

Sytuacja prawna byłych właścicieli nieruchomości ziemskich w III Rzeczypospolitej



Grzegorz Tracz

Doktor habilitowany, adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zajmuje się zagadnieniami prawa cywilnego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa zobowiązań, a obok pracy dydaktyczno-naukowej od lat wykonuje pracę związaną z zarządzaniem instytucjami finansowymi.

The Legal Situation of Former Landowners in the Third Polish Republic

The Polish Committee of National Liberation's Decree on Land Reform of 6 September 1944 was of principally political significance and the adoption thereof, irrespective of changes made to the agrarian structure in existence theretofore in the Polish countryside, served primarily to facilitate the seizure of power in Poland by communists following the conclusion of World War II. The Decree resulted in the elimination of the class of landowners. The fundamental ramifications of the decree are yet to be unequivocally explained, and doubts keep abounding. The case law of the Supreme Court, the Constitutional Court and the Supreme Administrative Court only deepens the sense of uncertainty. The paper offers a critique of the cases and proposes a novel method of construction of relevant legal norms so that the current legal situation of former landowners or their heirs may be clearly determined.

Niniejszy artykuł stanowi część pierwszą dwuczęściowego opracowania dotyczącego zagadnienia określonego w jego tytule.

Wstęp

Rok 2014 r. przyniósł siedemdziesiątą już rocznicę wprowadzenia w życie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. W związku z tym ukazały się różne artykuły i wspomnienia dotyczące okoliczności wprowadzenia w życie dekretu i jego

następstw, a także uwypuklające kontrowersje z tym związane. Dominuje przekonanie, że problemy wywołane przeprowadzeniem 70 lat temu reformy rolnej nie zostały rozwiązane do dnia dzisiejszego, a nawet w pewnym zakresie się nasilają. Stanowisko dawnych ziemian, dotkniętych skutkami wprowadzenia tego dekretu jest jednoznaczne – czują się obywatelami gorszej kategorii, którym bezprawnie i bez jakiegokolwiek odszkodowania lub zadośćuczynienia odebrano nie

tylko grunty rolne, ale także domy rodzinne (dwory i pałace), zazwyczaj z całym wyposażeniem, które były także materialnym świadectwem ich historii i tradycji rodzinnych, stworzonych często od wieków i przekazywanych z pokolenia na pokolenie¹.

Wspomniane problemy, powstałe w związku z przeprowadzeniem reformy rolnej, mają obecnie przede wszystkim charakter prawny, a ich żywotność i dynamika wynikają m.in. z tego, że dotyczą

mu suwerenności i podmiotowości. Przez ostatnie 26 lat nie udzielono jednoznacznych odpowiedzi na podstawowe pytania dotyczące standardu ochrony własności, w szczególności w odniesieniu do byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców. Waga tych pytań dodatkowo wzrosła po uchwaleniu konstytucji z 1997 r., w której znaczenie prawa własności szczególnie podkreślono w art. 21 i 64 jako nie tylko najważniejszego prawa ekonomicznego – słu-



O ile problemy z dekretem PKWN w okresie PRL można wyjaśnić faktycznym uzależnieniem od Związku Sowieckiego i ideologicznymi uwarunkowaniami, o tyle trudno zrozumieć, że stan ten nie uległ zasadniczej zmianie po 1989 r., gdy państwo polskie rozpoczęło odzyskiwanie należnej mu suwerenności i podmiotowości.

jednego z podstawowych praw konstytucyjnych, jakim jest prawo własności. O ile brak ich rozwiązania w okresie PRL można wyjaśnić faktycznym uzależnieniem od Związku Sowieckiego i ideologicznymi uwarunkowaniami, o tyle trudno zrozumieć, że stan ten nie uległ zasadniczej zmianie po 1989 r., gdy państwo polskie rozpoczęło odzyskiwanie należnej

żącego ochronie autonomii i samorealizacji jednostki i będącego zarazem podstawą ładu gospodarczego oraz warunkiem efektywnego funkcjonowania gospodarki narodowej – ale również jako prawa stanowiącego podstawową wartość porządku społecznego². Negatywna ocena takiego stanu rzeczy nie powinna być deprecjonowana, nawet jeżeli do-

1 Zob. m.in.: *Petycja Polskiego Towarzystwa Ziemiańskiego w związku z 70. rocznicą uchwalenia dekretu o tzw. reformie rolnej* (złożona w kancelariach: prezydenta, premiera, marszałka Sejmu i Senatu RP), opublikowana w: „Wiadomości Ziemiańskie”, jesień 2014, nr 59. W tymże czasopiśmie licznie pomieszczono dokumenty, krótkie opracowania i relacje dotyczące reformy (tamże, s. 1–51); G. Braun, *Wypędzeni, wymordowani, wyszydzieni*, „Polonia Christiana” 2014, nr 40, s. 47–49.

2 Taką rolę prawu własności przypisywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 2; zob. także B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 386, 390; Wskazuje się na to, że tylko dla prawa własności jako jedyne spośród wszystkich praw majątkowych przewidziano w Konstytucji przepis poświęcony jego ochronie, w art. 21 Konstytucji (tamże, s. 166; K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej*, Warszawa 2013, s. 203).

tyczy on nielicznych grup społecznych – co, jak się wydaje, ma miejsce w tym przypadku. Zasada równości wobec prawa nakazuje bowiem ochronę prawa własności niezależnie od rodzaju podmiotów, grup społecznych (w tym ich liczebności), które korzystają z tego prawa³. Własność prywatna zgodnie z obowiązującą konstytucją stanowi jedną z fundamentalnych wartości społecznej gospodarki rynkowej, która nie podlega żadnej hierarchizacji ze względu na jej rodzaje, czego przejawem jest równoprawna jej ochrona⁴. Dyferencjacja w tym zakresie wcześniej czy później musi sprowadzić niebezpieczne i groźne konsekwencje dla pozostałych podmiotów i grup społecznych korzystających z prawa własności i – w efekcie – gwarantowanych konstytucją wolności. Przykładem może być choćby wątpliwa praktyka uchwalania przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które szermując enigmatycznym pojęciem „władztwa gminy”, bez spełnienia wymogów konstytucyjnych wywołują skutki wywłaszczenia, i to bez odszkodowania⁵.

Celem niniejszego opracowania jest próba całościowego przedstawienia sytuacji prawnej właścicieli ziemskich w III Rzeczypospolitej, spowodowanej wprowadzeniem w życie w latach 1944–1945 dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. i w związku z tym utratą przez nich własności ziemskiej. Oznacza to konieczność określenia statusu prawnego utraconych przez nich nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym, zespołów pałacowo- albo dworsko-parkowych, a także mienia ruchomego. Zagadnienie wydaje się wielopłaszczyznowe. Dlatego też im poprawniejszy wyłoni się z niniejszego opracowania obecny obraz sytuacji prawnej właścicieli ziemskich, tym większe będą szanse właściwej oceny wniosków i postulatów formułowanych w toku

dyskusji nad tą problematyką. W konsekwencji pozwoli to określić właściwą rolę i znaczenie jednego z podstawowych praw, gwarantowanego postanowieniami Konstytucji III Rzeczypospolitej, jakim jest prawo własności.

Sytuacja prawna dawnych właścicieli ziemskich była przedmiotem prowadzonych od 25 lat prac legislacyjnych, których rezultatem miało być rozwiązanie podstawowych problemów powstałych w wyniku przeprowadzenia reformy rolnej. Pomimo kilku prób uchwalenia stosownej ustawy prace w tym zakresie raczej pozostają w punkcie wyjścia⁶. Wskazuje się na to, że powstała w wyniku takich niepowodzeń luka częściowo wypełnia orzecznictwo sądów i Trybunału Konstytucyjnego⁷. W ramach prac legislacyjnych, a także w orzecznictwie, często zasadniczym zagadnieniem, wokół którego koncentrują się powyższe rozważania, jest problem sprzeczności interesów społecznych związanych ze zwrotem mienia lub ustanowieniem rekompensaty z tego tytułu. Podnosi się bowiem m.in., że o ile w wyniku przeprowadzenia reformy rolnej pozbawiono majątków wielu obywateli, których system prawny powinien chronić, o tyle jeszcze większa grupa obywateli stała się właścicielami lub posiadaczami mienia niezbędnego do egzystencji⁸. Ewentualny zwrot mienia lub ustanowienie rekompensat za utracone mienie dla byłych właścicieli ziemskich nie powinny jednak prowadzić do wyrządzenia nowych szkód, na przy-

6 Podejmowane próby legislacyjne opisuje A. Machnikowska pod symptomatycznym tytułem *Legislacyjne zaniechanie*, wskazując na dwa dokumenty regulujące kwestię repriwatyizacji. Była to ustawa uchwalona przez parlament w dniu 22 marca 2001 r., skutecznie zawetowana jednak przez prezydenta A. Kwaśniewskiego, a drugim projekt ustawy o zadośćuczynieniu z tytułu nacjonalizacji nieruchomości w latach 1944–1962, przygotowany kilka lat później, tj. w 2008 r. W 2010 r., m.in. wskutek analizy skutków finansowych wejścia w życie tej ustawy, wstrzymano pracę nad nią (A. Machnikowska, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów w sprawach o charakterze repriwatyzyacyjnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, tom XXVIII, s. 192–195).

7 Tak A. Machnikowska, która podkreśla, że orzecznictwo to charakteryzuje się różną argumentacją i rozstrzygnięciami (tamże, s. 189, 192).

8 Tamże, s. 189, 190.

3 S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych* (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 540–542.

4 P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014, s. 154; B. Banaszak, *Konstytucja...*, dz. cyt., s. 388–389.

5 Zob. np. P.T. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Warszawa 2013, s. 108, 150–151; S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja...*, dz. cyt., s. 544–545.



Często w dyskusji dotyczącej kwestii tzw. reprivatyzacji pojawiają się argumenty natury finansowej, które rzutują na kierunki działań, często zaniechań, a także co najmniej pośrednio wpływają na interpretację przepisów prawa i zasad konstytucyjnych.

kład przez nadmierne obciążenie budżetu państwa i współfinansujących go podmiotów⁹.

Na tym tle – procesów prawnopolitycznych¹⁰ – można sformułować bardziej szczegółowe, aczkol-

9 S. Fruba, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej na gruncie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 2, s. 31; K. Osajda, *Nacjonalizacja i reprivatyzacja*, Warszawa 2009, s. 50–51; 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, s. 502–503; E. Łętowska, *Własność nie jest święta*, rozmowa z cyklu „Reprivatyzacja: kto korzysta, kto traci”, „Gazeta Wyborcza”, 14 lutego 2015 r.

10 Tak nazywa je A. Machnikowska, prowadząc ciekawe rozważania, jednakże o szerszym niż w niniejszym artykule zakresie, albowiem dotyczące nie tylko tzw. reformy rolnej, ale zasadniczo wszystkich aktów prawnych i ich konsekwencji, które obecnie uzasadniają roszczenia reprivatyzacyjne. Autorka wyjaśnia, że w prawie polskim brak jest legalnej definicji reprivatyzacyjnej, a najszersze rozumienie tego pojęcia obejmuje działania zmierzające do restytucji, przyznania mienia zastępczego albo wypłaty odszkodowania wszystkim właścicielom, którzy utracili swoją własność wskutek generalnych przekształceń własnościowych, m.in. w trybie reformy rolnej, nacjonalizacji przemysłu, komunalizacji gruntów „warszawskich”. W jeszcze bardziej rozszerzonej interpretacji w pojęciu tym – jej zdaniem – mieszczą się przypadki umożliwienia właścicielom domów usunięcia dotychczasowych lokatorów (A. Machnikowska, *Orzecznictwo...*, dz. cyt., s. 192).

wiek fundamentalne dla analizowanego zagadnienia, pytania¹¹:

- 1) Jak należy ocenić praktykę orzeczniczą ostatnich 25 lat, w szczególności Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącą omawianego zagadnienia z punktu widzenia wywołanych nią konsekwencji prawnych?
- 2) Czy przeprowadzenie reformy rolnej było zgodne z przepisami prawnymi wprowadzającymi tę reformę, a także z normami konstytucyjnymi, a w tym kontekście – jakie konsekwencje prawne powstają dla dotkniętych analizowanym zagadnieniem podmiotów?
- 3) Czy byłym właścicielom ziemskim lub ich spadkobiercom przysługują obecnie jakiegokolwiek roszczenia w związku z pozbawieniem ich na przełomie 1944 i 1945 r. własności majątków ziemskich?

Często w dyskusji dotyczącej kwestii tzw. reprivatyzacji¹² pojawiają się argumenty natury finanso-

11 A. Machnikowska wskazuje, iż na tle tych procesów formułowane są zagadnienia takie jak: kryteria obowiązywania aktu prawnego, powinności organów wymiaru sprawiedliwości, zasady odpowiedzialności organów władzy publicznej, przesłanki równowagi między interesem jednostki i grupy a dobrem wspólnym. Wypełniane są treścią także takie pojęcia jak: konieczność, proporcjonalność oraz sprawiedliwość w stosunkach własnościowych (tamże, s. 189).

