

Szymon Fruba

Pojęcie nieruchomości ziemskiej na gruncie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej

Kwartalnik Prawa Publicznego 12/2, 7-31

2012

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Szymon Fruba*

POJĘCIE NIERUCHOMOŚCI ZIEMSKIEJ NA GRUNCIE DEKRETU O PRZEPROWADZENIU REFORMY ROLNEJ

Powojenna reforma rolna, której istota zasadniczo wyrażała się w tym, że *ex lege* przejęto na własność Skarbu Państwa, bez odszkodowania¹, pewne kategorie nieruchomości ziemskich, a powstały w ten sposób zapas ziemi wykorzystano m.in. na upełnornienie istniejących gospodarstw oraz tworzenie nowych samodzielnych gospodarstw rolnych, w ogromnej większości została wykonana w latach 1944–1946². Pierwszoplanowym aktem prawnym w zakresie powojennej przebudowy ustroju rolnego był właśnie dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6.9.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej³. Wątpliwości może budzić celowość i zasadność omawiania

* Mgr Szymon Fruba – Specjalista w Departamencie Gospodarki Ziemią Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi; aplikant radcowski w OIRP w Warszawie.

¹ Pierwotnie dekret z 6.9.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej przewidywał, że wywłaszczeni właściciele lub współwłaściciele nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 część 1.a lit. e tego dekretu mogą otrzymać samodzielne gospodarstwa rolne poza obrębem wywłaszczonego majątku w ramach niniejszego dekretu, względnie jeśli z tego prawa nie skorzystają, będzie wypłacone im zaopatrzenie miesięczne w wysokości uposażenia urzędnika państwowego VI grupy. Określonego powyżej uprawnienia nie sposób określić mianem odszkodowania, ponieważ wartość otrzymanych świadczeń nie była ekwiwalentna w stosunku do wartości przejętego mienia. Ostatecznie jednak uprawnienia te zostały odebrane dawnym właścicielom przejętych nieruchomości w wyniku nowelizacji dekretu.

² F. Longchamps, *Prawo agrarne*, Warszawa 1949, s. 43 i n.

³ T.j.: Dz.U. z 1945 r., Nr 3, poz. 13 ze zm., zwany dalej „dekretem”. Do dekretu zostało wydane rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1.3.1945 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. (zwane dalej „rozporządzeniem”). Numeracja

pojęcia wyrażonego w akcie wydanym i zrealizowanym przeszło 60 lat temu, tym bardziej, że normy obszarowe w nim określone nie wyznaczały górnej granicy ogólnej powierzchni nieruchomości ziemskich na przyszłość⁴, a ostatecznie przyjęto, zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, iż akt ten stracił swoją moc obowiązującą⁵.

Odpowiadając na sformułowane w ten sposób zastrzeżenia dotyczące obszaru zainteresowań niniejszego opracowania podkreślenia wymaga, że konsekwencje prawne stosowania dekretu o reformie rolnej są nadal aktualne, bowiem skutki te istnieją do dzisiaj⁶. Nadto współcześnie nie ma wątpliwości, iż powojenna przebudowa ustroju rolnego, abstrahując już od samej legalności i praworządności dekretu, przebiegała niejednokrotnie z naruszeniem ówczesnego prawa, a częstokroć nawet w sposób restryktywny⁷. Świa-

cja artykułów podawana bez bliższego oznaczenia dotyczy dekretu o reformie rolnej, zaś paragrafów dotyczy rozporządzenia. Na marginesie rozważań konieczne jest wskazanie, iż powojenna przebudowa ustroju rolnego, obok reformy rolnej, dokonała się także poprzez osadnictwo na Ziemiach Odzyskanych, gdzie podstawowym aktem w tym zakresie był dekret z 6.9.1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych, Dz.U. Nr 49, poz. 279 ze zm. Nadto oprócz dekretu o reformie rolnej oraz wspomnianego dekretu o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych wydano szereg innych aktów normatywnych, które w większym lub mniejszym stopniu wiązały się procesem przeprowadzenia reformy rolnej i z powojenną przebudową ustroju rolnego oraz normowały napotkane w tym zakresie problemy. Wskazać należy na niektóre z rzezonych aktów prawnych, które mają dla tego zagadnienia znaczenie pierwszoplanowe: dekret PKWN z 28.11.1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa, Dz.U. Nr 57, poz. 321; dekret z 8.3.1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich Dz.U. Nr 13, poz. 87 ze zm.; dekret z 5.9.1947 r. o przejęciu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR, Dz.U. Nr 59, poz. 308; dekret z 27.7.1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego. Dz.U. Nr 46, poz. 339 ze zm.; dekret z 18.4.1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym, t.j.: Dz.U. z 1959 r., Nr 14, poz. 78 ze zm.; ustawa z 12.3.1958 r. o sprzedaży nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego, t.j.: Dz.U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348 ze zm.

⁴ Zob. uchwała TK z 16.4.1996 r. sygn. akt W 15/95, OTK ZU 1996, nr 2, poz. 13.

⁵ Zob. postanowienie TK z 28.11.2001 r. sygn. akt SK 5/2001, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 266.

⁶ Sąd Najwyższy w wyroku z 24.6.2004 r. wskazał, że przepisy dekretu o reformie rolnej nie zostały wyeliminowane z obrotu prawnego, więc konsekwencje ich stosowania są nadal aktualne. Jeśli więc ustawowe cele, na które przejmowane były nieruchomości zostały spełnione, nie ma podstaw do ich zwrotu byłym właścicielom czy ich spadkobiercom (sygn. akt III CK 536/2002, LexPolonica nr 367439; zob. także wyrok SN z 13.2.2003 r. sygn. akt III CKN 1492/2000, „Rejent” 2004, nr 8, s. 183).

⁷ Tak A. Oleszko, *Problematyka własnościowa w świetle reformy oraz uporządkowania spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem*, „Rejent” 1996, nr 11, s. 32. Zob. także W. Pawlak,

domość wspomnianych naruszeń była wiadoma także i ówczesnemu prawodawcy, który podejmował różnorakie próby zabezpieczenia praw pewnych kategorii osób, przy czym osobną kwestią pozostała skuteczność realizacji i obrony tychże uprawnień⁸. Dopiero transformacja ustrojowa i restytucja Rzeczypospolitej Polski jako demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej⁹, jaka dokonana się w Polsce w ostatniej dekadzie dwudziestego wieku umożliwiła dawnym właścicielom lub ich następcom prawnym podejmowanie skutecznych działań na rzecz odzyskania utraconego mienia¹⁰. Zatem konieczność dokonania wyczerpującej wykładni pojęcia nieruchomości ziemskiej na gruncie dekretu o reformie rolnej należy przede wszystkim uzasadnić rosnącą liczbą roszczeń zmierzających do odzyskania mienia przejętego na podstawie przepisów o reformie rolnej¹¹. Pojęcie nieruchomości ziemskiej wyznacza bowiem zasadniczy zakres przedmiotowy dekretu o reformie rolnej. Oczywiście jest, biorąc pod uwagę unormowania

Z zagadnień prawnych reformy rolnej w Polsce Ludowej, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” 1958, nr 2, s. 71 i n., R. Budzinowski, *Przymusowe przejmowanie nieruchomości rolnych*, Warszawa–Poznań 1985, s. 24 i n.

⁸ Zob. ustawa z 16.6.1948 r. o uprawnieniach osób, które przed 13.6.1944 r. otrzymały we władanie grunty, wchodzące w skład nieruchomości ziemskich, przeznaczonych na cele reformy rolnej, Dz.U. Nr 33, poz. 222.

⁹ Zob. art. 2 ustawy z 2.4.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. (zwana dalej „Konstytucją”). Polska, jako demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej jest określona tym mianem od daty wejścia w życie ustawy z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji PRL, Dz.U. Nr 75 poz. 444.

¹⁰ W orzecznictwie wskazuje się, iż co najmniej do 4.6.1989 r. na przyszłość w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych właścicieli bezprawnie pozbawionych własności nieruchomości stał niezależny od właścicieli, wywołany uwarunkowaniami politycznymi, obiektywny stan o powszechnym zasięgu oddziaływania. Stan taki porównywalny był ze stanem siły wyższej uniemożliwiającym uprawnionemu dochodzenie swych roszczeń przed sądem lub innym organem i w konsekwencji powodującym zawieszenie biegu przedawnienia – zob. wyrok SN z 4.12..2007 r. sygn. akt IV CSK 280/2007, LexPolonica nr 1757567.

¹¹ Jak wynika z pisma Ministra Sprawiedliwości z 9.9.2009 r., nr DSP-II-5000-265/09, skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego w związku z rozpoznawaniem pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, czy § 5 ust. 1 rozporządzenia jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji przed sądami powszechnymi w całym kraju we wrześniu 2009 r. toczyło się 31 postępowań windykacyjnych, 37 postępowań o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym oraz 4 sprawy o ustalenie stosunku prawnego lub prawa. Z kolei z pisma Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do TK z 18.8.2009 r., (nr GZ.sd.171/09) wynika, że od 1990 r. do końca I półrocza 2009 r. do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wpłynęło 17081 spraw związanych z rewindykacją nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa. W sierpniu 2009 r. na rozpatrzenie oczekiwało 2345 spraw – zob. uzasadnienie postanowienia TK z 1.3.2010 r. sygn. akt P 107/08.

dekretu o reformie rolnej, że nieruchomości, które nie posiadały charakteru „ziemskiego”¹², jak również nieruchomości mające charakter „ziemski”, lecz nie objęte zakresem normatywnym określonym art. 2 ust 1 w literach b, c, d i e, z mocy samego prawa były wyłączone spod działania dekretu o reformie rolnej i tym samym nie przechodziły na własność Skarbu Państwa¹³.

