach z zaskarżonego przepisu – o prawach Skarżącego orzeczono nie na podstawie pełnej treści wskazanego

jako podstawa orzeczenia przepisu, lecz w oparciu o dowolne poglądy Sądu i przy braku zastosowania takich samych zasad, jak ma to miejsce w innych postępowaniach.

- (b) Określone w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji prawa do własności i jej ochrony, w związku z wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i zawierającej się w niej zasadą bezpieczeństwa prawnego oraz wymogu określoności, jak również jasności prawa. Prawo to zostało naruszone poprzez pozbawienie skarżącego własności i jej ochrony w ten sposób, że przy orzeczeniu o odjęciu własności zastosowana została – co ma charakter powszechnej praktyki przy stosowaniu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej – wykładnia rozszerzająca, polegająca na przyjęciu szerszego kręgu nieruchomości podpadających pod ten przepis, niż w rzeczywistości przepis ten stanowi, gdyż wymaga on jednoczesnego spełnienia dwóch różnych przesłanek ("nieruchomość ziemiska" oraz "charakter rolniczy", a przyjęte zostało, iż wystarczy spełnienie jednej z nich lub sam związek z nieruchomością rolną.

- III. Na zasadzie art. 53 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, sformułowany w pkt II. zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu dekretu o reformie rolnej ze wskazanymi konstytucyjnymi prawami skarżącego uzasadniam jak niżej.

### **CO DO DOPUSZCZALNOŚCI ROZPOZNANIA NINIEJSZEJ SKARGI KONSTYTUCYJNEJ**

Na wstępie należy podnieść, iż stronie skarżącej znana jest treść uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r. w sprawie SK 5/01 i wyrażone w niej stanowisko. W szczególności, stronie skarżącej znana jest treść konstatacji Trybunału, zgodnie z którą:

*Dekret z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej nie został formalnie derogowany, jednakże stwierdzenie o jednorazowym działaniu art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu prowadzi do wniosku, że przepis ten nie może znaleźć już zastosowania, to znaczy, że na jego podstawie nie może dojść już do przejęcia gruntów na Skarb Państwa.*

Z punktu widzenia logiki trzeba się zgodzić, iż przy wywiedzionym przez Trybunał założeniu o jednorazowym skutku dekretu *ex lege* z dniem jego ogłoszenia (13 września 1944 r.) – którego to poglądu strona skarżąca nie podziela i od czego zdaje się odszedł sam Trybunał w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Ts 54/13 – obecnie nie może już dojść do przejęcia własności jakichkolwiek gruntów na Skarb Państwa na podstawie tego przepisu. Skoro bowiem wszystkie wymienione w jego art. 2 ust. 1 lit e nieruchomości już raz przeszły na własność Skarbu Państwa z mocy samego prawa, to niemożliwym jest aby te same nieruchomości, na podstawie tego samego przepisu, mogły przejść na własność Skarbu Państwa ponownie w jakimś późniejszym terminie (np. obecnie).

Analizując będące podwaliną odmów rozpoznania spraw związanych z art. 2 ust. 1 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej postanowienie w sprawie SK 5/01 i argumenty które doprowadziły do umorzenia postępowania, skarga niniejsza winna być rozpoznana i to z czterech całkowicie niezależnych przyczyn.

## **Pierwsza niezależna przyczyna**

**Pierwszą niezależną przyczyną** jest odmiennność sprawy niniejszej od sprawy rozpatrywanej przez Trybunał pod sygnaturą SK 5/01 polegająca na tym, iż w ocenie Trybunału w tamtej sprawie orzeczenie nie zapadło na materialnoprawnej podstawie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, zaś w sprawie niniejszej przepis ten jest materialnoprawną podstawą dokonanego rozstrzygnięcia.

Kontynuując powyższe należy podnieść, iż wyżej wskazany pogląd Trybunału o braku możliwości przejęcia obecnie gruntów na Skarb Państwa doprowadził Trybunał Konstytucyjny m.in. do następującej konkluzji:

*Przyjmując, że zakwestionowany w skardze przepis nie obowiązuje, w tym sensie, że skutki tego przepisu nastąpiły w całości w przeszłości wraz z przejściem na własność Skarbu Państwa określonych w nim nieruchomości na cele reformy rolnej i obecnie mogą być one ustalane jedynie ex post w sposób deklaratoryjny, Trybunał Konstytucyjny uznał, że istnieją podstawy do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.*

Inaczej rzecz ujmując, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, skoro jakiś skutek powstał *ex lege* i obecnie może być on ustalany jedynie *ex post* w sposób deklaratoryjny, to tym samym *akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał*.

W związku z powyższym należy zwrócić uwagę, że zaledwie 10 miesięcy wcześniej, w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r. w sprawie P 4/99, Trybunał Konstytucyjny zaprezentował zgoła inne podejście. Wypowiadając się co do zgodności z Konstytucją m.in. art. 1059 i art. 1063 Kodeksu cywilnego (kc) w brzmieniu wyeliminowanym z obrotu prawnego z dniem 6 kwietnia 1982 r., Trybunał zajął przeciwne stanowisko, stwierdzając

*Problem sprowadza się do tego, czy zakwestionowane przepisy mogą być zaliczone do przepisów mających "moc obowiązującą" w dniu wydania niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.*

*W tej kwestii Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie podtrzymuje stanowisko wyrażone w licznych wcześniejszych orzeczeniach, zgodnie z którym przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej.*

oraz

*Powstaje w związku z tym pytanie, czy przepisy, które zgodnie ze swą treścią wywołały przewidziany w nich skutek prawny, mogą być oceniane z punktu widzenia zgodności z konstytucją, która nie obowiązywała w dacie nastąpienia tego skutku prawnego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego dokonanie takiej oceny jest dopuszczalne, skoro przepisy, którym zarzuca się niezgodność z konstytucją, mogą również w okresie jej obowiązywania być stosowane przez powołane do tego organy, a w szczególności mogą stanowić podstawę prawną orzeczeń sądowych.*

Skoro zatem do chwili obecnej wydawane są decyzje oraz zapadają orzeczenia sądowe, co do podpadania konkretnych nieruchomości pod przepisy dekretu o reformie rolnej – podobnie jak

o nabyciu spadku przed dniem 6 kwietnia 1982 r. – to znaczy, że art. 2 ust. 1 tego dekretu wciąż obowiązuje w systemie prawa (i to w brzmieniu pierwotnym), podobnie jak art. 1059 i art. 1063 kc w brzmieniu sprzed 6.04.1982 r. W obu też przypadkach mamy do czynienia z orzeczeniami deklaratoryjnymi ustalającymi *ex post* wystąpienie pewnego skutku *ex lege*. Orzeczenie deklaratoryjne nie przestaje bowiem być orzeczeniem w indywidualnej sprawie.

Jak zatem z powyższego wynika, w przypadku Kodeksu cywilnego Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że przepisy wprost zmienione nadal stanowią system obowiązującego prawa w uchylonym brzmieniu, gdyż spowodowały nastąpienie jednorazowego skutku *ex lege*, a w przypadku dekretu o reformie rolnej przepisy, które również spowodowały jednorazowy skutek *ex lege*, z tego właśnie powodu nie stanowią systemu prawa, pomimo że nie były derogowane i wciąż wiążą Sądy oraz organy administracji. Jest to stanowisko co najmniej niekonsekwentne, o ile nie należałoby uznać, że jest ono – co do przyjmowanych zasad orzekania – wewnętrznie sprzeczne.

Dochodząc do wniosku o wyczerpaniu mocy art. 2 ust. 1 dekretu o reformie rolnej Trybunał Konstytucyjny odwołuje się do własnego, wcześniej zajmowanego stanowiska. Przede wszystkim do uchwały z 16 kwietnia 1996 w sprawie W. 15/95. Dlatego też warto przypomnieć, że w tej uchwale Trybunał stwierdził:

*W dotychczasowym orzecznictwie TK wielokrotnie wypowiada pogląd, iż formalne uchYLENIE lub zmiana przepisu nie zawsze oznacza zupełną utratę mocy obowiązującej wyrażonych w nim norm prawnych - w szczególności w tym sensie, że za przepis zachowujący moc obowiązującą należy uznawać taki przepis, który wprawdzie został formalnie derogowany, ale nadal ma zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń zaistniałych w czasie, w którym ten przepis obowiązywał. **Nie powinno być tym bardziej wątpliwości dotyczących dopuszczalności dokonania przez Trybunał powszechnie obowiązującej wykładni przepisu, który jeszcze obecnie może mieć zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń zaistniałych w przeszłości, a przy tym nie został w sposób wyraźny derogowany przez ustawodawcę. Takim przepisem jest właśnie art. 2 ust. 1 dekretu o reformie rolnej, który wywarł trwające nadal skutki w zakresie prawa własności gruntowej.***

Jednocześnie w przedmiotowym postanowieniu (SK 5/01) Trybunał Konstytucyjny zauważa, że:

*Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej miał charakter przepisu, którego moc prawna wyczerpała się wraz z realizacją celu tego przepisu, czyli wraz z przejściem na własność Skarbu Państwa określonych w dekrecie nieruchomości rolnych, rozważył czy do przedmiotowego przepisu może odnosić się teza, iż przepis uznawany jest za obowiązujący, jeżeli może być zastosowany do zdarzeń mających miejsce w przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Przyczyną wątpliwości w tej kwestii jest fakt, że w licznych postępowaniach administracyjnych, podobnie jak w postępowaniu w przedmiotowej sprawie, organy administracyjne przywołują przepis art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu. **Należy jednak mieć na uwadze, że w tych postępowaniach przepis ten nie był stosowany, ponieważ nie stanowił podstawy rozstrzygnięcia sprawy. Rozstrzygnięcie nie dotyczyło istoty sprawy tzn. przejęcia nieruchomości rolnej w trybie dekretu lecz nieważności decyzji wydanej w toku procedury przejmowania nieruchomości rolnej przez Skarb Państwa. Przywołanie przedmiotowego przepisu w decyzjach Ministra Rolnic-***

*twa i Gospodarki Żywnościowej oraz w wyroku NSA oddalającego skargę, nie oznacza jego zastosowania w rozstrzygnięciu sprawy lecz ma charakter wtórny i służy ocenie, czy przepis ten w procesie przejmowania konkretnej nieruchomości był lub nie był stosowany w sposób dający podstawy do stwierdzenia rażącego naruszenia prawa.*

Oznacza to, że wyrażając pogląd przeciwny od wyrażonego przez siebie w uchwale W. 15/95 własnego, wcześniejszego poglądu, Trybunał Konstytucyjny uczynił to w sprawie odnoszącej się do postępowań, w których – jak sam to wyraźnie stwierdza – przepis ten, inaczej niż w postępowaniach dotyczących sprawy niniejszej, nie był stosowany. Tamte postępowania miały bowiem dotyczyć ewentualnego stwierdzenia nieważności innych decyzji administracyjnych, natomiast sprawa niniejsza wiąże się wprost z decyzjami stwierdzającymi, że dana nieruchomość podpada lub nie podpada pod przepisy dekretu o reformie rolnej. I właśnie w odniesieniu do takiej sprawy (a nie do sprawy o stwierdzenie nieważności decyzji) Trybunał Konstytucyjny w uchwale W. 15/95 stwierdził zachowanie mocy obowiązującej art. 2 ust. 1 dekretu o reformie rolnej.

W tym miejscu warto jeszcze zatrzymać się przy ww. uchwale W. 15/95. W przedmiotowej uchwale, przed przejściem do właściwych rozważań w kwestii oddziaływania dekretu (czemu jest poświęcony punkt 2 uzasadnienia uchwały) w zakończeniu punktu 1 uzasadnienia, Trybunał Konstytucyjny stwierdza:

*Jeżeli chodzi o zgodność treści wykładanego przepisu z obecną konstytucją, byłby to problem istotny w niniejszej sprawie wówczas, gdyby interpretacja prowadziła do wniosku o obowiązywaniu norm obszarowych i skutków prawnych ich przekroczenia, które zostały określone w art. 2 ust. 1 dekretu o reformie rolnej, także pro futuro, a w konsekwencji do wniosku o stosowalności tego przepisu do nieruchomości nabywanych pod rządami obecnie obowiązujących norm konstytucyjnych. W takim bowiem wypadku ustalona przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia oznaczałaby uznanie, że w systemie prawa obowiązuje norma prawna o treści nasuwającej istotne wątpliwości z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej i ochrony własności określonych w art. 1 i 7 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 246 ze zmianami). **Problem ten nie występuje, jeżeli rozumienie wykładanego przepisu polega na przyjęciu, że skutki tego przepisu zostały dokonane w całości w przeszłości wraz z przejściem na własność Skarbu Państwa określonych w nim nieruchomości na cele reformy rolnej, obecnie mogą być one ustalane jedynie ex post w sposób deklaratoryjny. Skutki te nastąpiły przy tym przed wejściem w życie obecnie obowiązujących norm konstytucyjnych, nie było zaś aktu konstytucyjnego czy ustawowego, który znosiłby je lub korygował.***

Jak więc z powyższego wynika, znaczącą przesłanką przyjęcia przez Trybunał Konstytucyjny założenia o jednorazowym skutku art. 2 ust. 1 dekretu o reformie rolnej (który siłą rzeczy musiałby następować ex lege) była obawa, że w przeciwnym razie nie będzie mógł udzielić oczekiwanej od niego wykładni, gdyż byłoby to uznanie, że w systemie prawa obowiązuje norma prawna o treści nasuwającej istotne wątpliwości z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej i ochrony własności. Do chwili obecnej – być

może z tego właśnie powodu – Trybunał Konstytucyjny nadal unika zbadania konstytucyjności tego przepisu.