12 O reprivatyzacji w kontekście dochodzonych przez byłych właścicieli ziemskich roszczeń z tytułu utraconych w ramach

wej, które rzutują na kierunki działań, często zaniechań, a także co najmniej pośrednio wpływają na interpretację przepisów prawa i zasad konstytucyjnych¹³. Co więcej, mimo raczej powszechnego przekonania, iż istnienie tego typu zależności nie służy budowaniu państwa prawa, kwestie finansowe są często wyolbrzymiane. Wydaje się, że to niepokojące zjawisko jest jedną z ważniejszych przyczyn obecnej sytuacji prawnej byłych właścicieli ziemskich.

Innym zjawiskiem rzutującym na taki przebieg dyskusji prawniczych, wpływającym na interpretację przepisów prawa i zasad konstytucyjnych, jest brak jednolitej i jednoznacznej oceny historycznej procesów prowadzących do pozbawienia własno-

zących u podstaw analizowanych zagadnień, nadal mają różne wyobrażenia i oceny dokonanych zmian, często diametralnie się różniące¹⁴. Dlatego przed przystąpieniem do analizy sytuacji prawnej byłych właścicieli ziemskich zostanie krótko przedstawiona ocena historyczna wydarzeń sprzed 70 lat, a także wywołanych nimi skutków.

1. Polityczne uwarunkowania wprowadzenia i przeprowadzenia tzw. reformy rolnej na podstawie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r.

W końcu 1941 r., a więc już po ataku Niemiec na Związek Sowiecki, na teren Polski została prze-



Zjawiskiem rzutującym na taki przebieg dyskusji prawniczych, wpływającym na interpretację przepisów prawa i zasad konstytucyjnych, jest brak jednolitej i jednoznacznej oceny historycznej procesów prowadzących do pozbawienia własności całej grupy społecznej ziemian przed siedemdziesięciu laty, a także ich skutków i konsekwencji odczuwalnych do dnia dzisiejszego.

ści całej grupy społecznej ziemian przed siedemdziesięciu laty, a także ich skutków i konsekwencji odczuwalnych do dnia dzisiejszego. Uczestnicy dyskusji, pomimo dostrzegalnego zbliżania się stanowisk w zakresie oceny zdarzeń historycznych le-

rzezucona grupa agentów sowieckich, z Marcelem Nowotką na czele, która utworzyła Polską Partię Ro-

reformy rolnej nieruchomości pisali A. Machnikowska, tamże, s. 189 i n.; S. Fruba, *Pojęcie...*, dz. cyt., s. 7 i n.; K. Osajda, *Nacjonalizacja...*, dz. cyt., s. 50.

13 A. Machnikowska, *Orzecznictwo...*, dz. cyt., s. 191.

14 P.T. Kociubiński także zwrócił uwagę na to, że lektura różnych opracowań, a także orzeczeń sądowych i Trybunału Konstytucyjnego dotyczących problematyki rekompensat i reprivatyzacji uderza bezrefleksyjnością towarzyszącą zagadnieniom umocowania w prawie komunistycznych władz i ich ingerencji w prawo własności (P.T. Kociubiński, *Powojenne...*, dz. cyt., s. 17–20).

botniczą (PPR). Po krwawych rozrachunkach w jej gronie ostatecznie przywództwo w partii objął Władysław Gomułka. W dniu 1 stycznia 1944 r., realizując decyzję PPR, utworzono Krajową Radę Narodową (KRN), ogłaszając jednocześnie, że stanowi ona faktyczną reprezentację polityczną narodu polskiego, odmawiając tym samym uznania polskich władz na uchodźstwie. W dniu 20 lipca 1944 r. w Moskwie podjęto decyzję o utworzeniu PKWN jako ciała wykonawczego KRN. Wydany w dniu 22 lipca 1944 r. tzw. Manifest PKWN zapowiadał wprowadzenie szerokiej reformy rolnej, dla której celów „Ziemie niemieckie i ziemie zdrajców zostaną skonfiskowane. Ziemie gospodarstw obszarnczych przejęte zostaną przez Fundusz Ziemi bez odszkodowania, zależnego od wielkości gospodarstwa, lecz za zaopatrzeniem dla byłych właścicieli”. W dniu 15 sierpnia 1944 r. PKWN uzyskał uprawnienia do wydawania dekretów z mocą ustaw, a już 6 września 1944 r. wydał dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej¹⁵, czyli w czasie, gdy front niemiecko-sowiecki zatrzymał się na linii Wisły, a Warszawa nadal ogarnięta była walkami powstańców z Niemcami. Zbyt liberalne traktowanie właścicieli przejmowanych nieruchomości ziemskich w pierwszych dniach obowiązywania dekretu spotkało się z niezadowolaniem Józefa Stalina, który już po kilkunastu dniach od jego uchwalenia i wejścia w życie udzielił reprimendy delegacji KRN i PKWN przebywającej w Moskwie w dniach 28 września – 3 października 1944 r.¹⁶. Aby wzmocnić skuteczność wprowadzanej reformy rolnej, w wydanym w dniu 30 października 1944 r. dekreście o ochronie państwa PKWN przewidział dodatkowo karę więzienia albo karę śmierci dla osób, które udaremniają bądź utrudniają wprowadzenie w życie reformy rolnej albo nawiązują do czynów skierowanych przeciw jej wykonywaniu lub publicznie pochwalać takie czyny¹⁷. W odezwie czterech stronnictw demokratycznych (Stronnictwa Ludowego, Polskiej Partii Robotniczej, Polskiej Partii Socja-

listycznej i Stronnictwa Demokratycznego) skierowanej do chłopów ziemi krakowskiej wzywano, aby bez zwłoki dzielili ziemię obszarnczą, przejmowali we władanie inwentarz, konie, bydło, budynki, młyny i sady. Podkreślano, że „nie ma dziś miejsca we dworze dla obszarncika i jego pachółków. Niechaj natychmiast wynoszą się ze dworu poza granice powiatu”¹⁸. W dniu 17 stycznia 1945 r. Rada Ministrów wydała dekret¹⁹ w sprawie zmiany dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. Przewidywał on m.in. tworzenie tzw. brygad parcelacyjnych złożonych często z działaczy PPR wspomaganych wojskiem²⁰, a także nakazywał usunięcie właścicieli ziemskich z ich nieruchomości w ciągu trzech dni²¹. W dniu 1 marca 1945 r. Minister Rolnictwa i Reform Rolnych Edward Bertold wydał rozporządzenie w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej²². W rozporządzeniu rozszerzono pojęcie przedmiotu dekretu o reformie rolnej podlegającego przejęciu na rzecz Skarbu Państwa, określając go już nie jako „nieruchomość ziemiska o charakterze rolniczym”, jak w dekreście z dnia 6 września 1944 r.,

18 *O reformie rolnej* – broszura wydana przez Pełnomocnika do spraw reformy rolnej Województwo Krakowskie, Kraków 1945, Pedagogiczna Biblioteka Cyfrowa, oai:pbz.up.krakow.pl:3730, s. 3–5.

19 W dniu 31 grudnia 1944 r. KRN powołała w miejsce PKWN Rząd Tymczasowy z premierem w osobie E. Osóbki-Morawskiego. W dniu 3 stycznia 1945 r. KRN uchwaliła ustawę o trybie wydawania dekretów z mocą ustaw.

20 A.L. Sowa, *Wielka Historia Polski*, dz. cyt., s. 16. Uchwalony dekret przewidywał powołanie wojewódzkich, powiatowych i gminnych pełnomocników do współdziałania z organami państwowymi do przeprowadzenia reformy rolnej, a także, obok gminnych komisji reformy rolnej, gminne komisje podziału ziemi (art. 8 znowelizowanego dekretu z dnia 6 września 1944 r.).

21 Art. 7 znowelizowanego dekretu z dnia 6 września 1944 r. O ile zgodnie z pierwotną treścią dekretu właściciele ziemscy mogli ubiegać się o przydział gospodarstwa rolnego do 5 ha użytków rolnych, poza obrębem swojego majątku, o tyle zmieniony przepis dekretu możliwość taką przewidywał już poza granicami powiatu (art. 8 znowelizowanego dekretu z dnia 6 września 1944 r.).

22 Dz.U. z 1945 r., nr 10, poz. 51.

15 Dz.U. z 1945 r., nr 10, poz. 51.

16 A.L. Sowa, *Wielka Historia Polski*, t. 10: *Od Drugiej do Trzeciej Rzeczypospolitej (1945–2001)*, Kraków 2001, s. 15–16.

17 Art. 2 dekretu z dnia 30 października 1944 r., Dz.U. z 1944 r., nr 10, poz. 50.

albo „nieruchomość ziemska”, jak w dekrecie z dnia 17 stycznia 1945 r., lecz jako „majątek”. Działania nowo tworzących się władz komunistycznych podejmowane w oparciu o dekret z dnia 6 września 1944 r. miały charakter co najmniej dwuetapowy.

W pierwszym etapie, podążając za przesuwającym się frontem, przejmowano majątki ziemskie, dwory i pałace wraz z otaczającymi je zazwyczaj parkami, a także większość mienia ruchomego w tych nieruchomościach. W drugim etapie część gruntów ornych rozparcelowano i nadano małorolnym bądź bezrolnym chłopom w wielkości takiej, aby nowo utworzone albo powiększone gospodarstwa rolne nie przekraczały 5 ha. Przekazanie miało następować za opłatą stanowiącą równowartość przeciętnego rocznego urodzaju z danego obszaru dla ziemi III klasy z możliwością rozłożenia zapłaty na 10 lat, a w przypadku chłopów bezrolnych na 20 lat, z możliwością odroczenia zapłaty pierwszej raty na najbliższe 3 lata. Pozostała część pozostawiono w posiadaniu Skarbu Państwa, podobnie jak większość pozostałych przejętych nieruchomości i mienia ruchomego. Edward Ochab – członek Komitetu Centralnego PPR – w referacie wygłoszonym na I Zjeździe PPR w dniu 11 grudnia 1945 r. tak podsumował przeprowadzenie reformy rolnej:

„Ogółem wywłaszczono około 6 tysięcy rodzin obszarnczych, (które posiadały około 4 mln. ha ziemi ornej i lasów) łamiąc w ten sposób kręgosłup najbardziej reakcyjnej warstwie wyzyskiwaczy. Z powierzchni ekonomicznego i politycznego życia kraju znikła główna opora faszyzmu i najzacieklejszy wróg mas ludowych, największa zapora na drodze postępu, pokoju i swobody. PPR ze szczególną dumą stwierdza, że właśnie nasza organizacja odegrała decydującą rolę w walce o wycięcie tego ropiejącego wrzodu obszarnczego, który zatruwał cały organizm i groził zagładą narodowi i państwu polskiemu”.

2. Niektóre skutki przeprowadzonej reformy rolnej wprowadzonej dekretem z dnia 6 września 1944 r.

W przededniu II wojny światowej państwo polskie zamieszkiwało 79 375 osób reprezentujących warstwę ziemiańską, w tym 17 639 osób było głowami

rodzin – właścicielami majątków²³. Ta stosunkowo niewielka grupa społeczna, stanowiąca w strukturze społecznej Polski przedwojennej niecały 1% ludności, odgrywała istotne znaczenie w życiu gospodarczym kraju w zakresie produkcji rolnej, a także ze względu na jej wkład w kultywowanie wartości pozostających w obrębie cywilizacji chrześcijańskiej, w rozwój wartości istotnych dla umocnienia i dalszego rozwoju tożsamości narodowej, jak również w rozwój kultury, w tym kultury materialnej²⁴.

Pomimo tego, że ziemiaństwo polskie w swojej substancji osobowej i materialnej doznało wielu strat w okresie zaborów, w szczególności w zaborze rosyjskim, a później w czasie rewolucji sowieckiej na terenach objętych rewolucją, to jednak dopiero wybuch II wojny światowej rozpoczął – jak się później okazało – proces ostatecznej likwidacji tej warstwy społecznej. Konsekwencją zajęcia w 1939 r. wschod-

23 K. Jasiewicz wskazuje, że biorąc pod uwagę szerszą definicję ziemiaństwa – włączając w nie administratorów, dzierżawców wraz z rodzinami, tzw. rezydentów, a także ziemiaństwo zakordonowe – można się doliczyć liczby 100 tys. osób (K. Jasiewicz, *Sól polskiej ziemi*, „W Sieci Historii” 2014, nr 11, s. 39; tenże, *Lista strat ziemiaństwa polskiego 1939–1956*, Warszawa 1995, s. 9, 24). Inne liczby przedstawia M. Rydel. Przyjmuje szersze rozumienie pojęcia ziemiaństwa – obejmujące nie tylko dzierżawców i administratorów majątków ziemskich pochodzenia szlacheckiego, ale także potomków ziemian w pierwszym pokoleniu zamieszkałych w miastach i nie żyjących z ziemi, ale utrzymujących silne związki z rodem. Dlatego też wskazuje na łączną liczbę tej grupy społecznej w przedwojennej Polsce wynoszącą 250 tys. osób, na którą składało się 20 tys. osób będących właścicielami ziemskimi, 140 tys. osób stanowiących rodziny zamieszkałe w dworach i pałacach oraz 90 tys. osób stanowiących potomków ziemian, co prawda zamieszkałych w miastach, ale utrzymujących silne związki z rodem (M. Rydel, *Dwór – polska tożsamość*, Poznań 2012, s. 207).