Współcześnie w judykaturze silnie ukształtowana jest linia orzecznicza, która za nieruchomość ziemską w rozumieniu dekretu z 6.9.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej uznaje nieruchomości o charakterze rolniczym, które mogły być wykorzystane na cele wskazane w art. 1 ust. 2 dekretu¹⁴. Wskazuje na to zawarty w § 5 rozporządzenia wykonawczego zwrot „z wyłączeniem użytków każdego rodzaju”¹⁵, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej, sadowniczej, inaczej nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym¹⁶. Zaprezentowane powyżej stanowisko nie jest jednak jednolite. W orzecznictwie bowiem zwrócono uwagę, że przez nieruchomość nadającą się do rolniczego wykorzystania należy jednak rozumieć taką nieruchomość, która przy dokonaniu rozsądnych, z gospodarczego punktu widzenia, nakładów może być wykorzystywana rolniczo¹⁷. Nadto sam fakt zabudowania danej nieruchomości ziemskiej określonym obiektem budowlanym (obiettami budowlanymi) nie stanowi samoistnej „negatywnej przesłanki” przejęcia nieruchomości ziemskiej na cele reformy rolnej¹⁸.

Stwierdzić zatem należy, że analizowane zagadnienie jest szczególnie skomplikowane zarówno ze względu na pewne konotacje historyczne, ale i zna-

¹² Zob. wyrok WSA w Warszawie z 22.1.2010 r. sygn. akt IV SA/Wa 1839/2009, LexPolonica nr 2240189.

¹³ Zob. np. wyrok NSA z 22.4.2004 r. sygn. akt OSK 46/2004, LexPolonica nr 368680.

¹⁴ Zob. wyrok NSA z 5.6.2008 r., sygn. akt I OSK 823/2007, LexPolonica nr 1981359; wyrok WSA w Warszawie z 20.11.2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1238/2009, LexPolonica nr 2582452; wyrok WSA w Warszawie z 30.11.2009 r. sygn. akt IV SA/Wa 1141/2009, LexPolonica nr 2582252; wyrok WSA w Warszawie z 25.5.2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 2128/2009, LexPolonica nr 2359063; wyrok NSA z 8.3.2011 r. sygn. akt I OSK 659/2010, LexPolonica nr 2535705, wyrok WSA w Warszawie z 17.3.2011 r. sygn. akt IV SA/Wa 249/2011, LexPolonica nr 2562903; wyrok NSA z 21.4.2011 r., sygn. akt I OSK 937/2010, LexPolonica nr 2520784.

¹⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 22.1.2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1839/2009, LexPolonica nr 2240189.

¹⁶ Zob. wyrok NSA z 20.10.2009 r., sygn. akt I OSK 27/2009, LexPolonica nr 2474870; wyrok WSA w Warszawie z 6.11.2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1510/2009, LexPolonica nr 2582859.

¹⁷ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 7.12.2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1609/2009, LexPolonica nr 2582067.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z 14.1.2010 r., sygn. akt I OSK 483/2009, LexPolonica nr 2306150.

czące niedostatki legislacyjne¹⁹. Zauważyć przy tym trzeba, iż zagadnienia stanowiące przedmiot niniejszych rozważań nie doczekało się wyczerpującego opracowania ani w doktrynie prawniczej ani w judykaturze. Przede wszystkim stwierdzić należy, że przepisy dekretu o reformie rolnej nie zawierają definicji legalnej nieruchomości ziemskiej. Mimo tego w pierwszej kolejności należy odwołać się do treści samego dekretu²⁰.

Ważną wskazówkę, pomocną dla odtworzenia zakresu normatywnego pojęcia nieruchomości ziemskiej, dostarcza nowelizacja dekretu o reformie rolnej²¹. W pierwotnym brzmieniu dekret w art. 2 ust. 1 stanowił, że na cele reformy rolnej przeznaczone będą nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym. Natomiast po 19.1.1945 r. przepis ten stanowił, że na cele reformy rolnej przeznaczone będą nieruchomości ziemskie. Ponadto rozporządzenie formułuje definicję użytku rolnego, za które uważa się grunty orne, łąki, pastwiska, ogrody warzywne i owocowe (zob. § 4 rozporządzenia). W związku z powyższym na gruncie dekretu o reformie rolnej mamy do czynienia z trzema pojęciami o różnym zakresie. Ujmując rzecz analitycznie, z treści dekretu o reformie rolnej wynika, że „nieruchomości ziemskie” są zakresowo obszerniejsze niż „nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym”, natomiast nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym są zakresowo obszerniejsze niż „użytki rolne”. W konsekwencji dokonanej nowelizacji na cele reformy rolne zostały przeznaczone wszystkie nieruchomości ziemskie określone w art. 2 dekretu tj. nie tylko nieruchomości ziemskie mające charakter rolniczy, ale również i te, które charakteru rolniczego nie posiadały²².

Może się zatem wydawać, że zmiana w zakresie kategorii nieruchomości mających zostać przejętymi, polegająca na skreśleniu wyrazów „o charakterze rolniczym”, jest jedynie niewiele znaczącym zabiegiem legislacyjnym,

¹⁹ Tak Ł. Bielecki, *Nacjonalizacja nieruchomości ziemskich na obszarze południowo-wschodniego pogranicza Polski (część 1)*, „Rejent” 2007, nr 5, s. 9; W. Ziętek, *W sprawie pojęcia nieruchomości ziemskiej*, „Rejent” 2008, nr 4, s. 142.

²⁰ Reguły i zasady wykładni aktów prawnych zostały odtworzone w oparciu o pracę L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s. 157 i n. oraz wskazana tam dalsza literatura. Pomocne dla tego celu jest również Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. Nr 100, poz. 908.

²¹ Dekret z 17.1.1945 r. w sprawie zmiany dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6.9.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. Nr 3, poz. 9, który wszedł w życie z dniem ogłoszenia tj. 19.1.1945 r.

²² Zob. A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, (w:) *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s.1086 i 1089; Ł. Bielecki, op.cit., s. 16.

który miał niejako naprawić wcześniejszą pomyłkę nie wprowadzając jakichkolwiek zmian jakościowych. Podobnego rodzaju wątpliwości ujawniają się również na gruncie wzajemnych relacji pomiędzy dekretem o reformie rolnej a dekretem z 12.12.1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa²³, które dotyczą celowości powoływania do życia samodzielnego aktu prawnego w sytuacji, gdy jednym z rozwiązań mogło być obniżenie do 25 ha progu, o którym mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu.

Odnosząc się do wskazanych powyżej kwestii wyjaśnić należy, że wyczerpująca odpowiedź na pytanie o wzajemną relację wskazanych wyżej aktów prawnych wykracza poza zasadniczy zakres niniejszych rozważań. Dość zauważyć, iż wykładania systemowa obu tych aktów prowadzi do wniosku, że dekret o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa stanowi, w stosunku do dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, *lex specialis*. W konsekwencji zarówno lasy i grunty leśne mieściły się w zakresie pojęcia nieruchomości ziemskiej, stanowiąc swego rodzaju podgrupę, podobnie jak użytki rolne. Zatem dekret z dnia 12.12.1944 r. w pewien sposób stanowił doprecyzowanie przewłaszczanych kategorii nieruchomości i ruchomości, w stosunku do tych określonych w dekrete i rozporządzeniu w sprawie reformy rolnej. Po wtóre, celem prawodawcy było przejęcie na własność Skarbu Państwa jak największej powierzchni lasów i gruntów leśnych jako szczególnego rodzaju nieruchomości ziemskich. Dlatego też zastosowano niższe progi przeznaczonych w tym celu areałów, co uzasadniano specyfiką gospodarki leśnej. W konsekwencji obniżenie powierzchni przejmowanych nieruchomości z 50 ha do 25 ha w stosunku do wszystkich kategorii nieruchomości ziemskich stałoby w sprzeczności z celami społeczno-gospodarczymi, jak i pewnymi celami politycznymi, które prawodawca przypisał obu tym aktom. Podobnie rzecz się przedstawia, gdy chodzi o skreślenie w treści dekretu wyrazów „o charakterze rolniczym”. W tym przypadku również chodziło o realizację społeczno-gospodarczych oraz politycznych celów dekretu.

Przyjęcie zatem, iż zmiana w zakresie kategorii nieruchomości podlegających przejęciu, polegająca na skreśleniu wyrazów „o charakterze rolniczym” była celowym zabiegiem legislacyjnym, implikuje dalszą wątpliwość w postaci daty, w której doszło do przewłaszczenia określonych w dekrete kategorii nieruchomości. Powszechnie przyjmuje się, że skutek prawnorzeczowy – w postaci przejścia na własność Skarbu Państwa określonych w dekrete o reformie rolnej nieruchomości – nastąpił jednorazowo z dniem jego

²³ Dz.U. Nr 15, poz. 82 ze zm.

wejścia w życie, tj. 13.9.1944 r. Tak jak już wykazano pierwotnie dekret przewidywał przejęcie na własność Skarbu Państwa określonych w dekreście o reformie rolnej nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym, natomiast w wyniku nowelizacji z 19.1.1945 r. przejęciu podlegały wszystkie kategorie nieruchomości ziemskich enumeratywnie określone w dekreście, także i te nie mające charakteru rolniczego. Zatem powstaje pytanie, z jaką datą rzeczony nieruchomości zostały *ex lege* przewłaszczone na rzecz Skarbu Państwa. Dla obszaru Ziem Odzyskanych powyższa okoliczność nie ma znaczenia, ponieważ skutki dekretu o reformie rolnej na tym terenie nastąpiły 27.11.1945 r.²⁴ Gdy chodzi natomiast o pozostały obszar kraju to pojawiają się wątpliwości, czy będzie to 13.9.1944 r., czy 19.1.1945 r.²⁵ Wątpliwości tej nie sposób rozstrzygnąć w sposób nie budzący zastrzeżeń. Kwestia ta jednak nie ma kluczowego znaczenia dla prowadzonych rozważań.