Niemniej ze stanowiska Trybunału jasno wynika, że mamy do czynienia z celowym i apriorycznym założeniem, a dalsze wywody mają jedynie je uwiarygodnić.

Natomiast w punkcie 2 uzasadnienia uchwały Trybunał Konstytucyjny przyjmuje:

*Przechodząc do rozpatrywanego zagadnienia interpretacyjnego należy zauważyć, że w ust. 1 art. 2 dekretu o reformie rolnej fragment oznaczony literą e) jest integralną częścią całości, którą stanowi ust. 1 w pełnym brzmieniu, zatem musi być rozpatrywany w kontekście całego tego ustępu - z uwzględnieniem wypowiedzi rozpoczynającej ten przepis oraz wypowiedzi kończącej ten przepis (ust. 1 akapit trzeci), określającej skutki prawne następujące w odniesieniu do nieruchomości określonych enumeratywnie pod lit. b-e. Czytając zatem art. 2 ust. 1 dekretu od początku do końca (z pominięciem nieistotnego w niniejszej sprawie fragmentu od lit. a) do lit. d), a także z pominięciem blankietowej wypowiedzi normodawcy zawartej w akapicie drugim - wyłączającej z zakresu danego unormowania nieruchomości Kościoła katolickiego i innych wspólnot wyznaniowych oraz odsyłającej do przyszłej ustawy w tych sprawach), przedmiotem wykładni jest wypowiedź normatywna w brzmieniu: "Na cele reformy rolnej będą przeznaczony nieruchomości ziemskie: (...) e) stanowiące 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 i śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekracza 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni. (...) Wszystkie nieruchomości ziemskie wymienione w punktach b, c, d i e, części pierwszej niniejszego artykułu przechodzą bezzwłocznie, bez żadnego wynagrodzenia, w całości na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele wskazane w art. 1, część druga".*

Na wstępie godzi się zwrócić uwagę, że przedmiotem wykładni Trybunału była wypowiedź normatywna w brzmieniu: "Na cele reformy rolnej będą przeznaczony nieruchomości ziemskie: (...)". Tymczasem w chwili, gdy dekret miał wywołać jednorazowy skutek art. 2 ust. 1 rozpoczynał się od słów: "Na cele reformy rolnej będą przeznaczony nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym: (...)". Wynika więc z tego, że Trybunał dokonywał wykładni tego przepisu w brzmieniu wprowadzonym dopiero nowelizacją z 17 stycznia 1945r., jednocześnie przyjmując, że przepis w znowelizowanym brzmieniu wywołał – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – jednorazowy skutek w dniu wejścia w życie dekretu, czyli 13 września 1944r., tj. ponad cztery miesiące wcześniej.

Istotniejsze jest jednak to, że Trybunał stwierdza, iż "ust. 1 art. 2 dekretu o reformie rolnej fragment oznaczony literą e) jest integralną częścią całości, którą stanowi ust. 1 w pełnym brzmieniu, zatem musi być rozpatrywany w kontekście całego tego ustępu", i musi być czytany "od początku do końca", po czym Trybunał jednak pomija ponad połowę tego przepisu, tj. jego fragmenty od lit. a) do lit. d), do czego strona skarżąca odnosi się w Załączniku A.

Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że pięć lat po wydaniu postanowienia w sprawie SK 5/01 (i dziesięć lat po powzięciu uchwały W. 15/95) Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale siedmiu sędziów z dnia 5 czerwca 2006 r. w sprawie I OPS 2/06 stwierdzając w tezie:

*Przepis § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51 ze zm.) może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomości lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.).*

jednocześnie w uzasadnieniu wyjaśnił:

*Przepis art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu ma charakter materialnoprawny, w przeciwieństwie do § 5 rozporządzenia, który ma charakter procesowy, określający tryb postępowania w tych sprawach. Kryteria, warunki (przesłanki), jakie musi spełniać dana nieruchomości, o której mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia, zostały zawarte w art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu. Jednakże dla pełnej rekonstrukcji normy prawnej zawartej w tym przepisie należy brać pod uwagę również (zgodnie z zawartym tam odesłaniem) przepis "art. 1, część druga". Już ze wstępu do art. 2 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 (zdanie zamykające ust. 1).*

Jak więc z powyższego wynika, Naczelny Sąd Administracyjny wprost i jednoznacznie stwierdził, że w sprawach dotyczących podpadania danej nieruchomości pod przepisy dekretu o reformie rolnej materialnoprawną podstawą orzeczeń organów i sądów administracyjnych jest art. 2 ust. 1 lit. e, jak też art. 1 ust 2 tego dekretu, natomiast § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, jest podstawą procesową – kompetencyjną.

W tym stanie rzeczy mamy do czynienia ze specyficzną sytuacją orzeczniczą. Z jednej bowiem strony Trybunał Konstytucyjny – czyli organ powołany do badania zgodności aktów prawnych z Konstytucją – dość niekonsekwentnie i niespójnie zakłada, że orzeczenia deklaratoryjne, wydawane (siłą rzeczy) *ex post* co do podpadania danej nieruchomości pod przepisy dekretu o reformie rolnej i związanego z tym skutku *ex lege* powodującego przejście własności na Skarb Państwa, nie są wydawane na podstawie art. 2 ust. 1 tego dekretu, czyli na podstawie przepisu właśnie ten skutek definiującego. Z drugiej zaś strony Naczelny Sąd Administracyjny – czyli najwyższy organ orzeczniczy na gruncie prawa administracyjnego – wprost stwierdza, że materialnoprawną podstawą wydawanych w indywidualnych sprawach orzeczeń co do podpadania danej nieruchomości pod przepisy dekretu o reformie rolnej jest art. 2 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 tego dekretu. Tym samym stwierdził, że art. 2 ust. 1 dekretu będąc wciąż stosowany nie utracił mocy obowiązującej.

Co więcej, w uzasadnieniu kolejnej uchwały 7 sędziów dotyczącej podobnej kwestii (z dnia 10 stycznia 2011 r. w sprawie I OPS 3/10), Naczelny Sąd Administracyjny, nawiązując m.in. do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 5/01, stwierdza:

*Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego jednak, należy jednocześnie zauważyć różnicę między jednorazowym "skonsumowaniem" się przepisu, a utratą przez ten przepis mocy obowiązującej. Przepis może być tak skonstruowany, że znajduje zastosowanie tylko do sytuacji zastanych w chwili jego wydania, a nie będzie się odnosił do sytuacji, jakie będą się kształtowały po jego wydaniu. Taka konstrukcja oznacza, że zakres działania przepisu*

*jest ograniczony w czasie, co nie jest tożsame z jego mocą obowiązującą w systemie prawa. Ograniczenie działania przepisu w czasie oznacza, że znajduje on zastosowanie do sytuacji zastanych w chwili jego wydania (wejścia w życie), nie oznacza jednak tym samym, że po upływie tego czasu przepis ten nie pozostaje w systemie prawa jako podstawa prawna utrzymania wywołanych przez niego skutków prawnych. Badanie bowiem, czy dany przepis wywołał przewidziany w nim skutek prawny, musi zawierać ocenę, czy znajdował on zastosowanie do określonej sytuacji, co stanowi proces stosowania przepisu. Orzekanie o sytuacjach z przeszłości pociąga za sobą konieczność stosowania "skonsumowanego" przepisu. Należy mieć na względzie, że zgodnie z ogólną zasadą tempus regit actum obowiązującą w systemie prawnym skutki prawne zdarzenia prawnego podlegają ocenie w świetle norm prawnych obowiązujących w chwili zajścia zdarzenia prawnego.*

Zdaniem strony skarżącej, należy przychylić się do stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego co do istnienia nadal mocy obowiązującej art. 2 ust. 1 dekretu o reformie rolnej, gdyż jako najwyższy organ orzeczniczy najlepiej potrafi określić na jakich przepisach prawa (podstawach prawnych) oparte są wydawane w indywidualnych sprawach orzeczenia zarówno organów administracji, jak i sądów administracyjnych. Ponadto zawarte w postanowieniu w sprawie SK 5/01 stanowisko zostało podjęte na tle innych przedmiotowo postępowań oraz nie ma waloru jakiegóż uniwersalnej reguły. Na potrzeby bowiem postępowania spadkowego Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że jeżeli *ex post* jest wydawane orzeczenia deklaratoryjne stwierdzające nastąpienie skutku *ex lege* zgodnie z uchylonym brzmieniem przepisu, to taki przepis wciąż ma moc obowiązującą, a w przypadku orzekania o podpadaniu nieruchomości pod przepisy dekretu o reformie rolnej (przejściu własności na Skarb Państwa) tego samego rodzaju przepis już takiej mocy nie ma.

Konkludując stwierdzić należy, iż wydane w sprawie niniejszej rozstrzygnięcie jest w pełni analogiczne do rozstrzygnięć wydawanych nie tylko na podstawie przepisów uznanych za niekonstytucyjne w sprawie P.4/99 ale również do rozstrzygnięć wydawanych na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych i choć – jak Trybunał podkreślił w sprawie SK 5/01 – początkowo orzeczenia te budziły wątpliwości Trybunału co do możliwości oceny konstytucyjności stanowiących ich materialno prawną podstawę przepisów, to „*Jednakże w tym wypadku Trybunał Konstytucyjny uznał, że proces komunalizacji został rozciągnięty w czasie i nie można wykluczyć, że będą wydawane w przyszłości decyzje stwierdzające nabycie mienia komunalnego. Zakwestionowany przepis ustawy nadal może być zatem stosowany przez organy władzy publicznej.*”, a co jest sytuacją identyczną do orzeczeń wydawanych w sprawach z reformy rolnej, w których to sprawach nadal zapadają orzeczenia ustalające „czy dana nieruchomość podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu”. I to dopiero takie orzeczenie przesądza, czy dany grunt stał się, czy też nie stał się własnością Skarbu Państwa z dniem 13 września 1944 r. Natomiast orzeczeń takich od czasu wydania postanowienia w sprawie SK 5/01 zapadło już pewnie około kilku tysięcy.

Z tych wszystkich względów stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w postanowieniu z dnia 28 listopada 2001 r. w sprawie SK 5/01, jako dotyczące postępowań administracyjnych o innym charakterze niż sprawa niniejsza oraz nie zawierające jakiegóż oczywiście zasadnej reguły o charakterze abstrakcyjnym i uniwersalnym, nie powinno (jak to miało miejsce w sprawie SK 5/01) stanowić przeszkody do przyjęcia sprawy niniejszej do rozpoznania i stano-



wić uzasadnienie jej umorzenia na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

## Druga niezależna przyczyna

Drugą niezależną przyczyną jest fakt, iż art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej – wbrew pogładowi Trybunału Konstytucyjnego przedstawionemu w sprawie W.15/95 i powtarzanemu w kolejnych orzeczeniach – nie wywierał żadnego skutku ex lege z dniem jego ogłoszenia (lub w jakiegokolwiek dacie późniejszej) oraz miał on zastosowanie do wymienionych w nim nieruchomości nabytych po dniu 12 września 1944 r. z przekroczeniem wprowadzonej dekretem normy obszarowej i tym samym jest przepisem prawnie obowiązującym we wszystkich jego aspektach.

Uzasadniając powyższe należy wskazać, iż ww. wniosek Trybunału został oparty na pięciu przesłankach (argumentach) wyraźnie wskazanych w uzasadnieniu sprawy W.15/95 i następnie dosłownie powtarzanych w kolejnych orzeczeniach. Tymczasem wszystkie te argumenty są oparte na wadliwych przesłankach. I tak: zgodnie ze stanowiskiem Trybunału (pierwszy argument Trybunału Konstytucyjnego):

*„Wyrażenia stanowiące o „przejęciu” na własność Skarbu Państwa nieruchomości określonych w lit. e), i to „bezzwłocznym”, wskazują jednoznacznie na to, że z woli normodawcy skutek przewłaszczenia nastąpił z mocy samego prawa w chwili wejścia dekretu w życie.”*

Jednak odnosząc się w tym miejscu tylko skrótowo do tego stanowiska (pełna argumentacja została przedstawiona w Załączniku B do niniejszej skargi, stanowiącym jej integralną część) należy zauważyć, że

- Wyrażenie „bezzwłocznie” w języku polskim nie oznacza „z dniem ogłoszenia”. Wręcz przeciwnie, w zależności od okoliczności może oznaczać zarówno „natychmiast” (w tej chwili) lub też za kilka godzin, kilka dni, czy nawet kilka miesięcy (bez zbędnej zwłoki).
- Z zachowanego w Archiwum Akt Nowych w Warszawie projektu dekretu<sup>1</sup> oraz protokołu posiedzenia PKWN z dnia 5 września 1944 r.<sup>2</sup>, na którym przynajmniej częściowo uchwalano dekret (posiedzenia PKWN w dniu 6 września 1944 r. w ogóle nie było, a dekret jeśli został podpisany w tym dniu, to jedynie metodą „obiegową”) wynika, iż wyrażenie „bezzwłocznie” zostało użyte przez projektodawców siedmiokrotnie w tym kilkukrotnie w kontekście wprost wykluczającym jego rozumienie jako „z dniem ogłoszenia”. Co więcej, zgodnie z treścią projektu, dekret miał wejść w życie „bezzwłocznie” (art. 19 projektu, art. 21 brzmienia pierwotnego), co na posiedzeniu w dniu 5 września 1944 r. zostało zmienione na „z dniem ogłoszenia”. Tak więc już samo dokonanie takiej zmiany (z „bezzwłocznie” na „z dniem ogłoszenia”) przy jednoczesnym pozostawieniu w art. 2 wyrażenia „bezzwłocznie” („przechodzą **bezzwłocznie**”) oraz w zd. 2 art. 7 („W braku danych katastralnych (...) należy **bezzwłocznie** przedsięwziąć pomiar przejętych obszarów”) wprost oznacza, iż dla ówczesnego normodawcy oba te wyrażenia oznaczały coś zupełnie innego.

