

ELŻBIETA KREMER

Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa, Polska
e-mail: ekremer@nsa.gov.pl
ORCID: 0009-0001-4410-9935

Nieruchomość ziemska w dekreście PKWN z 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej – zagadnienia wybrane

Land property in the Decree of the Polish Committee of National Liberation
of 6 September 1944 on the implementation of the land reform –
selected issues

Beni immobili fondiari nel decreto del Comitato polacco
di liberazione nazionale del 6 settembre 1944
sull'attuazione delle riforme agrarie – alcune questioni scelte

The subject of consideration is the notion of land property contained in the Decree of the Polish Committee of National Liberation on the implementation of a land reform. Although the term was used in the Decree there was no definition of it in the Decree. And yet, a proper establishment of its meaning is important for determining the scope of the Decree, especially because despite the passage of years, the concept of landed property is still the subject of administrative and judicial-administrative proceedings. Difficulties concern mainly the question whether there actually exists a connection between a landed property and agricultural activities, either directly or through a functional relationship.

Keywords: land reform, land property, agricultural land property, functional relationship

L'oggetto delle considerazioni è la nozione di beni immobili fondiari inclusa nel decreto del Comitato polacco di liberazione nazionale del 6 settembre 1944 che riguarda l'attuazione delle riforme agrarie. Il decreto ricorre alla nozione richiamata, senza però definirla. Determinarne correttamente il significato è importante per poter determinare l'oggetto stesso del decreto. Per cui, nonostante il passare del tempo, la nozione in questione è tuttora oggetto di procedimenti amministrativi e giudiziari amministrativi. Particolari difficoltà riguardano accertamenti circa l'esistenza di un collegamento tra i beni immobili fondiari e l'attività agricola, sia esso si carattere diretto o funzionale.

Parole chiave: riforma agraria, beni immobili fondiari, beni immobili fondiari di natura agricola, collegamento funzionale

Problematyka dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, który wszedł w życie 13 września 1944 r.¹, mimo tak znacznego upływu czasu ciągle jest przedmiotem zainteresowania przedstawicieli doktryny. Nadal stanowi też podstawę prawną orzekania zarówno dla organów administracji i sądów administracyjnych, jak i dla sądów powszechnych, w sprawach związanych z przejściem nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa wprawdzie na podstawie dekretu, ale niezgodnie z jego przepisami.

Brak ustawy zawierającej rozwiązania reprivatyzacyjne powoduje, że prowadzone postępowania zmierzające do wykazania, że dekret został zastosowany z naruszeniem jego przepisów, stanowią jedyną drogę prawną, która może prowadzić do częściowego zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli. Stąd problematyka dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej z uwagi na skutki prawne, jakie wywołał ten akt, nadal stanowi przedmiot zainteresowania zarówno byłych właścicieli, jak i organów i sądów, a więc podmiotów stosujących prawo. Obecnie stosowanie dekretu, tj. aktu o charakterze nacjonalizacyjnym, który istnieje w systemie prawa od kilkadziesiąt lat, powoduje trudności z jego wykładnią, dlatego celowe i zasadne jest przedstawienie spornych zagadnień, jakie powstają na tle stosowania dekretu, oraz sposobu ich rozwiązania.

Jednym z głównych zagadnień, jakie pojawiają się na tle przepisów dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, jest ustalenie jego zakresu przedmiotowego, czyli treści pojęcia „nieruchomość ziemska”, które występuje w dekrecie. W tej kwestii wypowiadał się również Aleksander Lichorowicz w artykule *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*², a także w glosach: do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2001 r. (sygn. SK 5/01)³ oraz do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 2015 r. (sygn. I OSK 2440/13)⁴. Dlatego z okazji jubileuszu Profesora warto powrócić do tego zagadnienia, które mimo upływu czasu

¹ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. Nr 4, poz. 17.

² A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s. 1085–1095.

³ Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2.

⁴ Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 2015 r., sygn. I OSK 2440/13, LEX 280879, LEX/el.2016

w praktyce stosowania prawa nadal sprawia trudności i budzi wiele wątpliwości prawnych.

Przed omówieniem zakresu przedmiotowego dekretu z 6 września 1944 r. konieczne jest przybliżenie pojęć, jakie w nim występują, a nie są definiowane, w tym podstawowe pojęcia nieruchomości ziemskiej i nieruchomości ziemskiej o charakterze rolniczym. W rozważaniach tych nie można również pominąć dekretu z 17 stycznia 1945 r. w sprawie zmiany dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, który wszedł w życie w dniu ogłoszenia⁵, gdyż wprowadzone zmiany są źródłem kolejnych wątpliwości co do zakresu przedmiotowego reformy rolnej. przede wszystkim należy jednak przypomnieć podstawowe zasady przejmowania nieruchomości na cele reformy rolnej wynikające z dekretu PKWN z 6 września 1944 r.