Stwierdzić należy, że przedstawione wyżej rozumowanie jest prawidłowe, ponieważ wraz z rozszerzeniem kategorii przejmowanych nieruchomości, prawodawca równolegle rozbudował cele, którym miało służyć przeprowadzenie reformy rolnej. Po nowelizacji z 19.1.1945 r. w art. 1 ust. 2 dodana została lit e, zgodnie z którą reforma rolna obejmować miała także zarezerwowanie odpowiednich terenów pod rozbudowę miast, kolonii mieszkaniowych i ogródków działkowych oraz terenów na potrzeby wojskowe, komunikacji publicznej lub melioracji. Zatem logiczną konsekwencją znacznego rozszerzenia celów jakie miała obejmować reforma rolna było bezpośrednie ich skorelowanie z rozszerzeniem zakresu kategorii nieruchomości, które mają być na cele dekretu przeznaczone. W konsekwencji na cele reformy rolnej zostały przeznaczone nie tylko nieruchomości ziemskie mające charakter rolniczy ale również te, które charakteru rolniczego nie posiadały.

Potwierdzenie wyrażonej powyżej tezy możemy odnaleźć odwołując się bezpośrednio do kryterium celowościowego, które to kryterium niewątpliwie stanowi swego rodzaju wskazówkę pomocną przy wytyczaniu zakresu normatywnego pojęcia „nieruchomości ziemskiej”. Szczególną uwagę należy poświęcić sformułowaniu „na cele reformy rolnej przeznaczone będą” (zob. art. 2 ust. 1 *in principio* dekretu). Przypomnieć należy, że cele te obejmują: upełnomocnienie istniejących gospodarstw rolnych (zob. art. 1 ust. 1 lit a), tworzenie nowych samodzielnych gospodarstw rolnych (zob. art. 1 ust. 1 lit b), tworzenie w pobliżu miast i ośrodków przemysłowych gospodarstw dla pro-

²⁴ Zob. art. 4 dekretu z 13.11.1945 r. o zarządzie Ziem Odzyskanych, Dz.U. Nr 51, poz. 295.

²⁵ Zob. A. Lichorowicz, *op.cit.*, s. 1087.

dukcji ogrodniczo-warzywniczej (zob. art. 1 ust. 1 lit c), zarezerwowanie odpowiednich terenów dla szkół rolniczych oraz ośrodków dla podniesienia kultury rolnej, wytwórczości nasiennej, hodowlanej oraz przemysłu rolnego (zob. art. 1 ust. 1 lit d), jak również zarezerwowanie odpowiednich terenów pod rozbudowę miast, kolonii mieszkaniowych i ogródków działkowych oraz terenów na potrzeby wojskowe, komunikacji publicznej lub melioracji (zob. art. 1 ust. 1 lit e). Stwierdzić więc należy, że wspomniane cele oprócz materii bezpośrednio związanej z kształtowaniem ustroju rolnego obejmują również i te sprawy, które z ustrojem rolnym są związane pośrednio i służą ogólnemu rozwojowi gospodarstwu kraju, urbanizacji oraz zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego poprzez zarezerwowanie terenów dla celów wojskowych. Mając zatem na uwadze bardzo szeroki zakres celów, oczywistym wydaje się, że przeznaczenie na ich realizację wyłącznie nieruchomości o charakterze rolnym byłoby sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tychże nieruchomości²⁶, który wyraża się ich szczególną funkcją produkcyjną. Tytułem przykładu, swoistym nieporozumieniem byłoby przeznaczanie np. pod rozbudowę miasta, gruntów ornych wysokiej klasy jakościowej.

Nadto przytoczone sformułowanie „na cele reformy rolnej przeznaczone będą”, które odwołuje się do przyszłości oznacza, iż dla oceny objęcia nieruchomości ziemskich przepisami dekretu o reformie rolnej miała znaczenie jedynie okoliczność, czy potencjalnie dana nieruchomość ziemską mogła nadawać się na któryś z celów reformy rolnej. Przy czym owo potencjalne przeznaczenie z art. 2 ust. 1 dekretu nie oznacza, że w chwili przewłaszczenia dana nieruchomość musiała „natychmiastowo” posłużyć realizacji któregoś z celów dekretu. Z brzmienia przepisów dekretu wynika jednoznacznie, iż wystarczyło uprawdopodobnienie, że dana nieruchomość mogłaby realizować jeden z jego z celów. Oczywiście nie wyklucza to także późniejszej adaptacji nieruchomości i dokonania na niej odpowiednich przekształceń²⁷.

W zakresie potencjalnego przeznaczania danej nieruchomości ziemskiej na któryś z celów dekretu, z całą mocą ujawnia się polityczna funkcja tegoż

²⁶ W orzecznictwie, w tym zakresie zwrócono uwagę, że pojęcie „odpowiednie tereny” w rozumieniu dekretu o reformie rolnej obejmuje tereny zabudowane ale i niezabudowane, w tym i takie, które nie mają charakteru rolnych (zob. wyrok WSA w Warszawie z 23.10.2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 1213/07).

²⁷ W orzecznictwie przyjmuje się, że okoliczności faktycznego przeznaczania nieruchomości ziemskiej na konkretny cel z art. 1 dekretu były bez znaczenia. Wskazuje się, że organ orzekający w przedmiocie „podpadania” nieruchomości ziemskiej pod dekret nie ma zatem obowiązku rozważać, czy istotnie zostały one (ich części) przeznaczone na cele związane z reformą rolną (zob. wyrok WSA Warszawa z 31.7.2007 r. sygn. akt SA/Wa 669/07).

dekretu, która nie została wyrażona *expressis verbis*. Nie sposób bowiem nie zauważyć, mając na uwadze wspomniany wcześniej szeroki zakres celów dekretu oraz tylko prawdopodobną (potencjalną) możliwość posłużenia się daną nieruchomością dla realizacji jednego z celów reformy rolnej, że *de facto* prawie każdą nieruchomość można było sklasyfikować jako ziemską i przejąć pod warunkiem spełnienia dodatkowych przesłanek opisanych w art. 2 ust 1 w literach b, c, d i e dekretu, np. norm obszarowych. Wspomniane cele polityczne znalazły swój wyraz w „Manifeście Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego PKWN” z 22.7.1944 r.²⁸, w którym czytamy m.in. „Aby przyspieszyć odbudowę Kraju i zaspokoić odwieczny pęd chłopstwa polskiego do ziemi, Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego przystąpi natychmiast do urzeczywistnienia na terenach wyzwolonych szerokiej reformy rolnej. [...] Ziemie niemieckie i ziemie zdrajców narodu zostaną skonfiskowane. Ziemie gospodarstw obszarowych przejęte zostaną przez Fundusz Ziemi bez odszkodowania, zależnego od wielkości gospodarstwa, lecz za zaopatrzeniem dla byłych właścicieli”.

Podsumowując dotychczasowe rozważania stwierdzić należy, że pod pojęciem nieruchomości ziemskiej w rozumieniu dekretu z 6.9.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej należy rozumieć nie tylko nieruchomości o charakterze *stricto* rolnym (grunty rolne, łąki, pastwiska), ale także te, które nie były bezpośrednio wykorzystywane dla celów prowadzenia produkcji rolnej. Wolą ówczesnego ustawodawcy było przejęcie, z powołaniem się na cele reformy rolnej, także nieruchomości, które nie miały ściśle „rolnego” charakteru²⁹. Wynika to z faktu, iż prawodawca w wyniku przedstawionej powyżej nowelizacji dekretu sam zrezygnował z dookreślenia „o charakterze rolniczym”, rozszerzając jednocześnie cele dekretu.

Przedstawione wyżej rozumienie pojęcia nieruchomości ziemskiej, dokonane w oparciu o cele dekretu o reformie rolnej oraz w oparciu o jego treść, poprzez analityczne zestawienie pojęć: „nieruchomości ziemskiej”, „nieruchomości ziemskiej o charakterze rolniczym” oraz pojęcia „użytków rolnych”, nie jest ostatecznie satysfakcjonujące. Nie wolno bowiem zapominać, iż omawiany akt prawny jest aktem o charakterze nacjonalizacyjno-rewolucyjnym. Zatem nieodzowna jest granica pozwalająca na oddzielenie tych nieruchomości, które podlegały działaniu przepisów dekretu o reformie rolnej od tych,

²⁸ Dz.U. Nr 1, poz. 1.

²⁹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 23.10.2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 1213/07; wyrok WSA w Warszawie z 31.7.2007 r. sygn. akt SA/Wa 669/07.

które spod działania tych przepisów winny być wyłączone. W tym celu niezbędne jest sformułowanie bardziej czytelnej definicji nieruchomości ziemskiej. Niewątpliwie jednak pojęcia użyte przez prawodawcę w 1944 r. winny być wykładane z uwzględnieniem systemu prawnego, który w owym czasie obowiązywał³⁰. Nie wolno bowiem zapominać, iż pojęcie to było powszechnie stosowane zarówno w aktach okresu międzywojennego, jak też w wielu aktach normatywnych wydanych po II Wojnie Światowej, co przede wszystkim wskazuje na powszechność posługiwania się tym pojęciem w tamtym czasie.