24 Tamże. To szczególne znaczenie dworu jako zjawiska historycznego i kulturowego jest omawiane w czasie organizowanych od 1995 r. seminariów przez Oddział Kielecki Stowarzyszenia Historyków Sztuki i Dom Środowisk Twórczych w Kielcach. Referaty wygłaszane w czasie seminariów są przedmiotem publikacji pt. *Dwór polski. Zjawisko historyczne i kulturowe*. Dotychczas ukazało się już dziewięć tomów tej serii.

nich terenów Polski przez armię sowiecką było znacjonalizowanie i skolektywizowanie wszystkich majątków ziemskich. Fakt przynależności do ziemiaństwa był w świetle prawa sowieckiego karalny. Represje przybrały rozmiary niespotykane także na terenach okupowanych przez Niemcy²⁵. Ziemiańskie zazwyczaj znajdowali schronienie w dużych miastach albo w majątkach ziemiańskich Generalnej Guberni²⁶. Ta sytuacja ulegała jednak diametralnej zmianie z chwilą zajmowania terenów Generalnej Guberni przez armię sowiecką. W wyniku tego wydarzenia ziemian dotychczas gospodarujących w swoich majątkach w obrębie współczesnych granic Polski spotkał ostatecznie podobny los, jaki spotkał ziemian na terenach Polski zajętych przez Sowieców w 1939 r. Chociaż represyjność działań była mniejsza niż wtedy, to jednak do powszechnej praktyki należało niszczenie i grabienie dworów i pałaców, a także wywózki niektórych ziemian w głąb Rosji²⁷.

W czasie wojny zamordowano 3656 ziemian²⁸, a kilkanaście tysięcy wywieziono w głąb Rosji²⁹. Realizacja dekretu z dnia 6 września 1944 r. ostatecznie zakończyła wykonanie podjętych przez Sowieców i Niemców już z chwilą wybuchu II wojny światowej działań prowadzących do całkowitego pozbawienia ziemian ich gospodarstw ziemskich, które stanowiły źródło utrzymania ich rodzin, a także do ograbienia ich z domów, siedzib rodowych o długoletniej historii i tradycji, wraz z bezcennymi pamiątkami i ich wyposażeniem. Ostatecznie władze sowieckie i polskie władze komunistyczne jako zwycięzcy II wojny światowej zagarnęły na terenach dawnej II Rzeczypospolitej 14 tys. majątków

ziemskich, z tego na terenach w powojennych granicach Polski 10 tys., obejmujących 3,5 mln ha (średnia wielkość majątku obejmowała 350 ha)³⁰, zaś na Kresach Wschodnich, poza obecnymi granicami Polski, zagarnięto 4 tys. majątków ziemskich obejmujących 2 mln ha³¹. Zaraz po wojnie i w późniejszym okresie PRL władze komunistyczne w sposób zorganizowany rozwinęły akcję dezawuowania warstwy ziemiańskiej, jej udziału w walce o suwerenną Polskę w czasie ostatniej wojny światowej, dorobku ideologicznego, kulturowego, cywilizacyjnego i jej historii w celu wymazania jej z historii Polski i skazania na duchową banicję³². Uczyniono to pomimo dużego zaangażowania się ziemian w walce na rzecz niepodległego państwa polskiego – znacząco zasilił oni szeregi oficerskie Wojska Polskiego w czasie kampanii wrześniowej, uczestniczyli w ruchu oporu, rozwinęli organizację „Uprawa” – „Tarcza” (która m.in. na zasadzie samoopodatkowania się ziemian finansowała działalność Armii Krajowej), a także wspierali działalność Rady Głównej Opiekuńczej³³. W konsekwencji wiele rodzin ziemiańskich rozproszyło się po całym świecie. Ci, którzy pozostali, prowadzą życie przeważnie całkiem odbiegające od tego, które ukształtowało się przez wieki³⁴.

Ostatecznym efektem realizacji dekretu o reformie rolnej z dnia 6 września 1944 r. jest prawie całkowita likwidacja nie tylko warstwy ziemiańskiej, ale także architektury dworskiej i pałacowej. Większość pałaców i dworów zostało zniszczonych, została także rozgrabiona ich zazwyczaj bogata zawartość; składały się na nią zabytki sztuki, piśmiennictwa, księgozbiory, przedmioty użytku codziennego – swego rodzaju świadectwa wysokiej kultury materialnej dworów³⁵. W okresie międzywojennym

25 K. Jasiewicz, *Lista strat...*, dz. cyt., s. 27, 40–41.

26 Tamże, s. 40–41.

27 A.L. Sowa, *Wielka Historia Polski*, s. 16; M. Rydel, *Dwór...*, dz. cyt., s. 206.

28 Zgodnie ze statystyką podaną przez K. Jasiewicza, z rąk sowieckich zginęło łącznie 1897 ziemian, w tym m.in. 1654 zostało zamordowanych przez NKWD, a 120 zginęło w wyniku działań wojennych. Z rąk niemieckich zginęło 1516 ziemian, w tym m.in. 609 ziemian w wyniku działań wojennych, 484 z rąk gestapo, a 423 z rąk SS (K. Jasiewicz, *Lista strat...*, dz. cyt., s. 25).

29 M. Rydel, *Dwór...*, dz. cyt., s. 207.

30 Tamże, s. 206; A.L. Sowa podaje liczbę zagarniętych majątków ocenianą na 9,3 tys. na terenach współczesnej Polski. (A.L. Sowa, *Wielka Historia Polski*, dz. cyt., s. 37).

31 M. Rydel, *Dwór...*, dz. cyt., s. 206–207.

32 K. Jasiewicz, *Sól...*, dz. cyt., s. 40.

33 M. Zóltowski, *Tarcza Rolanda*, Kraków 1989.

34 K. Jasiewicz wrogość wobec ziemian, która była podtrzymywana w epoce Polski komunistycznej, utożsamia z „dobijaniem” resztek warstwy ziemiańskiej po 1944 r.

35 A.L. Sowa, *Wielka Historia Polski*, dz. cyt., s. 37.

było w Polsce około 15 tys. dworów i 5 tys. pałaców³⁶. Według Rejestru Narodowego Instytutu Dziedzictwa w 2011 r. istniało w Polsce już tylko 2737 dworów³⁷. Podaje się, że tylko w 150 dworach kontynuuje się tradycję przedwojenną, jednak mieszkańcy żadnego z nich nie utrzymują się z uprawy ziemi³⁸. Tylko 80 spośród wszystkich dworów i pałaców znajduje się w rękach przedwojennych właścicieli³⁹.

mu, mającą na celu ulepszenie istniejącego stanu rzeczy. Definicja potwierdza powszechną konotację terminu „reforma”, która jest pozytywna, oznacza bowiem dążenie ku lepszemu. Tymczasem w świetle dostępnej obecnie wiedzy historycznej reforma rolna przeprowadzona w latach 1944–1945 sprowadzała się – z punktu widzenia ziemian – do przejmowania od nich przez organy władzy majątków nieruchomości i ruchomych, w tym niemal zawsze



Ostatecznym efektem realizacji dekretu o reformie rolnej z dnia 6 września 1944 r. jest prawie całkowita likwidacja nie tylko warstwy ziemiańskiej, ale także architektury dworskiej i pałacowej.

Niezależnie od powyższych negatywnych skutków przeprowadzonej reformy rolnej przyniosła ona nadanie tysiącom bezrolnych albo małorolnych chłopów ziemi, a tym samym zwiększenie ich stanu majątkowego. W wyniku tego powstało tysiące nowych gospodarstw chłopskich. Jednakże zwiększenie przeciętnej wielkości gospodarstwa chłopskiego w kraju było nieznaczne: z poziomu 5 ha w okresie przedwojennym do zaledwie 5,2 ha po przeprowadzonej reformie rolnej⁴⁰.

3. Reforma rolna czy tzw. reforma rolna?

Zgodnie z definicją Słownika Języka Polskiego, termin „reforma” oznacza zmianę lub szereg zmian w jakiejś dziedzinie życia, w strukturze organizacyjnej lub sposobie funkcjonowania jakiegoś syste-

ich domów, które w dużej części, poza nie w pełni rozparcelowaną ziemią orną, pozostały później we władaniu władz komunistycznych. Podejmowane wobec nich działania wymuszały, także pod karą śmierci, opuszczenie ich majątków z zakazem osiedlania się w powiecie, w którym ów majątek się znajdował. Była to kontynuacja działań prowadzonych wobec właścicieli ziemskich w latach 1939–1941 i 1944 przez władze sowieckie na dawnych wschodnich terenach II Rzeczypospolitej. Celem takiej polityki władz sowieckich i polskich władz komunistycznych było m.in. ostateczne zniszczenie ziemiaństwa polskiego.

Z punktu widzenia małorolnych i bezrolnych chłopów nadanie im rozparcelowanej ziemi pochodzącej z przejętych majątków ziemskich było zjawiskiem pozytywnym. Z punktu widzenia gospodarki rolnej kraju ocena ta już nie może być jednoznacznie pozytywna, chociażby biorąc pod uwagę mizerny skutek w postaci tylko nieznaczającego wzrostu wielkości przeciętnego gospodarstwa rolnego. Nadania ziemi były tylko jednym z elementów działań ówczesnej władzy komunistycznej podej-

36 M. Rydel, *Dwór...*, dz. cyt., s. 207.

37 Tamże.

38 Tamże.

39 Tamże.

40 A.L. Sowa, *Wielka Historia Polski*, dz. cyt., s. 15, 37.

mowanych w oparciu o dekret z dnia 6 września 1944 r. Zespół tych poczynań stanowił kontynuację toczonej nadal na terenach Polski walki o władzę, zapoczątkowanej najazdem na II Rzeczpospolitą armii niemieckiej i armii sowieckiej we wrześniu 1939 r. Opisane działania – podejmowane z powołaniem się na dekret z 6 września 1944 r. – miały umocnić jeszcze wówczas słabą i organizującą się władzę komunistyczną nowego państwa, czyniąc tysiące chłopów, którym nadano rozparcelowaną ziemię, jednymi z pierwszych beneficjentów korzyści wprowadzanego systemu komunistycznego. Przy tej okazji antagonizowano zwalczane ziemiaństwo i warstwę chłopską.

4. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących tzw. reformy rolnej

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego, a także Trybunału Konstytucyjnego ostatnich 25 lat, dotyczące prawidłowości nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r., jest bogate zarówno pod względem liczby, jak i różnorodności zagadnień prawnych stanowiących przedmiot rozstrzygnięć. Jest ono reakcją



Wiedza na temat zamierzonych i wywołanych aktami prawnymi skutków ma oczywiście istotne znaczenie dla ich wykładni. Z tego powodu w dalszej części opracowania reforma rolna wprowadzana w latach 1944–1945 będzie określana terminem „tzw. reformy rolnej”.

Ocena tych wszystkich działań nie może być pozytywna. Ich realizacja nie spełnia także minimalnych desygnatów definicji terminu „reforma”. To ustalenie ma istotne znaczenie dla dalszej oceny obecnej sytuacji prawnej byłych właścicieli ziemskich. Akty prawne będące przedmiotem niniejszej analizy nie powinny być określane jako te, które wprowadziły reformę, czyli zmianę pozytywną oznaczającą dążenie ku lepszemu. Także zmiany nimi wywołane nie powinny być, z powyższych powodów, określane mianem reformy. Wiedza na temat zamierzonych i wywołanych aktami prawnymi skutków ma także istotne znaczenie dla ich wykładni. Z tego powodu w dalszej części opracowania reforma rolna wprowadzana w latach 1944–1945 będzie określana terminem „tzw. reformy rolnej”.

na podejmowane działania przez byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców w celu odzyskania utraconych w latach 1944–1945 nieruchomości. Pomimo tego, że większość tych orzeczeń dotyczy wykładni art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r.⁴¹, a także § 5 rozporządzenia z dnia 1 mar-

⁴¹ Zgodnie z tym przepisem na cele reformy rolnej przeznaczone zostały nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym stanowiące własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekraczał bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, jeżeli ich rozmiar łączny przekraczał 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni.

ca 1945 r.⁴², nie zawsze charakteryzuje je spójność i jednorodność zajmowanego stanowiska. Często zapadające decyzje są rozbieżne. W tym kontekście podkreślono w literaturze ryzyko prowadzenia tzw. repywatyzacji sądowej, której rozstrzygnięcia

wiązy, że na cele reformy rolnej przeznaczają się „nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym” – dopisku „o charakterze rolniczym.” Między innymi ta właśnie zmiana spowodowała powstanie w orzecznictwie dodatkowych wątpliwości co do określenia



Po roku 1989 coraz więcej byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców zaczęło podważać na drodze sądowej i administracyjnej legalność przejęcia przez Skarb Państwa nieruchomości ziemskich.

mogą być obarczone poważnym błędem⁴³. Wskazano także na zjawisko ukształtowanego ograniczenia drogi sądowej⁴⁴. Poniższy przegląd tego orzecznictwa w najważniejszych kwestiach w zakresie zasygnalizowanym treścią poniższych punktów pozwoli na weryfikację powyższego twierdzenia.