Dekret PKWN w pierwotnym brzmieniu w art. 2 ust. 1 stanowił, że na cele reformy rolnej przeznaczone będą nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym:

- a) stanowiące własność Skarbu Państwa z jakiegokolwiek tytułu;
- b) będące własnością obywateli Rzeszy Niemieckiej i obywateli polskich narodowości niemieckiej;
- c) będące własnością osób skazanych prawomocnie za zradę stanu, za pomoc udzieloną okupantom ze szkodą dla państwa lub miejscowej ludności, względnie za inne przestępstwo przewidziane w dekreście PKWN z 12 września 1944 r. (Dz.U.R.P. Nr 4, poz. 16);
- d) skonfiskowane z jakichkolwiek innych przyczyn prawnych;
- e) stanowiące własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza bądź 100 ha powierzchni ogólnej bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województwa poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, jeżeli ich łączny obszar przekracza 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni.

W dalszej części dekret w art. 2 ust. 1 stanowił, że wszystkie nieruchomości ziemskie wymienione w pkt oznaczonych lit. b–e części pierwszej tego artykułu przechodzą bezzwłocznie bez żadnego wynagrodzenia w całości na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele wskazane w art. 1 część druga. Z powołanego art. 2 ust. 1 dekretu wynika, że na cele reformy rolnej przeznaczone zostały nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym wymienione w pkt oznaczonych lit. a–e, a prawo własności przedmiotowych

⁵ Dekret z 17 stycznia 1945 r. w sprawie zmiany dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. Nr 3, poz. 9.

nieruchomości przeszło z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa z dniem wejścia w życie dekretu, tj. 13 września 1944 r. Kluczową cechą tej regulacji jest to, że pozbawienie własności w trybie dekretu z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej nie następowało w drodze indywidualnego aktu stosowania prawa, w tym aktu o charakterze deklaratoryjnym. Skarb Państwa uzyskiwał prawo własności nieruchomości ziemskich, o których mowa w art. 2 ust. 1 dekretu, a więc również tych, o których mowa w pkt oznaczonym lit. e, bez potrzeby podejmowania postępowania administracyjnego w celu uzyskania orzeczenia (decyzji) właściwego organu.

W praktyce powstawały jednak wątpliwości i spory co do tego, czy dana nieruchomość przeszła na własność Skarbu Państwa na podstawie przepisów dekretu, spory zaś dotyczyły głównie nieruchomości określonych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, a więc nieruchomości, które musiały spełniać określone kryteria obszarowe zarówno co do całej nieruchomości, jak i do użytków rolnych. Stąd w § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej przewidziano możliwość orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu.

Postępowanie, o którym mowa w § 5 rozporządzenia, a które wszczynane jest na wniosek strony, stanowi administracyjną drogę prawną, na której można żądać ustalenia w formie decyzji administracyjnej, że dana nieruchomość nie podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej. Indywidualny akt stosowania prawa, jakim jest decyzja administracyjna wydawana na podstawie § 5 rozporządzenia, jest zatem środkiem prawnym, z którego można skorzystać wówczas, gdy dekret o reformie rolnej w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej, został nieprawidłowo zastosowany. Z kolei ustalenia nieprawidłowego zastosowania dekretu o reformie rolnej w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. b–d, można dochodzić tylko przed sądem powszechnym. Natomiast stosownie do art. 1 ust. 1 i 3 dekretu z 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej tytułem do wpisania na rzecz Skarbu Państwa w księdze hipotecznej (gruntowej) prawa własności nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. b–e dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej było zaświadczenie wojewódzkiego urzędu ziemskiego, stwierdzające, że nieruchomość ziemska jest przeznaczona na cele reformy rolnej według powołanych wyżej przepisów.

Wpisy następowały na wniosek właściwego wojewódzkiego urzędu ziemskiego. Przyjęcie, że podstawą wpisu prawa własności w księgach hipotecznych (gruntowych) jest zaświadczenie, było wynikiem regulacji zawartej w dekreście o reformie rolnej, zgodnie z którą nabycie prawa własności przez Skarb Państwa nastąpiło z mocy prawa bez wydawania decyzji potwierdzającej ten fakt. To krótkie odwołanie do podstawowych zasad wynikających z dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej pozwala na sformułowanie ogólnej uwagi, iż skutkiem wejścia w życie dekretu było jednorazowe przejście z mocy prawa 13 września 1944 r. na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym wskazanych w art. 2 ust. 1 lit. b–e dekretu o reformie rolnej, skutek ten następował jednorazowo, a dla jego wywołania, jak również potwierdzenia, że zaistniał, nie był wydawany żaden indywidualny akt administracyjny stosowania prawa.