<sup>1</sup> Załączone do Załącznika A do niniejszej skargi.

<sup>2</sup> Załącznika do Załącznik A do niniejszej skargi.

Oczywistym jest też, że gdyby oba te sformułowania zdaniem normodawcy miały oznaczać to samo, to dokonana zmiana w art. 21 (19) (z „bezzwłocznie” na „z dniem ogłoszenia”), przy jednoczesnym utrzymaniu w art. 2 oraz w zdaniu 2 art. 7 terminu „bezzwłocznie” byłaby zupełnie bez sensu.

Z wcześniej przytoczonej własnej interpretacji, Trybunał Konstytucyjny wywiódł również dalsze wnioski dotyczące jednorazowego zastosowania dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz braku jego zastosowania do nieruchomości rolnych nabytych po dniu 12 września 1944 r. z przekroczeniem norm obszarowych z art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu m.in. wskazując, (w ślad za stanowiskiem Prokuratora Generalnego) na art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (drugi argument Trybunału Konstytucyjnego), zgodnie z którym:

*„w przypadku nabycia nieruchomości rolnej po 12 września 1944 r., a przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, z przekroczeniem norm obszarowych określonych w art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z 6 września 1944 r. (...) – nadwyżka gruntów z tej nieruchomości może być przejęta na własność Państwa w trybie i na zasadach przewidzianych w art. 5”*

a z czego Trybunał wywiódł następujący wniosek: *„Oczywiste jest, że gdyby nieruchomości, o których tu mowa, przeszły ex lege i w całości na własność Skarbu Państwa w momencie nabycia własności przekraczającego odpowiednią normę obszarową z art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o reformie rolnej, to cytowany przepis ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. byłby zupełnie bezprzedmiotowy.”*

Jednak wyciągając taki wniosek Trybunał całkowicie pominął treść ust. 2 tego samego art. 7, zgodnie z którym:

*„ 2. Przepis ust. 1 nie dotyczy nieruchomości rolnych **objętych już we władanie Państwa przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosownie do przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej**”*

A co przecież oznacza, iż zdaniem samego Sejmu, organy państwa do dnia ogłoszenia tej ustawy, były uprawnione do obejmowania we władanie (oczywiste jest, że w celu wyłączenia) nieruchomości powstałych w wyniku nabycia (w tym również np. na skutek nabycia spadku) dokonanego po dniu ogłoszenia dekretu o reformie rolnej z przekroczeniem norm obszarowych w tym dekrecie określonych (art. 2 ust. 1 lit. e). Co więcej, takie objęcie we władanie Państwa następowało stosownie do przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>3</sup>. Powyższe oznacza również, że zgodnie z wyrażonym w ustawie stanowiskiem samego ustawodawcy – a wbrew pogładowi Trybunału – przepisy dekretu PKWN z dnia 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej miały zastosowanie do nieruchomości nabytych po dniu ogłoszenia dekretu z przekroczeniem norm obszarowych w tym dekrecie określonych (art. 2 ust. 1 lit. e), gdyż w innym wypadku państwo nie mogłoby obejmować tak powstałych nieruchomości stosownie do przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Jednocześnie – zgodnie z tym samym stanowiskiem Sejmu – nieruchomości powstałe w wyniku nabycia z przekroczeniem norm obszarowych dekretu, pomimo podlegania pod jego przepisy, nie przechodziły ex lege (z dniem nabycia z przekroczeniem norm obszarowych) na własność Państwa, albowiem w takim wypadku niemożliwym byłoby (jak słusznie zauważył Trybunał) stosownie do treści art. 7 ust. 1 wyłączenie tylko nadwyżki ponad normy obszarowe

<sup>3</sup> A zatem stosownie do dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej i rozporządzenia wykonawczego Ministra Rolnictwa, albowiem w Polsce innych przepisów „o przeprowadzeniu reformy rolnej” nigdy nie było.

dekretu, w tych wypadkach (art. 7 ust. 2) w których do dnia ogłoszenia ustawy Państwo jeszcze nie objęło tak powstałych nieruchomości we władanie.

Reasumując, Trybunał przy interpretacji art. 7 ust. 1 ww. ustawy z 1957 r., uzyskał rzekome potwierdzenie działania dekretu ex lege i braku jego zastosowania do nieruchomości nabytych po dniu jego ogłoszenia z przekroczeniem jego norm obszarowych, jedynie na skutek całkowitego pominięcia treści ust. 2 tego samego przepisu. Natomiast prawidłowa wykładnia normy prawnej wynikającej z całego art. 7 (ust. 1 i 2) jest jednoznaczna i prowadzi wyraźnie do wniosków całkowicie odmiennych tj.:

- a) nieruchomości nabyte po ogłoszeniu dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej z przekroczeniem norm obszarowych podlegały działaniu tego przepisu (art. 2 ust. 1 lit. „e” dekretu), gdyż w innym przypadku niemożliwe byłoby ich objęcie we władanie państwa, stosownie do przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej (art. 7 ust. 2).

**Trzecią niezależną przyczyną b)** takie nabycie (z przekroczeniem normy obszarowej) nie powodowało żadnego skutku ex lege, zaś organy państwa po dniu ogłoszenia przedmiotowej ustawy z 1957 r., mogły (czyli nie musiały) wywłaszczyć samą nadwyżkę ponad określone w dekrete normy obszarowe (art. 2 ust. 1 lit. e), chyba że, dana nieruchomość została już objęta we władanie państwa wcześniej, przed ogłoszeniem ww. ustawy z 1957 r. stosownie do przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Każda inna interpretacja tego przepisu, jako prowadząca do niedopuszczalnej bezprzedmiotowości jego części (albo ust. 1 albo ust. 2) jest zwyczajnie wadliwa.

Również pozostałe argumenty Trybunału nie mogą zasługiwać na uwzględnienie, z przyczyn szczególnie wymienionych w Załączniku B. Dodatkowo istnieje jeszcze wiele innych argumentów prawnych, szczególnie omówionych w Załączniku A świadczących o braku jakiegokolwiek skutku dekretu ex lege, czy to z dniem jego ogłoszenia, czy to w jakiegokolwiek innej dacie i jak do tej pory żaden Sąd nie był w stanie podważyć ich merytorycznie (za podważenie merytoryczne z pewnością nie można uznać pustego semantycznie zwrotu „argumenty skarżącego nie zasługują na uwzględnienie”).

### **Trzecia niezależna przyczyna**

**Trzecią niezależną przyczyną** świadczącą o konieczności przyjęcia niniejszej skargi do rozpoznania jest fakt, iż zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego postępowania z § 5 rozporządzenia wykonawczego Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. (podstawa procesowa), w których rozstrzygnięcia są wydawane na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu (podstawa materialnoprawna) są postępowaniami służącymi ochronie praw obywateli i jako takie winny być prowadzone na podstawie przepisów pozostających w zgodności z ustawą zasadniczą.

Uzasadniając powyższe należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny wydając orzeczenie w sprawie Sk 5/01 z dnia 28 listopada 2001r., nie miał możliwości wzięcia pod rozwagę swojego późniejszego wyroku w sprawie SK 1/06 z dnia 3 lipca 2007 r. Natomiast w pkt. 4 tego wyroku Trybunał orzekł, iż:

**Art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz. U.**

Nr 39, poz. 233, z 1990 r. Nr 34, poz. 198, z 1995 r. Nr 141, poz. 692 oraz z 1998 r. Nr 106, poz. 668) jest zgodny z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Uzasadniając powyższe rozstrzygnięcie Trybunał przedstawił następujące stanowisko:

*Niezależnie od zasygnalizowanych wątpliwości zainteresowani mogą wystąpić o wydanie decyzji stwierdzającej, że dana nieruchomość nie była objęta przepisem art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej lub stwierdzenie nieważności wcześniejszej decyzji uznającej, że określona nieruchomość była objęta przepisem wymienionego dekretu. Na decyzje te przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a następnie skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nowe decyzje administracyjne, korygujące wcześniejsze rozstrzygnięcia, mogą stanowić podstawę wpisu w księgach wieczystych na ogólnych zasadach.*

*W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wymienione środki prawne zapewniają zainteresowanym ochronę na wypadek wydania zaświadczenia, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, niezgodnego ze stanem rzeczywistym.*

A zatem w ocenie Trybunału wystąpienie na podstawie § 5 rozporządzenia wykonawczego Ministra Rolnictwa (norma procesowa) i prowadzone w wyniku tego wystąpienia postępowanie o wydanie decyzji (choć z pewnością nie jest to „nowa decyzja”, skoro żadna decyzja wcześniej nie została wydana<sup>4</sup>, „czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 pkt e)” dekretu (który to dekret stosownie do wskazanego wcześniej stanowiska poszerzonego składu NSA jest podstawą materialnoprawną wydawania takiego rozstrzygnięcia), jest środkiem prawnym zapewniającym zainteresowanym ochronę na wypadek wydania zaświadczenia niezgodnego ze stanem rzeczywistym.

Nie da się również zaprzeczyć, iż wydanie przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej było obciążeniem dla osób tymi przepisami dotkniętych. Natomiast stosownie do poglądu Trybunału wyrażonego w orzeczeniu z dnia 8 grudnia 1992 r. w sprawie K.3/92, w odniesieniu do zasady zaufania do państwa:

*„(...)Zasada ta wymaga, by nie stanowiły norm prawnych, które nakazywałyby obciążenie obywateli bez jednoczesnego wprowadzenia zasad postępowania odpowiednio jasnych, umożliwiających dochodzenie przez obywateli swoich praw.”*

Zdaniem skarżącego, skoro dla wypełnienia norm konstytucyjnych, w przypadku obciążania obywateli, jest wymagane jednoczesne wprowadzenie odpowiednio jasnych zasad postępowania, umożliwiających jednostkom rzeczywiste dochodzenie swoich praw, to tym bardziej uprawniony jest wniosek, iż wszystkie regulacje na podstawie których w takich postępowaniach

4 Na marginesie należy zauważyć, że trudno się zgodzić z wyrażonym w tej sprawie przez Trybunał stanowiskiem jakoby osoby dotknięte przepisami dekretu miały realne prawo do składania odwołań od wydawanych w latach 40-tych decyzji, skoro po udzielonym Bolesławowi Bierutowi w październiku 1944 r. poważnym ostrzeżeniu przez Józefa Stalina, co do sabotowania przez polskie władze reformy rolnej (zob. Władysław Gomółka Pamiętniki, wyd. BGW 1994 r.) i po usunięciu w wyniku tego zdarzenia Andrzeja Witosa z funkcji Kierownika Resortu Rolnictwa, na dłuższy czas zaprzestano wydawania jakichkolwiek decyzji, wydano instrukcję o przyspieszeniu reformy rolnej i rozpoczęto masowe aresztowania ziemiaństwa (nierazko kończone syberyjską zsyłką) oraz grabienie dworów i usuwanie ziemian przy pomocy aparatu bezpieczeństwa - przykładowo w samym woj. rzeszowskim aresztowano ok. 400 ziemian i zarządców majątków (zob. Artur Wiktor, „Losy ruchomych dóbr kultury ziemiaństwa w woj. rzeszowskim po zakończeniu II wojny światowej w latach 1944-1947”, Rzeszów 2008 r. str. 256, jak również „Reforma rolna 1944-1945 czy komunistyczna zbrodnia” pod redakcją Janusza Gołaskiego, wyd. PTZ Warszawa 2009, Agnieszka Łuczak, Ziemiaństwo wielkopolskie w czasie reformy rolnej, Biuletyn IPN 1(12)/2002, wyd. Instytut Pamięci Narodowej, Warszawa 2002, s. 38-39 oraz „Listy niewysłane” Anny Branickiej-Wolskiej Wyd. LTW Warszawa 2012r.)

niach zapadają orzeczenia - czy to regulacje procesowe, czy też materialno prawne – muszą być zgodne z Konstytucją. Nie do przyjęcia – w świetle powyższego poglądu Trybunału - byłby bowiem wniosek, iż zgodne z Konstytucją jest jakiegokolwiek obciążenie obywateli, przy jednoczesnym braku zapewnienia im w pełni konstytucyjnej drogi do dochodzenia swoich praw. Skoro zatem Trybunał orzekł, iż dokonanie wpisu własności Skarbu Państwa w księdze wieczystej na podstawie zaświadczenia niezgodnego ze stanem rzeczywistym nie narusza m.in. prawa jednostki do ochrony własności (w tym dysponowania tą własnością), gdyż jednostka dysponuje środkami prawnymi dla ochrony swoich praw, to tym samym Trybunał uznał, że jest możliwe dokonanie konstytucyjnej kontroli wszystkich regulacji na podstawie których jednostka może tych praw dochodzić, a tym art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu, jako podstawy materialno prawnej wydawania takich orzeczeń. **Albowiem bez zastosowania takiej kontroli nie jest możliwe przesądzenie, czy owa droga jest zgodna z zasadami konstytucyjnymi, a reguły postępowania są wystarczająco jasne i umożliwiają jednostce rzeczywiste dochodzenie swoich praw.**

### **Czwarta niezależna przyczyna**

**Czwartą niezależną przyczyną** świadczącą o konieczności przyjęcia niniejszej skargi do rozpoznania, jest fakt, iż to na skutek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz w czasach obecnych doszło do rozszerzenia zakresu stosowania dekretu przez organy orzecznicze w sposób stojący w sprzeczności z obowiązującymi (wskazanymi w petitum skargi) normami konstytucyjnymi.