Ponieważ pojęcie nieruchomości ziemskiej było powszechnie stosowane w wielu aktach normatywnych okresu międzywojennego (jak też okresu powojennego) to przyjrzeć się trzeba szczególnie przepisom regulującym reformę rolną oraz obrót nieruchomościami ziemskimi w międzywojniu. W przepisach wykonawczych z 12.9.1919 r. do rozporządzenia Rady Ministrów z 1.9.1919 r.³¹ możemy odnaleźć definicję nieruchomości ziemskiej. Zgodnie z owymi przepisami wykonawczymi za nieruchomości ziemskie w rozumieniu rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1.9.1919 r. normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich, należy uważać nieruchomości położone poza obrębem miast. Rozporządzenie to mimo swego tymczasowego charakteru wynikającego z woli prawodawcy, obowiązywało do momentu wejścia w życie ustawy z 13.7.1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi³². Zatem obowiązywało ono w chwili wejścia w życie dekretu o reformie rolnej.

Wyjaśnienie pojęcia nieruchomości ziemskiej zawierało również pismo okólne Ministra Sprawiedliwości z 20.10.1948 r. w sprawie obchodzenia przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej. W piśmie tym wskazano, iż granice obszarowe zakreślone dekretem mają zastosowanie do nieruchomości ziemskich, za które należy uważać wszystkie grunty nie podlegające przepisom ustawy z 25.6.1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli³³. Zatem, w rozumieniu wspomnianego pisma okólnego nierucho-

³⁰ Tak. SN w wyroku z 6.2.2008 r., sygn. akt II CSK 434/07, niepubl.

³¹ Rozporządzenie Tymczasowe Rady Ministrów z 1.9.1919 r. normujące przenoszenie nieruchomości ziemskich, Dz.U. Nr 73, poz. 428. Przepisy wykonawcze o stosowaniu rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów, normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich z dnia 1-go września 1919 r. z 12.9.1919 r., M.P. Nr 206.

³² Dz.U. Nr 39, poz. 172 ze zm.

³³ Zob. B. Jastrzębski, J. Paliwoda, *Polityka rolna i prawo rolne w PRL. Cześć II*, Gdańsk 1978, s. 36–37. Ustawa z 25.6.1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli została opublikowana w Dz.U. Nr 35, poz. 240 ze zm.

mościami ziemskimi nie są przede wszystkim nieruchomości położone w granicach administracyjnych miast, a jeżeli został ustalony obszar rozwojowy miasta – w granicach tego obszaru. Po wtóre, nieruchomościami ziemskimi nie są nieruchomości położone w granicach okręgów ochrony sanitarnej uzdrowisk, uznanych za posiadające charakter użyteczności publicznej oraz na innych obszarach przeznaczonych na cele mieszkaniowe³⁴. Gdy chodzi o nieruchomości poza granicami miasta lub granicami obszaru rozwojowego miasta mamy do czynienia z niejako automatycznym wyłączeniem spod kategorii nieruchomości ziemskich. W pozostałych, wymienionych w ustawie przypadkach, jeżeli zezwolenie na podział nieruchomości nie było wymagane na podstawie przepisów o obrocie ziemią, to dla stwierdzenia tej okoliczności konieczne było zasięgnięcie uprzednio opinii właściwych władz. Wynika to jednoznacznie z brzmienia art. 3 ww. ustawy z 25.6.1948 r.

Przedstawione powyżej definicje pojęcia nieruchomości ziemskiej należy uznać za tożsame – z tym jednak zastrzeżeniem – że ostatnia z przedstawionych wydaje się być bardziej ścisła i precyzyjna ze względu na dookreślenie pojęcia obszaru, którego dotyczyły³⁵. Definicje te należałoby wstępnie uznać za satysfakcjonujące dla prawidłowego stosowania dekretu. Uzasadnione wątpliwości jednakże może budzić ich moc obowiązująca. W orzecznictwie międzywojennym wskazywano, iż definicja zawarta w dokumencie opublikowanym w Monitorze Polskim nie jest powszechnie obowiązująca³⁶. Zwracano bowiem uwagę, że przepisy wykonawcze wiążą tylko organy państwa podległe organom, które je wydały i tym samym nie mogą wprowadzać dla obywateli obciążeń niewprowadzonych przez ustawy. Podobnie rzecz się przedstawia, gdy chodzi o pismo okólne Ministra Sprawiedliwości z 20.10.1948 r.

Rozstrzygnięcie problemu umocowania do wydawania rozporządzeń na gruncie art. 87–94 obecnie obowiązującej Konstytucji wydaje się być oczy-

³⁴ Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a), b) i c) ustawy z 25.6.1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli w zw. z art. 5 ust. 2 pkt 2) lit. a) i b) dekretu z 2.4.1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju, Dz.U. Nr 16, poz. 109 ze zm., przez obszary przeznaczone na cele mieszkaniowe należy rozumieć obszary przeznaczone na cele zespołów mieszkaniowych z podziałem na tereny mieszkaniowe z uwzględnieniem budownictwa społecznego, tereny przeznaczone pod budynki i urządzenia użyteczności publicznej, w szczególności na cele współżycia społecznego, kulturalno-oświatowe, kultu religijnego, wojskowe, tereny pod zakłady przemysłowe nieuciążliwe dla otoczenia i pod ośrodki biurowo-handlowe, place publiczne, parki, skwery, ogrody, place sportowe i inne podobne urządzenia.

³⁵ Zob. S. Breyer, *Obrót nieruchomościami ziemskim (nowe zarządzenie Ministra Sprawiedliwości)*, „Przegląd Notarialny” 1948, nr 11–12, s. 482–483.

³⁶ Tak SN w orzeczeniu z 2.10.1922 r., sygn. akt I C 174/22, Zb. Orz. SN 1922, poz. 82.

wiste. Rozważając jednak wnikliwiej wskazane wyżej zagadnienie nie wolno zapominać, iż rozwiązania normatywne przyjęte na gruncie obecnej Konstytucji stanowią niejako zwieńczenie rozwoju myśli doktryny konstytucyjnej rozpoczętej około dwóch stuleci temu. W praktyce prawotwórczej nie zawsze jednak zachowana była pełna jasność tak co do kompetencji w zakresie stanowienia prawa, jak też co do zakresu obowiązywania poszczególnych typów aktów prawnych. Od początku II Rzeczypospolitej było jasne, że kościec systemu źródeł prawa stanowią ustawy oraz rozporządzenia, będące aktami wykonawczymi – stanowionymi na podstawie upoważnienia ustawowego i w celu jego wykonania – przez rząd lub ministrów. Zarazem organy rządowe mogły też stanowić szereg innych aktów normatywnych i nie zawsze było jasne, czy mają one tylko charakter wewnętrzny, czy też adresowane mogą być także do obywatela³⁷. Dodatkowo zwrócić uwagę, że analizowane przepisy wykonawcze pochodzą z okresu początku państwowości odrodzonej Polski. Podobnie rzecz się przedstawia, gdy chodzi o katalog źródeł prawa doby PRL-u. W literaturze przedmiotu do źródeł prawa zaliczone są także instrukcje prawotwórcze. Zbliżony charakter mają także różnego rodzaju instrukcje interpretacyjne, które co prawda nie tworzą prawa, ale wskazują, jak należy je rozumieć³⁸. Zatem nawet przyjmując założenie, iż omówionym powyżej przepisom wykonawczym oraz pismu okólnemu nie można przypisać waloru prawotwórczego, to jednak wydaje się, iż stanowią one swego rodzaju wykładnię legalną³⁹.

Niezależnie od powyższych rozważań dotyczących mocy obowiązującej przepisów wykonawczych z 12.9.1919 r. oraz pisma okólnego wskazać należy, że definicję legalną pojęcia nieruchomości ziemskiej zawierają również przepisy rozporządzenia wykonawczego z 27.5.1921 r.⁴⁰ Zgodnie z § 1 ww.

³⁷ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001, s. 122–123.

³⁸ Zob. B. Jastrzębski, J. Paliwoda, *op.cit.*, s. 26.

³⁹ W nauce prawa przyjmuje się, że wykładnia legalna jest to wykładnia dokonywana nie przez organ, który ustanowił daną normę ale upoważniony przez samo prawo do interpretacji określonych przepisów. Pogląd ten wydaje się być uprawnionym. Zgodnie z art. 11 wykonanie rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1.9.1919 r. normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich należy do Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego i Ministra Sprawiedliwości. Na mocy przywołanego wyżej przepisu zarówno Prezes Głównego Urzędu Ziemskiego, jak i Minister Sprawiedliwości byli uprawnieni do wskazywania podległym sobie jednostkom organizacyjnym jak należy rozumieć omawiane pojęcie przyjęte tak na gruncie przepisów normujących obrót nieruchomościami ziemskimi oraz zasad reformy rolnej, aby zapewnić ich wykonanie zgodne z literą prawa.

⁴⁰ Rozporządzenie to nosiło obszerny tytuł: „W sprawie stosowania rozporządzenia tymczasowego z dnia 1 września 1919 r., normującego przenoszenie własności nieruchomości ziem-

rozporządzenia za nieruchomości ziemskie w rozumieniu rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1.9.1919 r., normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich, należy uważać nieruchomości położone poza granicami miast i miasteczek. Nieruchomości nie mające charakteru użytków rolnych jak istniejące wille, letniska, zakłady lecznicze, fabryki, kolonie robotnicze, urzędnicze osady, położone przy stacjach kolejowych itp. nie są nieruchomościami ziemskimi. Rozporządzenie to zostało wydane przez Prezesa Urzędu Ziemskiego i Ministra Sprawiedliwości⁴¹, w związku z powyższym nie powinno być wątpliwości co do mocy obowiązującej rzeczono rozporządzenia. Zostało ono wydane przez osobę upoważnioną – Ministra Sprawiedliwości – i następnie opublikowane w dzienniku urzędowym – Dzienniku Ustaw. Z tytułu rozporządzenia wykonawczego z 27.5.1921 r. zdaje się wynikać, że miało ograniczony terytorialnie zakres. Wydaje się jednak, że użyte w nim sformułowanie stanowiące o rozszerzeniu mocy obowiązującej rozporządzenia tymczasowego z 1.9.1919 r. wyraża raczej wolę poszerzenia mocy obowiązującej przepisów, które dotychczas obowiązywały na dotychczasowym terytorium na kolejny obszar nowo kształtującego się państwa. Z powyższego wynika zatem, iż definicja nieruchomości ziemskiej z § 1 rozporządzenia wykonawczego z 27.5.1921 r. obowiązywała zasadniczo na całym terytorium Rzeczypospolitej Polski. Stwierdzić należy, zestawivszy treść przedstawionych wcześniej przepisów wykonawczych z 12.9.1919 r. oraz pisma okólnego z unormowaniami rozporządzenia wykonawczego z 27.5.1921 r., że wyrażone tam definicje pojęcia nieruchomości ziemskiej należy uznać za co do istoty tożsame.

Do przedstawionego wyżej wniosku, zgodnie z którym w pewnym uproszczeniu, pod pojęciem nieruchomości ziemskiej należy rozumieć wszystkie te nieruchomości, które są położone poza obszarem administracyjnym ówczesnych miast, prowadzą nie tylko sformułowania zawarte w rzeczonych przepisach wykonawczych oraz piśmie okólnym. Przede wszystkim na takie rozumienie pojęcia nieruchomości ziemskiej wskazują unormowania szeregu aktów

skich na obszarze województw nowogródzkiego, poleskiego i wołyńskiego oraz powiatów grodzieńskiego, białowieskiego i wołkowyskiego województwa białostockiego”. Zostało ono opublikowane w Dz.U. Nr 52, poz. 325.

⁴¹ Rozporządzenie to zostało wydane na zasadzie § 7 Rozporządzenia Rady Ministrów z 23.3.1921 r., w przedmiocie rozciągnięcia rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1.9.1919 r., normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich oraz ustawy z 6.7.1920 r. o organizacji Urzędów Ziemskich na ziemi przyłączone do Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze 12.10.1920 r., Dz.U. Nr 30, poz. 178.

prawnych. Dość przytoczyć, iż art. 25⁴ ust 1 ustawy z 6.5.1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów⁴² stanowił, że właścicielom, których nieruchomości ziemskie czy miejskie zostały przejęte w myśl art. 25¹, przysługuje prawo otrzymania tytułem ekwiwalentu nieruchomości ziemskiej czy miejskiej o równej wartości i jakości. Zatem przepis ten wyraźnie odwołuje się do kryterium położenia danej nieruchomości, jako warunku pozwalającego na rozróżnienie, czy mamy do czynienia z nieruchomością ziemską. Podobne rozróżnienie odnajdujemy na gruncie dekretu z 6.9.1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska⁴³ z tą jednak różnicą, iż dekret ten rozróżnia nieruchomości ziemskie jako nieruchomości położone poza administracyjnymi granicami miast, natomiast pozostałe określone zostały mianem nieruchomości⁴⁴. Regulacje ostatniego z przywołanych wyżej aktów mają dla niniejszych rozważań znaczenie szczególne, ponieważ wprost odwołuje się do ustroju rolnego i kwestii związanych z reformą rolną.

Doniosłe znaczenie dla rozumienia omawianego pojęcia mają także unormowania dekretu z 8.10.1945 r. o przeznaczeniu nieruchomości ziemskiej Obłęgorek⁴⁵, ponieważ założyć należy, że zarówno w dekreście o reformie rolnej jak i w ww. dekreście pojęcie „nieruchomość ziemska” zostało użyte w tym samym znaczeniu. Zgodnie z art. 1 ww. dekretu wydziela się z nieruchomości ziemskiej Obłęgorek w powiecie kieleckim, którą Henryk Sienkiewicz otrzymał jako dar narodowy w uznaniu jego wiekopomnych zasług, ośrodek z zabudowaniami o powierzchni 49 ha i oddaje się jego spadkobier-

⁴² Dz.U. Nr 17, poz. 96 ze zm.

⁴³ Dz.U. Nr 49, poz. 279 ze zm.

⁴⁴ Zgodnie z art. 1 ust. 1 dekretu z 6.9.1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska na tworzenie gospodarstw rolnych i działek osadniczych oraz uzupełnienie gospodarstw rolnych nieżywootnych przeznaczają się na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska wszelkie nieruchomości ziemskie, z wyjątkiem tych, które w dniu wejścia w życie niniejszego dekretu stanowią własność osób fizycznych. Z kolei art. 2 ust. 1 omawianego dekretu wskazuje, iż do zapasu ziemi określonego w art. 1, mogą być w przypadkach gospodarczo uzasadnionych włączone nieruchomości lub ich części, położone w granicach administracyjnych miast, z wyjątkiem tych, które w dniu wejścia w życie niniejszego dekretu stanowią własność osób fizycznych. W szczególności dotyczy to nieruchomości, które ze względu na swój charakter mogą być celowo wykorzystane dla produkcji rolnej. Zob. także Rozporządzenie Ministrów: Ziem Odzyskanych, Administracji Publicznej, Rolnictwa i Reform Rolnych, Skarbu oraz Odbudowy z 14.10.1947 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Leśnictwa w sprawie włączeń i wydzielen z zapasu ziemi na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska, Dz.U. Nr 70, poz. 433 ze zm.

⁴⁵ Dz.U. Nr 44, poz. 251.

com na własność. Z unormowania tego przepisu wynika, że nieruchomość ziemska to nie tylko użytki rolne ale i wszelkie zabudowania – bez względu na ich charakter. Z zapisu tego można wywodzić również, że najistotniejsze jest kryterium obszarowe, bez względu na charakter danej nieruchomości. Należy zwrócić uwagę, że podobnego rodzaju wyłączenia poszczególnych majątków z przepisów regulujących reformę rolną funkcjonowały również w międzywojniu⁴⁶.

Pomocnicze znaczenie dla rozumienia omawianego pojęcia mają również przepisy regulujące kwestie położenia prawnego nieruchomości ziemskich, należących do kościoła katolickiego lub gmin wyznaniowych innych wyznań. Trafnie zwrócono uwagę w uchwale Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa z 14.3.2007 r.⁴⁷, że uregulowania ustawy z 20.3.1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego⁴⁸, które wywodzą się z delegacji prawnej dekretu (zob. art. 2 ust. 1) pozwalają domniemywać, podobnie jak w przypadku dekretu o przeznaczeniu nieruchomości ziemskiej Obłęgorek – zgodnie z zasadą racjonalności działań ustawodawcy – iż w obu tych aktach prawnych pojęcie „nieruchomość ziemska” zostało użyte w tym samym znaczeniu. Z kolei pomocnicze znaczenie wynika z faktu, iż użyta na gruncie ww. ustawy definicja pojęcia „nieruchomość ziemska” stanowiąca własność związków wyznaniowych została sformułowana częściowo w sposób *idem per idem*, ponieważ pod pojęciem tym należy rozumieć wszelkiego rodzaju nieruchomości ziemskie, należące do kościoła lub innego związku wyznaniowego albo do ich instytucji, zakładów, zakonów, zgromadzeń lub jakichkolwiek innych jednostek organizacyjnych i organów, bez względu na ich formę prawną oraz cele, na jakie dotychczas obracane były dochody z tych nieruchomości. Z definicji tej wynika jedynie, że działalność prowadzona na nieruchomości może przynosić dochody. Z powyższego jednak nie można wywodzić – tak jak to zostało przyjęte w uchwale Prokuratorii Generalnej Skarbu

⁴⁶ Tytułem przykładu można wskazać Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.3.1928 r. o wyłączeniu majątków, przeznaczonych na „Fundację Potulicką imienia Anieli Potulickiej” od zastosowania ustawy z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej, Dz.U. Nr 36, poz. 348, oraz Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30.10.1930 r. o wyłączeniu nieruchomości ziemskich, darowanych na wypadek śmierci przez Stanisława Sozańskiego Polskiej Akademii Umiejętności, od zastosowania ustawy z 28.12.1925 r. o wykonaniu reformy rolnej, Dz.U. Nr 76, poz. 595.

⁴⁷ Uchwała nr 2/2007, znak: BP.WO-011-9/07, s. 16; opublikowana <http://www.prokuratoria.gov.pl>.

⁴⁸ Dz.U. Nr 9, poz. 87 ze zm.

Państwa z 14.3.2007 r. – że ponieważ pojęcie „nieruchomość ziemska” przyjęte w obu tych aktach prawnych zostało użyte w tym samym znaczeniu, to tym samym należy przyjąć, iż chodzi tu o nieruchomość o szeroko pojętym charakterze rolnym, którego zakresu nie ogranicza miejsce położenia takiej nieruchomości. Definicja nieruchomości ziemskiej, którą posłużono się na gruncie ww. ustawy z dnia 20 marca 1950 r. wydaje się raczej zbiegać z definicją nieruchomości gruntowej z art. 46 § 1 k.c. niż z definicją nieruchomości rolnej z art. 46¹ k.c.

Do przedstawionego wcześniej wniosku jeśli chodzi o rozumienie pojęcia nieruchomości ziemskiej prowadzi także brzmienie przepisów regulujących reformę rolną w tzw. okresie międzywojennym. Na gruncie ustawy z 28.12.1925 r. o wykonaniu reformy rolnej⁴⁹ znajdujemy podobną konstrukcję normatywną jak w dekreście o reformie rolnej z 1944 r. Treść art. 2 ust. 1 ustawy o reformie rolnej z 1925 r. stanowi, że na cele reformy, wskazane w art. 1, będą obowiązkowo parcelowane grunty z poniżej wymienionych nieruchomości ziemskich z wyłączeniem lasów, stanowiących przedmiot racjonalnej gospodarki leśnej, tudzież wód, użytkowanych dla rybołówstwa lub przemysłu. W kolejnych przepisach następuje uszczegółowienie kategorii nieruchomości ziemskich, które podlegają obowiązkowej parcelacji. Natomiast art. 2 ust. 2 ustawy o reformie rolnej z 1925 r. stanowił, że grunty, położone w granicach administracyjnych miast, nie podlegają działaniu tejże ustawy. Z woli prawodawcy to samo miało dotyczyć gruntów i nieruchomości, będących własnością gmin miejskich, a położonych poza granicami administracyjnymi tych miast.

Wreszcie ponowne odwołanie się do celów reformy rolnej wyrażonych w dekreście również potwierdza przyjęty tok rozumowania. Do celów tych, jak wskazano, zaliczyć należy tworzenie w pobliżu miast i ośrodków przemysłowych gospodarstw dla produkcji ogrodniczo-warzywniczej (art. 1 ust. 2 lit. c) oraz zarezerwowanie odpowiednich terenów pod rozbudowę miast, kolonii mieszkaniowych i ogródków działkowych (art. 1 ust. 2 lit. e). Z powyższego wynika jednoznacznie, że skoro celem dekretu było m.in. zarezerwowanie odpowiednich terenów pod rozbudowę miast, to w dacie przewłaszczenia dana nieruchomość ziemska winna znajdować się poza obszarem miasta. Odmienne stanowisko wyrażono w uchwale Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa z 14.3.2007 r.⁵⁰, w której wskazano, że zgodnie zaś z treścią art. 3 dekretu

⁴⁹ Dz.U. z 1926 r. Nr 1, poz. 1 ze zm. (zwana dalej jako: „ustawa o reformie rolnej z 1925 r.”).

⁵⁰ Uchwała nr 2/2007, znak: BP.WO-011-9/07, s. 15; opublikowana <http://www.prokuratoria.gov.pl/>.

z 25.6.1946 r. o ogrodach działkowych⁵¹ za taki ogród uważa się stały obszar ziemi trwale przeznaczony na ten cel, położony w obrębie lub w pobliżu osiedla⁵². Ma to uzasadniać twierdzenie, iż skoro ogrody działkowe znajdowały się w granicach administracyjnych miast, a tereny dla ich utworzenia pozyskiwane były m.in. z reformy rolnej, to przynajmniej niektóre grunty nieruchomości ziemskich podlegających tejże reformie, musiały znajdować się w obrębie granic administracyjnych miast. Ze stanowiskiem tym nie sposób się zgodzić, bowiem definicja z art. 3 ww. dekretu o ogrodach działkowych została sformułowana już po wejściu w życie dekretu o reformie rolnej, zatem w dacie jego wejścia w życie nie było obowiązku lokowania ogródków działkowych wyłącznie w graniach miast⁵³. Nadto brzmienie dekretu wskazuje, że ustawodawca w swoim zamyśle chciał zagwarantować odpowiednie tereny w pobliżu miast, a więc poza ich administracyjnym obszarem, na których miały być później tworzone ogródki działkowe. Ujmując rzecz inaczej, przedstawiony stan rzeczy nie stał na przeszkodzie, aby najpierw zapewnić odpowiednie tereny dla przyszłych ogródków działkowych, a następnie w momencie zakładania ogródków włączać ten teren do obszaru administracyjnego miasta.

Z przedstawionym wyżej stanowiskiem w zakresie pojęcia nieruchomości ziemskiej, korespondują poglądy prezentowane w piśmiennictwie, w których wskazuje się, że określenie „nieruchomość ziemska” pochodzi z okresu międzywojennego, a jego geneza sięga czasów zaborów. W doktrynie prawnej okresu międzywojennego oraz okresu wykonania dekretu o reformie rol-

⁵¹ Dz.U. Nr 34, poz. 208.

⁵² Zgodnie z treścią art. 6 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16.2.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, t.j.: Dz.U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 ze zm., za osiedla uznawane były po pierwsze miasta i miasteczka, po wtóre uzdrowiska, uznane za posiadające charakter użyteczności publicznej na podstawie ustawy z 23.3.1922 r., Dz.U. Nr 31, poz. 254, w granicach okręgu ochrony sanitarnej, po trzecie osady wiejskie i fabryczne, kolonie robotnicze i w ogóle wszelkie skupienia w jednej grupie co najmniej 10 budynków mieszkalnych.

⁵³ Pierwsze Towarzystwa Ogrodów i Osiedli Działkowych na terenach obecnej Rzeczypospolitej Polski powstały w 1901 r. Dekret o reformie rolnej przewidywał wyłączenie ziemi z parcelacji na ogrody działkowe. W czerwcu 1946 r. wydany został dekret o ogrodach działkowych, który określił ogrody działkowe mianem urządzeń użyteczności publicznej, określił podstawy ich działania oraz zapewnił planowy rozwój. Sprecyzował też cel i rolę ogrodów działkowych, m.in. uznając ogrody, jako miejsce zorganizowanego wypoczynku i źródło uzyskiwania ziemiopłodów dla potrzeb rodzin pracowniczych. Wcześniej kwestie związane z ogrodami działkowymi nie były regulowane w formie odrębnego aktu prawnego, a ogrody działkowe były prowadzone przez stowarzyszenia (zob. Z. Sadowski, *60 lat istnienia w powojennej Polsce ogrodów działkowych*, <http://www.wiadomosci24.pl>).

nej pojęcie „nieruchomości ziemskiej” przeciwstawiano pojęciu „nieruchomości miejskiej”. W konsekwencji przeważało stanowisko, zgodnie z którym za nieruchomości ziemskie należy uważać nieruchomości położone poza granicami miast, a ściślej – poza granicami administracyjnymi gmin miejskich. W takim rozumieniu pojęcie „nieruchomość ziemska” występowała aż do 1957 r. we wszystkich aktach legislacyjnych z zakresu prawa rolnego. Dopiero ustawa z 13.7.1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi⁵⁴ wprowadziła do prawa pozytywnego określenie „nieruchomość rolna”, przez które rozumiano nieruchomości już wykorzystywane na cele produkcji rolnej (pojętej bardzo szeroko) lub przeznaczone do użytkowania rolniczego zgodnie z planami zagospodarowania przestrzennego⁵⁵. Jednocześnie, w drodze swego rodzaju wyjątku zwracano uwagę, że w kategorii nieruchomości ziemskich nie mieszczą się te nieruchomości położone poza obrębem miast, które nie miały charakteru wiejskiego tj. mające charakter typowo miejski lub przemysłowy np. letniska (działki letniskowe), wille podmiejskie, kolonie robotnicze i urzędnicze, zabudowania fabryk⁵⁶. Godzi się przy tym zauważyć, iż konstruowanie fundamentalnego pojęcia dla potrzeb przeprowadzenia reformy rolnej, czy przepisów regulujących obrót tymi nieruchomościami miało swoje głębokie uzasadnienie w ówczesnych realiach. Współczesna wieś jest zurbanizowana i granica pomiędzy miastem a wsią uległa pewnemu zatarciu. Wówczas jednak zupełnie inna była specyfika zabudowy i przeznaczenia gruntów na wsi i w mieście. W tamtych czasach bowiem obszary położone poza miastami były niemalże w zupełności wykorzystywane rolniczo, przy czym chodzi tu nie tylko o nieruchomości wykorzystywane bezpośrednio do produkcji rolnej, ale również o te nieruchomości, które spełniały funkcję pomocniczą dla prowadzonej działalności rolniczej lub leśnej⁵⁷.

Tymczasem na współczesne rozumienie pojęcia nieruchomości ziemskiej znamienny wpływ wywiera uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia

⁵⁴ Dz.U. Nr 39, poz. 172 ze zm.

⁵⁵ Zob. J. Paliwoda, *Problemy prawne uregulowań własności gospodarstw rolnych*, Warszawa 1976, s. 148–149; zob. także tenże, *Problematyka administracyjno-prawna w regulowaniu obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Studia Prawnicze” 1965, nr 6, s. 147; A. Zieliński, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 1970 r. III CZP 35/70 (ONSCP 1971, nr 10, poz. 169), „Nowe Prawo” 1972, nr 9, s. 1401–1402.

⁵⁶ Zob. Z. Ludkiewicz, *Podręcznik polityki agrarnej*, t. 1, Warszawa 1932, s. 333 i tam wskazana dalsza literatura. Podobnie na gruncie dekretu o reformie rolnej. Zob. W. Pawlak, *Prawo rolne PRL*, Warszawa–Poznań 1981, s. 45; M. Kierek, M. Szewczyk, H. Wyszyński, *Polityka rolna i prawo rolne*, Lublin 1979, s. 46.

⁵⁷ Zob. Ł. Bielecki, op.cit., s. 19–22.

19 września 1990 r.⁵⁸ Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni pojęcia „nieruchomości ziemskiej” z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej stwierdził, że ustawodawca, poprzez określenie nieruchomości przymiotnikiem „ziemskie”, miał na względzie te obiekty mienia nieruchomego, które mają charakter rolniczy. Nadto, w swoim orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż intencją ustawodawcy było przeznaczenie na cele reformy rolnej tych nieruchomości lub ich części, które są lub mogą być wykorzystane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej, sadowniczej, z tym że przez inne podmioty. Przypisując takie znaczenie omawianemu pojęciu Trybunał odwołał się do argumentów natury celowościowej – wskazano na cele dekretu o reformie rolnej wymienione w art. 1 ust. 2 oraz na tytuł, który podkreśla rolę specyfikę regulacji⁵⁹. Nie może jednak ująć uwadze, że zaproponowana przez Trybunał definicja pojęcia „nieruchomości ziemskiej” zasadniczo odpowiada, mającej niebawem wejść w życie, w stosunku do daty podjęcia przedmiotowej uchwały, definicji nieruchomości rolnej, o której stanowi art. 46¹ k.c.⁶⁰ W konsekwencji pojawia się pytanie, czy pojęcie nieruchomości ziemskiej należy utożsamiać z pojęciem nieruchomości rolnej i to rozumianej współcześnie zgodnie z brzmieniem art. 46¹ k.c. W literaturze przedmiotu odnaleźć bowiem możemy stwierdzenia, z których wynika znak równości pomiędzy pojęciem nieruchomości rolnej a pojęciem nieruchomości ziemskiej⁶¹.

Odpowiedź na powyższe pytanie wymagać będzie krótkiego przedstawienia pojęcia nieruchomości rolnej, ze szczególnym uwzględnieniem art. 46¹ k.c., zgodnie z którym nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności

⁵⁸ Sygn. akt W 3/89, OTK 1990, poz. 26. Na marginesie koniecznie zauważyć należy, że w dacie wydawania niniejszej uchwały wykładnia prawa dokonana przez TK miała moc powszechnie obowiązującą. Z dniem wejścia w życie Konstytucji uchwały Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustalenia wykładni ustaw straciły moc powszechnie obowiązującą. W mocy pozostały natomiast prawomocne wyroki sądów oraz inne prawomocne decyzje organów władzy publicznej, podjęte z uwzględnieniem znaczenia przepisów ustalonych przez Trybunał Konstytucyjny w drodze powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (zob. art. 239 ust. 3 Konstytucji).

⁵⁹ Zob. Ł. Bielecki, op.cit., s. 15.

⁶⁰ Definicja ta została wprowadzona ustawą z 28.7.1990 r., Dz.U. Nr 55, poz. 321 ze zm., nowelizującą k.c. 1.10.1990 r.

⁶¹ Tytułem przykładu: S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1971, s. 337; S. Breyer, J. Ignatowicz, K. Lipiński, M. Piekarski, J. Pietrzykowski, W. Święcicki (praca zbiorowa), *Prawo cywilne z orzecnictwem, literaturą i przepisami związkowymi*, t. II, Warszawa 1958, s. 102; G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 670.

wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Przedstawiona powyżej definicja nieruchomości rolnej, podobnie jak przed dniem 1 października 1990 r.⁶², została określona przede wszystkim według kryterium przeznaczenia⁶³. W zakresie pojęcia nieruchomości rolnej należy za Sądem Najwyższym zwrócić uwagę na istotną cechę, jaką jest przydatność nieruchomości do prowadzenia rolniczej działalności wytwórczej, decydującą o możliwości uznania nieruchomości za rolną. Cecha ta bowiem zakłada istnienie celowej i zorganizowanej aktywności ludzkiej (najczęściej właściciela), ukierunkowanej na wytwarzanie produktów rolnych. Podstawą takiej działalności mogą być tylko grunty w odpowiednim, lecz nie określonym ustawowo obszarze. W każdym razie musi to być taki obszar, który umożliwia prowadzenie racjonalnej działalności gospodarczej, a zwłaszcza opłacalnej ekonomicznie. Decydującym kryterium są tzw. właściwości agronomiczne gruntu⁶⁴.

Znaczenie i rozumienie pojęcie nieruchomości rolnej w ciągu dziesięcioleci ewoluowało, co uwydatnia zestawienie definicji legalnych tego pojęcia wyrażonego na gruncie ustawy z 13.7.1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi, rozporządzenia Rady Ministrów z 28.11.1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych jak również art. 46¹ k.c. Wydaje się zatem, że chociaż pojęcie nieruchomości ziemskiej zostało zastąpione pojęciem nieruchomości rolnej, to jednak nie można tych dwu pojęć utożsamiać. Kluczowym argumentem w tym zakresie jest zestawienie omówionych już wcześniej, a występujących w treści dekretu pojęć „nieruchomości ziemskie”, które są zakresowo obszerniejsze od pojęcia „nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym”, natomiast te ostatnie są zakresowo obszerniej-

⁶² Do 1.10.1990 r. pojęcie nieruchomości rolnej określało obowiązujące wówczas rozporządzenie Rady Ministrów z 28.11.1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych, t.j.: Dz.U. z 1983 r. Nr 19, poz. 86 ze zm. Według § 1 ust. 1 tego rozporządzenia nieruchomości uważało się za rolną, jeżeli jest lub może być użytkowana na cele produkcji rolnej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Sformułowanie art. 46¹ k.c., rozszerzyło dotychczasowe określenie na całą działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej (S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 183).

⁶³ Zob. uchwała SN z 14.12.1984 r., sygn. akt III CZP 78/84, OSNCP 10/85, poz. 149; zob. także orzeczenie SN z 2.6.2000 r., sygn. akt II CKN 612/99, niepubl.

⁶⁴ Zob. wyrok SN z 2.6.2000 r., sygn. akt II CKN 1957/98; zob. także wyrok SN z 4.11.2001 r., sygn. akt II CKN 440/01, OSNC 2002, nr 7–8, poz. 99.

sze od terminu „użytki rolne”, za które z kolei na gruncie dekretu uważa się grunty orne, łąki, pastwiska, ogrody warzywne i owocowe. Ponadto przemawia za tym stanowiskiem fakt, że prawodawca w wyniku nowelizacji dekretu o reformie rolnej zrezygnował z dookreślenia nieruchomości ziemskich mianem „o charakterze rolniczym”, rozszerzając jednocześnie cele jakie miał realizować dekret. Pojęciu nieruchomości rolnej odpowiada raczej pojęcie nieruchomości ziemskiej o charakterze rolniczym, na które składają się nieruchomości stanowiące użytki rolne, po drugie nieruchomości, które ze względu na swoje właściwości agronomiczne mogą bez większych nakładów zostać przekształcone w użytek rolny, jak również – po trzecie – nieruchomości, które ze względu na ścisły związek z produkcją rolną służą prowadzeniu rolniczej działalności wytwórczej. W ostatnim z omówionych przypadków, chodzi oczywiście o nieruchomości na których posadowione są budynki gospodarskie lub mieszkalne jako jej części składowe⁶⁵. Dość zauważyć, że w literaturze przedmiotu z okresu wykonania reformy rolnej wskazywano, iż pojęcie nieruchomości ziemskiej dekret pozostawił otwartą. Wskazywano też, że sformułowanie „ziemia-ziemski” w prawie agrarnym należy rozumieć jako użytki rolne i grunty oraz urządzenia infrastruktury, które „służą tym użytkom oraz są z nimi gospodarczo i koniecznie związane”. Jednocześnie zwrócono uwagę, iż z treści dekretu o reformie rolnej wynika, że „nieruchomości ziemskie” są zakresowo obszerniejsze niż „użytki rolne”⁶⁶.

Opierając się zatem na zaprezentowanych wcześniej poglądach piśmiennictwa, judykatury, a przede wszystkim wykładni przepisów prawa stwierdzić należy, że nieruchomości ziemskie są kategorią nieruchomości, która obejmuje swoim zakresem nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, jak również nieruchomości nie mające charakteru rolniczego, w szczególności nieużytki rolne, które są położone poza obrębem miast. Wydaje się również, iż pojęcie to należy doprecyzować z uwagi na współczesne rozumienie pojęcia nieruchomości rolnej wskazując, iż poza zakresem normatywnym nieruchomości ziemskich są nieruchomości nie mające charakteru miejskiego tzn. pozostające bez jakiegokolwiek ściślejszego lub luźniejszego związku funkcjonalnego z prowadzeniem rolniczej działalności wytwórczej. Stanowisko to wynika z faktu, iż w tamtych czasach obszary położone poza miastami były niemalże w zupełności wykorzystywane rolniczo, przy czym chodzi tu nie

⁶⁵ Zob. uchwała SN z 30.5.1996 r., sygn. akt III CZP 47/96, OSNC 1996, nr 11 poz. 142; postanowienie SN z 7.5.1997 r., sygn. akt II CKN 137/97, LexPolonica nr 395779.

⁶⁶ F. Longchamps, op.cit., s. 45 i s. 10

tylko o nieruchomości wykorzystywane bezpośrednio do produkcji rolniczej ale również o te nieruchomości, które spełniały funkcję pomocniczą dla prowadzonej działalności rolniczej lub leśnej⁶⁷. Możliwość rolniczego wykorzystania, czy też związek z działalnością rolniczą wynikał głównie już z samego faktu jej położenia poza obszarem miasta. Ujmując rzecz inaczej za nieruchomości ziemskie należy uważać te wszystkie nieruchomości, które wpisują się w tradycyjny obraz wsi. Tytułem przykładu wskazać należy: pola, ogrody warzywne i owocowe, łąki, stawy, ugory, kępy krzaków i drzew oraz zabudowa gospodarcza i mieszkaniowa osób utrzymujących się z działalności rolniczej. Z drugiej zaś strony jako nieruchomości, które niewątpliwie nie należą do tradycyjnego obrazu wsi wskazać należy: działki letniskowe, wille podmiejskie, kolonie robotnicze i urzędnicze, zabudowania fabryk. Natomiast współczesne rozumienie pojęcia nieruchomości rolnej całkowicie pomija kwestie związane z kryterium położenia danej nieruchomości przy jednoczesnym uściśleniu związku pomiędzy daną nieruchomością a prowadzoną działalnością rolniczą⁶⁸.

Może się wydawać, iż przyjęcie przedstawionego powyżej szerszego rozumienia pojęcia nieruchomości ziemskiej może prowadzić do zawężenia zasadnych roszczeń reprivatyzacyjnych⁶⁹. Tak jednak nie jest. Zgodnie bowiem z tym na co zwrócono uwagę już wcześniej, sformułowanie takiej definicji nieruchomości ziemskiej – mając na względzie wcześniejszy wywód – w konsekwencji może implikować tezę, iż do przewłaszczenia nieruchomości określonych w dekrete doszło po raz pierwszy 13.9.1944 r., tj. w dacie wejścia w życie dekretu, a później po raz drugi 19.1.1945 r. tj. w wyniku nowelizacji dekretu. Ujmując rzecz inaczej może tak być, że 13.9.1944 r. przejęto na własność Skarbu Państwa pewne kategorie nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym a następnie 19.1.1945 r. przejęto dalsze nieruchomości ziemskie podlegające przesłankom określonym przez dekret.