Przed odniesieniem się do pojęcia nieruchomości ziemskiej o charakterze rolniczym, o którym mowa w art. 2 ust. 1 dekretu, warto wrócić do sygnalizowanej wcześniej nowelizacji dekretu PKWN z 6 września 1944 r., która została dokonana dekretem z 17 stycznia 1945 r. w sprawie zmiany dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Dekret z 17 stycznia 1945 r. wprowadził kilka zmian w dekreście z 6 września 1944 r., w tym najistotniejszą dla niniejszych rozważań, dotyczącą art. 2 ust. 1, polegającą na skreśleniu słów „o charakterze rolniczym”, a także zmian dotyczących nieruchomości wskazanych w lit. b i c poprzez rozszerzenie ich dotychczasowego zakresu. Ponadto dekret ten rozszerzył cele reformy rolnej określone w art. 1 ust. 2 lit. a–d poprzez dodanie celu określonego w lit. e, który dotyczy zarezerwowania odpowiednich terenów pod rozbudowę miast, kolonii mieszkaniowych i ogródków działkowych oraz terenów na potrzeby wojskowe, komunikacji publicznej lub melioracji.

Zgodnie zaś z art. 4 dekret wszedł w życie z dniem ogłoszenia, tj. 19 stycznia 1945 r. W związku z dokonaną nowelizacją art. 2 ust. 1 dekretu PKWN z 6 września 1944 r., polegającą na skreśleniu słów „o charakterze rolniczym”, przepis ten stanowił, że na cele reformy rolnej przeznaczone będą nieruchomości ziemskie wskazane w lit. a–e. Warto dodać, że treść przepisu zawartego w lit. e nie uległa zmianie, a tym samym określone w nim normy obszarowe, tj. 100 ha powierzchni ogólnej bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenach województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni, nadal obowiązywały.

Nowelizacja dekretu wzbudziła wątpliwości co do zakresu przedmiotowego dekretu z 6 września 1944 r., sprowadzających się do pytania, czy

z dniem 19 stycznia 1945 r. na cele reformy rolnej przeznaczone zostały nieruchomości ziemskie, czy tak jak na dzień 13 września 1944 r. nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym. W orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach prowadzonych na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r., a więc dotyczących ustalenia, czy dana nieruchomość podpada pod art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, powszechne jest stanowisko, że przepis ten należy stosować w brzmieniu obowiązującym na dzień wejścia w życie dekretu z 6 września 1944 r.

Najszerzej na ten temat wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu uchwały 7 sędziów NSA z 10 stycznia 2011 r. (I OPS 3/10), wskazując, że dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej wszedł w życie 13 września 1944 r., tj. w dniu ogłoszenia. Z tym dniem nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, wymienione w art. 2 ust. 1 dekretu, przeszły na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele wskazane w art. 1 ust. 2 dekretu. Dekret nie dotyczył zatem nieruchomości, które nie były nieruchomościami o charakterze rolniczym. Tego stanu rzeczy nie mógł zmienić dekret z 17 stycznia 1945 r. w sprawie zmiany dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, który wszedł w życie 17 stycznia 1945 r., tj. w dniu ogłoszenia.

W szczególności nie mogło tego zmienić skreślenie w art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze dekretu z 6 września 1944 r. wyrazów „o charakterze rolniczym” (art. 1 ust. 5 dekretu nowelizującego). Skoro określone nieruchomości przeszły już na własność Skarbu Państwa 13 września 1944 r. (z dniem ogłoszenia dekretu z 6 września 1944 r.), to późniejsza zmiana dekretu nie mogła spowodować ponownego przejścia tych samych nieruchomości na własność Skarbu Państwa. Nie można również przyjąć, że z dniem 13 września 1944 r. przeszły na własność Skarbu Państwa nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, a z dniem 19 stycznia 1945 r. – nieruchomości ziemskie, które nie miały charakteru rolniczego. Oznaczałoby to bowiem, że na podstawie dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej najpierw przejęto na własność Skarbu Państwa nieruchomości o charakterze rolniczym (z dniem 13 września 1944 r.), a następnie na podstawie tego samego dekretu przejęto na własność Skarbu Państwa (z dniem 19 stycznia 1945 r.) jeszcze inne nieruchomości ziemskie.

Takie rozumowanie jest niedopuszczalne, gdyż prowadzi do wniosku, że dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej przewidywał przeprowadzenie „dwóch reform rolnych” w zakresie pozyskania nieruchomości na cele reformy rolnej: jednej, która dotyczyła nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym, oraz drugiej, która dotyczyła innych nieruchomości o charakterze

nierolniczym. Nasuwa się więc wniosek, że zmiana dokonana dekretem z 17 stycznia 1945 r., polegająca na skreśleniu wyrazów „o charakterze rolniczym” w art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze dekretu z 6 września 1944 r., nie zmieniała istoty postanowień tego dekretu co do tego, jakie nieruchomości przeszły na własność Skarbu Państwa z dniem 13 września 1944 r.

Istota postanowień dekretu z 6 września 1944 r. polegała na przejściu określonych nieruchomości na własność Skarbu Państwa z dniem ogłoszenia tego dekretu i nie było podstaw do przejścia na podstawie tego dekretu na własność Skarbu Państwa nieruchomości w innym, późniejszym terminie. Stanowisko to jest powszechnie przyjmowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, aczkolwiek warto odnotować wyrok NSA z 1 października 2014 r. (I OSK 1722/13), w którym zaprezentowane zostało odmienne stanowisko – zgodnie z nim od 19 stycznia 1945 r. dekret o reformie rolnej dotyczył także nieruchomości ziemskich niemających charakteru rolniczego, jednak zmiana ta nie oznaczała, że reforma została przeprowadzona dwukrotnie, ale że zakres jednej reformy rolnej z 1944 r. został poszerzony.

