

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 2015 r., I OSK 2440/13

Glosowane orzeczenie dotyczy interpretacji, a w szczególności ustalenia zakresu, pojęcia „nieruchomość ziemska” użytego w art. 2 ust. 1 dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Nie jest to zresztą pierwsze orzeczenie NSA w tej kwestii, a stanowi raczej jeszcze jedno ogniwo w całej serii orzeczeń sądów powszechnych, sądów administracyjnych, naczelnych organów administracji poświęconych temu zagadnieniu.

Powstaje pytanie, dlaczego kwestia ustalenia zakresu pojęcia „nieruchomość ziemska” użytego w dekrete z 6 września 1944 r. nasuwa, i to po wielu latach, tyle wątpliwości i sporów. Otóż w związku z nieprzeprowadzeniem do dzisiaj akcji reprivatyzacyjnej w Polsce organy administracji, sądy powszechne, sądy administra-

cyjne, a nawet Trybunał Konstytucyjny zasypywane są wnioskami o stwierdzenie bezprawności przejęcia przez Skarb Państwa w ramach reformy rolnej różnorakich rodzajów mienia.

Dla rozstrzygnięcia zasadności tych wniosków kluczowe znaczenie ma właśnie ustalenie zakresu pojęcia „nieruchomość ziemska” użytego w art. 2 dekretu z 6 września 1944 r. Jeśli bowiem zakres pojęcia nieruchomości ziemskiej ustalimy szerzej, tak jak to czyni art. 2 po nowelizacji z 17 stycznia 1945 r.²⁹, to zakres nacjonalizacji przeprowadzonej dekretem z 6 września 1944 r. będzie szerszy, a w konsekwencji liczba wniosków i powództw reprywatyzacyjnych, które będą musiały być uznane za bezpodstawne – większa.

W przeciwnym wypadku, gdy przyjmiemy węższe rozumienie pojęcia nieruchomości ziemskiej, oparte na kryterium położenia i rolnego charakteru, tak jak to czynił art. 2 dekretu z 6 września 1944 r. przed jego nowelizacją z 17 stycznia 1945 r., stopień i zakres skuteczności współczesnych roszczeń reprywatyzacyjnych ulegnie zwiększeniu.

Nie trzeba szczególnej domyślności, by przewidzieć, że strona „państwowa”, a zwłaszcza Skarb Państwa, organy samorządowe i administracja rolna, na których spoczywa obowiązek ewentualnych zwrotów – będą optować za szerokim rozumieniem pojęcia „nieruchomość ziemska”. Uczucie pewnego zawodu powoduje jednakże fakt, że stanowisko takie, bez większych zastrzeżeń, przyjmuje także większość sądownictwa, i to zarówno powszechnego, jak i administracyjnego, przechodząc do porządku nad faktem, iż z punktu widzenia prawnego, dogmatycznego, bezstronnej analizy prawnej, przyjmowana przez nie interpretacja pojęcia nieruchomości ziemskiej nie znajduje podstawy w tekście analizowanych aktów prawnych i może wzbudzać poważne zastrzeżenia. I na nie właśnie pragnę wskazać w niniejszej glosie.

Można wyróżnić trzy kierunki, trzy płaszczyzny, w których, czy też na których, przejawia się wskazany wyżej trend do szerokiego ujmowania pojęcia nieruchomości ziemskiej.

1. Pierwszy kierunek przejawia się w pomijaniu milczeniem faktu, iż dekret z 6 września 1944 r. uległ 17 stycznia 1945 r. nowelizacji w sposób istotny rozszerzającej zakres jego działania. Mianowicie tekst pierwotny dekretu z 6 września 1944 r. (art. 2 ust. 1) mówił o przejmowaniu na własność w trybie reformy rolnej nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym. W konsekwencji 13 września 1944 r. na własność Skarbu Państwa przeszły nieruchomości, które musiały spełniać łącznie 3 znamiona:

1) być nieruchomościami w rozumieniu zaborczego prawa cywilnego, gdyż polskie prawo rzeczowe nie było jeszcze zunifikowane³⁰,

²⁹ Dz. U. nr 3, poz. 13.

³⁰ Powstaje tu problem ujawnienia poszczególnych fizycznie wydzielonych działek w księgach hipotecznych, który jednakże przekracza zakres niniejszej glosy.