Pomimo, że zaproponowaną definicję należy uznać za satysfakcjonującą, przede wszystkim dlatego, że uwzględnia ona obowiązujący wówczas system prawny, to jednak ostatecznie stwierdzić należy, że sformułowanie definicji pojęcia nieruchomości ziemskiej, które nie budziłoby żadnych wątpliwości wydaje się niemożliwe. We współczesnym orzecznictwie z jednej strony

⁶⁷ Zob. Ł. Bielecki, *op.cit.*, s. 19–22.

⁶⁸ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 25.5.2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 2128/2009, *LexPolonica* nr 2359063; wyrok SN z 17.2.2010 r., sygn. akt IV CSK 345/2009, *LexPolonica* nr 2447027; uchwała TK z 19.9.1990 r., sygn. akt W 3/89, OTK 1990, poz. 26.

⁶⁹ Tak W. Ziętek, *op.cit.*, s. 146.

wskazuje się, iż dokonując wykładni przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej należy pamiętać o tym, że został on przyjęty w określonej sytuacji historyczno-politycznej, której kontekst nie może być obojętny z punktu widzenia możliwości interpretacyjnych, jakim należy poddać poszczególne jego przepisy. Szczególnie niebezpieczne jest ocenianie tychże przepisów zgodnie z tymi kategoriami interpretacyjnymi, które dominują współcześnie w państwach demokratycznych i praworządnych. Jest bowiem rzeczą oczywistą, że ocena czegoś, co miało miejsce przeszło 60 lat temu, musi zostać zrelatywizowana do standardów wówczas obowiązujących, w tym zwłaszcza do rzeczywistej woli oraz celów, jakie stawiał sobie ówczesny pracodawca⁷⁰. Dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej nie tylko dokonywał zmian w strukturze własności rolnej, lecz poprzez zakres i sposób jej przeprowadzenia niszczył polskie ziemiaństwo jako grupę społeczną i kategorię wytwórców spełniającą określoną funkcję w strukturze ekonomicznej kraju. Ponadto w ówczesnych warunkach był jednym z wielu działań zmierzających do osłabienia zdolności oporu społeczeństwa wobec narzuconego systemu politycznego i stanowiącej jego podstawę ideologii⁷¹. Z drugiej zaś strony w orzecznictwie wskazuje się, iż nie ma żadnego powodu, aby odczytując ten przepis dokonywać jego nadinterpretacji, w szczególności nie ma żadnego znaczenia akcentowanie istniejących być może celów politycznych ówczesnej władzy⁷², ponieważ nie podlegają wykładni rozszerzającej przepisy pozbawiające prawa własności⁷³. W orzecznictwie zwraca się również uwagę, iż stosunki prawne ukształtowane przez dziesięciolecia, oparte na przepisach dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej stanowią ważny składnik bytu ekonomicznego i społecznego narodu, nie mogą być zatem destabilizowane, a naprawienie krzywd historycznych jest zadaniem władzy ustawodawczej⁷⁴.

Konkludując, w ramach niniejszego opracowania podjęto próbę sporządzenia definicji pojęcia nieruchomości ziemskiej, ze szczególnym uwzględnieniem dekretu o reformie rolnej. Sformułowaną w toku przeprowadzonego

⁷⁰ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 27.3.2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 78/2008, „Palestra” 2009, nr 1–2 s. 285.

⁷¹ Zob. postanowienie TK z 28.11.2001 r., sygn. akt SK 5/2001, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 266.

⁷² Zob. wyrok WSA w Warszawie z 3.12.2004 r., sygn. akt IV SA/Wa 346/2004, LexPolonica nr 378177.

⁷³ Zob. wyrok NSA z 2.9.2008 r., sygn. akt I OSK 1116/2007, LexPolonica nr 2254372; zob. także wyrok NSA z 5.9.2008 r., sygn. akt I OSK 1259/2007, LexPolonica nr 2480229.

⁷⁴ Zob. wyrok SN z 5.11.2004 r., sygn. akt II CK 174/2004, LexPolonica nr 2625756; zob. także uchwała SN z 17.2.2011 r., sygn. akt III CZP 121/2010, OSNC 2011, nr 10, poz. 109.

wyvodu definicję należy uznać za satysfakcjonującą przede wszystkim z tego względu, gdyż uwzględnia ona obowiązujące wówczas normy prawne. Zastrzec jednakże należy, iż w rzeczywistości brak jest możliwości sformułowania definicji pojęcia nieruchomości ziemskiej, która nie budziłaby żadnych wątpliwości. W związku z powyższym stwierdzić należy, że jakiegokolwiek próby restytucji utraconego w wyniku reformy rolnej mienia w ramach tzw. reprivatyzacji sądowej⁷⁵, na podstawie np. § 5 i § 6 rozporządzenia⁷⁶, gdzie zachodzi konieczność odwołania się do pojęcia nieruchomości ziemskiej prowadzą w rzeczywistości do reprivatyzacji, która może być obciążona swego rodzaju błędem, gdyż jest prowadzona bez uzasadnionego oparcia w przepisach prawa. Nie można bowiem inaczej określić sytuacji, w której podstawę rozstrzygnięcia np. w trybie § 5 i 6 rozporządzenia stanowi współczesna definicja pojęcia wyrażonego w akcie wydanym i wykonanym przeszło 60 lat temu. Ostatecznie bowiem brak jest jednolitości i pełnej wyrazistości rozumienia tego pojęcia zarówno w judykaturze, jak i w piśmiennictwie, co może w przyszłości prowadzić do podważania (negowania) tych rozstrzygnięć przyznających pewne uprawnienia dawnym właścicielom lub ich następcom prawnym. Zatem wskazane wyżej wątpliwości co do prawidłowości prowadzonego współcześnie procesu reprivatyzacyjnego⁷⁷ stanowią kolejny argument do uregulowania kwestii związanych z mieniem przejętym m.in. w wyniku reformy rolnej ustawą reprivatyzacyjną. Wiadomym jest, iż powojenna reforma rolna naruszała elementarne standardy prawa. Przyjęcie do wiadomości tego faktu powinno rodzić moralny obowiązek, który nakazuje dążyć do naprawienia wyrządzonych wówczas krzywd. Obowiązek ten jednakże nie po-

⁷⁵ Pod pojęciem reprivatyzacji należy rozumieć proces polegający na zwrocie uprzednim właścicielom (ich następcom prawnym) mienia przejętego przez państwo w drodze nacjonalizacji lub wywłaszczenia. Z kolei reprivatyzacja sądowa dokonuje się na podstawie orzeczeń sądowych (decyzji administracyjnych) podważających dokonaną kiedyś nacjonalizację (tak K. Osajda, *Nacjonalizacja i reprivatyzacja*, Warszawa 2009, s. 15, 17, 45).

⁷⁶ W § 5 i § 6 rozporządzenie ustanowiono tryb administracyjny rozstrzygania sporów o tym, czy dana nieruchomość podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Na podstawie wskazanych wyżej przepisów strona mogła się ubiegać o uznanie, że dana nieruchomość jest wyłączona spod działania postanowień zawartych w art. 2 ust. 1 lit. e ww. dekretu. Organem właściwym do orzekania w tym zakresie w pierwszej instancji były wojewódzkie urzędy ziemskie (§ 5 ust. 1 rozporządzenia).

⁷⁷ Do wątpliwości tych na gruncie procesu reprivatyzacyjnego należy zaliczyć przede wszystkim brak jednolitości poglądów orzecznictwa w zakresie rozpoznawanych spraw, co wynika z dużej uznaniowości przy orzekaniu, co z kolei jest implikowane niedostatkiem legislacyjnym, czego dobrym przykładem są wykazane w toku niniejszych rozważań wątpliwości co do rozumienia pojęcia nieruchomości ziemskiej (por. Osajda K., op.cit., s. 50).

winien prowadzić do wyrządzenia szkód nowych m.in. poprzez nadmierne obciążenie budżetu państwa i współfinansujących go⁷⁸.

A notion land property according to a decree on a land reform

This analysis is devoted to a certain issue connected with a decree on a land reform. There was a land reform after the second world war. The State Treasury acquired some categories of land properties. Subsequently the lands were given to enlarge other agricultural farms or creation new ones. Previous owners were given nothing instead. Transformation and restitution in Poland let the previous owners or their legal successors taking successful legal actions. It is often justified that the land do belong to the category of land property.

However, a meaning of a notion: land property was replaced by a notion agricultural property, there two notions should not be identified. Taking into account provisions of the decree on a land reform it should be concluded that a scope of the meaning of the notion: land property is wider than the meaning of the notion: agricultural land property. It also should be stated that the meaning of the notion of agricultural land property is wider than the meaning of a notion of term: agricultural arable land. According to a decree on a land reform on the purposes of the agricultural reform not only were destined agricultural land properties but also other non-agricultural land properties. Through an amendment to a decree on a land reform on the 19th of January 1945 there were extended the purposes which the agricultural reform should obtain and enlengthen also the category of land.

Thus, the meaning of the notion land property includes agricultural land property and also non – agricultural land properties, especially non-arable lands located outside the borders of towns. Outside the legal scope of notion: land property there are excluded municipal properties (not connected with agriculture). Because of the fact that in those days lands located outside towns were exploited nearly totally agriculturally.

⁷⁸ Tak. Ibidem, s. 50–51; zob. także E. Łętowska, M. Bednarek, *Ochrona własności – pewność prawa – konflikt między cywilistyczną tradycją a historycznymi rewindykacjami* [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 2006, 502–503.