Należy podkreślić, że wskazane zagadnienie wynika z dekretu z 17 stycznia 1945 r. nowelizującego dekret z 6 września 1944 r. było już sygnalizowane w literaturze. Aleksander Lichorowicz w powołanym na wstępie artykule *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego* stwierdził, że zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie powszechnie przyjmuje się, iż państwo nabyło własność nieruchomości ziemskich objętych reformą rolną z dniem 13 września 1944 r., czyli z dniem wejścia w życie dekretu z 6 września 1944 r. Zdaniem Aleksandra Lichorowicza zapomniano tymczasem, że w pierwotnej wersji z 6 września 1944 r. zakres działania dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej był węższy i obejmował tylko nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym. Dopiero 19 stycznia 1945 r. został on rozszerzony na wszystkie nieruchomości ziemskie należące do osób określonych w art. 2 ust. 1 dekretu.

W konsekwencji część nieruchomości ziemskich o charakterze „nierolniczym” stała się własnością Skarbu Państwa z dniem 19 stycznia 1945 r., a nie 13 września 1944 r.⁶ Również Szymon Fruba w późniejszym artykule *Pojęcie nieruchomości ziemskiej na gruncie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, powołując się m.in. na Aleksandra Lichorowicza, stwierdził, że w konsekwencji dokonanej nowelizacji na cele reformy rolnej zostały przeznaczone wszystkie nieruchomości ziemskie określone w art. 2 dekretu, tj. nie tylko nieruchomości ziemskie mające charakter rolniczy, ale także

⁶ A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej...*, s. 1089.

te, które charakteru rolniczego nie miały⁷. Za tym stanowiskiem opowiada się również Tomasz Kulicki⁸, stwierdzając, że dekret z 17 stycznia 1945 r. nowelizujący dekret z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej wskazuje, iż wolą prawodawcy było rozszerzenie zakresu nacjonalizacji, z czym koresponduje dokonana w tym samym czasie nowelizacja art. 1 ust. 2 dekretu, polegająca głównie na poszerzeniu celów reformy rolnej, do których zaliczono zarezerwowanie odpowiednich terenów na potrzeby wojskowe, komunikacji publicznej lub melioracji.

Skoro, zdaniem Kulickiego, prawodawca zaliczył do celów reformy rolnej cele użyteczności publicznej, a jednocześnie zamiast „nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym” umieścił „nieruchomości ziemskie”, to nie może być wątpliwości, że zmiana ta była podyktowana zamiarem przeznaczenia nierolniczych nieruchomości ziemskich na cele niemające związku z produkcją rolną. Równocześnie podkreśla, że z punktu widzenia współczesnej techniki legislacyjnej zmiana przepisu, który w przeszłości wywarł już jednorazowy skutek, budzi poważne wątpliwości. Kulicki uważał też, że otwarta pozostaje kwestia, czy nowelizacja wywołała skutek z mocą wsteczną, czy poszerzyła zakres nacjonalizacji z chwilą wejścia w życie, tj. 19 stycznia 1945 r.

Przedstawione uwagi dotyczące wątpliwości co do zakresu analizowanego dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, które spowodowane zostały nowelizacją z 17 stycznia 1945 r., prowadzą do następujących wniosków.

Po pierwsze, nastąpił swoisty dualizm poglądów co do wskazanego zagadnienia w orzecznictwie sądownoadministracyjnym i nielicznych wprawdzie wypowiedziach przedstawicieli doktryny. Po drugie, przywołane wypowiedzi przedstawicieli doktryny, mimo że były formułowane już współcześnie, w tym po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁹, i dotyczyły istotnych zagadnień, takich jak jest zakres przedmiotowy aktu o charakterze o nacjonalizacyjnym, jakim był dekret PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, opowiadały się za wykładnią rozszerzającą tego aktu. Po trzecie, dekret ten był aktem „jednorazowym”, gdyż jego zastosowanie wyczerpało się na rewizji stosunków własnościowych zastanych w mo-

⁷ Sz. Fruba, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej na gruncie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 2, s. 11.

⁸ T. Kulicki, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w rozumieniu dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2016, nr 3, s. 584–585.

⁹ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

mencie jego wejścia w życie. Dekret ten zaś nie znajdował zastosowania do sytuacji formujących się w okresie późniejszym, a więc już po jego wejściu w życie. Nie zmienia to jednak faktu, że w wyniku zastosowania przepisów dekretu ukształtowały się różnego rodzaju stosunki prawne, a do dziś mogą pojawiać się na tym tle spory, przede wszystkim dotyczące podlegania konkretnej nieruchomości działaniu dekretu. Po czwarte, należy zwrócić uwagę na zakres terytorialnego zasięgu oddziaływania dekretu z 6 września 1944 r., w ramach którego istotne są dwa zagadnienia. Pierwszym jest oddziaływanie dekretu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w granicach przedwojennych, a drugim – jego oddziaływanie na Ziemiach Odzyskanych. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z 17 lutego 2011 r. (III CZP 121/10)¹⁰: „Nie budzi wątpliwości oddziaływanie dekretu na terenach wyzwolonych spod okupacji w chwili wejścia dekretu w życie”.