2) podpadać pod pojęcie nieruchomości ziemskiej w rozumieniu przepisów wykonawczych z 12 września 1919 r. do rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1 września 1919 r., pojęcie wyróżniane w oparciu o kryterium położenia poza obszarem miast,

3) mieć charakter rolniczy.

To pierwotne brzmienie art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r. ma zasadnicze znaczenie dla ustalenia zakresu pojęcia „nieruchomość ziemska”. Jak wiadomo, legalna definicja tejże nieruchomości zawarta w przepisach wykonawczych³¹ do rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1 września 1919 r. oparła się na kryterium położenia, uznając za nieruchomości ziemskie nieruchomości położone poza granicami miast.

A zatem w dacie jej wydania obejmowała ona zarówno obszary gmin wiejskich, jak i obszary dworskie zniesione dopiero na mocy art. 92 ust. 1 ustawy z 23 marca 1933 r.³² o częściowej zmianie ustroju terytorialnego. Warto tu przypomnieć, że obszary dworskie stanowiły zupełnie odrębne od gmin miejskich (miast) i gmin wiejskich jednostki podziału terytorialnego. Na ich właścicielach ciążyły specyficzne obowiązki prawa publicznego (np. obowiązek budowy dróg, utrzymywania inwalidów itp.), mieli też osobną reprezentację wobec władz.

Jednak nie wszystkie grunty leżące poza granicami administracyjnymi miast otrzymały prawny status nieruchomości ziemskich. W tej samej bowiem definicji wyłączono z pojęcia nieruchomości ziemskiej takie nieruchomości, jak położone poza granicami miast działki lotniskowe, wille podmiejskie, kolonie urzędnicze i robotnicze bez względu na to, czy znajdowały się na obszarze gminy wiejskiej czy obszaru dworskiego.

Z drugiej zaś strony zakresem pojęcia nieruchomości ziemskiej nie objęto, z uwagi na brak spełnienia kryterium położenia, gruntów, a nawet całych nieruchomości o charakterze rolniczym położonych w granicach administracyjnych miast.

Trudno dziś przesądzać, czy takie rozwiązanie było przejawem przekonania ustawodawcy co do braku perspektyw dalszego rolniczego wykorzystania gruntów położonych w granicach miast (wobec szybko następującego rozwoju i zabudowy obszarów miejskich), czy też ustawodawcą kierowały w tym względzie inne, bardziej lub mniej racjonalne powody. Niemniej taki stan prawny funkcjonował w całym okresie międzywojennym.

I na tym polegała niesłuszna, z perspektywy czasowej, decyzja ustawodawcy: chcąc zdefiniować nieruchomości o charakterze ziemskim, więc rolnym, posłużył się zamiast kryterium przeznaczenia zupełnie odmiennym, nieadekwatnym do celów rozporządzenia, kryterium, a mianowicie kryterium położenia. W efekcie, jak wspomniano wyżej, już w tej samej definicji zmuszony był wyłączyć z jej zakresu takie

³¹ Przepisy wykonawcze Ministra Sprawiedliwości i Prezesa GUZ z 12 września 1919 r., „Monitor Polski” nr 206, s. 1.

³² Dz. U. Nr 35, poz. 294.

nieruchomości, jak położone poza obszarem miast działki letniskowe, wille podmiejskie, kolonie robotnicze i urzędnicze. Chociaż spełniały one kryterium położenia, trudno było uznać je za ziemskie.

Ten sam tok rozumowania przyjął ustawodawca w dekreście z 6 września 1944 r. Zdając sobie sprawę, że pojęcie nieruchomości ziemskiej obejmuje, na gruncie definicji z 12 września 1919 r., nie tylko nieruchomości o *stricte* rolniczym charakterze, zastrzegł, że działanie dekretu rozciąga się tylko na nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym. Dążenie władz komunistycznych do objęcia reformą rolną jak najszerszego zasobu nieruchomości doprowadziło jednakże do wydania dekretu z 17 stycznia 1945 r. Dekret ten miał objąć nacjonalizacją już nie tylko nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, lecz nieruchomości ziemskie *tout court*, co w istotny sposób miało rozszerzyć skutki nacjonalizacyjne dekretu z 6 września 1944 r.³³