4.1. „Nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym” czy tylko „nieruchomości ziemskie” jako przedmiot tzw. reformy rolnej?

Zgodnie z art. 21 dekretu z dnia 6 września 1944 r. wszedł on w życie z dniem ogłoszenia, tj. 13 września 1944 r. Pierwsza nowelizacja dekretu miała miejsce już 17 stycznia 1945 r.⁴⁵ i weszła w życie w dniu 19 stycznia 1945 r. Jedną z jej ważniejszych zmian było usunięcie z pierwotnej treści art. 2 dekretu – gdzie zamieszczono fragment mó-

zakresu przedmiotowego dekretu. Dały one o sobie znać w szczególności po roku 1989, gdy coraz więcej byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców zaczęło podważać na drodze sądowej i administracyjnej legalność przejęcia przez Skarb Państwa nieruchomości ziemskich w ramach tzw. reformy rolnej. Podnosili oni przede wszystkim, że część odebranych im majątków – stanowiących przede wszystkim zabudowania mieszkalne, dwory, pałace, a także parki, często określanych mianem zespołów pałacowych albo dworsko-parkowych – nie podlegała dekretowi z dnia 6 września 1944 r. i nie przeszła na własność Skarbu Państwa, ponieważ majątki te nie stanowiły nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym. Reakcją na to było stanowisko orzecznictwa zajmowane na przełomie lat dziewięćdziesiątych XX w. i pierwszej dekady XXI w., wskazujące, że właśnie wspomniana wyżej nowelizacja dekretu z dnia 17 stycznia 1945 r. (polegająca na skreśleniu słów „o charakterze rolniczym”) miała na celu doprecyzowanie przedmiotowego zakresu działania dekretu z dnia 6 września 1944 r. i w konsekwencji objęcie nim także budynków mieszkalnych, dworów, pałaców i parków⁴⁶. Do-

42 Zgodnie z tym przepisem orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomość podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r., należało w pierwszej instancji do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich.

43 S. Fruba, *Pojęcie...*, dz. cyt., s. 30–31; K. Osajda, *Nacjonalizacja...*, dz. cyt., s. 50.

44 O „ukształtowanym ograniczeniu drogi sądowej” wspomina A. Machnikowska, *Orzecznictwo...*, dz. cyt., s. 195.

45 Dz.U. z 1945 r., nr 3, poz. 9.

46 Wyrok NSA z dnia 5 października 1998 r., IV SA 1658/96, Lex nr 45898; wyrok NSA z dnia 6 września 1999 r., IV SA

dać należy, że przeprowadzenie tzw. reformy rolnej w latach 1944–1945 *de facto* odbyło się, chyba bez wyjątku, właśnie w sposób polegający na przejściu przez Skarb Państwa także budynków mieszkalnych, dworów, pałaców i parków.

Powyższe zagadnienie związane jest z pytaniem o skutki prawne wynikające z wprowadzonych aktów ekspropriacyjnych, a w szczególności z oceną, w jaki sposób i w jakim czasie nieruchomości ziemskie określone w dekrecie z dnia 6 września 1944 r. przeszły na rzecz Skarbu Państwa. Obecny pogląd Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego jest w tej sprawie jednolity i jednoznaczny. Dodać należy, że w przypadku Sądu Najwyższego był on prezentowany już w końcu lat czterdziestych XX w. Sąd Najwyższy wielokrotnie bowiem wskazywał na fakt „skonsumowania się” dekretu w dniu jego wejścia w życie, a więc 13 września 1944 r., ale już nie później⁴⁷. Także w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego podnoszono, że na mocy dekretu z dnia 6 wrześ-

nia 1944 r. miało miejsce nabycie z mocy prawa przez Skarb Państwa własności określonych w dekreście, a późniejsza nowelizacja nie mogła zmienić i *de facto* rozszerzyć przedmiotowego zakresu jego działania⁴⁸. Stanowisko to zostało powtórzone przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 10 stycznia 2010 r., w której podniesiono, że z dniem wejścia w życie dekretu, tj. 13 września 1944 r., 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. Zatem rozporządzenie to nie dotyczyło nieruchomości ziemskich, które nie były nieruchomościami o charakterze rolniczym. Tego stanu rzeczy nie mógł zmienić dekret z dnia 17 stycznia 1945 r. w sprawie zmiany dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, a w szczególności nie na skutek skreślenia wyrazów „o charakterze rolniczym”. Skoro bowiem określone nieruchomości przeszły już na własność Skarbu Państwa z dniem 13 września 1944 r., to późniejsza zmiana tego dekretu nie mogła spowodować ponownego przejścia tych samych nieruchomości na własność Skarbu Państwa, gdyż w przeciwnym razie należałoby uznać, że dekret z dnia 6 września 1944 r. przewidywał przeprowadzenie „dwóch reform rolnych”⁴⁹. Zajmujący podobne stanowisko Trybunał Konstytucyjny podkreślił dodatkowo, że nie było dawniej, a tym bardziej nie ma obecnie żadnych podstaw prawnych do „rozciągnięcia” w czasie (*pro futuro*) poza dzień wejścia tego dekretu w życie, tj. 13 września 1944 r., skutku prawno-rzeczowego art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu

1146/97, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C7FC1E11E5>; wyrok NSA z dnia 2 marca 2005 r., OSK 473/04, Lex nr 1275344; wyrok SN z dnia 24 października 2003 r., III CK 36/02, Lex nr 151604; wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 sierpnia 2007 r., IV SA/Wa843/07, Lex nr 364657. Zob. także wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2008 r., w którym stwierdzono, że pojęcie nieruchomości ziemskiej, o której mowa w dekrecie z dnia 6 września 1944 r., musi być rozumiane szeroko, w znaczeniu nadanym temu pojęciu w noweli dekretu z dnia 17 stycznia 1945 r. W skład tak rozumianej nieruchomości ziemskiej wchodziła zazwyczaj siedziba właściciela nieruchomości – najczęściej dwór lub pałac wraz z otoczeniem (IV SA/Wa 78/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D67C6AD5AF>; krytyczna glosa W. Ziętek, „Pa-lestra” 2009, nr 1–2, s. 285 i n.). Zob. także A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, (w:) L. Ogiełło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s. 1085 i n.

47 Zob. wyrok SN z dnia 3 marca 2015 r., I OSK 1592/13, Lex nr 1677185 (tam liczne orzecznictwo).

48 Uchwała TK z dnia 16 kwietnia 1996 r., W 15/95, Dz.U. z 1996 r., nr 52, poz. 233; postanowienie TK z dnia 28 listopada 2001 r., SK 5/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 266. Co do stanowiska judykatury, zob. także przytoczone orzecznictwo SN poczynszy od 1948 r. oraz NSA od 1994 r.: E. Zwolak, *Właściwość organu w sprawie prawidłowości nabycia nieruchomości przez państwo na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN o reformie rolnej z 1944 r. w świetle judykatury*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 72, przyp. 5.

49 Uchwała NSA z dnia 10 stycznia 2010 r., (I OPS 3/10), ON-SAiWSA 2011/2/23. Zob. także J. Ostojka, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 18 maja 2011 r.*, „Przegląd Sądowy” 2012, z. 7–8.

”
W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego nie było dawniej, a tym bardziej nie ma obecnie żadnych podstaw prawnych do „rozszerzenia” w czasie (*pro futuro*) poza dzień wejścia tego dekretu w życie, tj. 13 września 1944 r., skutku prawno-rzeczowego art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o reformie rolnej w postaci przejścia na własność Skarbu Państwa określonych w nim nieruchomości.

o reformie rolnej w postaci przejścia na własność Skarbu Państwa określonych w nim nieruchomości⁵⁰. To stanowisko – odnośnie do jednorazowego „skonsumowania się” dekretu – Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w uzasadnieniu postanowienia z dnia 28 listopada 2001 r., a także w postanowieniu z dnia 1 marca 2010 roku⁵¹.

50 Uchwała TK z dnia 16 kwietnia 1996 r., W 15/95, W. 15/95 (Dz.U. nr 52, poz. 233).

51 Postanowienie TK z dnia 28 listopada 2001 r., SK 5/01; postanowienie TK z 1 kwietnia 2010 r. P 107/08, OTK 2010/ 3/27. Podobnie E. Zwolak, która słusznie podniosła, że analizowany przepis dekretu był tzw. przepisem epizodycznym, tj. przepisem o skutku jednorazowym, następującym w momencie wejścia w życie dekretu. Przepis ten nie obowiązuje obecnie tylko w tym sensie, że skutki tego przepisu nastąpiły w całości w przeszłości wraz z przejściem na własność Skarbu Państwa określonych w nim nieruchomości i obecnie mogą być one ustalane *ex post* w sposób deklaratoryjny (E. Zwolak, *Właściwość...*, str. 71–72). Warto również wskazać na Raport NIK z dnia 14 listopada 2012 r. dotyczący działania wojewody podkarpackiego w odniesieniu do roszczeń reperywacyjnych dotyczących zabytków nieruchomości w latach 1990–2010, w którym zaprezentowano takie samo stanowisko. W raporcie wskazano, że konsekwencją skonsumowania się dekretu w dniu jego wejścia w życie, tj. w dniu 13 września 1944 r. było to, iż dekret obowiązywał wyłącznie

Przesądzenie kwestii skonsumowania się 13 września 1944 r. dekretu z dnia 6 września 1944 r. w pewnym sensie na nowo otworzyło konieczność jednoznacznego zdefiniowania, czy z mocy ustawy przedmiotem przejścia na Skarb Państwa były także zespoły pałacowe albo dworsko-parkowe. Czy zespoły te mieszczą się w dezygnacie znaczeniowym pojęcia „nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym”. Wydaje się, że obecnie stanowisko orzecznictwa w tej sprawie także jest jednolite. Podkreśla się bowiem, że na cele reformy rolnej mogły być przeznaczone tylko te nieruchomości ziemskie, które odpowiadają celom wskazanym w art. 1 ust. 2 dekretu z dnia 6 września 1944 r., albowiem prawodawca miał na względzie te obiekty mienia nieruchomości, które mają charakter rolniczy, co znajduje swoje uzasadnienie w tytule dekretu, w treści niektórych przepisów oraz w rozporządzeniu wykonawczym do

w brzmieniu, jakie zostało mu nadane w tekście pierwotnym art. 2 ust. 1 dekretu. Na cele reformy rolnej przeznaczone zostały nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, zaś nowelizacja dekretu z dnia 17 stycznia 1945 r., skreślająca słowa „o charakterze rolniczym” była prawnie bezskuteczna (Raport NIK z dnia 14 listopada 2012 r., nr ewid. 49/2012/1/10/025/LRZ, niepublikowany).



Zazwyczaj nie zachodził funkcjonalny związek między nieruchomościami ziemskimi o charakterze rolniczym a zespołami pałacowymi albo dworsko-parkowymi, które pełniły funkcję mieszkalną, nawet w przypadku braku ich wyodrębnienia prawnego (hipotecznego, geodezyjnego) z wielohektarowej nieruchomości rolnej, czy też w przypadku istnienia innych powiązań podmiotowych i finansowych pomiędzy nieruchomością ziemską i zespołem pałacowym albo dworsko-parkowym.

niego dołączonym⁵². Są to zatem nieruchomości, które mogą być wykorzystane do produkcji roślinnej, zwierzęcej czy sadowniczej⁵³. W przypadku gdy nieruchomość nie ma rozumianego w ten sposób bezpośredniego charakteru rolniczego, o podleganiu pod działanie dekretu decydował funkcjonalny związek z nieruchomością mającą taki charakter⁵⁴.

52 Uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06; uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10; wyrok SN z dnia 17 lutego 2010 r., IV CSK 345/09, Lex nr 577697; wyrok SN z dnia 22 kwietnia 2005 r., II CK 653/04, OSNC 2006, nr 3, poz. 56; wyrok SN z dnia 20 września 2013 r., II CSK 4/13. Tak również A. Hetko, *Krzywdą i niespełnione obietnice*, „Prawo Europejskie w praktyce” 2007, nr 12, s. 97–111; Raport, s. 14. Inaczej natomiast WSA w Warszawie w wyroku z dnia 9 września 2008 r., IV SA/Wa 1001/08, Lex nr 566586.

53 Uchwała TK z dnia 19 września 1990 r., W. 3/89, OTK 1990/1/26;

54 Wyrok NSA z dnia 19 września 2000 r., IV SA 451/00, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DF1FB3A34E>; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2005 r., IV SA/Wa 779/04, Lex nr 176144;

Jednak zazwyczaj taki związek nie zachodził między nieruchomościami ziemskimi o charakterze rolniczym a zespołami pałacowymi albo dworsko-parkowymi, które pełniły funkcję mieszkalną, nawet w przypadku braku ich wyodrębnienia prawnego (hipotecznego, geodezyjnego) z wielohektarowej nieruchomości rolnej⁵⁵, czy też w przypadku istnienia innych powiązań podmiotowych i finansowych pomiędzy nieruchomością ziemską i zespołem pałacowym albo dworsko-parkowym⁵⁶.

wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 października 2005 r., IV SA/Wa 1176/05, Lex nr 215457.