Uzasadniając powyższe należy wskazać, iż nawet przy przyjęciu (wywodzonej przez Trybunał) tezy o wywarceniu przez dekret skutku *ex lege* z dniem jego ogłoszenia, wobec nieprecyzyjnej treści zaskarżonego przepisu (art. 2 ust. 1 lit. e) oraz jego nowelizacji możliwe są jego różne interpretacje i różne zakresy stosowania. Tym samym są możliwe (i występują faktycznie) sytuacje, w ramach których w oparciu o dany zakres stosowania (daną linię orzeczniczą) są wydawane orzeczenia, wedle których dane mienie przeszło na własność Skarbu Państwa, natomiast w oparciu o inny zakres stosowania (na skutek występującej wcześniej lub nawet w tym samym czasie innej linii orzeczniczej i przyjęcia innego zakresu stosowania) dane (dokładanie takie samo rodzajowo) mienie nie przeszło na podstawie zaskarżonego przepisu na własność Skarbu Państwa. Tym samym skutek odjęcia (lub braku odjęcia) własności zostaje ustalony dopiero po upływie znacznego czasu (kilkadziesiąt lat) od dnia ogłoszenia dekretu i to w zależności od zakresu stosowania zaskarżonej normy materialnoprawnej (art. 2 ust. 1 lit. „e” dekretu), który to zakres stosowania w różnym czasie ulegał różnym zmianom, a nawet w czasach obecnych w niektórych aspektach też jest różnie stosowany

Nie można też pominąć, iż większość problemów związanych z zakresem stosowania zaskarżonego przepisu, w tym rozbieżności w jego rozumieniu i stosowaniu, są właśnie wynikiem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, albowiem:

- a) Uchwałą z dnia 19 września 1990 r. w sprawie W.3/89 Trybunał dokonał powszechnie obowiązującej wykładni tego przepisu (art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu), w jego brzmieniu obowiązującym w dacie orzekania<sup>5</sup>, poprzez wyjaśnienie czy *czy zakresem przedmiotowym te-*

5 Co wynika wprost ze wskazanego w tej uchwale promulgatora: Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13; zm.: Dz. U. z 1957 r. Nr 39, poz. 172 i z 1968 r. Nr 3, poz. 6

go przepisu objęte są także nieruchomości rozparcelowane przed dniem 1 września 1939 r. na działki budowlane.

Zgodnie z poglądem Trybunału wyrażonym w uzasadnieniu tej uchwały:

*Przechodząc do zdefiniowania pojęcia "nieruchomości ziemskiej" z art. 2 ust. 1 lit. "e" dekretu przyjąć należy, że ustawodawca, poprzez określenie nieruchomości przymiotnikiem "ziemskie", miał na względzie te obiekty mienia nieruchomego, które mają charakter rolniczy.*

Nie wdając się w analizę słuszności, czy też braku słuszności takiego poglądu co do interpretacji tego przepisu w brzmieniu obecnym (czyli brzmieniu interpretowanym przez Trybunał), podkreślić tu należy, iż w dacie orzekania przez Trybunał przepis ten (art. 2 ust. 1 lit e) odnosił się do (przekraczających normy obszarowe) nieruchomości ziemskich.

- b) Uchwałą z dnia 16 kwietnia 1996 r. podjętej w sprawie W.15/95 Trybunał dokonał kolejnej wykładni tego przepisu i to znów w brzmieniu obowiązującym w dniu orzekania, a co wynika ze wskazanych przez Trybunał promulgatorów („tekst jednolity z 1945 r. Dz.U. Nr 3, poz. 13; zm.: z 1957 r. Nr 38, poz. 172 i z 1968 r. Nr 3, poz. 6”). W przedmiotowej uchwale Trybunał stanął na stanowisku, iż określone w dekreście normy obszarowe „dotyczyły wyłącznie tych nieruchomości ziemskich, które z dniem wejścia w życie dekretu przechodziły z mocy prawa na własność Skarbu Państwa”.

W uzasadnieniu przedmiotowej uchwały, jak już wcześniej wskazano w omówieniu pierwszej niezależnej przyczyny, Trybunał zajął następujące stanowisko:

*(...) przedmiotem wykładni jest wypowiedź normatywna w brzmieniu (podkreślenie wł.) "Na cele reformy rolnej będą przeznaczone nieruchomości ziemskie: (...) stanowiące 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 i śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekracza 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni. (...) Wszystkie nieruchomości ziemskie wymienione w punktach b, c, d i e, części pierwszej niniejszego artykułu przechodzą bezzwłocznie, bez żadnego wynagrodzenia, w całości na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele wskazane w art. 1, część druga”.*

- c) W postanowieniu z dnia 28 listopada 2001 wydanym w sprawie SK 5/01 Trybunał umorzył postępowanie w sprawie na skutek – zdaniem Trybunału – utraty mocy obowiązującej art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu. W uzasadnieniu tej uchwały, w zakresie brzmienia treści normatywnej oraz jej skutku prawnego, Trybunał zajął identyczne stanowisko jak w ww. uchwale z 16 kwietnia 1996 r.

Jednak w dwóch ostatnich z ww. orzeczeń, Trybunał – zauważając, że „W myśl art. 21 dekret wszedł w życie z dniem ogłoszenia; ogłoszenie zaś pierwotnego tekstu dekretu nastąpiło w Dzienniku Ustaw Nr 4 pod datą 13 września 1944 r., zatem dekret wszedł w życie z tym dniem.” – pominął jednak, iż treść normatywna dekretu, która w jego ocenie miała wywrzeć jednorazowy skutek prawny w dniu ogłoszenia dekretu była inną treścią niż ta, którą interpretował Trybunał zarówno w 1990 r., jak i w roku 1996 oraz w roku 2001 r., a co wynika z faktu, iż zgodnie ze wskazaną przez Trybunał treścią Dz.U. Nr 4 z 1944 r.:

- w dacie ogłoszenia sam początek interpretowanego przepisu miał brzmienie:

*“Na cele reformy rolnej będą przeznaczone nieruchomości ziemskie **o charakterze rolniczym** (...) stanowiące własność albo współwłasność (...)”*

- cele wskazane w wymienionym *in fine* art. 1 część druga, były w dniu ogłoszenia dekretu inne (węższe) niż w brzmieniu obecnie obowiązującym.

Tym samym, o ile w 1990 roku Trybunał dokonał wykładni art. 2 ust. 1 lit. e w brzmieniu wówczas obowiązującym, co zostało wyraźnie w uchwale zaznaczone, o tyle zarówno w 1996 roku, jak i 2001 roku, Trybunał interpretując normę w brzmieniu obowiązującym w dacie orzekania przyjął, że w dacie ogłoszenia dekretu nastąpił skutek zgodny z brzmieniem tego przepisu w dacie orzekania, a nie zgodny z brzmieniem w dacie ogłoszenia, a w której to dacie zakres przedmiotowy tego przepisu był znacznie bardziej zawężony, co Trybunał zupełnie pominął.

W praktyce orzeczniczej ma to niezmiernie istotne znaczenie, albowiem – jak wyżej wskazano - w dniu dokonania wykładni przez Trybunał w 1990 r. dekret obejmował przekraczające normy obszarowe nieruchomości ziemskie jako takie, zaś w dniu ogłoszenia odnosił się jedynie do przekraczających normy obszarowe nieruchomości ziemskich **o charakterze rolniczym**, a więc nieruchomości, które oprócz przekroczenia norm obszarowych spełniały łącznie dwie niezależne przesłanki (cechy), tj. przesłankę „ziemskości” oraz przesłankę „charakteru rolniczego”. Co więcej, po nowelizacji różne też były cele dekretu. W konsekwencji w ww. orzeczeniach z 1996 oraz 2001 roku Trybunał w istocie stanął na niedopuszczalnym prawnie stanowisku, iż dekret wywarł jednorazowy skutek prawny z dniem jego ogłoszenia, tyle, że w brzmieniu, które w tej dacie nigdy nie istniało, a co z kolei skutkowało, zdaniem skarżącego, niedopuszczalnym rozszerzeniem zakresu stosowania dekretu, z pogwałceniem obowiązujących (wskazanych w petitum skargi) norm konstytucyjnych.

Wskazane stanowisko Trybunału ma do dziś dnia niezwykle poważne konsekwencje w całym orzecznictwie, gdyż doprowadziło ono (i to pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji) do znacznego rozszerzenia zakresu przedmiotowego dekretu poprzez przyjęcie (dokładnie w ślad za stanowiskiem Trybunału), iż pod działanie dekretu podlegały wszelkie istniejące w dniu ogłoszenia dekretu nieruchomości ziemskie, czyli – zgodnie w wykładnią Trybunału z 1990 r. – nieruchomości mające charakter rolniczy.

**Natomiast jest oczywiste, że pojęcie „nieruchomość ziemska o charakterze rolniczym” – jako wymagające spełnienia dwóch niezależnych przesłanek („ziemskości” oraz „charakteru rolniczego”) – jest pojęciem węższym niż pojęcie „nieruchomości ziemskiej”, które to pojęcie obejmuje warunek spełnienia tylko jednej przesłanki przez mienie nieruchome, a mianowicie przesłanki „ziemskości”.**

**Jest też oczywiste, iż przy zachowaniu podstawowych zasad języka polskiego i elementarnej logiki oraz powszechnie uznanych dyrektyw interpretacyjnych (w tym zakazie dokonywania wykładni synonimicznej oraz zakazie dokonywania wykładni non per est) nie jest prawnie możliwe odkodowanie słowa „ziemskie” w kontekście „ziemskie o charakterze rolniczym” jako „mające charakter rolniczy”, albowiem prowadziłoby to do absurdalnego językowo, skrajnie nielogicznego i – wobec braku nadania przepisom nowelizacyjnym mocy wstecznej<sup>6</sup> - niedopuszczalnego prawnie sformułowania, które w takim wypadku w pełnym brzmieniu przyjęłoby postać „nieruchomości mające charakter rolniczy o charakterze rolniczym”.**

<sup>6</sup> Co wynika wprost z treści art. 4 dekretu 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.

W ten właśnie sposób Trybunał w roku 2001, czyli ponad 66 lat od ogłoszenia dekretu i pod rządami obecnej Konstytucji, zmienił (rozszerzył) wywiedziony przez siebie jednorazowy skutek prawny dekretu. Jak by bowiem nie interpretować pojęcia „ziemskie”, to musi być oczywiste, iż oznacza ono coś innego niż użyte w tej samej jednostce redakcyjnej pojęcie „o charakterze rolniczym”, skoro normodawca użył ich jednocześnie. Tym samym muszą istnieć zarówno nieruchomości, które mają „charakter rolniczy”, a jednak nie są „ziemskie”, jak i nieruchomości, które są „ziemskie”, ale nie mają „charakteru rolniczego”. Jednak w wyniku wyżej wskazanego pominięcia przez Trybunał różnego brzmienia interpretowanego przepisu w dniu jego ogłoszenia (w którym to dniu ten przepis miał wywrzeć jednorazowy skutek prawny) oraz w dniu dokonanej przez Trybunał interpretacji, osoby, które są właścicielami nieruchomości o charakterze rolniczym, ale nie będącymi nieruchomościami ziemskimi, otrzymują orzeczenia o odjęciu im własności kilkadziesiąt lat temu.