Tymczasem jednym z przejawów aktualnej tendencji do możliwie szerokiego traktowania pojęcia nieruchomości ziemskiej, a w konsekwencji do przyjmowania rozszerzonego zakresu nacjonalizacji ziemi jest pomijanie milczeniem dokonanej 17 stycznia 1945 r. nowelizacji dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej i opieranie się na tekście jednolitym tegoż dekretu³⁴ jako tekście jedynym, pierwotnym i niezmiennym. Mimo że żyjemy w wolnej Polsce i mamy możliwość swobodnej, prawidłowej interpretacji przepisów pochodzących z epoki PRL, organy państwowe, sądy najczęściej bez zastrzeżeń przyjmują zasadę jednorazowego działania przepisów o reformie rolnej, za generalny moment nacjonalizacji wielkiej własności ziemskiej przyjmując dzień 13 września 1944 r.³⁵

Najlepszym przykładem nich będzie tu orzeczenie NSA z 10 stycznia 2011 r. (I OPS 3/10). W jego uzasadnieniu NSA kategorycznie zaprzecza faktowi, że nowelizacja z 17 stycznia 1945 r. przełamała zasadę jednorazowego działania dekretu z 6 września 1944 r. Rozumowanie takie, zdaniem NSA, „jest niedopuszczalne”, gdyż prowadziłoby do istnienia dwóch reform rolnych. Na podobnym stanowisku stoi, niestety, także głosowane orzeczenie NSA (rzetelność naukowa nakazuje tu jednak wskazać na istnienie orzeczeń prezentujących poglądy przeciwne³⁶).

Tymczasem jest to dalekie od prawdy. Nacjonalizacja wielkiej własności ziemskiej miała charakter niewątpliwie kilkustopniowy. Nie zapominajmy tu bowiem również o kwestii rozciągnięcia działania dekretu z 6 września 1944 r. na Ziemie Odzyskane, co dokonało się dopiero w 1945 r. Trzymając się na tym miejscu tylko ziem dawnych i stając na przyjętym w judykaturze, a bardzo korzystnym dla Skarbu Państwa stanowisku co do działania dekretu z 6 września 1944 r. *ex lege*, stwierdzić wypada, że 13 września 1944 r. na własność Skarbu Państwa przeszły tylko nieru-

³³ Wywołało to wątpliwości NSA, por. uzasadnienie wyroku w sprawie I OSK 659/10.

³⁴ Dz. U. 19 stycznia 1945 r., Nr 3, poz. 13.

³⁵ Por. szerzej na ten temat: R. Budzinowski, *Przymusowe przejmowanie nieruchomości rolnych*, Poznań 1985, s. 124 i n.

³⁶ Por. orzeczenia NSA: I OPS 3/2010 oraz I OSK 990/2008.

chomości ziemskie o charakterze rolniczym, inne zaś nieruchomości ziemskie dopiero 19 stycznia 1945 r.³⁷ Stojąc na stanowisku przeciwnym, NSA nie podaje, gdyż nie może, podstawy prawnej swojego stanowiska. Byłoby ono możliwe tylko, gdyby przyjąć wsteczne działanie nowelizacji z 17 stycznia 1945 r., a jest to w naszym porządku prawnym niemożliwe (*lex retro non agit*).

Trudno zatem mówić o jednorazowym działaniu dekretu o reformie rolnej³⁸. Jeżeli więc organy analizujące legalność przejścia poszczególnych nieruchomości ziemskich przez Skarb Państwa przyjmują bez zastrzeżeń zasadę jednorazowego działania dekretu z 6 września 1944 r.³⁹, automatycznie przełamują fundamentalną zasadę porządku prawnego każdego demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a mianowicie zasadę *lex retro non agit* – prawo nie działa wstecz. Trudno byłoby w moim przekonaniu obronić przed Trybunałem Konstytucyjnym w innych kwestiach wykładnię prawa prowadzącą do przełamania tej zasady. W omawianej tu kwestii Trybunał Konstytucyjny okazał się, niestety, znacznie bardziej elastyczny.

Powyższe wywody organów sądowiczych i administracyjnych nie mają charakteru wyłącznie teoretycznego, lecz mają również swój wymiar praktyczny.