55 Wyrok NSA z dnia 11 października 2006 r., I OSK 28/06, Lex nr 289093. W wyroku z dnia 22 kwietnia 2004 r. NSA wyraził pogląd, że samo położenie gruntów na obszarze wsi nie przesądza o ich rolniczym charakterze (OSK 46/04, ONSA i WSA 2004, nr 1, poz. 20);

56 Wyrok NSA z dnia 7 maja 2009 r., I OSK 686/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CD09FEC067>; wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2009 r., I OSK 906/08, Lex nr 563307; wyrok NSA z dnia 8 marca 2011 r., I OSK 659/10, Lex nr 1079797. Zob. także wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 listopada

4.2. Dopuszczalność drogi postępowania sądowego czy administracyjnego w sprawach związanych z tzw. reformą rolną

Określenie właściwego trybu postępowania w sprawach związanych z tzw. reformą rolną jest zagadnieniem wywołującym obecnie najwięcej kontrowersji w orzecznictwie. W ostatnich latach w tej sprawie wykrystalizowały się dwa przeciwstawne stanowiska, prezentowane z jednej strony przez Trybunał Konstytucyjny, a z drugiej – przez Naczelny Sąd Administracyjny i Sąd Najwyższy⁵⁷.

Kontrowersje te powstały na gruncie następującego stanu prawnego. W związku z przewidzianym przez dekret z dnia 6 września 1944 r. przejściem na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym z mocy prawa najpierw wojewódzkie urzędy ziemskie, a od 1946 r.⁵⁸ starostowie wydawali zaświadczenia stwierdzające, że nieruchomość ziemska jest przeznaczona na cele reformy rolnej. Dokumenty takie stanowiły zaświadczenia potwierdzające status prawny nieruchomości i nie miały charakteru decyzji administracyjnej⁵⁹. Miały one charakter deklaracyjny, zaświadczały bowiem o stanie prawnym powstałym z mocy prawa, a z ich wydaniem nie było związane przeprowadzenie jakiegokolwiek postępowania⁶⁰. Zaświadczenia te były podstawą wpisu prawa własności na rzecz Skarbu Państwa we właściwych księgach wieczystych, który następował na wniosek najpierw wojewódzkich urzędów ziemskich, a potem staro-

stów⁶¹. Ze względu na charakter postępowania wieczystoksięgowego jako postępowania niespornego, w którym sąd badał tylko treść wniosku, dołączonych dokumentów oraz treść księgi wieczystej, nie było możliwości kwestionowania poprawności wydanego zaświadczenia. Tym samym nie podlegała kontroli zgodność zaświadczenia z rzeczywistym stanem prawnym, a zwłaszcza niedopuszczalne było ocenianie, czy nieruchomość istotnie podlegała przepisom dekretu z dnia 6 września 1944 r.⁶² Tryb odwoławczy przewidziany został jedynie w § 5 i 6 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Zgodnie z § 5 tego rozporządzenia orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r., należało w pierwszej instancji do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich, a od 1946 r. do wojewodów. Stronom przysługiwało prawo odwołania się od ich decyzji za pośrednictwem urzędu orzekającego, w ciągu 7 dni od dnia doręczenia decyzji, do Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych. Wydawana w toku tego postępowania decyzja miała charakter deklaracyjny. Tak ukształtowane postępowanie skutkowało tym, że *de facto* kompetencje do orzekania w sprawach dotyczących najsilniejszego prawa rzeczowego, jakim jest prawo własności, uzyskały organy administracji. Stanowiło to wyjątek od wyrażonej obecnie w art. 1 k.p.c. zasady, że spory dotyczące prawa własności są sprawami cywilnymi rozstrzyganymi przez sądy powszechne⁶³.

2011 r., IV SA/Wa 951/11, Lex nr 1155129. Zob. też W. Ziętek, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 27 marca 2008 r.*, IV SA/Wa 78/08, niepubl., „Palestra” 2009, nr 1–2, s. 288–289.

57 Stanowiska te zostały przedstawione w opracowaniu E. Zwolak, *Właściwość...*, dz. cyt., s. 75–85.

58 Na podstawie art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu do ksiąg wieczystych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz.U. nr 39, poz. 233).

59 Zob. uchwała SN z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 72; postanowienie SN z dnia 13 października 2004 r., III CKN 235/03, Lex nr 182094;

60 Wyrok SN z dnia 20 września 2013 r., II CSK 4/13; wyrok SN z dnia 22 listopada 2012 r., II CSK 128/12, OSNC 2013, nr 6, poz. 79.

61 Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 1 marca 1945 r. (Dz.U. nr 34, poz. 204), a także dekretem z dnia 24 sierpnia 1945 r. o wpisywaniu do ksiąg wieczystych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz.U. nr 39, poz. 233) była to kompetencja wojewódzkich urzędów ziemskich, która przeszła na starostów na mocy art. 1 ust. 4 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu do ksiąg wieczystych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej.

62 Postanowienie SN z dnia 21 czerwca 2012 r., II CSK 552/11, Lex nr 1293730.

63 E. Zwolak, *Właściwość...*, dz. cyt., s. 71–73. Obecnie może nastąpić wyłączenie właściwości sądów powszechnych w określonych typach spraw cywilnych, jeżeli taką możliwość przewidziano w przepisach szczególnych (art. 2 § 3 k.p.c.). Przyjmuje się zatem, że to właśnie §§ 5 i 6 wspomnianego

Przedstawione powyżej zagadnienie prawne ma w orzecznictwie swoją historię. Najpierw 7 sierpnia 1945 r. przez Ministra Sprawiedliwości został wydany okólnik nr 41, w którym uznano niedopuszczalność drogi sądowej w sprawach związanych z „reformą rolną”⁶⁴. Następnie poczynając od 1947 r. Sąd Najwyższy w wyrokach z 21 marca i z 5 grudnia 1947 r. zapoczątkował linię orzecniczą wyłączającą drogę sądową w „sprawach związanych z reformą rolną”, która została potwierdzona uchwałą siedmiu sędziów SN z dnia 13 października 1951 r.⁶⁵ Ta linia orzecnicza była wyrazem tendencji tamtych lat polegającej na rozstrzygnięciu w trybie administracyjnym spraw dotyczących własności nieruchomości. Znalazła ona także swoje urzeczywistnienie w ustawie z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego⁶⁶, w której wprost wyłączono prawo do sądu w sprawach dotyczących tych nieruchomości⁶⁷.

już rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. ma stanowić taki właśnie przepis szczególnie.

64 W. Ziętek, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 2010 r.*, P 107/08, „Palestra” 2011, nr 9–10, s. 133.

65 Orzeczenie SN z dnia 21 marca 1947 r., „Państwo i Prawo” 1948, z. 3, s. 169; orzeczenie SN z dnia 5 grudnia 1947 r., III C 341/47, „Państwo i Prawo” 1949, z. 1, s. 145; uchwałą siedmiu sędziów SN z dnia 13 października 1951 r., C 427/51, OSNCK 1953, nr 1, poz. 1. W ostatniej z uchwał Sąd Najwyższy argumentował zajęte stanowisko następująco: „Akcja ta (przejmowania nieruchomości w ramach reformy rolnej) w samym założeniu mogła dać wyniki dodatnie tylko wówczas, gdy pozostawała wyłącznie w ręku powołanych władz i nie doznawała żadnych zakłóceń przez ingerencję czynników pozostających poza sferą właściwych władz administracyjnych, a zwłaszcza władz sądowych. Władze powołane do wykonania dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej nie mogłyby należycie sprostać swemu zadaniu, jeśliby sądy swymi orzeczeniami mogły obalać ich zarządzenia i burzyć w ten sposób podstawy, na których był zbudowany cały plan ich działalności”.

66 Dz.U. nr 17, poz. 71.

67 Tak Trybunał Konstytucyjny (postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08, niepublikowane).

Bariery dla dochodzenia prawa własności na drodze sądowej w sporach ze Skarbem Państwa zniesiono po 1989 r., a ostatecznie w chwili uchwalenia ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Na mocy tej regulacji dokonano daleko idących zmian w ustawie z dnia 12 marca 1958 r., które polegały zwłaszcza na uchyleniu jej art. 16, przewidującego postępowanie administracyjnoprawne w sprawach dotyczących własności nieruchomości⁶⁸. Wydawało się, że w tych właśnie sprawach nastąpi zasadnicza zmiana w zakresie właściwości postępowania na rzecz cywilnego postępowania przed sądami powszechnymi. Mimo to w orzecznictwie na początku XXI w. pojawiły się poważne wątpliwości, czy sprawy dotyczące nieruchomości ziemskich przejętych przez Skarb Państwa w ramach tzw. reformy rolnej, rozstrzygane ze względu na kwestionowanie ich charakteru rolniczego, powinny być prowadzone przed sądami powszechnymi w drodze postępowania cywilnego⁶⁹, czy też – na podstawie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. – w postępowaniu administracyjnoprawnym, podobnie jak sprawy rozstrzygane ze względu na wielkość areалу przejętej nieruchomości ziemskiej⁷⁰. Kwestionowanie skuteczności przejścia własności nieruchomości ziemskich na rzecz Skarbu Państwa mogło bowiem wynikać z podważania

68 Tak Trybunał Konstytucyjny (tamże).

69 Takie stanowisko wyrażone zostało w wyroku NSA z dnia 31 sierpnia 1998 r., IV SA 1666/96; NSA w wyroku z dnia 21 marca 2001 r., IV SA 215/99, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/36A596AE0D> (dostęp 21.8.2016); wyrok NSA z dnia 10 listopada 2004 r., IV SA/Wa 250/04, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E16F57B94E> (dostęp 21.8.2016).

70 Tak np. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 1994 r., II SA 2413/93, niepublikowany; wyrok NSA z dnia 28 grudnia 1994 r., II SA 250/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 22; wyrok NSA z dnia 24 marca 1995 r., II SA 2457/93, niepublikowany. Treść § 5 ust. 1 rozporządzenia jest następująca: „orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. (1) pkt e należy w I instancji do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich”.

rolniczego charakteru nieruchomości albo z niewystarczającej wielkości jej areau.

Pojawiające się wątpliwości wynikały z krystalizującego się stanowiska orzecznictwa, zgodnie z którym zespoły pałacowe albo dworsko-parkowe nie stanowiły nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym. Reakcją na nie była uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 5 czerwca 2006 r.⁷¹, potwierdzająca przyjętą wcześniej – jeszcze w latach czterdziestych XX w. – linię orzecniczą dotyczącą właściwej drogi postępowania w analizowanych sprawach. W uzasadnieniu Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił jednak, że w tych przypadkach nie chodzi o rozstrzygnięcie dotyczące wszystkich nieruchomości ziemskich, lecz o te, które ostatecznie mogły być przydatne dla celów realizowanych w dekrecie z dnia 6 września 1944 r. i zostały w nim określone w art. 1 ust. 2 lit. e) jako nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym. W dalszej części uzasadnienia uchwały Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił niecelowość dwutorowości postępowania (sądowego i administracyjnoprawnego) w sprawach objęcia nieruchomości działaniem dekretu z dnia 6 września 1944 r., dodatkowo potwierdzając słuszność postępowania administracyjnoprawnego w tych sprawach nie tylko ze względu na wielkość areau, ale także ze względu na charakter rolniczy takiej nieruchomości.

Powyższe stanowisko, przyjęte powszechnie w praktyce, zostało podważone w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2010 r.⁷² Stwierdzono wówczas, że § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. miał charakter wykonawczy wobec dekretu o tzw. reformie rolnej i dlatego zakres czasowy obowiązywania tego rozporządzenia określał cel jego wydania, czyli przeprowadzenie tzw. reformy rolnej. Dalsze stosowanie dekretu wykraczałoby poza to zamierzenie, bowiem w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z prze-

prowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego nastąpiła konwalidacja wadliwie przejętych przez Skarb Państwa w ramach tzw. reformy rolnej nieruchomości rolnych. Z tą chwilą stały się bezprzedmiotowe postępowania administracyjne prowadzone w trybie omawianego § 5 rozporządzenia – mające na celu stwierdzenie, czy dana nieruchomość podlegała działaniu art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. ze względu na wielkość areau – albowiem wyczerpała się moc obowiązująca § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., nawet mimo jego późniejszego, w zasadzie masowego, stosowania przez organy administracyjne i sądy⁷³. Dlatego też przepis ten nie poddaje się obecnie nawet ocenie jego zgodności z Konstytucją, ponieważ jest przepisem nieobowiązującym w systemie prawnym⁷⁴. Poza hipotezą ustawy z dnia 12 marca 1958 r. pozostały jednak wszystkie wadliwie przejęte w ramach „reformy” nieruchomości, które nie były nieruchomościami ziemskimi o charakterze rolniczym. Dochodzenie praw dotyczących tych nieruchomości ziemskich właśnie dlatego nadal jest możliwe i winno się odbywać zgodnie z art. 1 k.p.c w postępowaniu cywilnym przed sądami powszechnymi⁷⁵. W wyniku wspomnianego wyżej postanowienia Trybunału zostało umorzonych wiele toczących się wówczas spraw administracyjnych, ponieważ – według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego – były one prowadzone na podstawie nieobowiązującego od przeszło 50 lat przepisu § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r.