Ponieważ ów błąd Trybunału został przez część judykatury całkowicie przeoczony, zaś przez część – wobec powagi Trybunału – najprawdopodobniej potraktowany jako właściwa wykładnia, w wyniku czego ukształtowały się niemal jednolite linie orzecznicze przyjmujące, iż co prawda dekret dotyczył nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym, nie mniej biorąc pod uwagę wykładnię dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny należy przyjąć, iż obejmował wszelkie nieruchomości o charakterze rolniczym.

W tej sytuacji, ponieważ jest oczywiste, że krąg nieruchomości spełniających tylko jedną przesłankę (w tym wypadku „ziemskości”) jest kręgiem szerszym, niż krąg nieruchomości spełniających jednocześnie dwie niezależne przesłanki (zarówno „ziemskości”, jak i „charakteru rolniczego”), to ukształtowanie się takiego orzecznictwa wpłynęło na rozszerzenie zakresu przedmiotowego dekretu i to w praktyce orzeczniczej mającej miejsce już pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji.

W tym miejscu należy przypomnieć, iż nie tylko przepisom nowelizacyjnym dekretu nie nadano mocy wstecznej, ale również nie zawarto w nich choćby wskazań co do obliczania norm obszarowych po jego nowelizacji wg stanu własności z dnia poprzedzającego dzień pierwotnego ogłoszenia. W tej sytuacji, gdyby nawet uznać – wbrew pogładowi wyrażonemu przez poszerzony skład NSA w uzasadnieniu uchwały w sprawie I OPS 3/10 – dwurazowy skutek dekretu, czyli gdyby założyć, że pierwsze wywłaszczenie nastąpiło w dniu ogłoszenia wg treści dekretu z tej daty (13 września 1944 r.), a następnie kolejne wywłaszczenie miało miejsce z dniem ogłoszenia nowelizacji (19 stycznia 1945 r.), to mamy do czynienia z sytuacją, w której:

- osoba będąca w dniu 12 września 1944 r. właścicielem (współwłaścicielem) np. 520 ha różnych nieruchomości, z czego 480 ha stanowiły nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, 25 ha nieruchomości ziemskie o innym charakterze oraz 15 ha nieruchomości nie będące w ogóle nieruchomościami ziemskimi (razem 520 ha) zostałaby pozbawiona tylko owych 480 ha nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym, zaś pozostałe 40 ha nadal stanowiłoby jej własność.
- w dniu ogłoszenia znowelizowanego tekstu dekretu (przy przyjętym przez Trybunał działaniu dekretu ex lege z dniem ogłoszenia) osoba taka byłaby właścicielem jedynie 40 ha (15 ha nieruchomości, które nie były nieruchomościami ziemskimi i 25 ha nieruchomości, które będąc nieruchomościami ziemskimi nie miały charakteru rolniczego) i tym samym stan własności takiej osoby w ogóle nie przekraczał ustanowionych dekretem norm obszarowych, a zatem taka osoba nie mogła już przy ewentualnym ponownym wywłaszczeniu (z chwilą opublikowania nowelizacji dekretu) utracić żadnej wła-



sności. Powyższe odzwierciedla zarówno stanowisko władz wdrażających reformę rolną w latach 40-dziesiątych jak i doktryny<sup>7</sup>. Tak też NSA w wyroku I OSK 1038/14.

Natomiast przy pominięciu, iż dekret w dniu ogłoszenia (oprócz norm obszarowych) dotyczył nieruchomości spełniających dwie niezależne przesłanki („ziemskość” oraz „charakter rolniczego”) i oparciu się na tylko jednej z nich lub też uznaniu (jak Sąd I instancji w sprawie niniejszej), iż „ziemskie” oznacza „mające charakter rolniczy” czy też przyjęciu (jak prawdopodobnie uczynił to NSA w sprawie niniejszej, o czym niżej), że „ziemskie” to przekraczające normy obszarowe dekretu, na skutek otrzymanego orzeczenia jednostka traciła całe mienie nieruchomości z dniem 13.09.1944 r.

Dopiero na tym przykładzie widać, jak daleko posunięte skutki miało dokonanie przez Trybunał wykładni o jednorazowym skutku dekretu z dniem jego ogłoszenia, przy jednoczesnym pominięciu przez ten sam Trybunał różnicy pomiędzy brzmieniem dekretu w dniu ogłoszenia i w dniu jego nowelizacji oraz ile krzywdy wyrządził ten błąd. W tej sytuacji to przede wszystkim właśnie na Trybunale leży obowiązek przynajmniej podjęcia próby pełnego i rzetelnego wyjaśnienia przedmiotowej kwestii, co być może spowoduje możliwość naprawienia już doznanych krzywd, a w każdym razie zapobiegnie dalszym. Bo przecież – jak wyżej wskazano – to właśnie Trybunał Konstytucyjny swoim orzecznictwem poprzez pomijanie rzeczywistego brzmienia art. 2 ust. 1 lit e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej doprowadził do rozszerzenia zakresu przedmiotowego tego dekretu i to w sposób, który nie był stosowany nawet w tzw. okresie błędów i wypaczeń<sup>8</sup>.

### **CO DO ZARZUTU Z PETITUM NINIEJSZEJ SKARGI KONSTYTUCYJNEJ**

Przechodząc do realiów sprawy niniejszej należy wskazać, że zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawionym w uzasadnieniu zapadłego wyroku:

*Przechodząc do oceny zarzutów naruszenia prawa materialnego, wskazać przyjdzie, że ich ocena sprowadza się do rozstrzygnięcia kwestii, jak należy rozumieć pojęcie „nieruchomość ziemska” na gruncie przepisów dekretu, a ponadto, czy prawidłowo Sąd pierwszej instancji ocenił charakter zabudowań, jako związanych z celami reformy rolnej. (str. 13 uzasadnienia)*

A zatem Naczelny Sąd Administracyjny już na wstępie ograniczył interpretowane pojęcie „nieruchomość ziemska o charakterze rolniczym” do pojęcia „nieruchomość ziemska”. W dalszej bowiem części tego poglądu, Sąd stwierdza:

*Definiowanie pojęcia nieruchomości ziemskiej nie może przebiegać w oderwaniu od treści dekretu. Przede wszystkim, w żadnym z przepisów dekretu nie posłużono się kryterium położenia nieruchomości. Podstawowym wyróżnikiem nieruchomości ziemskich przeznaczonych na cele reformy rolnej było kryterium obszarowe. Treść przepisu art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu stanowi nie tylko o obszarze nieruchomości, ale także rozróżnia ogólną powierzchnię nieruchomości oraz powierzchnię użytków rolnych. Nadto, odczytanie pojęcia nieruchomości ziemskiej powinno uwzględniać cele przejęcia nieruchomości*

7 Vide glosa Macieja Kalińskiego do wyroku NSA w sprawie I OSK 2440/13 (Monitor Prawniczy Nr 2/2016) oraz M. Kłusek " Nieruchomości ziemskie i ich właściciele w postępowaniach administracyjnych z lat 1944-1950 wywołanych realizacją dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej" Kraków 2014.

8 Jak wynika z badań archiwalnych, ani w latach czterdziestych, ani w latach pięćdziesiątych żadne władze komunistyczne nie stawiały tezy, iż dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej wywarł skutek prawny ex lege z dniem jego ogłoszenia w brzmieniu obowiązującym dopiero po jego nowelizacji.

*ści wskazane w art. 1 ust. 2 oraz sam tytułu tego aktu nacjonalizacyjnego. Chodziło o przejęcie i przeznaczenie na cele reformy rolnej nieruchomości przekraczających określony obszar, z zastrzeżeniem co do minimalnej powierzchni użytków rolnych w odniesieniu do części Polski. Z wymienionych nieruchomości nie wyłączono nieruchomości położonych w granicach miast.*(str. 15 uzasadnienia)

W powyższej wypowiedzi Sądu daje się wyodrębnić następujące elementy:

- 1) *Definiowanie pojęcia nieruchomości ziemskiej nie może przebiegać w oderwaniu od treści dekretu.* Tego rodzaju konstatacja może prowadzić do wniosku, iż pojęcie nieruchomości ziemskiej – choć nie zdefiniowane w dekrecie – ma w przypadku tego przepisu jakieś specjalne znaczenie, a przede wszystkim znaczenie różne od znaczenia przypisywanemu mu w innych aktach prawnych, co już samo w sobie prowadzi do dowolności interpretacyjnych.
- 2) *Podstawowym wyróżnikiem nieruchomości ziemskich przeznaczonych na cele reformy rolnej było kryterium obszarowe.* Twierdzenie to jest zupełnie nieprawdziwe, albowiem art. 2 ust. 1 lit. a), b), c) i d) dekretu, określające nieruchomości przeznaczone na te same cele reformy rolnej, w ogóle nie przewidywały żadnego kryterium obszarowego.
- 3) *Nadto, odczytanie pojęcia nieruchomości ziemskiej powinno uwzględniać cele przejęcia nieruchomości wskazane w art. 1 ust. 2 oraz sam tytułu tego aktu nacjonalizacyjnego.* Co może oznaczać, iż zdaniem Sądu „nieruchomości ziemskie” to nieruchomości nadające się na jeden z celów dekretu (choć nie wiadomo, czy chodzi o cele występujące w brzmieniu pierwotnym dekretu, czy również o te cele, które dodano późniejszą nowelizacją) przy uwzględnieniu tytułu dekretu. Jednak w takim wypadku (niezależnie od wielości możliwych interpretacji) zupełnie nie wiadomo, dlaczego ówczesny normodawca miałby w treści dekretu użyć wyrażenia „ziemskie” dla określenia zupełnie innego rodzaju nieruchomości niż dotychczas były definiowane jako nieruchomości ziemskie –wszak pojęcie to nie było obce przedwojennemu ustawodawstwu<sup>9</sup> i opartej na nim praktyce<sup>10</sup>.
- 4) *Chodziło o przejęcie i przeznaczenie na cele reformy rolnej nieruchomości przekraczających określony obszar, z zastrzeżeniem co do minimalnej powierzchni użytków rolnych w odniesieniu do części Polski.* Tak z kolei – zdaniem Sądu - określony cel reformy rolnej (choć nie występujący we wskazanym przez Sąd w punkcie 3 powyżej art. 1 ust. 2 dekretu) może prowadzić do wniosku, iż zdaniem Sądu „nieruchomość ziemska” w rozumieniu dekretu, to każda nieruchomość przekraczająca wskazane w dekrecie normy obszarowe. Z wnioskiem takim – jak wskazano w pkt 2 powyżej – nie sposób się zgodzić.

Reasumując, w całej tej konstatacji Sądu nie tylko nie sposób odnaleźć jakiegokolwiek w miarę klarownej i zrozumiałej dla jednostki definicji „nieruchomości ziemskiej”, ale nawet trudno domyślać się, co Sąd rozumie pod tym pojęciem.

Przechodząc dalej, zgodnie ze stanowiskiem Sądu II instancji (str. 15 uzasadnienia):

*W dalszej kolejności możliwe jest nawiązanie do pojęć nieruchomości i nieruchomości ziemskiej funkcjonujących w polskim systemie prawnym w tamtym okresie. Prawo rze-*

<sup>9</sup> art. 1 Uwaga 1 w zw. z art. 140a Prawa o ustalaniu własności dóbr nieruchomości o przywilejach i hipotekach (Dz.U. R.P. z 1928 r. Nr 53 poz. 510).

<sup>10</sup> Sąd Najwyższy w szeregu orzeczeń i to dotyczących skuteczności przeniesienia własności, wskazywał na podział „miejskie” – „ziemskie”, kierując się kryterium położenia lub wprost wskazując przepisy Rozp. Wyk. z 1919 r. jako podstawę rozstrzygnięcia (vide np. wyroki Izby Pierwszej z 15 listopada 1927 r. sygn. SN I C 658/26, z marca 1929 r. sygn. SN IC 1989/28, czy też wyrok Izby Trzeciej z 12 grudnia 1922 Ag 10/22/10 (Zb. Orzeczeń Izby Pierwszej SN z 1927 r. oraz z 1929 r.).

*czowe na terenach Rzeczypospolitej Polskiej nie było wówczas zunifikowane. Obowiązywały, na określonych częściach państwa, unormowania Kodeksu cywilnego Napoleona, ABGB, BGB i Zводу Praw. Nie wnikając w szczegóły i pamiętając o oryginalnej terminologii charakteryzującej poszczególne systemy prawa rzeczowego, można odnotować, że zasadniczo funkcjonował podział nieruchomości z uwagi na kryterium sposobu korzystania, zbliżony do obecnej regulacji art. 46 § 1 K.c. Wyróżniano grunty oraz stanowiące odrębny od gruntu przedmiot własności budynki i lokale.*

Z całego przytoczonego wyżej fragmentu na uwagę zasługuje w szczególności stwierdzenie Sądu, iż w niezunifikowanym systemie prawnym II RP funkcjonował podział nieruchomości ze względu na kryterium sposobu korzystania. Jednak brak jest w owym systemie prawnym jakiegokolwiek przepisu, który definiowałby pojęcie „nieruchomości ziemskiej” ze względu na jakiś określony sposób korzystania, a Sąd również takiego przepisu nie wskazał. Natomiast, jak powszechnie wiadomo, ustrój podatkowy i wieczystoksięgowy rozróżniały nieruchomości ziemskie i miejskie ze względu na to, czy były położone w granicach administracyjnych miast, czy poza nimi. Takiego samego podziału dokonał również normodawca lat 40-tych np. w art. 25<sup>2</sup> – art. 25<sup>4</sup> ustawy z dnia 6 maja 1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów (Dz.U. Nr 17, poz. 96), czy też w art. 1 i art. 2 dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. Nr 49, poz. 279). Analogicznie powołany przez Sąd art. 46 § 1 K.c. takich przesłanek nie wskazuje. Jeśli zaś Sądowi chodziło o art. 46 z indeksem 1 K.c., to przepis ten definiując to, co jest „Nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi)” odnosi się do pojęcia stosowanego już zarówno w systemie prawnym II RP, jak i działalności normodawczej okresu bezpośrednio powojennego. Termin ten został użyty w całym szeregu aktów prawnych<sup>11</sup> w tym również w dekrecie z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. z dnia 14 października 1946 r.) – art. 14, w którym to akcie prawnym normodawca owego okresu używa również terminu „nieruchomość ziemska”, a co oznacza, iż oba te terminy („grunt rolny” oraz „nieruchomość ziemska”) są dla niego różnymi terminami.