Jeżeli przyjmiemy mianowicie, wbrew poglądom głoszonym przez organy państwowe i judykaturę, że nacjonalizacja z dekretu z 6 września 1944 r. nie miała charakteru jednorazowego, a moim zdaniem, mając na uwadze nowelizację z 17 stycznia 1945 r., nie możemy uczynić inaczej, to zakres tej nacjonalizacji ulegnie zmianie. Jeśli bowiem majątek ziemski objęty nacjonalizacją miał w swoim składzie 13 września 1944 r. nieruchomości ziemskie o charakterze nierolnym, to nie podpadały one pod działanie art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r.

Jeżeli zaś miałyby one podpadać pod szersze brzmienie art. 2 ust. 1, ustalone nowelą z 17 stycznia 1945 r., to maksimum obszarowe powinno być dla nich liczone ponownie⁴⁰, i to już po uwzględnieniu nacjonalizacji dokonanej 13 września 1944 r. Nowelizując 17 stycznia 1945 r. dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej, ustawodawca nie zawarł tam bowiem dyspozycji, że obszar nieruchomości ziemskich objętych po 19 stycznia 1945 r. rozszerzeniem zakresu reformy rolnej należy zaliczać do maksimum posiadania ustalanego na dzień 13 września 1944 r. W takim razie powstaje podstawa prawna kwestionowania przez byłych właścicieli ziemskich w wielu wypadkach legalności przejścia ich nieruchomości o charakterze nierolnym na własność

³⁷ Nieco inaczej wyglądała sytuacja na Ziemiach Odzyskanych. Przepisy o reformie rolnej rozciągnięto tam dekretem z 27 listopada 1945 r., a więc od początku, czyli od 17 listopada 1945 r., obowiązywało tam rozszerzone brzmienie art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r.

³⁸ Por. orzeczenie NSA I OSK 1722/13 z 1 października 2014 r., gdzie mówi się nawet o „ciągłości czasowej” reformy rolnej.

³⁹ Zob. tutaj cytowaną wyżej uchwałę NSA I OPS 3/10.

⁴⁰ Niekiedy dopiero po 19 stycznia 1945 r. niektóre majątki o mniejszym niż 50 ha obszarze użytków rolnych będą podpadać pod maksima obszarowe z art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r.

państwa, które same z siebie 19 stycznia 1945 r. były mniejsze niż maksimum obszarowe z reformy rolnej. Jak widać, pomijanie przez organy państwowe, z przełamaniem zasady *lex retro non agit*, wątpliwości co do jednorazowego działania dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej ma swój bardzo wymierny aspekt materialny.

2. Drugim kierunkiem, aspektem ustalania, korzystnie dla fiskusa, zakresu działania reformy rolnej było „ustawianie” pojęcia nieruchomości ziemskiej. Zważywszy, że kryterium położenia zawarte w tym pojęciu było niekorzystne dla organów państwa w tym sensie, że mogło stanowić podstawę prawną do wielu roszczeń restytucyjnych ze strony właścicieli ziemskich, starano się całe to pojęcie wzruszyć.

W swym najbardziej radykalnym aspekcie przejawia się to w negowaniu mocy prawnej pojęcia nieruchomości ziemskiej, użytego w rozporządzeniu z 1 września 1919 r. Jeśli bowiem przyjmiemy, że definicja ta nie ma charakteru *iuris cogentis*, to interpretując i stosując to pojęcie, organ ma znaczną swobodę ustalania jego zakresu, kierując się celami reformy rolnej określonymi w art. 1 dekretu z 6 września 1944 r., a w rzeczywistości interesami Skarbu Państwa. Co więcej, czyni to bezprzedmiotową przedstawioną wyżej wątpliwość, czy reforma rolna objęła tylko nieruchomości położone poza obszarem miast, zwalnia organy reformy rolnej z krepującego je kryterium położenia i rozciąga działanie dekretu także na obszary miejskie.