To rozstrzygnięcie Trybunału, jak również tworząca się zgodnie z nim nowa praktyka orzecnicza, spotkały się ze zdecydowanym sprzeciwem Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego⁷⁶.

73 Cezurę czasową dla „reformy rolnej” według Trybunału Konstytucyjnego stanowił rok 1958, kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08, OTK z 2010 r., nr 3, poz. 27).

74 Tamże.

75 Tamże.

76 W literaturze podniesiono nawet, że wydane postanowienie Trybunału Konstytucyjnego – którego konsekwencją były rozstrzygnięcia sądów administracyjnych stwierdzających

71 Uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 5 czerwca 2006 r., I OSP 2/6.

72 Postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08, OTK z 2010 r., nr 3, poz. 27.

Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że ustawa z dnia 12 marca 1958 r. dotyczyła jedynie określonych nieruchomości rolnych i leśnych, o przejęciu których orzekał organ administracji w drodze decyzji. Ustawa nie mogła zatem dotyczyć innych

czyną wprowadzenia § 5 omawianego rozporządzenia była m.in. obawa, że wejście w życie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. będzie generowało spory w indywidualnych sprawach, wynikające z wątpliwości co do tego, czy konkretna



Bariery dla dochodzenia prawa własności na drodze sądowej w sporach ze Skarbem Państwa zniesiono po 1989 roku.

nieruchomości (nieruchomości nierolnych), w tym tych, które zostały objęte we władanie przez państwo z powołaniem się na dekret z 6 września 1944 r. Ustawodawca PRL nie dokonał – m.in. na mocy ustawy z dnia 12 marca 1958 r. – „konwolidacji” wszystkich nielegalnych przejęć nieruchomości przeprowadzonych w czasie realizowania reformy rolnej, co mogłoby świadczyć o „wyczerpaniu” możliwości zastosowania § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Również po wejściu w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. istniały nieruchomości przejęte w toku reformy rolnej, które nie podpadały pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. i które, ze względu na zakres przedmiotowy omawianej ustawy, nie mogły być objęte jej skutkami, a w konsekwencji mogą i powinny być – inaczej niż to widzi Trybunał Konstytucyjny – przedmiotem postępowania określonego w § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Przy-

nieważność decyzji administracyjnych wydawanych w trybie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. (uznawały one bowiem, że są związane stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego) – doprowadziło do naruszenia zasady bezpieczeństwa i pewności prawa. E. Kremer, *Wybrane zagadnienia z zakresu prawa rolnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, z. 5–6; s. 246; W. Ziętek, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego...*, dz. cyt., s. 138; J. Forystek, *Glosa krytyczna do postanowienia TK z 1.03.2010 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 3, s. 165–176; E. Zwolak, *Właściwość...*, dz. cyt., s. 85–87.

nieruchomość w dniu wejścia w życie dekretu posiadała cechy w nim określone. Zakres przedmiotowy postępowań prowadzonych przez organy administracji na podstawie omawianego rozporządzenia sprowadza się do przeprowadzenia postępowania dowodowego i wydania decyzji, czy dana nieruchomość lub jej część – objęta wnioskiem strony – stanowiła w dniu 13 września 1944 r. nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym. Stwierdzenie braku którejś z przesłanek z art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. skutkuje tym, że dana nieruchomość lub jej część nie podpada pod zakres tego przepisu i nie mogła być przejęta przez Skarb Państwa. W konsekwencji nie można uznać, że wejście w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. zakończyło rozstrzygnięcie sporów na podstawie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r.⁷⁷ Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale siedmiu sędziów z dnia 10 stycznia 2011 r., po wcześniejszym uzasadnieniu braku powszechnej mocy obowiązującej wydanego rozstrzygnięcia TK, potwierdził swoje stanowisko wyrażone w uchwale z dnia 5 czerwca 2006 r., orzekając, że § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., wydanego w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 20 dekretu z dnia 6 września 1944 r., może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana

⁷⁷ Uchwała NSA z dnia 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06, ONSiW-SA 2006/5, poz. 123. Zob. także Raport, s. 17; E. Zwolak, *Właściwość...*, dz. cyt., s. 75.

nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r.⁷⁸ Rozstrzygnięciu temu Naczelny Sąd Administracyjny nadał moc wiążącą wobec wszystkich sądów administracyjnych. Sąd nie zgodził się z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym omawiany § 5 rozporządzenia utracił moc obowiązującą. Zauważył, że ten był konsekwentnie stosowany – od jego wydania do chwili obecnej – w praktyce sądów powszechnych i organów administracyjnych, a także

dzenie ustawy z dnia 12 marca 1958 r., nic w tym zakresie nie zmieniło. Nawet po uchwaleniu tych postanowień § 5 rozporządzenia nadal obowiązywał, albowiem wciąż poza hipotezą tych aktów prawnych znajdowały się we władaniu Skarbu Państwa takie nieruchomości, które mogły być przedmiotem postępowania na podstawie analizowanego rozporządzenia⁸⁰. Ponadto ustawa z dnia 12 marca 1958 r. nie mogła konwalidować nieprawidłowych przejęć nieruchomości, które zostały już rozparcelowane i w chwili wejścia w życie tej ustawy nie znajdowa-



Uchwalenie aktów prawnych, które miały konwalidować nieprawidłowe przejęcie przez Skarb Państwa nieruchomości niewiele zmieniło.

uznawany za część porządku prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁷⁹. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił ponadto funkcję § 5 rozporządzenia, zgodnie z którą miano naprawiać skutki dokonanych w trakcie reformy rolnej nieprawidłowości. Uchwalenie aktów prawnych, które miały konwalidować nieprawidłowo przejęte przez Skarb Państwa nieruchomości, a w szczególności wprowa-

ły się we władaniu Skarbu Państwa. Z powyższych powodów możliwości zastosowania § 5 rozporządzenia nie wyczerpały się, ponieważ nadal można było wskazać nieruchomości, które nie podpadały pod działanie dekretu z dnia 6 września 1944 r. W końcu Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że niedopuszczalne byłoby przyjęcie, że § 5 analizowanego rozporządzenia nie obowiązuje od ponad 50 lat, jak chciał Trybunał Konstytucyjny. Oznaczałoby to, że obywatele, działając w uzasadnionym zaufaniu do organów stosujących prawo, na podstawie omawianego paragrafu rozporządzenia uzyskali takie decyzje, które mogłyby zostać z mocą wsteczną znieważone na skutek modyfikacji poglądów prawnych tych samych organów władzy publicznej, które we wspomnianym okresie stosowały powołany przepis

78 Uchwałą siedmiu sędziów NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na to, że wydane przez Trybunał Konstytucyjny postanowienie nie jest orzeczeniem, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji, a zatem nie ma mocy powszechnie obowiązującej. W konsekwencji Trybunał nie posiadał kompetencji do wiążącego stwierdzenia nieobowiązania § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Postanowienie TK nie stanowi zatem podstawy dla odmowy stosowania przez sądy i organy administracji § 5 powyższego rozporządzenia, a także nie stanowi ono samoistnej podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej w trybie określonym w tym przepisie. Oznacza to, że pogląd prawny TK nie wiąże sądów administracyjnych.

79 Zob. np.: postanowienie TK z dnia 19 marca 2002 r., Ts 165/01, OTK-B 2003/1/16; wyrok TK z dnia 3 lipca 2007 r., SK 1/06, OTK-A 2007/7/73.

80 Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił w szczególności uwagę na to, że przejmowanie na własność Skarbu Państwa nieruchomości zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 1958 r. odbywało się nie z mocy prawa, lecz na podstawie decyzji administracyjnej. Już z tego powodu nie było możliwe, aby w ten sposób przewidziana w ustawie konwalidacja objęła wszystkie nieruchomości przejęte nieprawidłowo na podstawie dekretu z dnia 6 września 1944 r.

rozporządzenia, uznając go za element obowiązującego systemu prawnego⁸¹. W konsekwencji § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. nadal przyznaje kompetencję do rozstrzygnięcia przez wojewodę o podpadaniu konkretnej nieruchomości pod przepisy dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r.⁸²

Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 maja 2011 r. Uznał, że zarówno § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., jak również art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. powinny nadal stanowić podstawę prawną do orzekania na drodze administracyjnej, czy dana nieruchomość odpowiada zakresowi pojęcia nieruchomości ziemskiej w rozumieniu tego dekretu⁸³.

81 Zob. także E. Zwołak, *Właściwość...*, dz. cyt., s. 82.

82 Wyrok SN z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSN 1992, nr 5, poz. 72; wyrok NSA z dnia 20 stycznia 1994 r., II SA 2444/92, ONSA 1995, z. 2, poz. 57; wyrok NSA z dnia 19 marca 1998 r., IV SA 1045/97, Lex nr 45950.

83 Uchwała SN z dnia 18 maja 2011 r. III CZP 21/11; stanowisko takie prezentowane było także we wcześniejszych wyrokach, np.: wyroku SN z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91; wyroku SN z dnia 3 grudnia 2004 r., IV CK 336/04, Lex nr 186911; wyroku SN z dnia 20 grudnia 2005 r., III CK 350/05, Lex nr 1109495; wyroku SN z dnia 7 czerwca 2006 r., III CSK 64/06, Lex nr 445275; wyroku SN z dnia 30 stycznia 2007 r., IV CSK 350/06, „Monitor Prawniczy” 2007, nr 6, s. 230; zob. także E. Zwołak, *Właściwość...*, dz. cyt., s. 83, przyp. 37. Podobne stanowisko zajęto w literaturze, wskazując na to, że w tysiącach spraw prowadzonych na podstawie § 5 omawianego rozporządzenia i zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej należałoby wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności takich decyzji, skoro – zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego – analizowane rozporządzenie utraciło moc obowiązującą. Problem polegałby na tym, że przesłanką wszczęcia tych postępowań nie mogłoby być przeciwieństwo stanowisko TK wyrażone w uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu postępowania. Podobnie w sprawach cywilnych, w których oddalono powództwo, gdyż właściwy był tryb administracyjny, zachodziłby brak podstawy do wznowienia postępowania, ponieważ nie mogłoby być nim postanowienie TK o umorzeniu postępowania (E. Kremer, *Wybrane...*, dz. cyt., s. 246–247). Dodatkowo zauważono, że orzekanie na podstawie § 5 rozporządzenia wykonawczego miało charakter deklaratoryjny, zatem decyzja mogła być wydana w każdym czasie (E. Zwołak, *Właściwość...*, dz.

Zasadniczo odrzucił również możliwość dopuszczenia drogi sądowej w takich sprawach, które nie zostały rozstrzygnięte wcześniej na drodze postępowania administracyjnego zakończonego chociażby decyzją deklaratoryjną, ale jednak mającą charakter prejudycjalny⁸⁴, chyba że organ administracyjny orzeczeniem ostatecznym odmówił wydania decyzji merytorycznej na podstawie § 5 rozporządzenia albo też postępowanie takie zostało wcześniej umorzone. Wtedy podstawą wszczęcia postępowania sądowego byłby art. 199¹ k.p.c., a uzasadnieniem jego dopuszczalności gwarantowane w Konstytucji prawo każdego podmiotu do sądu⁸⁵. W konsekwencji, jeśli długo nie wykazano, że sporna nierucho-

cyt., s. 85–87). W konsekwencji podkreślono, że w dalszym ciągu dekret z 6 września 1944 r., a także rozporządzenie z 1 marca 1945 r. stanowią element prawa powszechnie obowiązującego i obowiązują co najmniej tak długo, jak długo na ich podstawie są podejmowane indywidualne akty stosowania prawa (tamże; E. Kremer, *Wybrane...*, dz. cyt., s. 246; W. Ziętek, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego...*, dz. cyt., s. 138; tak również w najnowszym orzeczeniu Sąd Najwyższy, wyrok SN z dnia 3 marca 2015 r., I OSK 1592/13).

84 Zob. wyrok SN z 14 listopada 2014 r., I CSK 752/13, Lex nr 1648178; wyrok SN z 22 listopada 2012 r., II CSK 128/12. Pomimo wyraźnie prezentowanego stanowiska o prejudycjalności postępowania prowadzonego na podstawie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., w kilku orzeczeniach wyraźnie wskazano na to, że sądy są władne do samodzielnej oceny podpadania nieruchomości pod działanie przepisów o tzw. reformie rolnej, ponieważ decyzje wydawane na podstawie § 5 rozporządzenia nie mają charakteru konstytucyjnego, a jedynie stwierdzają skutki powstałe z mocy prawa. Por. wyrok SA w Lublinie z 15 października 2002 r., I ACA 432/02, „Palestra” 2004, nr 3–4, poz. 269; wyrok WSA z 19 czerwca 2006 r., IV SA/WA 67/06, Lex nr 219333.