Intencją PKWN było stanowienie prawa w odniesieniu do całego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w granicach przedwojennych, a więc także w odniesieniu do terenów, które w chwili wejścia w życie dekretu znajdowały się jeszcze pod okupacją. Dowodzi tego art. 2 ust. 1 lit. e, w którym jest mowa m.in. o województwach poznańskim, pomorskim oraz śląskim, które w dniach wydania i ogłoszenia dekretu pozostawały jeszcze pod okupacją niemiecką. Należy również zwrócić uwagę na art. 1 ust. 1 zdanie drugie i trzecie dekretu z 6 września 1944 r., w których stwierdzono: „Ustrój rolny w Polsce oparty będzie na silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstwach, stanowiących prywatną własność ich posiadaczy. [...] Wobec tego, że znaczna część Polski pozostaje jeszcze pod okupacją, w obecnej chwili nastąpić może jedynie częściowy nadział ziemi w rozmiarach zapasu ziemi na terytoriach już wyzwolonych”.

Przytoczony przepis dotyczy nadziału ziemi, czyli osób, które na podstawie dekretu otrzymywały ziemię celem utworzenia gospodarstwa rolnego, natomiast skutek prawny w postaci przejścia prawa własności nieruchomości ziemskich na rzecz Skarbu Państwa nastąpił zgodnie z art. 2 ust. 1 bezzwłocznie, czyli w dniu wejścia w życie dekretu.

Jeśli chodzi o drugie zagadnienie dotyczące oddziaływania dekretu na Ziemiach Odzyskanych, to w orzecznictwie i piśmiennictwie wskazuje się, że obowiązywanie dekretu zostało rozciągnięte na podstawie art. 4 dekretu z 13 listopada 1945 r. o zarządzie ziem odzyskanych¹¹.

¹⁰ Uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z 17 lutego 2011 r., sygn. akt III CZP 121/10, LEX nr 700663.

¹¹ Dekret z 13 listopada 1945 r. o zarządzie ziem odzyskanych, Dz.U. Nr 51, poz. 295 ze zm.

Formułowana jest również teza, że przepisy dekretu – podobnie jak inne przepisy prawa polskiego – obowiązywały na Ziemiach Odzyskanych już wcześniej. Takie stanowisko zajął zwłaszcza Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 21 maja 1948 r. (C III 2150/47)¹². Stanowisko takie wynika także z art. 47 dekretu z 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska¹³, który przewidywał m.in. utratę mocy prawnej na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska sprzecznych z przepisami tego dekretu przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Jak wspomniano na wstępie, dla ustalenia zakresu przedmiotowego analizowanego dekretu PKWN podstawowe znaczenie ma pojęcie nieruchomości ziemskiej, którym dekret się posługuje, ale nie zawiera legalnej definicji tego pojęcia. Stąd dla ustalenia treści pojęcia „nieruchomość ziemska” niejednokrotnie odwoływano się do wykładni systemowej, poszukując w obowiązującym wówczas systemie prawa legalnej definicji tego pojęcia. Zdaniem Aleksandra Lichorowicza¹⁴ w dniu wejścia w życie dekretu o reformie rolnej ustawodawstwu polskiemu była znana i powszechnie stosowana w praktyce definicja legalna pojęcia nieruchomości ziemskiej, wprowadzona przez przepisy wykonawcze do rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1 września 1919 r. normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich¹⁵.

Mianowicie, zgodnie z przepisami wykonawczymi Ministra Sprawiedliwości i Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego z 12 września 1919 r.¹⁶ za nieruchomości ziemskie należało uważać nieruchomości położone poza obrębem miast, przy czym nieruchomości znajdujące się w posiadaniu drobnych rolników, działki letniskowe, wille podmiejskie, kolonie robotnicze i urzędnicze, mimo że znajdowały się poza obrębem miast, nie miały statusu nieruchomości ziemskich. Tym samym za podstawowe kryterium uznania

¹² Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 21 maja 1948 r., sygn. akt C III 2150/47, OSN 1948.

¹³ Dekret z 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska, Dz.U. Nr 49, poz. 279 ze zm.

¹⁴ A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej...*, s. 1087.

¹⁵ Rozporządzenie tymczasowe Rady Ministrów z 1 września 1919 r. normujące przenoszenie własności nieruchomości ziemskich, Dz.U. Nr 73, poz. 428 ze zm.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości i Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego z 12 września 1919 r. w kwestii stosowania rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich z 1 września 1919 r., Monitor Polski nr 206, s. 1.

danej nieruchomości za ziemską przyjęto kryterium położenia (miasto lub poza miastem), nie brano natomiast pod uwagę sposobu wykorzystania danej nieruchomości, czy był on rolniczy, czy nie.