Kwestią tą zajął się także, jakkolwiek przy okazji innych rozważań, NSA w głosowanym orzeczeniu, powołując się na wątpliwości zgłaszane co do mocy obowiązującej definicji nieruchomości ziemskiej z 12 września 1919 r. Otóż w moim przekonaniu kwestionowanie faktu, że definicja ta była traktowana przez dekret z 6 września 1944 r. i przepisy późniejsze jako obowiązująca, jest bezpodstawne. Przemawiają za tym w pierwszej kolejności argumenty o charakterze dogmatycznym. Na przykład:

1) Gdyby art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r. nie posługiwał się pojęciem „nieruchomość ziemska” w jego przedwojennym rozumieniu, a więc opartym tylko na kryterium położenia, jego uzupełnienie w pierwotnym brzmieniu dekretu o kryterium rolniczego charakteru byłoby bezcelowe i bezprzedmiotowe. Taki sposób wykładni naruszałby fundamentalną dyrektywę interpretacyjną, jaką jest zakaz prowadzenia wykładni w sposób, który czyni zbędnym fragment interpretowanej normy⁴¹.

2) Przypatrzmy się dalej art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych⁴². Przewiduje on, że do zapasu ziemi mogą być włączone w przypadkach gospodarczo uzasadnionych, a więc w charakterze wyjątku, nieruchomości położone w granicach administracyjnych miast. Co więcej, w zdaniu drugim tego przepisu podkreślono, iż dotyczy to w szczególności tych nieruchomości, które ze względu na swój charakter mogą być celowo wykorzystane do produkcji rolnej. Gdyby polski ustawodawca nie posługiwał się tutaj poję-

⁴¹ Zwrócił na to uwagę NSA w swym orzeczeniu II FSK 883/12.

⁴² Dz. U. Nr 49, poz. 279 ze zm.

ciem „nieruchomość ziemska” w jej przedwojennym znaczeniu, a więc opartym na kryterium położenia poza granicami miast i miasteczek, cały ten przepis byłby niepotrzebny, gdyż nieruchomości te wchodziłyby do zapasu ziemi *ex lege* – a obowiązuje nas przecież przy wykładni aktów prawnych zasada racjonalnego ustawodawcy. Dodatkowo warto zwrócić uwagę, że dekret z 6 września 1946 r. w swym art. 47 uchylał na obszarze Ziem Odzyskanych sprzeczne z nim przepisy dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. W tej sytuacji trudna do przyjęcia jest teza, że oba te dekrety mogły operować tymi samymi werbalnie pojęciami, a równocześnie przypisywać im różnorakie znaczenie.

3) Nie można też nie wspomnieć o słynnym piśmie okólnym Ministra Sprawiedliwości z 20 października 1948 r.⁴³, które korzystając z pojęcia nieruchomości ziemskiej i nieruchomości rustykalnej, zablokowało na wiele lat obrót gruntami rolnymi. Otóż pismo to powołuje się dalej na dawne pojęcie nieruchomości ziemskiej, aktualizując równocześnie zawarte tam kryterium położenia przez odsłanie do nowej ustawy z 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast⁴⁴. Gdyby pojęcie nieruchomości ziemskiej nie miało nadal mocy obowiązującej, minister nie musiałby się na nie powoływać w swym piśmie i dokonywać jego aktualizacji.

4) Dla mnie argumentem najbardziej ważkim jest brzmienie art. 2 ust. 2 ustawy z 28 grudnia 1925 r., zgodnie z którym grunty położone w granicach administracyjnych miast nie podlegają działaniu przepisów o reformie rolnej. Przepis ten ponownie, po 1919 r., nadaje moc ustawową kryterium położenia jako wyznacznika nieruchomości ziemskich i wszelkie podnoszone, wątpliwe zresztą, zastrzeżenia co do mocy wiążącej definicji nieruchomości ziemskiej stają się – moim zdaniem – bezprzedmiotowe. Powyższy wniosek nie stoi w sprzeczności z generalną zasadą, w myśl której przy dokonywaniu wykładni danej normy prawnej nie można odwoływać się do definicji zawartej w akcie prawnym uchylonym przed lub z dniem nabycia mocy prawnej przez normę interpretowaną. W tym przypadku nie chodzi bowiem o definicję nieruchomości ziemskiej zawartą w ustawie z 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej, którą to ustawę dekret z 6 września 1944 r. uchylił, a tylko potwierdzenie w treści ustawy z 28 grudnia 1925 r. cały czas obowiązującej normy wcześniejszej (z 1919 r.), która obowiązywała do 1957 r. Tego zaś potwierdzenia uchylenie ustawy z 28 grudnia 1925 r. nie dyskwalifikowało.