Niezależnie od powyższego, gdyby przyjąć, iż termin „ziemskie” miałby zdaniem Sądu oznaczać „grunt rolny”, to pełne występujące w dekrecie wyrażenie „nieruchomość ziemska o charakterze rolniczym” sprowadzałoby się do absurdalnego brzmienia „grunty rolnicze o charakterze rolniczym”, czyli właśnie do zarzuconej Sądowi I instancji wykładni rozszerzającej dekretu poprzez przyjęcie w miejsce dwóch niezależnych występujących w dekrecie przesłanek („ziemkości” oraz „charakteru rolniczego”), wyłącznie jednej przesłanki tj. przesłanki „charakteru rolniczego”.

W tej sytuacji cała powyższa konstatacja Sądu II instancji nie wyjaśnia w jakimkolwiek stopniu co oznacza pojęcie „nieruchomość ziemska” w szczególności w użytym w brzmieniu pierwotnym dekretu kontekście „nieruchomość ziemska o charakterze rolniczym”.

<sup>11</sup> Termin ten (grunt rolny) można znaleźć m.in. także w: Ustawie wodnej z dnia 19 września 1922 r. (Dz. U. z dnia 27 listopada 1922 r.) – art. 119; rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. Kodeks zobowiązań (Dz. U. z dnia 28 października 1933 r.) – art. 408 i nast.; ustawie z dnia 21 czerwca 1939 r. o zniesieniu służebności w województwach: krakowskim, lwowskim, stanisławowskim, tarnopolskim i cieszyńskiej części województwa śląskiego (Dz. U. z dnia 5 lipca 1939 r.) – art. 1; dekrecie z dnia 21 grudnia 1945 r. o podatku obrotowym (Dz. U. z dnia 5 lutego 1946 r.) – art. 3.

Zgodnie z dalszym stanowiskiem Sądu (nadal str. 15 uzasadnienia):

*Warto też zauważyć, że przez nieruchomości gruntowe rozumiano części powierzchni ziemskiej z częściami składowymi. Tak np. Kodeks cywilny Napoleona w art. 517 i nast. określał różne nieruchomości a m.in. grunty i budynki. Podobnie § 293 i nast. Kodeksu cywilnego austriackiego. Jeżeli przeto, według przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, przejęciu na cele reformy rolnej podlegały nieruchomości ziemskie, to nie dotyczyło to wszelkich, innych, ze względu na rodzaj, nieruchomości. To stwierdzenie nie powinno pozostawać bez wpływu na wykładnię przepisów dekretu z dnia 6 września 1944 r. o reformie rolnej, a w szczególności na ustalenie znaczenia użytego w tych przepisach pojęcia nieruchomości ziemskiej (por. wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2004 r., sygn. akt OSK 46/04).*

Bardzo ważnym elementem powyższego poglądu wydaje się stwierdzenie, iż skoro *przejęciu na cele reformy rolnej podlegały nieruchomości ziemskie, to nie dotyczyło to wszelkich, innych, ze względu na rodzaj, nieruchomości*. Oznacza ono bowiem, iż „nieruchomość ziemska” to pewien rodzaj nieruchomości, różny od innego lub innych (?) rodzajów nieruchomości. Niestety nadal Sąd nie wskazał jaki jest to rodzaj nieruchomości i czym miałyby się charakteryzować oraz jaki jest (jakie są) inny rodzaj (inne rodzaje) nieruchomości stanowiące dopełnienie zbioru nieruchomości jako takich, a którego elementem są „nieruchomości ziemskie”.

Z kolei zapoznając się z treścią wskazanego przez Sąd wyroku w sprawie OSK 46/04 o ile znajdujemy w nim ważne poglądy dotyczące skutków nowelizacji dekretu, to jednak nadal nie znajdujemy żadnej wykładni pojęcia „nieruchomość ziemska” gdyż zgodnie z zajęтым tam stanowiskiem Sądu:

*W brzmieniu zamieszczonym w Dzienniku Ustaw z 1944 r., art. 2 ust. 1 zd. 1 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej miał następujące brzmienie: "na cele reformy rolnej przeznaczone będą nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym". Późniejsza nowelizacja dokonana 17 stycznia 1945 r. polegała na skreśleniu słów: "o charakterze rolniczym". Brzmienie zawarte w tekście jednolitym zamieszczonym w Dzienniku Ustaw z 1945 r. Nr 3, poz. 45, art. 2 ust. 1 zd. 1 dekretu nie obejmowało więc skreślonych nowelą słów: "o charakterze rolniczym". Zwraca na to uwagę skarga kasacyjna przytaczając ważne argumenty dla uzasadnienia twierdzenia o podleganiu przepisom dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, obok nieruchomości rolnych, również innych nieruchomości, które "nie posiadały charakteru rolniczego". Twierdzenia tego nie można jednak podzielić. Jak wyżej zaznaczono, dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej nie dotyczył wszelkich nieruchomości, a tylko nieruchomości określonego rodzaju, a mianowicie – nieruchomości ziemskich. Jeżeli zaś uwzględnia się ponadto cel przepisów tego dekretu, którym było przeprowadzenie reformy rolnej (a nie innej reformy), a także brzmienie niektórych jego przepisów i przepisów rozporządzenia wykonawczego, powołanych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, to należy, podobnie jak to uczynił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu omawianej uchwały, przyjąć, że przejęciu podlegały te nieruchomości, które były lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie.*

Takie stanowisko Sądu prowadzi do ważnego wniosku co do skutków nowelizacji dekretu, wskazując, iż pomimo skreślenia nowelizacją słów „o charakterze rolniczym”, to przy uwzględnieniu faktu, iż dotyczył on nieruchomości określonego rodzaju tj. „nieruchomości ziemskich”, **a ponadto**, uwzględniając cel przepisów dekretu, należy przyjąć (podobnie jak

uczynił to Trybunał Konstytucyjny), że przejściu podlegały te nieruchomości, które były lub mogły być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. Mówiąc innymi słowy Sąd w tym wyroku stwierdził, iż skreślenie słów „o charakterze rolniczym”, ze względu na cel przedmiotowego dekretu nie doprowadziło do przejścia na rzecz Skarbu Państwa innych nieruchomości, niż o charakterze rolniczym (służących działalności wytwórczej w rolnictwie).

Jednak również i w tym orzeczeniu w żaden sposób nie wyjaśniono, jakim rodzajem nieruchomości, są „nieruchomości ziemskie”, a przecież zgodnie z literalnym brzmieniem dekretu w dniu jego ogłoszenia dotyczył on nieruchomości spełniających dwie niezależne przesłanki tj. „ziemskości” oraz „charakteru rolniczego” (czyli zgodnie z drugą przesłanką „nieruchomości służących działalności wytwórczej w rolnictwie”).

Poszukując dalej jakichkolwiek przesłanek „ziemskości” w treści uzasadnienia wyroku zapadłego w sprawie niniejszej należy zwrócić uwagę na następujący fragment (str. 18 uzasadnienia):

*Wskazać w tym miejscu wypadnie, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego uzależniano wyłączenie spod działania dekretu i tym samym możliwość zwrotu przejętych w ramach reformy rolnej nieruchomości ziemskich zabudowanych (dwory, pałace i inne siedziby ziemiańskie) od wykazania braku ich funkcjonalnego związku z podlegającymi przejściu nieruchomościami o charakterze rolniczym (por. np. wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 1946/06).*

Z powyższego wynikają dwie niezmiernie istotne kwestie konkluzje Sądu:

- **Po pierwsze**, zdaniem Sądu, „nieruchomość ziemska”, a w szczególności „nieruchomość ziemska zabudowana”, **to nie to samo** co „nieruchomość o charakterze rolniczym”, skoro wyłączenie spod działania dekretu nieruchomości ziemskich (zabudowanych) uzależniono od wykazania braku ich funkcjonalnego związku z podlegającymi przejściu nieruchomościami o charakterze rolniczym.
- **Po drugie**, nieruchomość ziemska celu dla potrzeb objęcia jej przepisami dekretu – zgodnie ze stanowiskiem Sądów administracyjnych – nie musi mieć charakteru rolniczego (czego literalnie wymagał dekret w swoim brzmieniu pierwotnym), a wystarczy aby tylko była funkcjonalnie powiązana z nieruchomością mającą charakter rolniczy.

Odnosząc się do pierwszej ze wskazanych kwestii (po pierwsze) należy podnieść, iż z takiego stanowiska Sądu nadal w żaden sposób nie wynika, czym jest (jakie konkretne desygnaty winna spełniać) nieruchomość ziemska.

W tej sytuacji, wobec braku jakichkolwiek dalszych (a przede wszystkim jakichkolwiek konkretnych) wskazań w uzasadnieniu zapadłego wyroku co do odkodowania użytego w dekrecie pojęcia „ziemskie” (w kontekście „ziemskie o charakterze rolniczym”) uprawniony jest wniosek, iż Sąd orzekający – **choć rozróżnił pojęcie „nieruchomości ziemskiej” od pojęcia „nieruchomości o charakterze rolniczym”** – całkowicie pominął konieczność badania czy nieruchomość (grunt) będąca przedmiotem orzeczenia co do podlegania lub braku podlegania pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, spełnia każdą z tych dwóch wymienionych niezależnie w dekrecie (w brzmieniu pierwotnym) przesłanek. Sąd po prostu poprzestał na uznaniu, iż wystarcza spełnienie samej przesłanki charakteru rolniczego lub nawet tylko powiązania z nieruchomością o charakterze rolniczym.

Takie stanowisko nie jest niestety odosobnione i stanowi przykład całej ukształtowanej linii orzeczniczej, w ramach której dla objęcia danej nieruchomości przepisami dekretu przyjmuje się konieczność spełnienia tylko jednej z dwóch niezależnie wymienionych w dekrete przesłanek, a mianowicie:

- albo poprzez stwierdzenie, że przepisom dekretu podlegały „nieruchomości ziemskie”, czyli wprost pomija się część brzmienia pierwotnego dekretu dokonując wykładni non per est i następnie wyjaśnia się, iż pojęcie „nieruchomości ziemskie” zgodnie ze stanowiskiem Trybunału z 1990 r. oznacza „nieruchomości mające charakter rolniczy”, a zatem chodzi o nieruchomości służące do działalności wytwórczej w rolnictwie;
- albo uwzględniając brzmienie pierwotne dekretu, co prawda stwierdza się, że przepisom dekretu podlegały „nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym”, po czym jednak zauważa się, iż istotnym zagadnieniem w sprawie jest wyjaśnienie występującego w tym przepisie pojęcia „nieruchomość ziemską” i następnie wskazując na dokonaną przez Trybunał w roku 1990 wykładnię, że pod pojęciem „nieruchomości ziemskiej” należy rozumieć nieruchomość mającą „charakter rolniczy”, a zatem dokonuje się niedopuszczalnej wykładni synonimicznej pojęcia „ziemskie” jako tożsame z użytym w tym samym przepisie pojęciem „o charakterze rolniczym”.

Odnosząc się do drugiej z wyżej wskazanych kwestii (po drugie) należy podnieść, iż godnie ze stanowiskiem Sądu, w ocenie Sądów administracyjnych pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu podlegały nie tylko nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, ale również nieruchomości nie mające charakteru rolniczego, jeśli pozostawały w tzw. związku funkcjonalnym czy to z gospodarstwem rolnym, czy to z nieruchomością ziemską (w różnych orzeczeniach jest to różnie określane). Przy czym ów związek funkcjonalny również nie jest jednolicie pojmowany, albowiem jak wskazał Sąd w przedmiotowym wyroku (str. 18 uzasadnienia):

*Samo pojęcie związku funkcjonalnego nie zostało jednak w orzecznictwie jednoznacznie wyjaśnione. Nie wiadomo bowiem czy przez ów związek należy rozumieć więź obszaruową, prawną, finansową, gospodarczą - istniejącą między częścią nieruchomości ziemskiej o charakterze zabudowanym, a tą która ma charakter niezabudowany. Można mieć wątpliwości co do tego, czy poza wskazaniem ogólnych kryteriów (okoliczności mogących wskazywać na powiązania zachodzące pomiędzy nieruchomością rolniczą i inną nieruchomością, np. zabudowaną, wchodzącą w skład tego samego majątku ziemskiego), zadanie to jest wykonalne. Wówczas pozostaje rozstrzygnięcie ad casum o istnieniu czy nieistnieniu takiego związku funkcjonalnego.*

I znów nie jest to odosobnione stanowisko, albowiem jak stwierdził NSA w uchwale poszerzonego składu w sprawie I OPS 2/06:

*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 wyłączając możliwości orzekania o tym, czy dana nieruchomość jest nieruchomością ziemską o charakterze rolniczym /w części bądź w całości/ a jeśli taka nie jest {podkreśl.wł.} czy w takim razie pozostawała w związku funkcjonalnym /łączności/ z nieruchomością ziemską /uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 1990 r. W 3/89 - OTK 1990 poz. 26 str. 174; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 września 1991 r. III CZP 90/91 - OSNC 1992 nr 5 poz. 72; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 1995 r. III ARN*

77/94 - OSNP 1995 nr 14 poz. 167; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2003 r. III CKN 1492/00 - Lex nr 78867; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lipca 2004 r. III CK 296/03 - Biuletyn SN 2005 nr 1 poz. 11; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2004 r. III CK 322/04; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2004 r. IV CK 336/04; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2005 r. III CK 350/05; wyrok NSA z dnia 6 grudnia 1994 r. II SA 2413/93; wyrok NSA z dnia 28 grudnia 1994 r. II SA 250/94 - ONSA 1996, nr 1 poz. 22; wyrok NSA z dnia 24 marca 1995 r. II SA 2457/93; wyrok NSA z dnia 19 marca 1998 r. IV SA 1045/97 - Lex nr 45950; wyrok NSA z dnia 6 września 1999 r. IV SA 1146/97 - Lex nr 48631; wyrok z dnia 8 czerwca 2000 r. - IV SA 958/98; wyrok NSA z dnia 19 września 2000 r. IV SA 451/00; wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2000 r. IV SA 2582/98 - Rejent 2001 nr 12 str. 193; wyrok NSA z dnia 6 listopada 2000 r. IV SA 801/99 - Lex nr 53402; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2000 r. IV SA 456/99; wyrok NSA z dnia 11 maja 2001 r. IV SA 1771/00; wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2001 r. IV SA 2724/98; wyrok NSA z dnia 8 maja 2002 r. IV SA 3818/01; wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2004 r. OSK 46/04 - ONSAiWSA 2004 Nr 1 poz. 20; wyrok NSA z dnia 18 października 2005 r. OSK 1518/04/.

Powyższy pogląd o podpadaniu pod przepisy dekretu również nieruchomości, które ewidentnie nie są nieruchomościami ziemskimi (jakiegokolwiek by przyjąć znaczenie tego pojęcia) jeśli pozostają w związku funkcjonalnym z nieruchomością ziemską – ewentualnie z gospodarstwem rolnym – został przedstawiony również w szeregu późniejszych orzeczeń (tak np. NSA w sprawie I OSK 228/12).

Tym samym – nawet w przypadku przyjęcia tezy o zadziałaniu dekretu ex lege z dniem jego ogłoszenia – sam skutek dekretu jest uzależniony od zakresu jego stosowania w wydawanych nawet kilkadziesiąt lat później rozstrzygnięciach, a w przypadku obecnie przyjętego zakresu jego stosowania ów skutek w niektórych przypadkach jest szerszy, niż pod rządami władzy wdrażającej reformę rolną, która wszak nigdy nie twierdziła, iż działaniem dekretu są objęte również takie nieruchomości, które nie są nieruchomościami ziemskimi.

Podsumowując powyższe stanowisko Sądów administracyjnych należy wskazać, iż wobec:

- a) braku uwzględniania konieczności spełnienia przez nieruchomość mającą być objętą przepisami art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu w brzmieniu pierwotnym tego przepisu (tj. w brzmieniu, w którym miał wywrzeć jednorazowy skutek prawny) obu wymienionych w tym przepisie niezależnych od siebie przesłanek, tj. przesłanki „ziemskości” oraz przesłanki „charakteru rolniczego” lub też przyjmowania – wbrew powszechnie przyjętym regułom interpretacyjnym – ich synonimicznego znaczenia;
  - b) objęciu działaniem dekretu również tych nieruchomości, które nie są nieruchomościami ziemskimi (pomijając brak zdefiniowania tej przesłanki) jeśli pozostają w związku funkcjonalnym z nieruchomością ziemską (ewentualnie z gospodarstwem rolnym);
  - c) wskazanego wprost przez Sąd orzekający w sprawie niniejszej braku wyjaśnienia wymienionego w pkt. b) powyżej kryteriów owego związku funkcjonalnego;
- dochodzi do sytuacji, w której jednostka rozważając zwrócenie się o ochronę prawną w trybie wskazanym wprost przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie SK 1/06:
- nie jest w stanie poznać i zrozumieć przesłanek, którymi kierują się organy państwowe, a tym samym świadomie decydować o swoim postępowaniu;

- w wielu wypadkach nie jest w stanie ustalić swojej sytuacji prawnej
- Natomiast w przypadku zwrócenia się o taką ochronę:
- nie jest w stanie uzyskać sprawiedliwego wyroku, a więc w pierwszym rzędzie opartego o przepisy prawa w ich literalnym brzmieniu;
  - ochrona jej prawa własności, a nawet uznanie jego istnienia, nie jest uzależnione od treści obowiązującego prawa lecz – wobec niemal całkowitej dowolności orzekania – od swobodnych poglądów określonego składu orzekającego.

### **CO DO NARUSZENIA WSKAZANYCH W PETITUM NORM KONSTYTUCYJNYCH**

Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny określone w **art. 45 ust. 1 Konstytucji** prawo do sądu nie jest prawem jedynie do uruchomienia procedury sądowej. Na prawo to składa się również prawo do sprawiedliwego rozpoznania sprawy i uzyskania wyroku. Aby sprawa mogła zostać rozpoznana w sposób sprawiedliwy i tym samym zakończyć się uzyskaniem sprawiedliwego wyroku, to zarówno rozpoznanie sprawy, jaki wydany wyrok muszą być oparte na obowiązujących przepisach prawa.

W sprawach z dekretu o reformie rolnej mamy do czynienia z sytuacją, w której w wyniku braku zdefiniowania w treści poddawanych kontroli przepisów – jak i w innych jednostkach redakcyjnych dekretu o reformie rolnej – użytych w dekrecie o reformie rolnej pojęć „nieruchomość ziemska” i „charakter rolniczy” wprowadza pełną dowolność w orzecznictwie, będącą skutkiem braku wypracowania również przez Sądy jasnych, a przede wszystkim spełniających powszechnie przyjęte zasady wykładni prawa, definicji obu owych pojęć. W przypadku pojęcia „charakter rolniczy” można mówić o względnym wypracowaniu definicji, tj. jako „służący do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie”. Jednak i ta definicja nie jest jednolicie stosowana, gdyż w sprawie niniejszej Sąd przyjął, że położony w mieście dom mieszkalny miał również charakter rolniczy z tej przyczyny, iż był zamieszkiwany przez osobę kierującą pobliskim folwarkiem. W innej sprawie NSA przyjął, iż budynek w którym mieszkali pracownicy majątku, nie ma charakteru rolniczego, gdyż pracownicy mogą mieszkać gdziekolwiek. Jak zatem widać nawet w przypadku pojęć zdawałoby się zdefiniowanych można wyciągać skrajnie przeciwne wnioski.

Natomiast Sądy w ogóle nie wypracowały definicji pojęcia „ziemskie” – powołując się jedynie (jak w sprawie niniejszej, co wyżej już wskazano) na jakieś nieokreślone bliżej przesłanki, które należy brać pod uwagę przy zaliczaniu danej nieruchomości do tej kategorii – co powoduje, że w miejsce przepisu prawa, mającego jednoznacznie określać pozycje strony, sądy (powszechne w zakresie art. 2 ust. 1 zd. 1 lit. a-d tego dekretu, a administracyjne w zakresie lit. e, a wcześniej organy administracji) stosują własne i to nierzadko sprzeczne kryteria. Powoduje to brak określoności orzekania, w związku z czym w żaden sposób nie zapewnia to uzyskania sprawiedliwego wyroku.

Sytuacja podlega dalszej komplikacji w związku z nowelizacją tego dekretu w styczniu 1945 5. Jeszcze większe sprzeczności występują na tle nowelizacji dekretu. W przywołanym przez NSA wyroku w sprawie OSK 46/04 wyrażono pogląd, iż nowelizacja dekretu nie spowodowała żadnych skutków prawnych. Podobny pogląd wyraził NSA w treści podjętej w poszerzonym składzie uchwały w sprawie I OPS 3/10. Natomiast w późniejszym wyroku w sprawie I OSK 2230/12 NSA wyraził następujące stanowisko:



*Dekretem z dnia 17 stycznia 1945 r. w sprawie zmiany dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 3, poz. 9), w cytowanym wyżej art. 2 ust. 1 lit. e dekretu skreślono słowa „o charakterze rolniczym”. Powołana zmiana nie stanowiła jednak kolejnej reformy rolnej, lecz dotyczyła reformy rolnej wynikającej z dekretu z dnia 6 września 1944 r. O ile więc reformą rolną objęto – w myśl cytowanego wyżej art. 2 ust. 1 lit. e – nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, to w wyniku dokonanej zmiany tego przepisu, za nieruchomości ziemskie o rolniczym charakterze należało uznać także takie nieruchomości, które wprawdzie nie miały charakteru rolniczego, ale pozostawały z rolniczą częścią majątku ziemskiego w nierozzerwalnym związku funkcjonalnym, w ramach którego nieruchomości nierolnicze nie mogły być samodzielnie wykorzystywane w oderwaniu od części rolniczej, jak również część majątku ziemskiego o charakterze rolniczym nie mogła prawidłowo funkcjonować bez przedmiotowych nieruchomości nierolniczych.*

Zatem, zdaniem NSA, nowelizacja dekretu nie spowodowała kolejnej reformy rolnej, jednak spowodowała zmianę rozumienia (bez wyjaśnienia czy z datą wsteczną) pojęcia nieruchomości ziemskiej o charakterze rolniczym. Jeśli do tego dołączymy fakt, iż żaden Sąd w ogóle nie zajął się kompleksowo definicją pojęcia „ziemskie”, to otrzymujemy normę prawną, składająca się m.in. z dwóch przesłanek: o charakterze ocenny ("charakter rolniczy") i przesłanki w ogóle nie zdefiniowanej ("nieruchomość ziemska"), co wręcz musi prowadzić do całkowitej dowolności orzekania. W tym zatem przypadku naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy strona skarżąca łączy z równoczesnym naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności wywiedzionych z tego pojęcia:

- **zasady określoności**, zgodnie z którą przepisy prawa muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, pozwalający jednostce przewidzieć konsekwencje prawne jej zachowań lub na zrozumienie sytuacji prawnej w jakiej się znalazła, zaś stanowienie przepisów niejasnych, czy wieloznacznych stanowi naruszenie Konstytucji RP<sup>12</sup>;
- **zasady zaufania obywateli do Państwa i stanowionego przez nie prawa**, która „*opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą*”. (tak Trybunał w sprawie P 3/00), natomiast w sprawach, w których orzeczenia zapadają na podstawie zaskarżonych przepisów ukształtowała się – m.in. na skutek ich niejasności i wieloznaczności – taka ilość linii (wariantów) orzeczniczych choćby w zakresie owego związku funkcjonalnego, że jednostka zupełnie nie jest w stanie określić swojej sytuacji prawej oraz swoich praw i obowiązków, jak również poznać przesłanek, którymi kierują się organy Państwa (w tym wypadku Sądu) gdyż wielokrotnie są jedne z drugimi sprzeczne.

Powyższy wywód pozostaje też w związku z określonym w **art. 32 ust. 1 Konstytucji** prawem do równego traktowania, gdyż tylko w przypadku postępowań z dekretu o reformie rolnej Sądy (przy interpretacji pojęcia „nieruchomość ziemska o charakterze rolniczym”) nie stosują powszechnie przyjętych i powszechnie zaakceptowanych tak w judykaturze, jak i w doktrynie za-

<sup>12</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w Wyroku z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K.6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33, s. 448; Wyroku z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K.41/02, OTK ZU nr 6A/2002, poz. 83, s. 1086. Zobacz też M. Pruszyński, Jasność, zrozumiałość i językowa poprawność prawa jako warunek jego zgodności z Konstytucją, „Przegląd Legislacyjny” nr 1, 2007.

sad stosowania wykładni. W tym przede wszystkim zasady zakazu wykładni synonimicznej oraz zakazu wykładni non per est. Przejawia się to albo w pomijaniu wyraźnie określonej w dekreście przesłanki „ziemskie” albo w wyjaśnieniu jej jako „mające charakter rolniczy”, a zatem w sposób synonimiczny do użytego już w treści tego przepisu w brzmieniu pierwotnym (w którym miał wywrzeć jednorazowy skutek prawny) pojęcia „o charakterze rolniczym”. Zdaniem skarżącego taki sposób podejścia Sądów do spraw z reformy rolnej stoi w rażącej sprzeczności z określoną w art. 32 ust. 1 zasadą równego traktowania przez władze publiczne, gdyż sprawy osób stawające przed Sądem w sprawach związanych ze stosowaniem dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej powinny być rozpoznawane według tych samych reguł jak sprawy innych podmiotów, przy zastosowaniu takich samych ogólnie przyjętych zasad orzekania.