Jak podkreśla Aleksander Lichorowicz, skoro ustawodawca w dekreście z 6 września 1944 r. użył stosowanego już przez 20 lat pojęcia „nieruchomość ziemska”, nie ustalając jego nowej definicji, to można przypuszczać, że miał na myśli pojęcie nieruchomości ziemskiej w jego dotychczasowym znaczeniu. Drugim argumentem jest zaś treść art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r. w pierwotnym brzmieniu, w którym zawarto zastrzeżenie, że nacjonalizacja obejmuje tylko takie nieruchomości ziemskie, które mają charakter rolniczy, co było konsekwencją przyjętego przez tę definicję kryterium położenia, gdyż poza terenami miast występowały również nieruchomości o charakterze nierolniczym. Podobne stanowisko prezentują Szymon Fruba¹⁷ i Mirosław Kłusek¹⁸.

Natomiast Tomasz Kulicki¹⁹ zwrócił uwagę, że Sąd Najwyższy w dwóch orzeczeniach z 1922 r.²⁰ uznał, że przepisy wykonawcze z 12 września 1919 r., jako opublikowane nie w Dzienniku Ustaw, lecz w Monitorze Polskim, mogą tylko uzupełniać ustawę, a nie zasadniczo ją zmieniać lub być z nią w sprzeczności, nie mogą też wprowadzać nowych norm, obowiązujących obywateli państwa, jedynie regulować organizację lub tryb postępowania władz. Dalej Kulicki twierdzi, że z tej przyczyny wyjaśnienie pojęcia nieruchomości ziemskiej zawarte w przepisach wykonawczych w żadnym razie nie może być uznane za definicję legalną, dlatego bezpośrednio przenoszenie omawianej interpretacji pojęcia „nieruchomość ziemska” na grunt innego aktu prawnego (tu dekret PKWN z 6 września 1944 r.) może budzić wątpliwości, tym bardziej że same przepisy wykonawcze o stosowaniu rozporządzenia z 1919 r. zastrzegają, że zawarte w nich wyjaśnienie dotyczy nieruchomości ziemskich wyłącznie „w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów”.

Dostrzegając wątpliwości dotyczące przepisów wykonawczych z 12 września 1919 r., które wprowadziły definicję nieruchomości ziemskiej opar-

¹⁷ Sz.Fruba, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej...*, s. 18–19.

¹⁸ M. Kłusek, *Definiowanie pojęcia nieruchomości ziemskiej w polskim prawodawstwie agrarnym, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej i jego realizacji*, „Journal of Humanities and Social Sciences” 2017, nr 2(3), s. 85–86.

¹⁹ T. Kulicki, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej...*, s. 568–569.

²⁰ Orzeczenia SN z 2 października 1922 r., sygn. akt I C 172/22 i I C 174/22, Zbiór Orzeczeń SN. Orzeczenia Izby Pierwszej (Cywilnej) 1922, poz. 80 i 82.

tą na kryterium położenia (nieruchomości położone poza obrębem miast), należy zwrócić uwagę, że przepisy te zostały wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 11 rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1 września 1919 r., normującej przenoszenie własności nieruchomości ziemskich, oraz że w okresie międzywojennym przepisy o wykonaniu reformy rolnej, a zwłaszcza ustawa z 28 grudnia 1925 r., przyjęły i stosowały bez żadnych zmian pojęcie „nieruchomość ziemska” z 12 września 1919 r.²¹ Problem ustalenia zakresu pojęcia „nieruchomość ziemska” z art. 2 dekretu PKWN z 6 września 1944 r. stał się ponownie aktualny po zmianach ustrojowych w 1989 r., gdy do organów administracji i sądów zaczęły napływać wnioski reprivatyzacyjne dawnych właścicieli ziemskich kwestionujących prawidłowość zastosowania dekretu.

Zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia tej kwestii miała uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 1990 r. (W 3/89)²², w której przyjęte zostało stanowisko, że do zdefiniowania pojęcia nieruchomości ziemskiej z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu przyjąć należy, że ustawodawca, poprzez określenie nieruchomości przymiotnikiem „ziemskie”, miał na względzie te obiekty mienia nieruchomego, które mają charakter rolniczy. Należy zauważyć, że w uchwale tej Trybunał Konstytucyjny nie odwołuje się do definicji nieruchomości ziemskiej z przepisów wykonawczych o stosowaniu rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1 września 1919 r., a więc nie posługuje się kryterium położenia, lecz zastępuje je kryterium przeznaczenia.

Powyższa uchwała Trybunału Konstytucyjnego wywarła zasadniczy wpływ na dalszą praktykę orzeczniczą. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego powszechnie przyjmowane jest bowiem, że dekret z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (uwzględniając także dekret z 17 stycznia 1945 r.) dotyczył nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym i tylko te nieruchomości, jeśli spełniały inne jeszcze warunki określone w dekreście, przeszły na własność Skarbu Państwa z dniem 13 września 1944 r.