5) W bezpośrednim związku z podniesioną powyżej kwestią pozostaje zarzut, że definicja nieruchomości ziemskiej nie została opublikowana w „Dzienniku Ustaw”, lecz w „Monitorze Polskim”, a więc nie ma mocy obowiązującej obywateli. Dla mnie istotne znaczenie ma tutaj rozporządzenie wykonawcze Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego w sprawie stosowania rozporządzenia z 1 września 1919 r. na obszarze województw nowogrodzkiego, poleskiego, wołyńskiego...⁴⁵ Publikuje ono w „Dzien-

⁴³ Dz. Urz. Min. Sprawiedliwości nr 12 z 1948 r.

⁴⁴ Dz. U. Nr 35, poz. 240.

⁴⁵ Dz. U. Nr 52, poz. 325.

niku Ustaw” definicję nieruchomości ziemskiej w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z 1 września 1919 r., co – w moim przekonaniu – pozbawia mocy zarzut niepublikacji tej definicji w „Dzienniku Ustaw”. Wynika z niej wyraźna, jednoznaczna wola ustawodawcy traktowania definicji nieruchomości ziemskiej jako powszechnie obowiązującej. Nie może być tak, by na jednej części kraju określona definicja miała moc obowiązującą *erga omnes*, a na innej nie. Ponadto osoby formułujące zarzut niepublikacji definicji nieruchomości ziemskiej w „Dzienniku Ustaw” powinny pamiętać, że jako publikowana w „Monitorze Polskim” i tak była ona wiążąca dla organów państwowych realizujących przepisy o reformie rolnej.

6) Nie sposób na koniec nie stwierdzić, że swych próbach ograniczania roszczeń byłych właścicieli ziemskich organy administracji uciekają się do argumentów mijających się z rzeczywistością. Niech przykładem będzie powoływanie się na ustawę z 26 września 1922 r. w przedmiocie wstrzymania eksmisji dzierżawców gruntów, zajętych pod budynki i położonych w obrębie miast⁴⁶. Ustawa ta dostarcza organom administracji argumentu, że jako nieruchomości ziemskie traktuje również nieruchomości położone na terenie miast. Lektura tekstu ustawy pozwala skonstatować, że nie ma w niej żadnego odniesienia się do pojęcia nieruchomości ziemskiej. To samo dotyczy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 kwietnia 1927 r. o rozbudowie miast⁴⁷. Organy administracji twierdzą, że ustawodawca stworzył tam odrębną kategorię nieruchomości ziemskich położonych w obrębie miast. Tymczasem jak wynika z lektury tekstu rozporządzenia, jest odwrotnie. Akt ten wyklucza możliwość traktowania jako ziemskie nieruchomości, które znalazły się w granicach rozszerzających się obszarów miast, a które w katastrach gruntowych były ujawnione jako ziemskie. Z zadowoleniem trzeba przyznać, że NSA w uzasadnieniu głosowanego orzeczenia nie dał się zwieść podanej wyżej argumentacji.

Do argumentów o charakterze dogmatycznym dodajmy jeszcze uwagi odwołujące się do technik legislacyjnych: W sytuacji gdy w danym porządku prawnym obowiązuje pojęcie prawne o zastanym, wynikającym z definicji legalnej znaczeniu, ustawodawca zaś ma zamiar użyć je w nowym akcie prawnym w innym znaczeniu, podstawowe wymogi sztuki legislacyjnej zobowiązują go do tego, by zdefiniował on nowe znaczenie, w jakim używa zastanego już pojęcia. W przeciwnym razie interpretator ustawy ma nie tylko prawo, ale i obowiązek odczytywać to pojęcie w jego dotychczasowym znaczeniu.

Jeżeli ustawodawca w dekrete z 6 września 1944 r. użył stosowanego już przez 20 lat pojęcia „nieruchomość ziemska”, nie podając jego nowej, odrębnej od brzmienia z 12 września 1919 r. definicji, to mamy podstawy, a nawet obowiązek, przyjąć, że miał on na myśli pojęcie nieruchomości ziemskiej w jego dotychczasowym rozumieniu. Jak słusznie postanawia § 9 i 10 Zasad techniki prawodawczej z 20 czerwca

⁴⁶ Dz. U. Nr 89, poz. 812.