85 Uchwała z dnia 18 maja 2011 r. III CZP 21/11; podobnie w wyroku SN z dnia 22 listopada 2012 r., II CSK 128/12; wyroku SN z dnia 14 listopada 2014 r., I CSK 752/13; za prejudycjalnością decyzji wydanych w trybie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. opowiedział się także SN w uchwale z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91; tak również w najnowszym wyroku SN z dnia 3 marca 2015 r., I OSK 1592/13 i wyroku SN z dnia 14 listopada 2014 r., I CSK 752/13; tak w wyroku SN z dnia 22 listopada 2012 r., II CSK 128/12.

mość nie podpadała pod działanie dekretu z dnia 6 września 1944 r., nie można zakwestionować, iż tak nie było, skoro nieruchomości spełniała parametry, o których mowa w dekreście⁸⁶. Natomiast w przypadku stwierdzenia braku przesłanek zastosowania

wszczęcia postępowania określonego w § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Według jednego stanowiska postępowanie to wszczyna się wyłącznie na wniosek strony zainteresowanej i zazwyczaj ma ono charakter sporny⁸⁸. W wyroku z dnia 14 li-



Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 maja 2011 r. uznał, że zarówno § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., jak również art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. powinny nadal stanowić podstawę prawną do orzekania na drodze administracyjnej, czy dana nieruchomość odpowiada zakresowi pojęcia nieruchomości ziemskiej w rozumieniu tego dekretu.

art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. organ administracyjny orzeka o wyłączeniu danej nieruchomości spod działania tego przepisu. Decyzja taka – stwierdzająca, że nie doszło do nabycia prawa własności *ex lege* – stanowi jednocześnie wyłączną podstawę uzyskania przez byłych właścicieli lub ich spadkobierców informacji, że Skarb Państwa nie nabył własności nieruchomości. Jest ona także niezbędna do skutecznego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, jest bowiem wiążąca dla sądu w sprawach o odszkodowanie⁸⁷.

Na tle powyższego zagadnienia ujawniła się dalsza różnica stanowisk, w szczególności w obrębie orzecznictwa Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotycząca oceny charakteru

stopada 2014 r. Sąd Najwyższy dodatkowo podkreślił, że w przeciwnym razie decyzja ferowana w wyniku wszczętego postępowania z urzędu jest wydana z naruszeniem prawa z przyczyn formalnych i w związku z tym nie jest rozstrzygnięciem administracyjnym, które prejudycjalnie przesądza o podleganiu nieruchomości pod działanie dekretu⁸⁹. Według drugiego stanowiska postępowanie to stanowi zwykły element procedury przejmowa-

86 Wyrok NSA z dnia 31 lipca 2012 r., I OSK 404/12, Lex nr 1418606.

87 Postanowienie SN z dnia 21 czerwca 2012 r., II CSK 552/11; wyrok SN z dnia 22 listopada 2012 r., II CSK 128/12.

88 Uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 5 czerwca 2006 r., I OSP 2/6; wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2006 r., I OSK 771/05, Lex nr 266469; wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2006 r., I OSK 992/05, Lex nr 267151; uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10; uchwała SN z dnia 17 lutego 2011 r., III CZP 121/10, OSNC 2011 nr 10, poz. 109; postanowienie SN z dnia 21 czerwca 2012 r., II CSK 552/11; wyrok SN z dnia 14 listopada 2014 r., I CSK 752/13.

89 Wyrok SN z dnia 14 listopada 2014 r., I CSK 752/13. Zob. także E. Zwolak, *Właściwość...*, dz. cyt., s. 73.

nia przez Skarb Państwa nieruchomości. Wydawane zaświadczenie – zgodnie z art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 24 sierpnia 1945 r., a potem dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu do ksiąg hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości

ziemskich lub ich spadkobierców, co w konsekwencji powodowało zawieszenie biegu terminów przedawnienia⁹¹. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 maja 2003 r. określał, że stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości trwał do chwili wejścia w ży-



Stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości w czasach rządów komunistycznych, porównywalny ze stanem siły wyższej, uniemożliwił dochodzenie roszczeń powstałych w związku z realizacją tzw. reformy rolnej przez byłych właścicieli.

przejętych na cele reformy rolnej – stanowiło tytuł do wpisania na rzecz Skarbu Państwa w księdze hipotecznej prawa własności nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 lit e) dekretu z dnia 6 września 1944 r.⁹⁰

4.3. Zawieszenie terminów przedawnienia ewentualnych roszczeń i terminów zasiedzenia własności spornych nieruchomości przez Skarb Państwa

Poczynając od lat dziewięćdziesiątych XX w. nastąpiła istotna zmiana orzecznictwa w zakresie oceny możliwości dochodzenia przez byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców praw do przejętych przez organy władzy na przełomie lat 1944–1945 nieruchomości ziemskich. Wskazano na zachodzący w okresie rządów władz komunistycznych stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości, porównywalny ze stanem siły wyższej (w dodatku o powszechnym zasięgu oddziaływania), który uniemożliwił dochodzenie roszczeń powstałych w związku z realizacją tzw. reformy rolnej przez byłych właścicieli

ustawy z 31 stycznia 1980 r.⁹² o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a do tego czasu m.in. miało miejsce zawieszenie biegu terminu przedawnienia roszczeń oraz terminów zasiedzenia przez Skarb Państwa spornych nieruchomości. W uchwale siedmiu sędziów z dnia 21 września 1993 r. Sąd Najwyższy uznał, że do okresu zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa nie wlicza się okresu władania nieruchomością przez organy państwowe albo państwowe osoby prawne, jeżeli objęcie rzeczy we władztwo nastąpiło w ramach wypełniania przez państwo zadań publicznych poza stosunkami cywilnoprawnymi⁹³. Natomiast w wyroku z dnia 4 grud-

90 Wyrok SN z dnia 25 września 1999 r., III RN 165/98, OSN 2000, nr 3, poz. 90.

91 Postanowienie SN z dnia 9 maja 2003 r., V CK 13/03, OSP nr 4/2004, poz. 53; uchwała siedmiu sędziów SN z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93, OSNCP 1994, nr 3, poz. 49; postanowienie SN z dnia 26 września 2003 r., IV CKN 333/01, Lex nr 146464. Wyrok SA w Warszawie z dnia 22 lipca 2009 r., I ACa 559/08, Lex nr 1120156; wyrok SN z dnia 4 grudnia 2007 r., IV CSK 280/2007, Lex nr 485877; postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08.

92 Postanowienie SN z dnia 9 maja 2003 r., V CK 13/03.

93 Uchwała siedmiu sędziów SN z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93; postanowienie SN z dnia 26 września 2003 r., IV CKN 333/01.

nia 2007 r. Sąd Najwyższy wskazał, iż zawieszenie biegu terminów przedawnienia roszczeń i zasiedzenia nieruchomości ziemskich trwały co najmniej do dnia 4 czerwca 1989 r.⁹⁴ Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 1 marca 2010 r.⁹⁵ – stwierdzając, że bariery dla dochodzenia prawa własności przez byłych właścicieli ziemskich na drodze sądowej zostały zniesione ustawą z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw – jeszcze bardziej przesunął termin, do którego trwał stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości. Najdalej termin ten został przesunięty przez Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22 lipca 2009 r., w którym oceniono, że stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości jako siły wyższej, przesądzający o niemożności dochodzenia praw byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców, istniał nie tylko do 1980 r., ale nawet do lat dziewięćdziesiątych XX w.⁹⁶ Spośród kilku istotnych czynników przesądzających o niemożności dochodzenia praw było – zdaniem sądu – wyłączenie na podstawie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. drogi sądowej we wszystkich sprawach dotyczących kwestionowania przejęcia jakiegokolwiek mienia, w tym rzeczy ruchomych, przejętych z powołaniem się na treść dekretu z dnia 6 września 1944 r. Za słusznością takiego stanowiska przemawia stosowana wyjątkowo szeroka interpretacja § 5 powyższego rozporządzenia, zapoczątkowana przez Sąd Najwyższy w wyroku z 1951 r., która znalazła także swoją kontynuację po 1989 r.⁹⁷

94 Wyrok SN z dnia 4 grudnia 2007 r., IV CSK 280/2007.

95 Postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08.

96 Wyrok SA w Warszawie z dnia 22 lipca 2009 r., I ACa 559/08.

97 Tamże. W pewnej dysharmonii z powyższą linią orzecznictwa pozostaje wyrok SN z dnia 22 listopada 2012 r., zgodnie z którym przedawnienie roszczeń odszkodowawczych za szkodę poniesioną wskutek bezprawnego zbycia przez Skarb Państwa nieruchomości wadliwie przejętej na podstawie art. 2 dekretu z dnia 6 września 1944 r., co prawda rozpoczyna bieg od chwili wydania decyzji na podstawie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., jednak w każdym przypadku roszczenie takie przedawnia się z upływem lat dziesięciu od chwili zbycia nieruchomości (wyrok SN z dnia 22 listopada 2012 r., II CSK 128/12, OSNC z 2013 r., nr 6, poz. 79).

4.4. Podsumowanie stanowiska orzecznictwa

Przedstawione powyżej orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego ostatnich 25 lat, dotyczące tzw. reformy rolnej, charakteryzuje się w pewnym zakresie spójnością i jednorodnością, w pozostałej części wykazuje natomiast mniej lub bardziej posuniętą rozbieżność. Spójne i w miarę jednorodne stanowisko orzecznictwa dotyczy kwestii jednorazowego skonsumowania się skutków prawnych dekretu z dnia 6 września 1944 r., polegającego na przejściu w dniu 13 września 1944 r. z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym objętych dekretem. Późniejsze zmiany dekretu nie mogły w żaden sposób wpłynąć na te skutki. Podobnie spójne stanowisko orzecznictwa dotyczy problemu objęcia nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym działaniem dekretu z dnia 6 września 1944 r. Późniejsze próby legislacyjne rozszerzenia tak określonego zakresu przedmiotowego dekretu nie wywołały żadnych skutków prawnych. Konsekwencją tego stanowiska jest wyrażony w niektórych orzeczeniach, chociaż nie zawsze w sposób wyraźny i jednoznaczny, pogląd, zgodnie z którym do nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym nie można zaliczyć zespołów pałacowych albo dworsko-parkowych⁹⁸. Jest on często prezen-

98 W literaturze prezentowane są, pozostające jednak w mniejszości, poglądy, zgodnie z którymi pojęcie nieruchomości ziemskich jako przedmiotu dekretu z dnia 6 września 1944 r. winno być rozumiane szerzej. S. Fruba, *Pojęcie...*, s. 8; patrz także A. Lichorowicz, *Pojęcie...*, s. 1086; Ł. Bielecki, *Nacjonalizacja nieruchomości ziemskich na obszarze południowo-wschodniego pogranicza Polski*, cz. I, „Rejent” 2007, nr 5, s. 9–35, cz. II, „Rejent” 2007, nr 6, s. 50–67. W uzasadnieniu tych poglądów podkreśla się cele manifestu PKWN, uzasadniające wprowadzenie dekretu, a polegające na przyspieszeniu odbudowy kraju i zaspokojeniu głodu ziemi. Wskazuje się na nowelizację dekretu z dnia 17 stycznia 1945 r., zgodnie z którą rozszerzono cele reformy rolnej, co powodowało konieczność szerszego rozumienia pojęcia nieruchomości ziemskiej. Zwrócono uwagę, że wolą ówczesnego ustawodawcy było przejęcie szerszego zakresu ziem, niż uzasadnionego ścisłym rozumieniem rolniczego charakteru ziemi. Dlatego pojęcia użyte przez prawodawcę w 1944 r. winny być wykładane z uwzględnieniem

towany w orzecznictwie jako wynik oceny braku związku funkcjonalnego istniejącego pomiędzy nie-

systemu prawnego wtedy obowiązującego. Powołano się także na pismo okólne Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 października 1948 r., a także przepisy wykonawcze i rozporządzenia z okresu międzywojennego definiujące nieruchomości ziemskie w sposób szerszy. W konsekwencji postulowano uznanie, że przedmiotem dekretu z dnia 6 września 1944 r. były nie tylko nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, ale też nieruchomości niemające charakteru rolniczego, w szczególności nieużytki rolne położone poza obrębem miast, jeżeli nieruchomości te wpisują się w tradycyjny obraz wsi, jak np. budynki gospodarcze i mieszkaniowe osób utrzymujących się z działalności rolniczej. W konsekwencji podniesiono, że sformułowanie obecnie po 70 latach od uchwalenia dekretu z dnia 6 września 1944 r. definicji pojęcia nieruchomości ziemskiej, która nie budziłaby żadnych wątpliwości, wydaje się niemożliwe. Inne obowiązywały standardy i inne cele stawiał sobie ustawodawca w tamtym czasie. Stosowanie obecnych standardów i kategorii interpretacyjnych dominujących we współczesnych państwach demokratycznych i praworządnych do wydanych wtedy przepisów może być niebezpieczne. Dodatkowo wskazano na utrwalone już przez dziesięciolecia stosunki prawne wywołane dekretem, które nie powinny być destabilizowane, a naprawianie krzywd historycznych jest zadaniem ustawodawcy. Ponadto próby odwracania skutków wprowadzenia „reformy rolnej” nie powinny prowadzić do wyrządzenia szkód nowych, przez nadmierne obciążanie budżetu państwa i współfinansujących go. W konsekwencji podkreślono, że jakiegokolwiek próby restytucji utraconego w ramach tzw. reformy rolnej mienia, w ramach tzw. repywatyzacji sądowej, gdzie zachodzi konieczność odwołania się do pojęcia nieruchomości ziemskiej, niezależnie od jej rezultatów obarczone będą poważnym błędem wobec braku jednolitości i pełnej wyrazistości rozumienia tego pojęcia zarówno w judykaturze, jak i w piśmiennictwie. Taki stan prawny przemawia za uregulowaniem powyższej kwestii w ustawie repywatyzacyjnej (S. Fruba, *Pojęcie...*, s. 30–31). Przeciw niektórym z powyższych argumentów, w szczególności nawiązujących do aktów wykonawczych okresu międzywojennego, wypowiedział się W. Ziętek, w szczególności odwołując się do wyroku NSA z dnia 8 czerwca 2001 roku (IV SA 2724/98), a także do uchwały TK z dnia 19 września 1990 r. (W. Ziętek, *W sprawie pojęcia nieruchomości ziemskiej*, „Rejent” 2008, nr 4, s. 142 i n.). Podobnie M. Kaliński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 sierpnia 2000 r. IV SA 2582/98*, tamże 2001, nr 12, s. 124 i n.

ruchomościami ziemskimi o charakterze rolniczym a zespołami pałacowymi albo dworsko-parkowymi. Można także zaobserwować niesporne stanowisko orzecznictwa w sprawie zawieszenia biegu terminów przedawnienia ewentualnych roszczeń związanych z przejętymi nieruchomościami ziemskimi, a także biegu terminów zasiedzenia własności ruchomości lub nieruchomości przejętych w ramach tzw. reformy rolnej w związku ze stanem zawieszenia wymiaru sprawiedliwości. Rozbieżność istnieje w zakresie jednoznacznego określenia punktu czasowego, do którego miało miejsce zawieszenie tych terminów. Z jednej strony wskazuje się chwilę wejścia w życie ustawy z 31 stycznia 1980 r. regulującej działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego, z drugiej strony lata dziewięćdziesiąte XX w., w trakcie których wyłączona była droga sądowa w sprawach o zwrot bezprawnie przejętych nieruchomości ziemskich.

Zasadnicza i największa różnica stanowisk w obrębie orzecznictwa pojawiła się w sprawie dotyczącej określenia właściwej drogi postępowania w sprawach o zwrot nieruchomości ziemskich. Według jednego stanowiska, prezentowanego przez Trybunał Konstytucyjny, właściwym trybem postępowania jest postępowanie cywilne przed sądami powszechnymi; według drugiego, prezentowanego przez Naczelną Sąd Administracyjny i Sąd Najwyższy – postępowanie administracyjnoprawne. Konsekwencją przyjęcia poprawności drugiego z powyższych stanowisk jest to, że zasadniczo zakończenie trwających postępowań cywilnych zależy od wcześniejszego rozstrzygnięcia postępowania administracyjnoprawnego, które ma charakter prejudycjalny. W obrębie poglądów wykluczających postępowanie cywilne w powyższych sprawach zarysowała się także zasadnicza różnica co do charakteru wszczęcia postępowania w sprawie oceny, czy dana nieruchomość podpada pod działanie dekretu z dnia 6 września 1944 r. Według jednego stanowiska postępowania te mogą być wszczynane z urzędu, według drugiego decyzje wydane w wyniku tak wszczętego postępowania są wadliwe, albowiem postępowania te można otwierać wyłącznie na wniosek strony. Omawiane orzecznictwo nie wypracowało także jednolitego poglądu co do zakresu przedmiotowego postępowania

nia prowadzonego na podstawie § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r., raz wskazując, iż obejmuje on rozstrzygnięcia oparte wyłącznie na ocenie wielkości arealu spornej nieruchomości, innym razem także na ocenie jej rolniczego charakteru.

ma. W pewnym stopniu potwierdzają to dane statystyczne przedstawione przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do postanowienia z dnia 1 marca 2010 r., zgodnie z którymi od 1990 r. do pierwszego półrocza 2009 r. do rozpatrzenia w trybie admini-



Od lat – pomimo, jak się wydaje, coraz bardziej jednoznacznej oceny aksjologicznej tzw. reformy rolnej – toczą się tysiące postępowań bez prawomocnego rozstrzygnięcia. Ten stan rzeczy jednoznacznie wskazuje na to, że praktyka orzecznicza ostatnich 25 lat *de facto* ukształtowała zjawisko, które nazwano ograniczeniem drogi sądowej dla byłych właścicieli ziemskich i ich spadkobierców w sprawach dotyczących odzyskania bezprawnie przejętych przez Skarb Państwa nieruchomości ziemskich.

Przedstawiona rozbieżność stanowiska orzecznictwa w podstawowych zagadnieniach dotyczących postępowań o zwrot bezprawnie przejętych nieruchomości ziemskich powoduje, że wyniki takich postępowań, dotyczących jednego z podstawowych praw, jakim jest prawo własności, były w ostatnich 25 latach i są nadal nieprzewidywalne. Przeprowadzona analiza orzecznictwa potwierdza długotrwałość tych procedur, które w większości nadal nie zostały prawomocnie zakończone. Brak jest wiarygodnych i konkretnych danych dotyczących liczby odzyskanych nieruchomości ziemskich, wcześniej bezprawnie przejętych przez Skarb Państwa. Może to oznaczać, że rozstrzygnięć takich zasadniczo nie

stracyjnoprawnym wpłynęło 17 081 spraw związanych z rewindykacją nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa, a w sierpniu 2009 r. 2345 takich spraw oczekiwało na rozstrzygnięcie, z czego połowa na podstawie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Tymczasem we wrześniu 2009 r. w całym kraju toczyło się 31 postępowań windykacyjnych, 37 postępowań o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym oraz 4 sprawy o ustalenie stosunku prawnego lub prawa⁹⁹. Od lat zatem – pomimo, jak się wydaje,

⁹⁹ Postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08, OTK z 2010 r., nr 3, poz. 27.

coraz bardziej jednoznacznej oceny aksjologicznej tzw. reformy rolnej – toczą się tysiące postępowań bez prawomocnego rozstrzygnięcia. Ten stan rzeczy jednoznacznie wskazuje na to, że praktyka orzecznicza ostatnich 25 lat *de facto* ukształtowała zjawisko, które nazwano ograniczeniem drogi sądowej dla byłych właścicieli ziemskich i ich spadkobierców w sprawach dotyczących odzyskania bezprawnie przejętych przez Skarb Państwa nieruchomości ziemskich¹⁰⁰. Stan ten jest nie do pogodzenia z gwarantowaną przez obowiązującą Konstytucję ochroną prawa własności¹⁰¹. Każdy powinien bowiem dysponować środkami umożliwiającymi żądanie od organów państwa jednoznacznego ustalenia, czy prawo to mu przysługuje, oraz działania na rzecz jego ochrony¹⁰².

Istotnym elementem zjawiska ograniczonej drogi sądowej jest brak precyzyjnego określenia chwili, w której ustał uznany w orzecznictwie za zaistniały stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości. Stan ten powoduje zawieszenie biegu terminów zasiedzenia własności bezprawnie przejętych nieruchomości ziemskich, ale też ruchomości w ramach realizacji tzw. reformy rolnej i przedawnienia roszczeń z tym związanych. Rozbieżność zaprezentowanych w orzecznictwie poglądów w tym zakresie wynosi co najmniej dwadzieścia lat. Bez sformułowania jednoznacznego i jednolitego stanowiska Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale też Trybunału Konstytucyjnego, określającego moment, do którego trwał zawieszenie wymiaru sprawied-

liwości w omawianych sprawach, nie będzie możliwa eliminacja zjawiska ograniczonej drogi sądowej.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bielecki Ł., *Nacjonalizacja nieruchomości ziemskich na obszarze południowo-wschodniego pogranicza Polski*, cz. 1, „Rejent” 2007, nr 5; cz. 2, „Rejent” 2007, nr 6.
- Braun G., *Wypędzeni, wymordowani, wyszydzeni*, „Polonia Christiana” 2014, nr 40.
- Erećński T. (red.), Gudowski J., Jędrzejewska M., *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, t. 1, *Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 1997.
- Forystek J., *Glosa krytyczna do postanowienia TK z 1.03.2010 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 4.
- Forystek J., *Nieakt (actum non existens) w demokratycznym państwie prawa*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2001, nr 2.
- Fruba S., *Pojęcie nieruchomości ziemskiej na gruncie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 2.
- Hetko A., *Krzywdy i niespełnione obietnice*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2007, nr 12.
- Iwulski J., *Związanie sądu powszechnego decyzją administracyjną na przykładzie decyzji dotyczącej stwierdzenia choroby zawodowej*, „Monitor Prawniczy” 1995, nr 3.
- Janeczko E., *Reforma rolna na tle orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego (zagadnienia wybrane)*, „Rejent” 2015, nr 1.
- Jakubecki A. (w.); Dolecki H. (red.), Wiśniewski T., *Kodeks postępowania cywilnego – Komentarz*, Warszawa 2013, t. 1.
- Jarosz-Żukowska S., *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych* (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Jasiewicz K., *Sól polskiej ziemi*, „W Sieci Historii” 2014, nr 11.
- Jasiewicz K., *Lista strat ziemiaństwa polskiego 1939–1956*, Warszawa 1995.
- Janeczko E., *Reforma rolna na tle orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego*, „Rejent” 2005, nr 1.
- Kaczkowski Ł., *Nienaruszalność mieszkania* (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności*

100 O „ukształtowanym ograniczeniu drogi sądowej” wspomina A. Machnikowska, *Orzecznictwo...*, dz. cyt., s. 195. Zob. także S. Fruba, który zasadnicze przeszkody w uregulowaniu kwestii własności byłych właścicieli ziemskich widzi w braku definicji podstawowych pojęć, którymi posługiwały się akty ekspropriacyjne, jak w szczególności „nieruchomość ziemska”, albo „nieruchomość ziemska o charakterze rolniczym” (S. Fruba, *Pojęcie...*, dz. cyt., s. 29–30. Również krytycznie co do praktyki sądów w niniejszych sprawach, aczkolwiek z innych pozycji niż powyżsi autorzy, E. Łętowska, *Własność...*, dz. cyt.).

101 Odnośnie do tego patrz S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja...*, dz. cyt., s. 536–538.

102 B. Banaszak, *Konstytucja...*, dz. cyt., s. 388.

- i praw wolności w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Kaliński M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 sierpnia 2000 r. IV SA 2582/98*, „Rejent” 2001, nr 12.
- Kociubiński P.T., *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Warszawa 2013.
- Kremer E., *Problematyka reformy rolnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* (w:) *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, Warszawa 2012.
- Kremer E., *Wybrane zagadnienia z zakresu prawa rolnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, z. 5–6.
- Lichorowicz A., *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego* (w:) *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005.
- Łętowska E., Bednarek M., *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.
- Łętowska E., *Własność nie jest święta*, rozmowa z cyklu *Reprywatyzacja: Kto korzysta, kto traci*, „Gazeta Wyborcza” z 14 lutego 2015 r.
- Machnikowska A., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów w sprawach o charakterze reprywatyzacyjnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 28.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 15, Toruń 2014.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002.
- Oleszko A., *Problematyka własnościowa w świetle reformy oraz uporządkowania spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem*, „Rejent” 1996, nr 11.
- Osajda K., *Nacjonalizacja i reprywatyzacja*, Warszawa 2009.
- Ostojska J., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 18 maja 2011 r.*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 7–8.
- Piątowski J.S. (w:) J. Ignatowicz (red.), *System prawa cywilnego*, t. 2, *Własność i inne prawa rzeczowe*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Radwański Z., Zieliński M. (w:) M. Safjan (red.) *Prawo cywilne – część ogólna*, „System Prawa Prywatnego”, t. 1, Warszawa 2007.
- Rodziewicz J., *Prejudycjalność w postępowaniu cywilnym*, Gdańsk 2000.
- Rydel M., *Dwór – polska tożsamość*, Poznań 2012.
- Sarnecki P., *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014.
- Sowa L., *Wielka historia Polski*, t. 10, *Od Drugiej do Trzeciej Rzeczypospolitej (1945–2001)*, Kraków 2001.
- Szczepiński W., *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 15 października 2002 r.*, „Palestra” 2004, z. 3–4.
- Wiśniewski T., *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013.
- Zaradkiewicz K., *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja podstawowego prawa własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013.
- Ziętek W., *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 27 marca 2008 r.*, „Palestra” 2009, nr 1–2.
- Ziętek W., *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 2010 r.*, „Palestra” 2011, nr 9–10.
- Ziętek W., *W sprawie pojęcia nieruchomości ziemskiej*, „Rejent” 2008, nr 4.
- Zwolak E., *Właściwość organu w sprawie prawidłowości nabycia nieruchomości przez państwo na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN o reformie rolnej z 1944 r. w świetle judykatury*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4.
- Żółtowski M., *Tarcza Rolanda*, Kraków 1989.