Ponadto na przestrzeni lat ukształtowała się linia orzecznicza wskazująca, że z uwagi na cele reformy rolnej przepisom dekretu PKWN podlegały nie tylko nieruchomości o charakterze rolnym, ale także towarzyszące im

²¹ A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej...*, s. 1087

²² Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 1990 r., sygn. akt W 3/89, OTK 1990/1/26. Trybunał Konstytucyjny miał w ówczesnym stanie prawnym kompetencje do orzekania o zgodności z Konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelnych oraz centralnych organów państwowych, a także ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw – właśnie za pomocą uchwał.

części majątku ziemskiego, o ile pozostawały z rolniczą częścią majątku ziemskiego w nierozzerwalnym związku funkcjonalnym, w ramach którego nieruchomości nierolnicze nie mogły być samodzielnie wykorzystywane w oderwaniu od części rolniczej, a część majątku o charakterze rolniczym nie mogła prawidłowo funkcjonować bez nieruchomości nierolniczych²³. Należy przy tym zaznaczyć, że konieczność istnienia wspomnianego związku funkcjonalnego nie została przekreślona późniejszą zmianą legislacyjną, polegającą na wykreśleniu z treści przytoczonego przepisu wymogu charakteru rolniczego nieruchomości podlegających dekretowi PKWN.

Trzeba bowiem zauważyć, że przejęcie prawa własności nieruchomości na potrzeby reformy rolnej dokonało się z chwilą wejścia w życie dekretu, a wprowadzenie wskazanej zmiany nie może być odczytywane jako przeprowadzenie ponownej reformy rolnej na tych samych nieruchomościach²⁴. Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych, można stwierdzić, że przesłanka związku funkcjonalnego stanowi podstawowe kryterium badania, czy dana nieruchomość jest, czy nie jest objęta zakresem działania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Równocześnie należy wskazać, że termin „związek funkcjonalny” nie posiada definicji legalnej, nie jest pojęciem języka prawnego (nie występuje w tekście dekretu), lecz został wprowadzony w orzecznictwie sądowo-administracyjnym jako pomocnicze kryterium oceny, czy nierolnicza część majątku ziemskiego, np. dworsko-parkowa, pałacowa, rezydencjonalna, podpada pod art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Stąd w wielu orzeczeniach sądów administracyjnych podejmuje się próby sprecyzowania tego pojęcia, wskazując, że związek funkcjonalny zachodzi, gdy nie jest możliwe prawidłowe funkcjonowanie gospodarstwa rolnego bez części nierolniczej, i odwrotnie. Nie jest to relacja jednostronnej zależności, lecz stanu interakcji (relacje dwustronne) pomiędzy obiema częściami majątku²⁵.

Podnosi się również, że dla wykazania istnienia związku funkcjonalnego nie mają znaczenia powiązania podmiotowe, finansowe i terytorialne²⁶. Prezentowany jest bowiem pogląd, że o związku funkcjonalnym rezydencji z gospodarstwem rolnym nie decyduje brak wyodrębnienia prawnego części rezydencjonalnej, a wystarczają granice wyznaczone na mapach lub mogące być

²³ Por. wyroki NSA z 8 lutego 2021 r., sygn. akt I OSK 553/19, z 29 listopada 2017 r., sygn. akt I OSK 3247/15, z 1 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 2814/15, czy z 7 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 200/17.

²⁴ Por. uchwałę siedmiu sędziów NSA z 10 stycznia 2011 r., sygn. akt I OPS 3/10.

²⁵ Por. wyrok NSA z 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 1438/16.

²⁶ Por. wyrok NSA z 19 września 2000 r., sygn. akt IV SA 451/00.

ustalone w terenie na innej podstawie. Wystarczy wykazanie, że np. część dworska nie należy do części folwarcznej, lecz stanowi integralną część parku, mimo nieoddzielenia ogrodzeniem ze wszystkich stron, zamieszkiwania właściciela na terenie nieruchomości ziemskiej, a nawet korzystania przez niego i rodzinę z dóbr wytwarzanych przez majątek ziemski oraz utrzymywania części rezydencjonalnej z dochodów pochodzących z majątku rolnego²⁷.

To odwołanie się do wybranych orzeczeń pokazuje, w jaki sposób, za pomocą jakich kryteriów próbuje się wykazać istnienie związku funkcjonalnego między daną nieruchomością ziemską niemającą charakteru rolnego a częścią rolną. Należy przy tym zaznaczyć, że podejmowane próby ustalenia związku funkcjonalnego zawsze dokonywane są w odniesieniu do konkretnych okoliczności faktycznych danej sprawy, toteż odwoływanie się do wskazywanych w praktyce orzeczniczej kryteriów wyznaczających istnienie związku funkcjonalnego powinno być oparte na założeniu, że mamy do czynienia z pewnym podobieństwem stanów faktycznych występujących w danych sprawach.