Określone w **art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji** prawo do własności i jej ochrony, którego naruszenie przez art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej zostało zarzucone w niniejszej skardze konstytucyjnej, również należy powiązać z art. 2 Konstytucji i wynikającymi z niego zasadami określoności oraz zaufania do Państwa i stanowionego przez niego prawa. Oparcie aktów skutkujących odejmowaniem własności – tak jak ma to miejsce w przypadku dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej – na nieprecyzyjnych zapisach i pojęciach niezdefiniowanych powoduje, że w istocie w sposób dowolny prawo własności może być kwestionowane, a co za tym idzie pozbawione ochrony. Mechanizm postępującego pozbawienia ochrony własności ilustruje przeprowadzony w poprzedzającej części wywód. Najpierw było przyjmowane, że odjęcie własności następuje wobec nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym. Następnie przyjęto, że nieruchomość ziemska to nieruchomość ex definitione rolnicza, więc przejściu podlegają wszelkie nieruchomości, które w jakiś sposób zostały wcześniej uznane za ziemskie. I odwrotnie, skoro nieruchomości ziemskie mają charakter rolniczy, to tym samym każda nieruchomość o charakterze rolniczym jest nieruchomością ziemską, więc podlega przejściu. W końcu zostało przyjęte, że nawet nie musi to być nieruchomość ziemska, że nie musi to być nieruchomość o charakterze rolniczym, ale wystarczy, że istnieje sam związek z nieruchomością o charakterze rolniczym.

W zaistniałej sytuacji nie można zatem mówić o jakiegokolwiek ochronie własności zarówno w kontekście przyznanego obywatelom zgodnie z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji prawa konstytucyjnego, ale również w kontekście wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji zasady ustrojowej. Z tych wszystkich względów wystąpienie z niniejszą skargą konstytucyjną stało się ze wszech miar uzasadnione.

**IV.** Stosownie do art. 53 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym podaję, że **stan faktyczny** przedstawiał się następująco:

Skarżący jest spadkobiercą po H M . H M była właścicielką **ma-  
jętności D** , dla której prowadzono m.in. księgę tom D  
 , z której następnie niektóre grunty wydzielono do wykazu tomu księgi

Po wybuchu II wojny światowej cała majątność została przejęta przez okupanta, który wpisał siebie do wszystkich ksiąg wieczystych. Dokonał również innych czynności wieczystoksięgowych, jak np. zamknięcia tomu księgi D i przeniesienia wszystkich opisanych tam gruntów (nieruchomości) do wykazu tomu księgi

W dniu listopada 1946 r. do wykazu tomu księgi został wpisany Skarb Państwa jako następcą Rzeszy Niemieckiej, natomiast w dniu stycznia 1947r. do wykazu tomu księgi również wpisano Skarb Państwa, i również jako następcę Rzeszy Niemieckiej. Podstawą wpisu był art. 2 dekretu PKWN z dnia 6 września 1944r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Wpis dokonany został do całych ksiąg, tj. do wszystkich nieruchomości nimi objętych, bez względu na to, czy były to nieruchomości ziemskie, nieruchomości miejskie, czy też nieruchomości o innym charakterze, np. sakralne. Bez względu również na to czy miały one charakter rolniczy, przemysłowy, mieszkalny czy np. leśny – lasy stanowiły ponad połowę wszystkich gruntów.

Wnioskiem z dnia lutego 2001 r. (doprecyzowanym pismem z dnia kwietnia 2001 r.) Skarżący wniósł o wydanie decyzji, że dawne działki gruntowe o nr , i , opisane w księdze wieczystej D tom karta , nie podlegały lub też podlegały pod działanie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Decyzją częściową z dnia stycznia 2004 r. nr Wojewoda stwierdził, że działki gruntowe o nr i nie podpadały pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN gdyż stanowiły położoną w mieście nieruchomość mieszkalną (dom z ogrodem) nie przydatną na cele reformy rolnej oraz umorzył postępowanie odnośnie działek gruntowych o nr i w pozostałym zakresie.

Odwołania od decyzji Wojewody z dnia stycznia 2004 r. złożyły P S.A. oraz Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w P

Decyzją z dnia lipca 2005 r. nr Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi uchylił w całości zaskarżoną decyzję i umorzył postępowanie w I instancji, oraz umorzył postępowanie odwoławcze w części dotyczącej odwołania Agencji Nieruchomości Rolnych Oddziału Terenowego w P Minister Rolnictwa przyjął bowiem, że dom z ogrodem to dworek (pałac) i stanowi on jedynie część całego majątku, oraz że z § 6 rozporządzenia wykonawczego wynika *ponad wszelką wątpliwość, iż tylko w przypadku kwestionowania całego obszaru przejętej nieruchomości, można było domagać się jej wyłączenia spod przejęcia na cele reformy rolnej. Przepis ten nie dopuszczał natomiast możliwości kwestionowania prawidłowości przejęcia na rzecz Państwa budynków czy też zespołów pałacowo-parkowych. Oznacza to, że wyłączenie spod przejęcia przykładowo budynku mieszkalnego było, i z racji tego, że przedmiotowy dekret nie został uchylony, jest nadal niedopuszczalne.*

Na skutek skargi Skarżącego Wojewódzki Sąd Administracyjny w W wyrokiem z dnia lipca 2006 r. sygn. akt uchylił zaskarżoną decyzję przyjmując za niezasadne stanowisko, iż: *przewidziana w § 5 rozporządzenia decyzja może wyłącznie rozstrzygać o tym, czy nieruchomość podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z uwagi na wielkość areалу, w tym użytków rolnych, z czego wyprowadzono, iż żądanie wydania orzeczenia o tym, czy zespół pałacowo-parkowy, wchodzący w skład nieruchomości ziemskiej, podlega (czy też nie) pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 pkt e dekretu, jest sporem o prawa rzeczowe - sprawą cywilną, do rozpoznania której właściwy jest sąd powszechny. Uznać należy, iż stanowisko to nie odpowiada brzmieniu § 5 rozporządzenia w związku z wcześniej przedstawionym rozumieniem art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Również zestawienie brzmienia przepisów art. 1 i 2 § 1 i § 3*

*kpc, nie daje podstaw do przyjęcia takiego poglądu, bowiem nie każda sprawa cywilna, jak z nich wynika, podlega rozpoznaniu przez sąd powszechny, a co nie powinno budzić już żadnych wątpliwości, jeżeli prawodawca w przepisach, wyraźnie wskazał orzekanie na drodze postępowania administracyjnego (A. Zieliński, K. Flaga-Wieruszyńska, KPC, Komentarz, t. 1, Warszawa 2005 s. 22 i m).*

Rozpoznając ponownie sprawę Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia      maja 2007 r. nr                      w pkt I uchylił zaskarżoną decyzję Wojewody                      w całości i orzekł, że przedmiotowy zespół pałacowo-parkowy podpadał pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN, w pkt 2 umorzył postępowanie odwoławcze w części dotyczącej odwołania Agencji Nieruchomości Rolnych Oddziału Terenowego w P                      W nowej decyzji dom z ogrodem, w którym mieszkał zarządca folwarku, nadal jest traktowany jako zespół pałacowo-parkowy wobec czego organ uznał m.in. że: *„W ocenie organu naczelnego, sama okoliczność, iż majątek ziemski służył utrzymaniu zespołu pałacowo-parkowego choćby w części, przesądza o istnieniu związku funkcjonalnego pomiędzy zespołem dworsko – parkowym a pozostałą częścią majątku ziemskiego H                      M                      ”.*

Od tej decyzji Skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W                      Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia      października 2007 r. sygn. akt                      uchylił ww. decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia      maja 2007 r., stwierdzając m.in.: *„Przytoczone ustalenia organu ogólnie opierają się na aktach sprawy, na z góry przyjętych pewnikach i założeniach, bez powołania się na konkretne dowody potwierdzające stawiane tezy. Brak w nich konkretnego, czyli nie tylko opartego na osobie właściciela czy też związku finansowym i terytorialnym, wykazania funkcjonalnego powiązania tych danych nieruchomości z pozostałą częścią majątku związanego z produkcją rolną. Nadto organ przemilcza kwestię, którą kierował się organ pierwszej instancji orzekając o niepodпадaniu działek pod dekret PKWN, mianowicie dotyczącą położenia administracyjnego spornej części majątku.”*

Decyzją z dnia      marca 2014 r. nr                      Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi uchylił pkt I decyzji Wojewody                      z dnia      stycznia 2004 r. nr                      i odmówił stwierdzenia, że działki gruntowe nr      o powierzchni      ha i nr      o powierzchni      ha – aktualnie oznaczone w obrębie      jako część działki nr      – nie podpadały pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13) oraz w utzymał w mocy zaskarżoną decyzję Wojewody                      w zakresie pkt 2. Tym razem Minister przyjął, że skoro w domu mieszkał zarządca a w jego pobliżu znajdowały się budynki gospodarcze to jest to budynek (dwór) o charakterze rolniczym. Ponadto, odwołując się do uchwały Trybunału Konstytucyjnego w sprawie W. 3/89, Minister stwierdził, że skoro Trybunał wspominał o związku z funkcjonalnym, to nie znaczenia czy nieruchomość jest położona w mieście, czy poza jego granicami.

Skarżący wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W                      skargę na ww. decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia      marca 2014 r. Pismem z dnia      stycznia 2015 r. Polskie Towarzystwo Ziemiańskie wniosło o dopuszczenie do udziału w sprawie, popierając jednocześnie skargę Skarżącego. Na rozprawie w dniu      stycznia 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W                      dopuścił do udziału w sprawie Polskie Towarzystwo Ziemiańskie.

Oddalając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w W w wyroku z dnia kwietnia 2015 r. sygn. akt przyjął, że: „*W odniesieniu do podstawy materialno-prawnej wydanych decyzji należy wskazać, że dekret PKWN wszedł w życie z dniem jego ogłoszenia, tj. w dniu 13 września 1944 r. (Dz.U. Nr 4, poz. 17). Z tą datą też wszystkie nieruchomości ziemskie objęte dekretem (ex lege) przeszły bez żadnego wynagrodzenia w całości na własność Skarbu Państwa*”, a także, że: „*Nie ma również znaczenia, czy przedmiotowe grunty znajdowały się w granicy administracyjnej miasta*”.

Skargi kasacyjne od tego wyroku złożył zarówno Skarżący, jak i Polskie Towarzystwo Ziemiańskie. W skargach kasacyjnych zostało podniesione, że zgodnie z postanowieniami dekretu na rzecz Skarbu Państwa była przejmowana własność nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym, natomiast przedmiotowe nieruchomości, jako położone w mieście nie miały charakteru ziemskiego, jak też że WSA przyjął, że zgodnie z art. 2 ust. 1 lit e) dekretu o reformie rolnej skutek ex lege następował wielokrotnie, w zależności od wyzwalania poszczególnych części terytorium Polski.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia lutego 2017 r. sygn. akt oddalił obie skargi kasacyjne, powołując się na rzekome związanie (art. 170 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) stanowiskiem NSA, wyrażonym w innej sprawie w wyroku z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 2440/13, według którego, z samego faktu położenia nieruchomości w granicach miasta, w tym przypadku W, nie można wyciągać wniosku o ich niepodleganiu przepisom dekretu z dnia 6 września 1944 r. o reformie rolnej. Co do skutku ex lege (czy to jednego, czy to wielokrotnego) NSA nie wyraził swojego poglądu.

- V. Stosownie do art. 53 ust. 3 pkt 5 ww. ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym podaję, że przedmiotowy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego **został doręczony** pełnomocnikowi Skarżącego w dniu **31 marca 2017 r.**, a jako dowód na tę okoliczność załączam odpis koperty i podawaną przez Poczta Polską za pomocą Internetu informację o dokonanych doręczeniach dla poszczególnych numerów nadawczych.
- VI. Stosownie do art. 53 ust. 3 pkt 6 ww. ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym podaję, że wydanie przedmiotowego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego spowodowało **wyczerpanie całego możliwego toku instancji**, w związku z czym brak jest dalszych środków odwoławczych. **Nadzwyczajne środki zaskarżenia nie były wnoszone.**

adw. Ireneusz Zieliński  
Partner  
w „ADWOKACI & DORADCY” s.c.

Załączniki:

1. pełnomocnictwo wraz z dowodem opłaty;
2. wyrok NSA z dnia lutego 2017 r. sygn. akt ;
3. kopia koperty i wydruk z portalu Poczty Polskiej;
4. Załącznik A;
5. Załącznik B;
6. wymagane 4 dodatkowe egzemplarze skargi konstytucyjnej z załącznikami;