⁴⁷ Dz. U. 1936, Nr 10, poz. 107.

2002 r., do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a „różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami”⁴⁸.

3. „Uwolnwszy” się, bezpodstawnie, jak starałem się wykazać, od definicji legalnej nieruchomości ziemskiej i wynikającego z niej kryterium położenia, organy państwowe i sądy stały przed koniecznością stworzenia jakiegoś kryterium zastępczego umożliwiającego wyodrębnienie nieruchomości objętych działaniem dekretu z 6 września 1944 r.

Organy administracji, a zwłaszcza, jako najbardziej zainteresowane, Ministerstwo Rolnictwa, a obok niego NSA, poruszały wielokrotnie tę kwestię. Jednakże zasadnicze, wręcz przełomowe, znaczenie miało tutaj orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 1990 r.⁴⁹, które dokonało, w sposób bardzo poszerzony wykładni pojęcia „nieruchomość ziemska”, jakim posługuje się art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r.

Zasadnicze znaczenie orzeczenia TK z 19 września 1990 r. polega na tym, że odchodzi ono od definicji legalnej nieruchomości ziemskiej z 12 września 1919 r., rezygnuje z zawartego w nim kryterium położenia nieruchomości (na obszarze bądź poza obszarem miast), a zastępuje je, w sposób arbitralny, kryterium przeznaczenia. Zdaniem TK dekret z 6 września 1944 r. odnosi się do takich nieruchomości, które „[...] są lub mogą być wykorzystane na prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej, sadowniczej [...]”⁵⁰.

Takie samo stanowisko zajął NSA w głosowanym orzeczeniu⁵¹. Spróbujmy zatem zastanowić się nieco szerzej nad zasadnością takiego poglądu:

1) TK powołuje się tu na „intencje ustawodawcy” z 1944 r., które arbitralnie odczytuje. Abstrahując od faktu, iż niedopuszczalna jest oparta na domniemaniu intencji ustawodawcy rozszerzająca wykładnia aktu o charakterze nacjonalizacyjnym⁵², stwierdzić wypada, że merytorycznie jest ona błędna. Gdyby mianowicie intencją ustawodawcy była nacjonalizacja tylko nieruchomości o charakterze rolniczym, jak twierdzi TK, to nie dokonałby 17 stycznia 1945 r. nowelizacji dekretu z 6 września 1944 r., usuwając z tekstu art. 2 ust. 1 zwrot „nieruchomości ziemskie o charakterze rolnym”, zastępując go zwrotem „nieruchomości ziemskie”. Mści się tutaj odrzucenie *a limine* definicji nieruchomości ziemskiej z 1919 r.

⁴⁸ Zob. też S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 46 i n.

⁴⁹ 3/89, OTK 1990, poz. 26.

⁵⁰ TK powtarza tu dosłownie definicję nieruchomości rolnej zawartą w art. 46(1) k.c. Korzystanie z definicji pochodzącej z 1990 r. przy interpretacji pojęcia z 1919 r. nie może nie wywołać zdziwienia.

⁵¹ Podobnie wyrok NSA z 6 listopada 2000 r., IV SA 801/99.

⁵² Por. W. Ziętek: glosa do wyroku WSA w Warszawie z 27 marca 2008 r., „Palestra” 2009, nr 1-2, s. 285-289.

2) Nie dysponując argumentami o charakterze dogmatycznym, ucieka się TK, co podziela NSA w głosowanym orzeczeniu, do tytułu dekretu z 6 września 1944 r. (o przeprowadzeniu reformy rolnej), jak też do art. 1 ust. 2 lit. a i b tegoż dekretu określających cele reformy rolnej. Rozumowanie określające zakres przedmiotowy nacjonalizacji na podstawie tak ogólnikowego sformułowania, jak tytuł dekretu czy jego cele, nie wydaje mi się dopuszczalne.

3) Swoje rozumienie pojęcia nieruchomości ziemskiej opiera dalej TK na treści rozporządzenia wykonawczego Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu z 6 września 1944 r.⁵³ Rozporządzenie to powołuje się na delegację ustawową zawartą w art. 8 i 20 dekretu z 6 września 1944 r. Zakres obu delegacji ustawowych dotyczy jednakże zupełnie innych kwestii niż te uregulowane w rozporządzeniu z 1 marca 1945 r. (prawo mianowania pełnomocników do spraw reformy rolnej oraz komisji reformy rolnej). Także z delegacji zawartej w art. 20 dekretu z 6 września 1944 r., która powierza MRiRR wykonanie reformy rolnej trudno wysnuwać upoważnienie do regulowania przez niego zakresu nacjonalizacji ziemi, który to zakres określają przepisy dekretu z mocą ustawy.

Stąd powoływanie się przez TK na przepisy rozporządzenia z 1 marca 1945 r. jako podstawę prawną dokonywanej przezeń wykładni przepisów dekretu z 6 stycznia 1944 r. nie sposób uznać za prawniczo uzasadnione.

Tak więc – moim zdaniem – trudno znaleźć przekonujące argumenty o charakterze dogmatycznym, z których można by wyinterpretować takie rozumienie pojęcia nieruchomości ziemskiej, jakie przyjął TK w swym orzeczeniu z 19 stycznia 1990 r., a za nim NSA w głosowanym orzeczeniu⁵⁴.

Reasumując: całą bogatą i różnorodną argumentację Trybunału Konstytucyjnego, NSA oraz Ministerstwa Rolnictwa uważam za nieopartą na przekonujących, wiążących argumentach o charakterze prawnym. Stoję w konsekwencji, inaczej niż NSA w głosowanym orzeczeniu, na stanowisku, iż zakres pojęcia „nieruchomość ziemska” użytego w art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r. należy ustalać w oparciu o definicję zawartą w przepisach wykonawczych z 12 września 1919 r.⁵⁵

⁵³ Dz. U. Nr 10, poz. 51.

⁵⁴ Inna rzecz, że stosowanie w praktyce orzeczenia TK z 19 października 1990 r. doprowadziło do powstania pomocniczego kryterium związku funkcjonalnego przejmowanej nieruchomości ziemskiej z gospodarką rolną majątku, w skład którego nieruchomość ta wchodziła. Por. orzeczenia II SA 250/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 22; IV SA 801/99; IV SA 2582/98 z głosem M. Kalińskiego, „Rejent” 2001, nr 12, s. 193, orzeczenie NSA z 5 marca 2003 r., SA 1592/02. Kryterium to okazało się w praktyce w wielu wypadkach korzystne dla byłych właścicieli. Szerze omówienie tej kwestii przekracza jednakże rozmiary niniejszej glosy. Szerzej zająłem się nią w artykule *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie TK i NSA*, w: *Księga pamiątkowa M. Pazdana*, Katowice 2005.

⁵⁵ Warto zauważyć, że w wydanym ostatnio orzeczeniu NSA odstąpił od linii orzecznictwa wyznaczonej przez TK w 1990 r. Por. orzeczenie NSA z 1 października 2014 r., I OSK 1722/13.

*

Te krótkie rozważania, do których asumptu dostarczyło nam głosowane orzeczenie NSA z 24 czerwca 2015 r., skłaniają mnie do dość pesymistycznej refleksji: Ile czasu, wysiłku, wiedzy prawniczej i środków poświęcono, by ustalić zakres jednego pojęcia, który to zakres zaciemniła jedna wadliwa nowelizacja – co gorsza, nie dochodząc do zadowalających wyników. Rodzi się pytanie, czy choćby skromna zakresem i rozciągnięta w czasie ustawa reprivatyzacyjna nie uwolniłaby naszego wymiaru sprawiedliwości od praktycznie nierozwiązywalnych problemów i poczucia pokrzywdzenia wielu stron. Dość sprawnie przeprowadzona akcja rekompensat za mienie zabużańskie, która nie zakłóciła funkcjonowania naszego budżetu, daje podstawę, by twierdzić, że jest to możliwe.

ALEKSANDER LICHOROWICZ

PRZEGŁĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 (17) – 2015, 332-342
DOI: 10.14746/ppr.2015.17.2.24