Natomiast w praktyce skutki art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej dotknęły osoby fizyczne oraz osoby prawne będące właścicielami lub współwłaścicielami różnych majątków ziemskich. To zróżnicowanie w dużej mierze dotyczyło powierzchni przejętych majątków, która nierzadko wielokrotnie przekraczała normy powierzchni określone w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Zróżnicowanie majątków ziemskich nie wynikało tylko z różnic obszarowych, ale także z innych czynników, które sprawiały, że ich charakter i zasady funkcjonowania były różne.

Należy bowiem pamiętać, że w skład dużych majątków ziemskich mogły wchodzić mniejsze jednostki gospodarcze, w których prowadzona była różnorodna działalność rolnicza, jak również działalność wykorzystywana na potrzeby działalności rolniczej, czy też jednostki, które były źródłem pożytków cywilnych wykorzystywanych na potrzeby prowadzonej działalności rolniczej. Ponadto w skład dużych majątków ziemskich wchodziło czasem kilka nieruchomości, na których znajdowały się zabudowania o charakterze pałacowo-parkowym, jednak nie wszystkie pełniły rolę i funkcję zabudowy rezydencjonalnej dla właściciela dekretowego, natomiast na podstawie zawartych umów stanowiły źródło dochodu właściciela.

Również sposób zarządzania dużym majątkiem ziemskim wymagał innej organizacji, która musiała mieć charakter stały, profesjonalny, a dochody uzyskiwane przez poszczególne jednostki gospodarcze oraz ich wydatki

²⁷ Por. wyrok NSA z 4 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 287/08.

wspólnie stanowiły o sytuacji finansowej majątku ziemskiego. To właśnie w przypadku dużych majątków ziemskich szczególnie mogą występować takie przypadki, w których dochody uzyskiwane z jednostek nie prowadzących bezpośredniej działalności rolniczej czy też dochody uzyskiwane z nieruchomości dzierżawionych dla celów komercyjnych przez właściciela, w tym nieruchomości parkowo-pałacowych przeznaczone były na potrzeby działalności rolniczej. Jeżeli pozyskiwane w ten sposób dochody stanowiły istotne źródło zaspokojenia potrzeb prowadzonej działalności rolniczej, nie można wykluczyć związku funkcjonalnego pomiędzy tymi dwiema częściami majątku ziemskiego.

Jednym słowem, o istnieniu tego związku można mówić również w przypadku, w którym dochody pochodzące z dzierżawionych nieruchomości miały istotne znaczenie dla prowadzonej działalności rolniczej. Powyższe uwagi wskazują, że problematyka związku funkcjonalnego i kryteriów, które decydują o jego istnieniu, pozostaje otwarta, a szczególne okoliczności faktyczne występujące w danej sprawie mogą powodować konieczność ponownego ich rozważenia. Tym samym zagadnienia dotyczące zakresu przedmiotowego art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, w tym występującego w tym dekreście pojęcia „nieruchomość ziemska” pozostają aktualne, podobnie jak wątpliwości i trudności, jakie się z tym wiążą, a wyrazem tego są wciąż podejmowane i toczące się postępowania administracyjne i sądownoadministracyjne w sprawach dotyczących ustalenia, czy dane nieruchomości zostały objęte działaniem dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Rację ma zatem Aleksander Lichorowicz²⁸, pisząc, że w tak elementarnej kwestii, jak zakres przedmiotowy reformy rolnej, trudno znaleźć podstawę prawną do jednoznacznego odczytania dyspozycji obowiązujących w tej kwestii przepisów. Dodatkowo czas, jaki minął od wydania dekretu, i brak w tym okresie inicjatywy ustawodawcy w zakresie prac czy nad ustawą reprivatyzacyjną, czy też inną formą rozwiązania problemów wynikłych z ówczesnych aktów nacjonalizacyjnych, powodują, że główny ciężar i wysiłek związany z wykładnią przepisów analizowanego dekretu spoczywa na sądach administracyjnych, a różnorodność i odmienność stanów faktycznych występujących w tych sprawach rodzi dodatkowe trudności w ich stosowaniu.

Można zatem stwierdzić, że opublikowany w 2005 r. artykuł Aleksandra Lichorowicza o pojęciu nieruchomości ziemskiej zainicjował dyskusję na ten temat, która mimo upływu lat jest wciąż prowadzona. Nadal bowiem przepisy

²⁸ A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej...*, s. 1094.

dekretu o reformie rolnej pozostają w systemie prawa podstawą powstałych skutków prawnych i są właściwe dla dokonania oceny, czy w konkretnym stanie faktycznym wywołały przewidziane w nich skutki prawne.

BIBLIOGRAFIA

- Fruba Sz. (2012), *Pojęcie nieruchomości ziemskiej na gruncie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 2.
- Kłusek M. (2017), *Definiowanie pojęcia nieruchomości ziemskiej w polskim prawodawstwie agrarnym, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej i jego realizacji*, „Journal of Humanities and Social Sciences” nr 2(3).
- Kulicki T. (2016), *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w rozumieniu dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” nr 3.
- Lichorowicz A. (2005), *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: L. Ogieńło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków.