

Adwokaci & Doradcy s.c.

00-052 Warszawa ul. Świętokrzyska 18

pełnomocnik uczestnika

Polskiego Towarzystwa

Ziemiańskiego

w sprawie **I OPS 3/10**

**Do
Naczelnego Sądu Administracyjnego
w Warszawie
Izba Ogólnoadministracyjna
Wydział I**

ze skargi kasacyjnej: **L. R.**

od wyroku: **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.**

w sprawie: **IV SA/Wa 2352/05** z dnia 5.06.2006r., oddalającego skargę na decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2005r. nr **GZrn-057-625-479/05**, uchylającą decyzję Wojewody Wielkopolskiego z dn. 15.07.2005r. nr **GN.V-2.7718-159/01**

z udziałem: **Prokuratora Prokuratury Generalnej**

Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Rzecznika Praw Obywatelskich

Polskiego Towarzystwa Ziemiańskiego

Przystępując do niniejszego postępowania podtrzymuję stanowisko zajęte przez Polskie Towarzystwo Ziemiańskie i podnoszę, co następuje:

Stanowisko w sprawie

Niniejsze stanowisko dotyczy problemów prawnych (i prawniczych) związanych z zadaniem przez Naczelnego Sąd Administracyjny w sprawie I OSK 176/10 pytaniem prawnym, w związku z czym pominięte zostały wszelkie interpretacje związane z okolicznościami faktycznymi w tej sprawie. Z tego też względu konstrukcja niniejszego pisma ma odzwierciedlać stanowisko co do samego prawa i odbiega od typowej konstrukcji pisma procesowego.

A. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

I. Podstawowe założenia metodologiczne.

Przedstawiony w dalszej części nin. stanowiska wywód został oparty na następujących założeniach, które mają dla tego wyvodu walor aksjomatu:

- {1} Prawo nie działa wstecz, chyba że wyraźnie to zostało w danym przepisie prawa stwierdzone.
- {2} Przepis szczególny nie może być interpretowany ani stosowany w sposób rozszerzający.
- {3} Jeżeli ustawa przewiduje wystąpienie jednorazowego skutku z mocy samego prawa z chwilą jej ogłoszenia, to skutek taki może oddziaływać tylko na taki stan faktyczny (i ew. prawny) jaki istniał w dniu ogłoszenia ustawy.

- {4} Jeżeli ustawa przewiduje wystąpienie jednorazowego skutku z mocy samego prawa z chwilą jej ogłoszenia, to skutek taki następuje zgodnie z takim brzmieniem ustawy, jaki ma ona w dniu jej ogłoszenia.
- {5} Wystąpienie jednorazowego skutku z mocy samego prawa nie jest efektem procesu wykładni (interpretacji) lecz powinno być zawarte wprost w treści aktu prawnego.
- {6} Racjonalny prawodawca zna system obowiązującego prawa. W związku z tym, jeżeli istnieją przepisy, które mogą mieć wpływ na wprowadzaną nową regulację i nie zostają one uchylone lub wyłączone od stosowania w danym przypadku, to znaczy, że prawodawca uwzględnia ich zastosowanie. Inaczej rzecz ujmując, prawodawca nie wyłącza stosowania przy danej regulacji innych, już obowiązujących, przepisów prawa poprzez „przemilczenie” ich istnienia w stanowionym akcie prawnym.
- {7} Racjonalny prawodawca dąży do jednoznaczności używanych przez siebie pojęć, a nadając im inne znaczenie zaznacza to w stosownym przepisie (definicja ustawowa). W szczególności w ramach jednego aktu prawnego dane pojęcie powinno oznaczać to samo, natomiast interpretacja polegająca na tym, że w ramach jednego i tego samego przepisu prawa danemu pojęciu będzie nadawało się różne znaczenie jest niedopuszczalna.
- {8} Dokonując wykładni przepisów dawnych, należy uwzględniać język prawny z okresu ich uchwalenia. Znaczenie danego pojęcia może być ustalane na podstawie innych przepisów uchwalanych przez tego samego prawodawcę w tym samym czasie lub z przepisów uchwalonych wcześniej.
- {9} Dokonując wykładni przepisów dawnych, należy uwzględniać okoliczności faktyczne i prawne z okresu ich uchwalenia.
- {10} Normodawca okresu powojennego znał porządek prawny II Rzeczypospolitej. Stanowione przez niego przepisy nie były wprowadzaniem innego porządku prawnego, nie były też przepisami stanowionymi obok systemu prawnego II Rzeczypospolitej lub na przekór temu porządkowi. Było to świadome działanie nowego normodawcy, który kształtował zastany porządek prawny zgodnie z przyjętymi przez siebie zasadami ustrojowymi.

II. *Pytanie prawne.*

Przedstawione do rozpoznania pytanie prawne zostało sformułowane w sposób następujący:

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

Sposób sformułowania tego pytania, tj. czy w obecnym stanie prawnym przedmiotowy przepis może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w dekrete z 6.09.1944r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (zwanym dalej dekretem o reformie rolnej lub

dekretom) wskazuje, że Sądowi nie chodzi o to, czy zgodnie z obecnym stanem prawnym istnieje organ administracyjny uprawniony do orzekania w tej kwestii, ale o to, czy w ogóle jest możliwe jej rozstrzygnięcie w postępowaniu administracyjnym. Oznacza to, że pytanie Sądu nie dotyczy formalnoprawnych (właściwość rzeczowa i miejscowa organu) podstaw decyzji, ale materialnoprawnej podstawy, czyli przedmiotu rozstrzygnięcia.

Zdaniem uczestnika, tak sformułowane pytanie prawne nie odpowiada istocie regulacji, do której się odnosi. Paragraf 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 10, poz.51 ze zm.), zwanego dalej rozporządzeniem wykonawczym lub rozporządzeniem, nie dotyczy podstawy materialnoprawnej decyzji, ale wyłącznie podstawy formalnoprawnej. Zgodnie bowiem z brzmieniem tego przepisu:

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.

Brzmienie tego przepisu jest jednoznaczne. Normodawca w tym przepisie z góry założył, iż tego rodzaju rozstrzygnięcie powinno zapaść, a tu jedynie wskazuje jaki organ jest właściwy do jego wydania w I instancji. Z tego względu przyjęcie przez skład pytający założenia, iż § 5 (ust.1) rozporządzenia wykonawczego stanowi podstawę materialnoprawną do orzekania o tym, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. (1) pkt e) dekretu o reformie rolnej jest nietrafne. Nietrafność ta dotyczy nie tylko kwestii materialnoprawnych, ale również wynika z przepisów regulujących tryb przeprowadzania reformy rolnej i z okoliczności faktycznych. Ponadto, godzi się przypomnieć, że już w uchwale I OPS 2/06 Naczelny Sąd Administracyjny jasno wskazał, że podstawą materialnoprawną tych decyzji nie jest § 5 rozporządzenia wykonawczego, ale art. 2 ust.1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.

B. WPROWADZANIE REFORMY ROLNEJ 1944R.

III. Tryb przeprowadzania reformy rolnej

a) Okres od 13 września 1944r. do 19 stycznia 1945r.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem dekretu, reforma rolna była podzielona na następujące etapy zamknięte w sprecyzowanych co do dat ramach czasowych:

- **do dnia 25 września 1944r.** Kierownik Resortu Rolnictwa i Reform Rolnych miał objąć zarząd państwowy nad nieruchomościami ziemskimi określonymi w art. 2 dekretu;
- **do dnia 10 października 1944r.** powiatowe urzędy ziemskie miały opracować dokładny spis nieruchomości objętych w zarząd państwowy i sporządzić wraz z przedstawicielami delegatów powiatowych komisji ziemskich ich oszacowanie;
- **do dnia 10 października 1944r.** Kierownik Resortu Rolnictwa i Reform Rolnych miał – po wysłuchaniu opinii wojewódzkich rad narodowych miał wydać rozporządzenie z imiennym wykazem majątków nie podlegających podziałowi;
- **do dnia 20 października 1944r.** miano dokonać dokładnych spisów beneficjentów reformy rolnej;
- **do dnia 25 października 1944r.** miano ustalić plan podziału każdego z obiektów i spis nabywców;

- **do dnia 20 listopada 1944r.** miano rozpatrzyć wszystkie odwołania od planów podziałów i ostatecznie je zatwierdzić;
- **do dnia 20 grudnia 1944r.** miano wydać ostateczne orzeczenia w sprawie parcelowanych obiektów oraz miano wprowadzić nabywców; orzeczenia te miały stanowić tytuł własności nowych nabywców.

W tym czasie front zatrzymał się na linii Wisły. Przeprowadzana reforma dotyczyła zatem ok. ¼ obecnego terytorium kraju, gdyż z oczywistych względów nie mogła być przeprowadzana poza linią frontu, jak również była bezprzedmiotowa na terenach, które podlegały włączeniu do ZSRR. W tej sytuacji, w tym okresie, wdrażanie reformy rolnej miało charakter jednorazowego działania Państwa, rozłożonego w czasie do dnia 20 grudnia 1944r.

b) Okres po 19 stycznia 1945r.

Na samym początku 1944r. ruszyła ofensywa styczniowa. Jednocześnie normodawca dokonał nowelizacji dekretu o reformie rolnej. Zgodnie z tą nowelizacją w stosunku do poszczególnych nieruchomości działania podejmowane w ramach przeprowadzania reformy rolnej sprowadzały się do następujących etapów:

Etap I: Objęcie zarządem nieruchomości ziemskich, wymienionych w art. 2 dekretu wraz z budynkami i całym inwentarzem żywym i martwym oraz znajdującymi się na tych nieruchomościach przedsiębiorstwami przemysłu rolnego oraz sporządzenie ich spisu. Jednocześnie powoływano pełnomocników do spraw reformy rolnej, ciała społeczne oraz komisje podziału ziemi.

Etap II: Sporządzenie planu podziału i spisu osób uprawnionych.

Etap III: Dokonanie faktycznego podziału i odpłatne zbycie nieruchomości beneficjentom.

Jednocześnie, oprócz ogólnego powierzenia wykonania dekretu Ministrowi (Kierownikowi) resortu rolnictwa i reform rolnych, w wyniku nowelizacji zostały wprowadzone następujące delegacje do wydawania przepisów wykonawczych określających:

- sposób powołania pełnomocników powiatowych i gminnych, gminnych komisji reformy rolnej i komisji podziału ziemi oraz zakres ich działania (art. 8 ust.3);
- czynności formalno-prawne, jakich należy dopełnić w związku z dokonanym podziałem ziemi (art. 10 ust.4).

W rozporządzeniu wykonawczym zostały doprecyzowane czynności podejmowane w ramach poszczególnych etapów. Pierwszego etapu dotyczyły postanowienia §§ 8 – 17, drugiego §§ 18 – 30 oraz §§ 42 – 45, natomiast §§ 31 – 41 odnosiły się do trzeciego etapu.

Jak więc z powyższego wynika, na skutek tej nowelizacji przeprowadzanie reformy rolnej utraciło poprzedni, ograniczony w czasie, charakter i stało się elementem permanentnego działania Państwa, nie ograniczonego w czasie.

c) Wniosek

Dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej w swoim pierwotnym brzmieniu, a dekret w brzmieniu nadanym nowelizacją z 17 stycznia 1945r., to dwie różne regulacje prawne, w różny sposób usytuowane w całym systemie prawnym Państwa.

IV. Usytuowanie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej w systemie prawnym.

a) *Okres od 13 września 1944r. do 19 stycznia 1945r.*

Dekret o reformie rolnej nie był aktem prawnym w jakikolwiek sposób odseparowanym od istniejącego porządku prawnego. Wręcz przeciwnie. Był to jeden z nowych elementów tego porządku, kształtujący go zgodnie z założeniami ustrojowymi nowego normodawcy.

Z tego względu koniecznym jest zwrócenie uwagi, że w pierwotnej wersji dekretu, w art. 19 ust.1 zostało postanowione, że:

Wywłaszczeni właściciele lub współwłaściciele nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 część 1-sza lit. e mogą otrzymać samodzielne gospodarstwa rolne poza obrębem **wywłaszczonego** majątku w ramach niniejszego dekretu, względnie jeśli z tego prawa nie skorzystają, będzie wypłacone im zaopatrzenie miesięczne w wysokości uposażenia urzędnika państwowego VI grupy.

Oznacza to, że normodawca owego okresu traktował dekret jako szczególny akt prawny stanowiący **podstawę do dokonania wywłaszczenia**. Akt ten co prawda nie przewidywał odszkodowania (wypłacenie równowartości przejętej na własność nieruchomości), ale wprowadzał rekompensatę lub zminimalizowane zadośćuczynienie z powodu dokonanego wywłaszczenia.

Zwrócić przy tym należy uwagę, że ówczesny normodawca odwoływał się do Konstytucji marcowej, która w art. 99 ust. 1 zd. 1 stanowiła, że:

Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność, czy to osobistą poszczególnych obywateli, czy to zbiorową związków obywateli, instytucji, ciał samorządowych i wreszcie samego Państwa, jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, oraz poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, a dopuszcza tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych, zniesienie lub ograniczenie własności, czy to osobistej, czy to zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem.

Z tego względu został przewidziany ekwiwalent za przejęcie własności i tryb wywłaszczeniowy. Nawiasem mówiąc, przepis ten obowiązywał również w czasie wprowadzenia do obrotu prawnego Konstytucji kwietniowej.

Z kolei art. 21 ust.2 dekretu (w brzmieniu pierwotnym) stanowił, że:

Z chwilą ogłoszenia niniejszego dekretu traci moc obowiązującą ustawa z dnia 28 grudnia 1925 r. "o wykonaniu reformy rolnej" (Dz. U. R. P. Nr 1, poz. 1 z 1926 r.) wraz z późniejszymi zmianami,

nie uchylając, ani nie eliminując z zastosowania innych aktów (przepisów), mogących mieć w tej sytuacji zastosowanie. Takim aktem było niewątpliwie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym (Dz.U. Nr 86 poz. 776 z późn.zm.), które zostało uchylone dopiero z dniem 31 stycznia 1952r. na mocy art. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1951 r. zmieniającej dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. Nr 4 poz. 25).

Zgodnie z art. 61 § 3 ww. rozporządzenia Prezydenta RP:

Rozporządzenie niniejsze nie narusza jednak przepisów, odrębnie normujących postępowanie wywłaszczeniowe na cele reformy rolnej, jak również odpowiednich przepisów ustawy wodnej (Dz. U. R. P. z 1928 r. Nr. 62, poz. 574) i ustawy z dnia 28 stycznia 1932 r. w sprawie pomiarów Państwa (Dz. U. R. P. Nr. 19, poz. 125).

Takie sformułowanie przepisu oznacza, że wolą prawodawcy było poddanie regulacjom prawa wywłaszczeniowego – a zatem poddanie trybowi administracyjnoprawnemu – wszelkich kwestii związanych z odjęciem własności na cele reformy rolnej, o ile same przepisy o tej reformie nie regulują ich inaczej. Przepisy tego rozporządzenia nie zostały też wyłączone od stosowania (ani uchylone) na mocy dekretu o reformie rolnej.

W okresie od 13 września 1944r. do 29 marca 1945r., czyli do wydania rozporządzenia wykonawczego, nie było przepisów szczegółowych regulujących wszczęcie postępowania i tryb działania przy przechodzeniu własności na Skarb Państwa. Nie zostało też uregulowane w jaki sposób ma być ujawniony w księgach wieczystych tytuł własności Skarbu Państwa, aby mogło dojść do przeniesienia własności na rzecz nowonabywców i ujawniania ich w księgach wieczystych. W dekrete tym nie zostało też stwierdzone, że własność przechodzi z mocy samego prawa, a jedynie że ma ona przejść bezzwłocznie.

W tym stanie rzeczy, zgodnie z przywołanym wyżej art. 61 § 3 prawa o postępowaniu wywłaszczeniowym, odpowiednie zastosowanie będą miały:

Art. 4: *Jeżeli prawo niniejsze nie stanowi inaczej, przy postępowaniu wywłaszczeniowym stosuje się przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. R. P. Nr. 36, poz. 341).*

Art. 12: § 1. *Wojewoda oddali wnioski o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, jeżeli niema podstaw prawnych do wywłaszczenia; w przeciwnym razie wszczynają postępowanie wywłaszczeniowe.*

§ 2. *Równocześnie z wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego wojewoda prześle władzy hipotecznej pisemny wniosek o wpisanie ostrzeżenia (adnotacji) o postępowaniu wywłaszczeniowym we właściwej księdze hipotecznej.*

§ 3. *Zmiany w stanie hipotecznym, zasłałe po wniesieniu ostrzeżenia (adnotacji), nie mają wpływu na dalsze postępowanie wywłaszczeniowe.*

Art. 22: § 1. *Po przeprowadzeniu rozprawy wojewoda wydaje orzeczenie o wywłaszczeniu albo odmawia jego wydania, o ile zachodzą ku temu powody prawne lub faktyczne.*

§ 2. *Orzeczenie powinno w szczególności zawierać:*

- 1) *ustalenie przedmiotu i rozmiaru wywłaszczenia;*
- 2) *cel wywłaszczenia z określeniem rodzaju projektowanych robót;*
- 3) *uzasadnienie przyjęcia lub odrzucenia wniosków i sprzeciwów.*

Art. 42: § 1. *Na podstawie ostatecznego orzeczenia o wykonaniu wywłaszczenia tytuł własności przedmiotu wywłaszczonego zostanie przepisany na rzecz wywłaszczającego w księdze hipotecznej, jeżeli nieruchomość miała uregulowaną hipotekę.*

§ 2. *Z ujawnieniem tego orzeczenia w księdze hipotecznej podlegają wykreśleniu wszystkie prawa rzeczowe na wywłaszczonej nieruchomości z wyjątkiem tych, na których pozostawienie wyrazili zgodę wywłaszczający i osoby, którym te prawa służą.*

§ 3. *Wywłaszczający nie wstępuje w umowy, zawarte przez wywłaszczonego co do wywłaszczonej nieruchomości, chyba że na wstąpienie w te umowy wyraził zgodę.*

Wskazując na odpowiednie stosowanie dekretu należy jednocześnie uwzględnić, że Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego jeszcze w dniu 15 sierpnia 1944r., czyli przed uchwaleniem dekretu o reformie rolnej, uchwalił dekret o organizacji wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich (Dz.U. Nr 2 poz. 4). W dekrete tym zostało przede wszystkim postanowione, że:

Art. 1: *Resort Rolnictwa i Reform Rolnych wykonuje swoje zadania, dotyczące opieki państwowej nad rolnictwem i przeprowadzenia reformy rolnej, przez wojewódzkie i powiatowe urzędy ziemskie, hierarchicznie związane z centralą resortu.*

Art. 2: *Wojewódzkie urzędy ziemskie zasadniczo działają jako instancja nadzorcza i wytyczająca kierunek działalności powiatowych urzędów ziemskich. Kierownik Resortu Rolnictwa i Reform Rolnych określi drogą rozporządzenia, jakie sprawy zostaną zastrzeżone do bezpośredniego zakresu działania wojewódzkich urzędów ziemskich.*

co, oprócz przepisów samego dekretu o reformie rolnej, wpływa kształtująco na sposób stosowania przepisów o prawie wywłaszczeniowym.

b) Wniosek:

Zgodnie ze stanem prawnym z dnia wejścia w życie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, organem I instancji administracji państwowej, wszczynającym postępowanie w celu przeprowadzenia reformy rolnej w odniesieniu do danej nieruchomości ziemskiej był Powiatowy Urząd Ziemski. To on, podobnie jak na gruncie zwykłego postępowania wywłaszczeniowego czynił to wojewoda, określał, czy są prawne podstawy do wywłaszczenia, którego należało dokonać z urzędu, a nie na wniosek.

Podstawową kwestią, którą należało zbadać przy wszczęciu postępowania było przede wszystkim to, czy dana nieruchomość ziemska podpada pod przepisy art. 2 dekretu o reformie rolnej, czyli czy można w stosunku do niej podjąć czynności związane z wdrażaniem reformy rolnej. Co do zasady należało to do kompetencji Powiatowych Urzędów Ziemskich, zgodnie z art. 1 w zw. z art. 2 zd.1 dekretu o organizacji wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich. Jednakże z załączonych do przystąpienia PTZ dowodów 1 a-c wynika, że początkowo istniał chaos kompetencyjny, w związku z czym resort rolnictwa i reform rolnych skorzystał z uprawnień zawartego w art. 2 zd. 2 tego dekretu i – stosownie do postanowień art. 44 ust. 3 Konstytucji marcowej 1921r., art. 27 ust. 1 Konstytucji kwietniowej z 1935r. – powierzył sprawy dotyczące podpadania nieruchomości ziemskich pod przepisy art. 2 ust.1 lit. e dekretu do kompetencji Wojewódzkich Urzędów Ziemskich jako organów I instancji. W pozostałym zakresie, tj. czy do danej nieruchomości będą miały zastosowanie lit. a-d art. 2 ust.1 właściwe były nadal Powiatowe Urzędy Ziemskie na podstawie art. 1 dekretu o organizacji wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich.

Tak więc – co umknęło uwadze Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który w sprawie IV SA/Wa 973/08 zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym (P 107/08) – **podstawą prawną przekazania Wojewódzkim Urzędowi Ziemskiemu kompetencji do orzekania w I instancji czy dana nieruchomość podpada pod art. 2 ust.1 lit. e dekretu o reformie rolnej, nie był art. 20 tego dekretu (w brzmieniu z dnia 19 stycznia 1945r.) lecz art. 2 zd.2 dekretu o organizacji wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich.** A stało się to jeszcze w dniu 27 listopada 1944r. Paragraf 5 ust.1 rozporządzenia wykonawczego jedynie potwierdza istnienie tej kompetencji, już wcześniej udzielonej. Na marginesie można też zauważyć, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w ogóle nie odnotował istnienia dekretu o organizacji wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich. To czyni otwartym pytanie, czy przed wystąpieniem z pytaniem prawnym Sąd wyczerpał możliwość rozstrzygnięcia tej kwestii we własnym zakresie, jak również i to, czy zostało ono właściwie zadane. Trybunał Konstytucyjny co prawda w uzasadnieniu postanowienia już zauważa istnienie tego dekretu, jed-

nakże w żadnym stopniu nie odniósł się do istnienia upoważnienia ustawowego z art. 2 zd.2 tego dekretu i do przyznanej jeszcze w 1944r. Wojewódzkim Urzędem Ziemskim kompetencji.

Zagadnienia wieczystoksięgowe...

W tym okresie na Powiatowym Urzędzie Ziemskim spoczywały też wszelkie obowiązki związane z postępowaniem wieczystoksięgowym. To Powiatowy Urząd Ziemski musiał zadbać, żeby w księgach wieczystych najpierw znalazło się odpowiednie ostrzeżenie oraz żeby później powstał stosowny dokument, który byłby podstawą wpisu własności Skarbu Państwa. Takim dokumentem było ostateczne orzeczenie o wykonaniu wywłaszczenia. Dopiero potem, po ujawnieniu siebie w księdze wieczystej jako właściciela, powstawały formalno-prawne przesłanki, do zbycia tych części nieruchomości, które podlegały nadaniom i przepisania tytułu na nowonabywców. Co do części niepodzielonej właścicielem nadal pozostawał Skarb Państwa.

W przedmiotowym okresie jedynie przepisy prawa o postępowaniu wywłaszczeniowym pozwalały na stworzenie dokumentu (orzeczenia), który mógłby być podstawą wpisu Skarbu Państwa do księgi wieczystej. Oznacza to również, że już w tym okresie koniecznym było wydawanie decyzji dotyczącej przejścia własności danej nieruchomości ziemskiej na rzecz Skarbu Państwa.

Sytuacja uległa natomiast istotnym zmianom po dniu 29 marca 1945r., czyli po wejściu w życie rozporządzenia wykonawczego.

c) Okres po 19 stycznia 1945r. i po 29 marca 1945r.

Dokonana 17 stycznia 1945r. nowelizacja dekretu wprowadziła istotne zmiany co do zakresu przedmiotowego reformy rolnej. Przez wykreślenie słów „o charakterze rolniczym” przepisy dekretu mogły od dnia 19 stycznia 1945r. mieć zastosowanie także do tych nieruchomości ziemskich, które nie miały charakteru rolniczego. Poszerzeniu uległy też cele, na które przejmowana była własność nieruchomości ziemskich oraz krąg osób wymienionych w art. 2 ust.1 lit. c dekretu. Zawężono natomiast krąg osób objętych art. 2 ust. 1 lit. b oraz przesłanki wyłączeniowe z art. 2 ust.1 lit e przyjmując, że nie podział praw majątkowych, ale podział prawny i faktyczny samej nieruchomości może być podstawą wyłączenia z nieruchomości „parcelowanej”. Ograniczono też udział czynnika społecznego.

Jednakże w zakresie samego sposobu działania w związku z przejmowaniem własności nic się jeszcze nie zmieniło. Regulacja z dawnego art. 19 została przeniesiona do art. 17. Dopiero wejście w życie rozporządzenia wykonawczego (29 marca 1945r.) wprowadziło tu znaczne zmiany.

Rozporządzenie wykonawcze w pierwszym rzędzie uporządkowało czynności związane z przejmowaniem nieruchomości ziemskich.

W art. 6 dekretu mówi się niezwłocznym objęciu zarządu państwowego nad nieruchomościami ziemskimi, wymienionymi w art. 2 dekretu. Po tym objęciu zarządu następować miał spis inwentarza przy współudziale komitetów folwarcznych (art.7). Następną czynnością wymienioną bezpośrednio w dekrete był już faktyczny podział ziemi – art. 10 ust.1. Dopiero rozporządzenie wykonawcze uzupełniło tryb postępowania w tej części stanowiąc, że po objęciu zarządem państwowym:

- Pełnomocnicy delegowani w myśl art. 7 powierzają tymczasowy zarząd poszczególnych obiektów, podlegających parcelacji, fachowym siłom rolniczym, które przy pomocy komitetów folwarcznych obejmą i zabezpieczą całość przejętego mienia. (§ 9)
- Przejęcia majątków dokonują upoważnieni przez Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych pełnomocnicy, wojewódzkie lub powiatowe urzędy ziemskie. (§ 10 ust.1). Przejęcie odbywa się przez protokólny spis objętych nieruchomości wraz z inwentarzem (§ 10 ust.2). Protokół sporządzić należy w 4 jednobrzmiących egzemplarzach, podpisuje zaś go właściwy organ przejmujący, tymczasowy zarządca i przewodniczący komitetu folwarcznego.
- Wpis prawa własności na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2, ust. (1) nastąpi na wniosek właściwego wojewódzkiego urzędu ziemskiego.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na dwie kwestie...

Po pierwsze, że instytucja obejmowania zarządem państwowym dotyczyła mienia, które nie było własnością Państwa. Mienie należące do Państwa po prostu ex lege było już w zarządzie państwa, więc nie było podstaw ani faktycznych, ani prawnych do dodatkowego obejmowania zarządem państwa mienia państwowego, czyli będącego w zarządzie państwa. Tak też w owym czasie była ta instytucja rozumiana przez normodawcę, i tak stosowana w przepisach prawa.

Po drugie, że ówczesny normodawca konsekwentnie, w różnych aktach używa pojęcia „objęcie” w znaczeniu objęcia władztwa nad rzeczą, natomiast pojęcia „przejęcie” w znaczeniu przejęcia praw lub zobowiązań z rzeczą związanych. Zwrócić też należy uwagę, że spis, o którym mowa w art. 7 dekretu, a spis, o którym mowa w § 10 ust.1 rozporządzenia wykonawczego, to dwa różne spisy, sporządzane również przez różne podmioty.

Oznacza to, iż sam normodawca zarówno uchwalając dekret w pierwotnym brzmieniu, jak i nowelizując go, nie zakładał, że na mocy jego przepisów własność nieruchomości ziemskich przeszła na niego z mocy samego prawa w dniu 13 września 1944r. Przed przejęciem własności najpierw Skarb Państwa obejmował zarząd państwowy nad daną nieruchomością, a następnie, celem przejęcia własności:

- do dnia 29 marca 1945r.: winien był wydać decyzję odpowiadającą decyzji przewidzianej w art. 22 prawa o postępowaniu wywłaszczeniowym, która, jako decyzja główna, podlegała zaskarżeniu;
- od dnia 29 marca 1945r. winien był sporządzić ściśle określony protokół przejęcia, a z chwilą zamknięcia tego protokołu objekty w nim wymienione przechodziły na jego własność, przy czym nie zostały przewidziane żadne środki odwoławcze od tego protokołu.

d) Wniosek:

Po pół roku od wprowadzenia reformy rolnej nie spełniły się oczekiwania normodawcy, który sądził, że oddanie reformy „siłom oddolnym” spowoduje, że reforma, przy tak zwanym powszechnym głodzie ziemi, przebiegnie szybko, z minimalnym zaangażowaniem aparatu państwowego. Tak się jednak nie stało. Reforma była często bojkotowana w różny sposób. W szczególności w miarę posuwania się na zachód, gdzie relacje pomiędzy ziemianami a drobnymi posiadaczami (chłopami) układały się diametralnie inaczej, niż to miało miejsce na

wschodzie Polski, a już w szczególności na kresach. W tych warunkach normodawca podjął bardzo racjonalną z punktu widzenia swoich interesów decyzję o zwiększeniu stopnia centralizacji prowadzonych działań i zminimalizowaniu udziału czynnika społecznego.

Rozporządzenie wykonawcze z jednej strony uporządkowywało niedookreślone prawnie działania Państwa prowadzone w związku z wdrażaniem reformy rolnej, z drugiej zaś spowodowało znaczne odejście od zasad ogólnych i ograniczenie możliwości obrony swoich praw przez właścicieli nieruchomości ziemskich. Regulacja ta – w praktyce działania organów administracyjnych i w sprzeczności z rozporządzeniem Prezydenta o postępowaniu administracyjnym - umożliwiała bowiem wyeliminowanie z postępowania zmierzającego do odjęcia własności konieczności wydania zaskarżalnej decyzji głównej, wydawanej per analogiam do art. 22 prawa o postępowaniu wywłaszczeniowym. Organem właściwym do złożenia wniosku wieczystoksięgowego stał się Wojewódzki Urząd Ziemski zamiast Powiatowego Urzędu Ziemskiego. Wojewódzki Urząd Ziemski tracił więc charakter organu, który „zasadniczo działa jako instancja nadzorcza i wytyczająca kierunek działalności powiatowych urzędów ziemskich”, lecz coraz bardziej był angażowany w bezpośrednie czynności związane z wdrażaniem reformy rolnej.

zagadnienia wieczystoksięgowe...

Nie sposób też nie zauważyć, że pomimo wydania rozporządzenia wykonawczego, nie zostały rozwiązane problemy wieczystoksięgowe. Protokół przejęcia, sporządzony przez trzy współpracujące w wykonaniu podustawowego rozporządzenia wykonawczego podmioty, nie stanowił aktu władczego Państwa, który mógłby być uznany za równoważnik decyzji wydanej na mocy ustawy. Protokół ten nie mógł być też interpretowany jako oświadczenie właściciela o przeniesieniu własności, skoro właściciel wcześniej został wysiedlony (w terminie do 3 dni) i nie brał udziału w jego sporządzeniu. Tym samym, pomimo że tak sporządzony protokół był uznawany przez organy administracyjne za dokument wystarczający do samego odjęcia własności, to jednak w formalistycznym postępowaniu wieczystoksięgowym nie mógł być on uznany za dostateczną podstawę dokonania wpisu. Z tego względu koniecznym nadal było wydawanie decyzji (głównej), mogącej być formalnoprawną podstawą wpisu wieczystoksięgowego, co do której można było przyjmować już jedynie deklaratoryjny, a nie konstytutywny charakter.

Rozwiązaniem tego problemu było uchwalenie w pół roku później dekretu z dnia 24 sierpnia 1945 r. o wpisywaniu do ksiąg hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz.U. Nr 34 poz. 204, zwanego dalej „pierwszy dekret o wpisywaniu”), który wszedł w życie 19 września 1945r. Zgodnie z tą regulacją do wpisu Skarbu Państwa wystarczyło już samo zaświadczenie o ogólnym podpadaniu danej nieruchomości pod działanie art. 2 ust. 1 lit. b-e dekretu o reformie rolnej, gdyż zgodnie z jego art. 1 ust. 1.:

Tytułem do wpisania na rzecz Skarbu Państwa w księdze hipotecznej (gruntowej) prawa własności nieruchomości ziemskich, wymienionych w art. 2 ust. (1) lit. b), c), d) i e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. R. P. z 1945 r. Nr 3, poz. 13), jest zaświadczenie wojewódzkiego urzędu ziemskiego, stwierdzające, że nieruchomość ziemska podpada pod działanie wyżej wymienionych przepisów.

Zaświadczenie jednak ze swojej istoty, w przeciwieństwie do decyzji administracyjnej, nie kształtuje prawa i obowiązków, a jedynie ma być świadectwem zachodzenia pewnej okolicz-

ności. Wydaje się jednak, że sama (własna) ocena Wojewódzkiego Urzędu Ziemskiego co do tego, czy dana nieruchomości podpada (lub nie) pod określone przepisy prawa budziła kontrowersje co do możliwości ujawnienia faktu przejścia własności. Chyba, że zaświadczenie było poprzedzone wydaniem wcześniejszej decyzji administracyjnej czy to o podpadaniu, czy to o dokonanym wywłaszczeniu i taki też dokument (odpis decyzji administracyjnej) jako podstawa dokonania wpisu był uwidoczniiony w przygotowanym przez Ministra Sprawiedliwości projekcie dekretu – vide zał. 1 do nin. stanowiska, stanowiący również załącznik do stanowiska co do koncepcji o jednorazowym skutku dekretu. Prawdopodobnie dlatego rok później, w nowym dekrete – z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz.U. Nr 39 poz. 233, zwany dalej „drugim dekretem o wpisywaniu”) – jako kryterium do uczynienia wpisu wieczystoksięgowego przyjęto nie ocenę co do podpadania danej nieruchomości pod określone przepisy, ale to, jakiego rozporządzenia nieruchomością dokonano. Dokonanie rozporządzenia rzeczą to już akt władczy, a nie jedynie sama ocena (pogląd organu), więc zaświadczenie o rozporządzeniu rzeczą przez organ państwa sugeruje, że została wydana jakaś stosowna decyzja administracyjna, lub nastąpiło inne zdarzenie prawne, np. sporządzenie prawomocnego planu podziału. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 tego dekretu:

Tytułem do wpisania na rzecz Skarbu Państwa w księdze hipotecznej (gruntowej) prawa własności nieruchomości ziemskich, wymienionych w art. 2 ust. (1) lit. b), c), d) i e) dekretu z dnia 6-go września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. R. P. z 1945 r. Nr 3, poz. 13), jest zaświadczenie starosty, stwierdzające, że nieruchomości ziemskie jest przeznaczona na cele reformy rolnej według powołanych wyżej przepisów.

Dekret ten wszedł w życie 30 sierpnia 1946r. Podsumowując należy zatem stwierdzić, że od wejścia w życie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej podstawa prawna wpisu do ksiąg wieczystych Skarbu Państwa ewaluowała, w związku z czym można wydzielić trzy okresy:

- Okres od 13 września 1944r. do 19 września 1945r. W tym okresie nie była sprecyzowana podstawa wpisu do księgi wieczystej, a zatem konieczne było wydanie decyzji wywłaszczeniowej, czyli przeprowadzenie i zakończenie postępowania wywłaszczeniowego.
- Okres od 19 września 1945r. do 30 sierpnia 1946r. W tym okresie podstawą wpisu było zaświadczenie wojewódzkiego urzędu ziemskiego, stwierdzające, że nieruchomości ziemskie podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit. b-e dekretu o reformie rolnej. Zaświadczenie takie można było wydać zaraz po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego, gdyż postępowanie to było wszczynane z tej samej przyczyny.
- Okres od 30 sierpnia 1946r. do chwili obecnej. W tym przypadku zaświadczenie stanowiące podstawę wpisu Skarbu Państwa można było w praktyce wydać niezależnie od przeprowadzenia i wyniku postępowania wywłaszczeniowego. Jeżeli bowiem decydowało to, że nieruchomości jest przeznaczona na cele reformy rolnej, to okoliczność ta była ustalona po sporządzeniu projektu planu podziału ziemi zgodnie z §§ 19-30 rozporządzenia wykonawczego.

V. „Bezwzględność” przechodzenia własności

Jak wynika to z przeprowadzonego wywodu, wdrażanie reformy rolnej było związane z prowadzeniem dwóch postępowań: postępowania wywłaszczeniowego i postępowania nadanio-

wego. Pierwsze z nich już wcześniej zostało uregulowane przepisami prawa o postępowaniu wywłaszczeniowym, pozostającego w obrocie prawnym jeszcze w latach pięćdziesiątych ub. wieku. Jednocześnie jednak uchylona została ustawa z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej. Oczywiście staje się zatem, że właśnie temu drugiemu postępowaniu normodawca poświęcił prawie wyłącznie dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Z logicznego i prawnego punktu widzenia oczywistym też jest, że aby Skarb Państwa mógł przenieść na nowonabywcę własność nadanej nieruchomości i ostatecznie wpisać go do księgi wieczystej (wraz z zabezpieczeniem przypadającej Skarbowi Państwa płatności z tytułu nadania), to sam powinien wcześniej stać się jej właścicielem. To, że Skarb Państwa jest (stał się) właścicielem nieruchomości powinno wynikać z treści ksiąg wieczystych, które w owym czasie na części terytorium Polski były prowadzone jeszcze zgodnie z prawem zaborczym, choć wspólne było to, że domniemanie z treści księgi wieczystej przesądzało o tym, kto jest właścicielem nieruchomości.

W dekrete o reformie rolnej normodawca przewidział bezzwłoczne obejmowanie zarządem państwowym nieruchomości ziemskich, które miały w przyszłości podlegać parcelacji. W tej sytuacji czynności „techniczne”, związane z przyszłą parcelacją, mogły być prowadzone w tym samym czasie co postępowanie wywłaszczeniowe.

Gdy ruszyła ofensywa styczniowa (styczeń 1945r.) reforma rolna, w ślad za Armią Czerwoną i Wojskiem Polskim, zaczęła przesuwać się na zachód od linii Wisły. Tym samym weszła ona na tereny objęte pruskim ustrojem wieczystoksięgowym (np. Wielkopolska), zgodnie z którym dopiero wpis w księdze wieczystej powodował przejście własności. W tej sytuacji niemożliwe było wpisanie do ksiąg wieczystych nowonabywców bez wcześniejszego wpisania Skarbu Państwa. Nie wystarczało samo stworzenie dokumentów, które miały powodować przejście własności z właściciela nieruchomości ziemskiej na Skarb Państwa i ze Skarbu Państwa na nowonabywcę aby wpisać nowonabywcę bezpośrednio w miejsce ujawnionego dawnego właściciela. Z tego względu w sierpniu 1945 r. wprowadzono nową, samoistną podstawę dokonania wpisu Skarbu Państwa – zaświadczenie o podpadaniu danej nieruchomości pod działanie art. 2 ust. 1 lit. b-e dekretu.

Jak wiadomo, normodawca owego okresu znał prawo polskie i wprowadzając nowe regulacje dostosowywał się do istniejącego już (polskiego) porządku prawnego. Jeżeli zatem w dekrete o przeprowadzeniu reformy rolnej w brzmieniu uchwalonym w dniu 6 września 1944r. nie uwzględniono obowiązujących wówczas zasad pruskiego ustroju wieczystoksięgowego – nawet choćby poprzez ustanowienie odpowiedniej delegacji ustawowej lub zapowiedzi, jak to miało miejsce w przypadku dóbr kościelnych – to wynika z tego, że w tamtym czasie sam normodawca nie brał pod uwagę realizacji tego dekretu na tych terenach. Tym samym nie mógł przyjąć, że własność nieruchomości ziemskich na nich położonych przeszła na niego z mocy samego prawa.

Nie zmienia tego też fakt, że w dekrete wspomina się o województwach poznańskim, pomorskim i śląskim. W owym czasie wszystkie te województwa były wciąż jeszcze pod okupacją niemiecką i niemożliwe było wdrożenie reformy rolnej w żadnym z tych województw co miało nastąpić, przypomnijmy, do dnia 20 grudnia 1944r. Z tego względu wymienienie tych województw w art. 2 ust. 1 dekretu należy rozumieć jako jedynie wskazanie, że przyszłości w

tych województwach własność nieruchomości ziemskich będzie przejmowana na innych zasadach niż na pozostałym terytorium kraju. Nie było też potrzeby, w przeciwieństwie do dóbr kościelnych (z których część już znajdowała się na terenach objętych reformą rolną tego okresu) wyłączenia ich spod działania dekretu, ponieważ, jak wspomniano wyżej, żadne z tych województw nie podlegało jeszcze nowej władzy i stanowionemu przez nią prawodawstwu, a zgodnie dekretem w jego pierwotnym brzmieniu wprowadzana na jego podstawie reforma miała zakończyć się w grudniu 1944r.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że wyznaczenie w dekreście z dnia 6 września 1944r. daty zakończenia reformy rolnej na dzień 20 grudnia 1944r. z góry wykluczało jej przeprowadzenie w Wielkopolsce, której dotyczy sprawa niniejsza. Tym samym wykluczone było w tym terminie objęcie w zarząd państwowy jakichkolwiek nieruchomości ziemskich, przeznaczenie ich na cele reformy rolnej, przejście własności (co łączy się z wpisaniem Skarbu Państwa do księgi wieczystej), dokonanie planu podziału i faktycznego podziału oraz nadanie ziemi nowonabywcom, czyli wpisanie ich do księgi wieczystej w miejsce Skarbu Państwa. W tej sytuacji nieuzasadnionym i nielogicznym jest założenie, że dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej w swoim pierwotnym brzmieniu miał jakiegokolwiek zastosowanie na terenie Wielkopolski (jak również województw śląskiego i pomorskiego), a zatem aby wywołał on na tych terenach swój „jednorazowy skutek”, czyli aby na podstawie jego przepisów już w dniu 13 września 1944r. mogła przejść na terytorium okupowanym własność nieruchomości ziemskich podpadających pod przepisy art. 2 ust.1 lit. e z przeznaczeniem na cele (w tym zmienione w styczniu 1945r.) wymienione w jego art. 1 ust. 2.

Z powyższych względów, jak również ze względów przedstawionych w załączonych do przystąpienia Polskiego Towarzystwa Ziemiańskiego obszernych stanowiskach, należy wykluczyć aby własność nieruchomości ziemskich przechodziła na Skarb Państwa z mocy samego prawa, a już szczególnie w dniu 13 września 1944r. Konieczność dokonania przejścia własności oraz przejścia przez procedurę wieczystoksięgową, jak również często opór samych zainteresowanych, spowalniały proces wdrażania reformy rolnej. Nie bez wpływu było też i to, że nowelizacja nie określała żadnych konkretnych terminów dla czynności podejmowanych w ramach wdrażania reformy rolnej.

W tym stanie rzeczy podjęto kroki w celu wykonania zawartej w dekreście dyrektywy bezwzględności wykonania reformy rolnej. Pierwszym z nich było rozporządzenie wykonawcze, które uzupełniało dekret, wskazując procedurę działania organów i ich właściwość. Dalszym działaniem było uchwalenie pierwszego dekretu o wpisywaniu, który co prawda wprowadzał nową dla ustroju wieczystoksięgowego podstawę dokonywania wpisów wieczystoksięgowych w postaci „zaświadczenia” jakie sam sobie wystawiał wnioskodawca, jednakże jeśli takie zaświadczenie miałyby być wydane *lege artis*, czyli w zgodzie z przepisami prawa i stanem faktycznym, to i tak należało dokonać przejścia własności nieruchomości – wydanie decyzji wywłaszczeniowej, wykonanie § 10 rozporządzenia wykonawczego. Dopiero więc drugi dekret o wpisywaniu powodował, że od strony proceduralnej i faktycznej stanowiące podstawę wpisu zaświadczenie mogło być formalnie uznawane za niewadliwe, jeżeli zostało wydane po tym, jak powiatowy pełnomocnik do spraw reformy rolnej zatwierdził projekt planu podziału, i został on podpisany przez członków komisji podziału ziemi, pełnomocnika gminnego, komisarza ziemskiego i mierniczego – §§ 29 i 30 rozporządzenia wykonawczego.

To ostatnie rozwiązanie, na które ówczesny normodawca wpadł dopiero po dwóch latach od wprowadzenia pierwszej po II wojnie światowej reformy rolnej z 1944r. (druga, oparta na bardzo zbliżonych kryteriach, została wprowadzona 19 stycznia 1945r.) jest niemal genialne w swojej prostocie. Ograniczona do badania treści dokumentów kognicja sądów wieczystoksięgowych pozwalała na ujawnienie w księdze wieczystej Skarbu Państwa bez względu na to, czy doszło do ostatecznego przejęcia własności od poprzedniego właściciela, a nawet bez tego, czy w ogóle podjęto w tym kierunku jakiegokolwiek czynności. Wystarczyło, że Skarb Państwa, działający jako organ reformy rolnej, wystawił samemu sobie, działającemu jako wnioskodawca w postępowaniu wieczystoksięgowym, zaświadczenie, że nieruchomości jest przeznaczona na cele reformy rolnej. To wystarczało, do wykreślenia poprzedniego właściciela – którego, jak stanowił dekret, należało usunąć w ciągu trzech dni od objęcia nieruchomości zarządem państwowym (art. 7) – i wpisania w to miejsce Skarbu Państwa bez względu na rzeczywiste realia prawne. Dalej już działała publiczna rękojmia dobrej wiary ksiąg wieczystych... Czyż wyeliminowanie właściciela (czyli strony) z możliwości udziału w postępowaniu wywłaszczeniowym i uniemożliwienie Sądowi kontroli nad zgodnością z prawem dokonywanego wpisu nie przyczyniało się do tego, aby „bezzwłocznie” przeprowadzać wszelkie czynności rozporządzające w stosunku do objętego w zarząd mienia?

I tak było rozumiane użyte w dekrete stwierdzenie „przechodzą bezzwłocznie”, czyli jako zobligowanie wszystkich organów wykonawczych do podjęcia wszelkich czynności aby jak najszybciej móc dysponować objętymi nieruchomościami. Zwrócić też należy uwagę, że gdyby nieruchomości ziemskie przechodziły na własność Skarbu Państwa z mocy samego prawa, to nie byłoby tych perturbacji z wpisywaniem Skarbu Państwa do ksiąg wieczystych, gdyż do dokonania wpisu wystarczyłoby przedłożenie decyzji deklaratoryjnej. Tak jednak nie było, co oznacza, że w owym czasie, tj. gdy rzeczywiście wdrażano reformę rolną, władza nie miała wątpliwości, że własność nieruchomości ziemskich nie przeszła na nią z mocy samego prawa.

C. PODPADANIE NIERUCHOMOŚCI POD PRZEPISY DEKRETU O REFORMIE ROLNEJ

VI. Orzekanie o podpadaniu pod przepisy art. 2 ust.1 lit. e dekretu

Jak wskazano wyżej, dla procesu przeprowadzania reformy rolnej z 1944r. istotnymi datami są: 13 września 1944r., 19 stycznia 1945r., 29 marca 1945r., 29 września 1945r. i 30 sierpnia 1946r. Odnośnie do kwestii orzekania o podpadaniu nieruchomości ziemskiej pod przepisy art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej istotne są dwie daty: 13 września 1944r., czyli wejście w życie dekretu oraz 29 marca 1945r. czyli wejście w życie rozporządzenia wykonawczego.

a) Okres od 13 września 1944r. do 29 marca 1945r.

Z załączonych do przystąpienia Polskiego Towarzystwa Ziemiańskiego dowodów oznaczonych jako dowód 1 a-c wynika, że niemal od samego wejścia w życie dekretu (zał. 1b, z 31.10.1944r.) aż do daty zakończenia jej wprowadzania, czyli do 20 grudnia 1944r. (zał. 1c, z 18.12.1944r.) były rozpoznawane sprawy i wydawane decyzje odnośnie co do podpadania nieruchomości pod przepisy art. 2 ust.1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. W tym czasie jednak nie było jeszcze rozporządzenia wykonawczego, które weszło w życie w dniu 29 marca 1945r.

Wynika zatem z tego, że nawet ówczesna władza, którą przecież trudno by posądzać o jakies sympatie do ziemiaństwa, uznawała interes prawny właścicieli nieruchomości ziemskich w wydaniu decyzji czy dana nieruchomość podpada pod art. 2 ust.1 lit. e dekretu, także wtedy, gdy jeszcze nie było rozporządzenia wykonawczego i jego §5. Podstawą materialną tak wydanych decyzji był właśnie art. 2 ust.1 lit. e dekretu, albowiem właściciele ziemscy mieli interes prawny w tym, aby uzyskać orzeczenie czy ich nieruchomości będą przejęte na własność Skarbu Państwa na podstawie tego dekretu, czy też nie.

b) Okres od 29 marca 1945r.

Ponieważ decyzje czy dana nieruchomość podpada pod działanie art. 2 ust.1 lit. e dekretu były wydawane jeszcze przed wejściem w życie rozporządzenia wykonawczego, to co do możliwości wydania decyzji nic się nie zmieniło. Jedyne co się zmieniło, to jednoznaczne wskazanie organu właściwego do wydania tej decyzji w I instancji w akcie prawnym właściwej rangi, choć z pominięciem wskazania właściwego przepisu delegującego, o czym była mowa wyżej w punkcie VI. a) i b). W tym stanie rzeczy §5 rozporządzenia wykonawczego jest jedynie przepisem kompetencyjnym, **adresowanym wyłącznie do organów administracji**, tak jak to wynika z jego dosłownego i nie budzącego wątpliwości brzmienia. Nie jest on natomiast przepisem adresowanym erga omnes, przyznającym jakieś uprawnienia materialnoprawne komukolwiek, a w szczególności podmiotom nie będącym organami wdrażającymi reformę rolną.

VII. Podstawy formalno- i materialno- prawne orzekania „o podpadaniu”

Jak wspomniano wyżej – pkt VI.a) – podstawą materialnoprawną decyzji o podpadaniu nieruchomości ziemskiej pod przepisy art. 2 ust.1 lit. e dekretu o reformie rolnej jest właśnie art. 2 ust. 1 lit. e tego dekretu.

Jeżeli wydanie ww. decyzji następowało na skutek podania strony (czyli gdy chodzi o stwierdzenie „niepodpadania”), to podstawę formalnoprawną takiej decyzji należy upatrywać w art. 9 ust. 1 i 2, art. 15 ust.1, art. 68 i art. 72 ust. 2 zd. 2 rozporządzenia RP o postępowaniu administracyjnym. Tak wydana decyzja stanowiła decyzję główną, gdyż albo stwierdzała, że dana nieruchomość nie podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu i zamykałaby możliwość zastosowania w stosunku do tej nieruchomości przepisów dekretu, albo odmawiała takiego stwierdzenia lub zawierała stwierdzenie przeciwne, co również kończyło postępowanie w danej instancji.

Jeżeli natomiast postępowanie administracyjne jest wszczęte z urzędu, to może zapaść decyzja stwierdzająca „podpadanie”, jak i „niepodpadanie” danej nieruchomości pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. W drugim z tych przypadków mielibyśmy znów do czynienia z decyzją główną, z tych samych przyczyn jak wyżej. Natomiast jeśli zapadłaby decyzja o podpadaniu nieruchomości pod te przepisy, to taka decyzja miałaby charakter incydentalny – art. 72 ust. 2 zd. 3 rozporządzenia RP o postępowaniu administracyjnym. Byłaby to bowiem decyzja wyjaśniająca – stosownie do postanowień art. 44 ust. 1 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym i art. 12 §1 prawa wyłączeniowego – czy (że) istnieją podstawy do wszczęcia właściwego postępowania wyłączeniowego. I nie tylko to, ale również i to, jakich gruntów (składników mienia) ma postępowanie wyłączeniowe dotyczyć, np. przy

uwzględnieniu §7 rozporządzenia wykonawczego, co powinno być uwzględniane z urzędu, a w toku postępowania może być korygowane przez stronę.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 1 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym:

*Postanowienia rozporządzenia niniejszego mają **zastosowanie do postępowania we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego**, załatwianych przez władze i urzędy administracji państwowej i samorządu terytorjalnego, o ile rozporządzenie to nie przewiduje wyjątków*

natomiast art. 115 stanowi, że:

*Przepisy rozporządzenia niniejszego nie naruszają mocy prawnej przepisów o postępowaniu przed urzędami, komisjami, komitetami oraz innymi organami ziemskimi, podległymi Ministrowi Reform Rolnych, **a przewidzianymi w poszczególnych ustawach**.*

Przepisy dekretu o reformie rolnej nie regulują kwestii związanych z samym postępowaniem dotyczącym przejmowania własności nieruchomości ziemskich przez Skarb Państwa, natomiast rozporządzenie wykonawcze jest jedynie podstawowym rozporządzeniem. W tym stanie rzeczy przepisy rozporządzenia (z mocą ustawy) Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym nie zostały wyłączone w tym zakresie z postępowania prowadzonego w celu wdrożenia reformy rolnej.

VIII. Znaczenie decyzji „o podpadaniu” interesu materialnoprawnego strony

Z przeprowadzonego wcześniej wyводу wynika, że wdrażanie reformy rolnej było powiązane z postępowaniem wywłaszczeniowym. Decyzja o podpadaniu była więc orzeczeniem, które – czy to na wniosek, czy to z urzędu – zawsze powinno było zapaść (vide np. wyrok SN w sprawie III RN 165/98 z 25.03.1999r.; OSNP 2000/3/90 oraz w sprawie II CK 448/03 z 04.08.2004r.; LEX nr 589958), i albo wszczynало postępowanie wywłaszczeniowe, albo stwierdzało bezprzedmiotowość jego prowadzenia w stosunku do danej nieruchomości. Drugie z tych orzeczeń rozstrzyga sprawę na korzyść strony już co do samej zasady. Przy pierwszym z nich dalsze postępowanie powinno wyjaśnić kolejne przesłanki przejęcia własności, jak np. to, czy nieruchomość miała przejść w całości, czy też część gruntów – pomimo podpadania nieruchomości co do zasady pod art. 2 ust.1 lit e dekretu – podlegała wyłączeniu spod tego przepisu, jak to stanowił § 6 w zw. z § 7 rozporządzenia wykonawczego (a w szczególności § 7 pkt a) jak również ust. 2 art. 2 oraz ust. 2 art. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 zd. 3 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. W dwóch pierwszych przypadkach stroną postępowania administracyjnego (wywłaszczeniowego) był nie tylko właściciel, ale także dzierżawca lub osoba na rzecz której został dokonany podział nieruchomości przed 1 września 1939r., a która nie została ujawniona w księdze wieczystej.

Z tego względu każdy właściciel nieruchomości (a w niektórych przypadkach i inne podmioty) miał istotny interes prawny w tym, aby odpowiednie organy zbadały czy do danej nieruchomości mogą mieć zastosowanie przepisy art. 2 ust.1 lit e dekretu i w ten sposób uzyskać orzeczenie władzy, że majątek (lub jego część) jest wolny od zajęcia i wywłaszczenia. Tak więc kształtował się interes osób zagrożonych reformą rolną w okresie, gdy była ona wdrażana.

Interes prawny w wydaniu decyzji co do podpadania danej nieruchomości pod przepisy art. 2 ust. 1 lit e dekretu istnieje również w chwili obecnej. Jeżeli bowiem dana nieruchomość nie

podpadała pod te przepisy, to uzyskanie tej decyzji administracyjnej dopiero daje podstawy do wystąpienia na drogę sądową z odpowiednimi do okoliczności roszczeniami.

IX. Znaczenie § 5 rozporządzenia wykonawczego w kontekście postanowień dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz §§ 6 i 7 tego rozporządzenia

Wydaje się, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalił się pogląd, iż § 6 rozporządzenia określa wymogi jakie powinno było spełniać podanie strony, gdy (uprzedzając wydania) sama zwracała się o wydanie decyzji, o której jest mowa w § 5 ust.1. Pogląd ten jednak nie wydaje się trafny, co wynika z porównania treści tych przepisów, które stanowią, że:

§ 5. 1: *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.*

§ 6: *Strona, ubiegająca się o uznanie, że dana nieruchomość jest wyłączona spod działania postanowień zawartych w art. 2 ust. (1) pkt e), winna przedłożyć wojewódzkiemu urzędowi ziemskiemu dowody, stwierdzające dokładny obszar tej nieruchomości z wyszczególnieniem użytków każdego rodzaju, a w braku takich dowodów zwrócić się do wojewódzkiego urzędu ziemskiego o sporządzenie dowodów pomiarowych na swój koszt.*

Już na pierwszy rzut widać, że postępowanie prowadzone w oparciu o § 5 ust.1, a postępowanie prowadzone w oparciu o § 6 tego rozporządzenia, są różnymi postępowaniami.

Pierwsze z nich jest postępowaniem prowadzonym zarówno na wniosek, jak i z urzędu, odnośnie każdej z nieruchomości ziemskich przejmowanych przez Skarb Państwa na podstawie art. 2 ust. (1) pkt e) dekretu, drugie zaś jest wyłącznie postępowaniem wnioskowym, co wprost stanowi ten przepis, stwierdzając: „Strona, ubiegająca się o uznanie, że...”. Jeżeli więc sama strona nie będzie ubiegać o wyłączenie danej nieruchomości spod działania przepisów art. 2 ust. (1) pkt e) dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, to brak jest jakichkolwiek podstaw do wyłączenia danej nieruchomości, a podpadającej pod działanie przepisów art. 2 ust. (1) pkt e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, spod ich działania

Inaczej rzecz ujmując: organ zawsze musi zbadać czy dana nieruchomość **podpada pod działanie przepisów** art. 2 ust. (1) pkt e) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, w związku z czym w każdym przypadku winien jest wydać stosowną decyzję, natomiast **wyłączyć ją spod działania** tych przepisów (czyli gdy już jest stwierdzone, że dana nieruchomość w ogóle pod nie podpada) może dopiero na wniosek strony, która będzie się o to ubiegać.

Stosownie do przyjętej konstrukcji normodawca różnie też rozłożył obowiązki. Tam, gdzie organ ma działać z urzędu, to na nim spoczywa obowiązek dokonania wszelkich czynności. Tam, gdzie ma działać na wniosek (na skutek podania) strony, to istotną częścią koniecznych czynności normodawca obciążył stronę.

Różny jest też przedmiot każdego z tych postępowań. Pierwsze z nich dotyczy badania, czy dana nieruchomość **podpada pod przepisy** art. 2 ust. (1) pkt e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Drugie: czy pomimo tego, iż dana nieruchomość co do zasady podpada pod działanie tych przepisów, to czy nie należy jej – w trybie indywidualnej decyzji – **wyłączyć spod ich działania**. Można wskazać na co najmniej cztery takie sytuacje:

Dwie wynikają bezpośrednio z samego dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej:

Pierwsza: gdy przed 1 września 1939r. doszło do skutecznych podziałów nieruchomości, a które nie zostały ujawnione w księgach wieczystych – art. 2 ust. 2 dekretu o reformie rolnej w brzmieniu pierwotnym oraz *a contrario* w brzmieniu po nowelizacji.

Druga: gdy dana nieruchomość nie nadaje się na żaden z celów reformy rolnej – art. 2 ust. 1 zd. 2 *in fine* w zw. z art. 1 ust. 2 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Dwie kolejne sytuacje tego typu opisane zostały w § 7 rozporządzenia wykonawczego:

Trzecia: gdy „**podpadające**” grunty są dzierżawione przez drobnych dzierżawców rolnych, do których ma zastosowanie ustawa z dnia 18 marca 1932 r., o wykupie gruntów, podlegających ustawie w przedmiocie ochrony drobnych dzierżawców rolnych (Dz. U. R. P. Nr 30, poz. 307) – § 7 lit. a rozporządzenia wykonawczego.

Czwarta: gdy grunty objęte wciąż były księgą wieczystą właściciela nieruchomości podpadającej pod dekret o reformie rolnej, ale faktycznie były we władaniu nowonabywców jeszcze z przedwojennej reformy rolnej w wyniku zatwierdzenia przez właściwą władzę ziemską planu parcelacji wraz z listą nabywców, o ile łączny obszar gruntów stanowiących ich własność nie przekracza norm wskazanych w art. 2 ust. (1) pkt e), a więc może być on większy niż norma obszarowa gospodarstwa rolnego zawarta w dekrecie o reformie rolnej (art. 12 ust. 2 po nowelizacji) – § 7 lit. b rozporządzenia wykonawczego.

Z powyższego wynika zatem, że każde z tych postępowań jest inne i nie może być traktowane „zamiennie”. Co więcej, decyzję wskazaną w § 6 rozporządzenia wykonawczego można wydać dopiero po tym, jak uprzednio zostanie ustalone, że dana nieruchomość ziemską (jej nieruchomości składowe) w ogóle podpada pod przepisy art. 2 ust. (1) pkt e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Dopóki bowiem nie wiadomo, czy przepisy te mają do niej (do nich) zastosowanie, to nie ma podstaw do orzekania o jej (ich) wyłączeniu spod ich działania.

I kolejna kwestia. Ponieważ przyjmuje się, że nieruchomości podpadające pod przepisy dekretu o reformie rolnej przechodziły na mocy samego prawa, to tym samym konsekwentnie należałoby przyjąć, iż decyzja wydana zgodnie z § 5 ust.1 rozporządzenia wykonawczego jest **decyzją deklaratoryjną**. Tymczasem decyzja o wyłączeniu danej nieruchomości spod działania przepisów art. 2 ust. (1) pkt e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, czyli decyzja, o której mowa w § 6 tego rozporządzenia, jest ewidentnie decyzją konstytucyjną, albowiem dopóki nie zostanie wydana, dopóty przepisy dekretu o reformie rolnej będą mieć zastosowanie do danej nieruchomości. Mamy zatem do czynienia z kolejną cechą różniącą każde z tych postępowań i wydane w ich wyniku decyzje.

Z powyższego wynika też dalszy wniosek. Decyzja wydawana zgodnie z § 6 rozporządzenia wykonawczego nie naruszała decyzji wydawanej zgodnie z § 5 tego rozporządzenia. Nie wstrzymywała ona zatem wykonania dekretu i nie uchybiała zasadzie „bezzwłoczności”. Z drugiej jednak strony można było w tym trybie korygować na bieżąco, czyli w toku tego szczególnego postępowania wywłaszczeniowego, uchybienia związane z niewłaściwym zakwalifikowaniem poszczególnych gruntów.

Przedstawione wyżej rozumowanie opiera się na dosłownej treści przepisu. Gdyby jednak przyjąć, że decyzja, o której mowa w § 6 jest wydawaną na wniosek strony decyzją częściową, mającą w przyszłości zapobiec objęciu danej nieruchomości decyzją zgodną z § 5 rozporządzenia wykonawczego, to będzie miała ona charakter deklaratoryjny. Niemniej w sposób niezmiernie istotny będzie ona wpływać na dalsze postępowanie wywłaszczeniowe.

Za takim poglądem przemawia to, że na wnioskodawcę został nałożony obowiązek przedłożenia wojewódzkiemu urzędowi ziemskiemu dowodów, stwierdzających dokładny obszar tej nieruchomości z wyszczególnieniem użytków każdego rodzaju. Wyłączenie na mocy decyzji zgodnej z § 6 rozporządzenia wykonawczego (ale wydanej przed wydaniem decyzji zgodnej z § 5 tego rozporządzenia) jednej choćby tylko nieruchomości z ich ogółu, może doprowadzić do nie podpadania pod przepisy art. 2 ust. (1) pkt e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej również wszystkich pozostałych nieruchomości danego właściciela. Decyzja taka będzie bowiem wiązać organ przy późniejszym wydawaniu decyzji zgodnej z § 5 rozporządzenia wykonawczego.

Niemniej jednak, do której z tych koncepcji by się nie przychylić, to i tak powinno być poza sporem, że chodzi o dwie różne decyzje.

D. PODSUMOWANIE

Problemy związane z przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie niniejszej nie mają charakteru wyłącznie administracyjno-prawnego. Reforma rolna zawsze bowiem wiąże się z przejściem własności, a przejście własności to instytucja prawa cywilnego, tak jak instytucją prawa cywilnego jest konieczność odnotowania tego zdarzenia w księdze wieczystej. Z tego względu, nawet gdy przejście własności jest związane z działalnością Państwa w zakresie przysługującego mu tzw. imperium, czyli na skutek przeprowadzenia postępowania administracyjnego, kwestie cywilnoprawne z tym związane nie mogą umykać uwadze. To spowodowało, że dużo uwagi w poprzedzających wywodach zostało poświęcone właśnie kwestiom cywilistycznym, i nierozzerwalnie związanym z przejściem własności nieruchomości postępowaniem wieczysto-księgowym.

Tak samo nie można przyjąć, że ponieważ przejście własności należy do domeny prawa cywilnego, to tylko prawo cywilne może mieć zastosowanie. Byłoby to z kolei „przejęcie” w drugą stronę. Granicą, którą w takich sytuacjach powinna wyznaczać równowagę pomiędzy tymi dwoma dziedzinami prawa wskazując, która z nich kiedy (i do czego) ma mieć zastosowanie jest – zdaniem autora niniejszego stanowiska – wola samego normodawcy. To on bowiem, stanowiąc *lex specialis*, sam określa, które z kwestii należących do domeny prawa cywilnego mają jednak być rozstrzygnięte w trybie administracyjnym, a wola ta nie może być kwestionowana poprzez wykładnię wprost sprzeczną z literalną treścią przepisu.

Drugą kwestią, która nie powinna umykać uwadze, i o której przy dokonywaniu jakiegokolwiek wykładni przepisów z tamtego okresu zawsze powinno się pamiętać, jest to, że przepisy regulujące działalność organów państwa nie pojawiły się dopiero od dnia 1 stycznia 1961r., tj. od dnia wejścia w życie Kodeksu postępowania administracyjnego (Kpa). Istniały one jeszcze przed II wojną światową, a dekret z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym obowiązywał do 1961r., kiedy to został zastąpiony przez Kodeks postępowania administracyjnego.

Jest to niezmiernie istotna okoliczność, gdyż normodawca ustanawiający przepisy materialno lub formalno- administracyjne zawsze musiał je dopasowywać do sposobu postępowania, w ramach którego będą one realizowane. Dlatego trzeba też uwzględnić i to, że obowiązujące w 1944r. rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym z 1928r. nie zawierało odpowiednika Rozdziału 1 (Działu I) dzisiejszego Kpa „Zakres obowiązywania”. Kwestia ta ówczesnie była uregulowana jasno i krótko w art. 1: *Postanowienia rozporządzenia niniejszego mają zastosowanie do postępowania we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego, załatwianych przez władze i urzędy administracji państwowej i samorządu terytorjalnego, o ile rozporządzenie to nie przewiduje wyjątków.* Tym samym i w należących do zakresu prawa administracyjnego sprawach dotyczących reformy rolnej, odmiennie przez samego normodawcę nie uregulowanych inaczej. A skoro we wszystkich, to również i tych, w których strona zwraca się z podaniem o załatwienie jej sprawy w określony sposób, choćby w przepisach nie było mowy o wydawaniu decyzji w tym zakresie, a które powinny być określone, gdy organ miał je wydać z urzędu.

Wynika zatem z tego, że wdrażanie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej w stosunku do poszczególnych osób nie mogło być prowadzone w sposób dowolny, poza przepisami postępowania administracyjnego i musiało być oparte na stosownych decyzjach głównych. Nawet gdyby przyjąć, że własność przechodziła z mocy samego prawa, gdyż wtedy konieczne było wydanie decyzji deklaratoryjnej.

I wreszcie trzecia, tj. to, że przedmiotowe decyzje miały przede wszystkim charakter konstytutywny, a w ramach danego postępowania mogła to być nie tylko jedna decyzja lecz np. dwie.

I tak też – jako decyzje konstytutywne – były one bezsprzecznie rozumiane przez najwyższe organy władzy w czasach w których wdrażano reformę rolną (i które to organy trudno podejrzewać o sprzyjanie właścicielom wywłaszczanych nieruchomości), na co dowodem może być choćby treść stanowiska Biura Prezydialnego Krajowej Rady Narodowej (Naczelnika Wydziału Prawnego) z dnia 22.12.1945 r. (zał. 3a w zw. z zał. 3b), skierowanego do Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych w sprawie z wniosku Heleny Szymańskiej o pozostawienie jej w drodze wyjątku nieruchomości ziemskiej o obszarze około 122 ha z powodu jej trudnej sytuacji i braku reflektantów na (już rozparcelowane) działki, spowodowanym słabą jakością ziemi. W stanowisku tym stwierdza się wprost:

W odpowiedzi na pismo z dnia 22 grudnia 1945 Nr(...) Biuro Prezydialne KRN komunikuje, iż nie widzi przeszkód do wydania decyzji uwzględniającej interesy petentki, skoro omawiany obiekt z punktu widzenia reformy rolnej nie przedstawia żadnej wartości. Odjęcie tytułu własności do majątku bez równoczesnego wykorzystania go dla jednego z celów, wymienionych w art. 1 ust. 2 dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej prowadziłoby w konsekwencji do nadania temu aktowi charakteru konfiskaty, co ze względu na osobę petentki nie byłoby w tym przypadku uzasadnione.

Nie powtarzając w tym miejscu kilkunastu argumentów przemawiających przeciwko powszechnie przyjętemu apriorycznemu założeniu o przechodzeniu na podstawie dekretu o reformie rolnej własności nieruchomości z mocy samego prawa i o jego jednorazowym działaniu – przedstawionych w uzasadnieniu pytania prawnego w sprawie III CZP 121/10, opublikowanym na stronach internetowych Sądu Najwyższego – istotne jest zwrócenie uwagi na po-

stanowienia § 6 i § 7 rozporządzenia wykonawczego, aby ustalić znaczenie § 5 tego rozporządzenia, którego dotyczy pytanie prawne.

Natomiast kwestią o fundamentalnym znaczeniu, która jest co do zasady pomijana w orzecnictwie, jest to, że § 5 rozporządzenia wykonawczego pojawił się w obrocie prawnym dopiero 29 marca 1945r., podczas gdy reforma rolna była wdrażana od 13 września 1944r. i już w pierwszym jej okresie, jeszcze przed nowelizacją i późniejszym wydaniem rozrządzenia wykonawczego, były wydawane decyzje o podpadaniu nieruchomości pod przepisy art. 2 ust. (1) pkt e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Jest to kluczowy argument nie pozwalający przyjąć, że podstawą materialno-prawną wydawania tych decyzji jest § 5 rozporządzenia wykonawczego, który wszedł do obrotu prawnego ok. pół roku po tym, jak te decyzje były już wydawane. Z tego względu najbardziej uzasadniony jest pogląd, że § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego znaczy dokładnie to, co zostało w nim jednoznacznie napisane, czyli nie to, że takie decyzje mają być wydawane, ale kto ma je wydawać jako organ I instancji.

Specyfikę tego postępowania doskonale natomiast odzwierciedla załączone do przystąpienia PTZ zarządzenie z listopada 1944r., gdzie jest mowa o tym, „czy dany obiekt” podpada pod działanie tych przepisów, a nie czy podpada pod nie dana nieruchomość ziemską. Co więcej, w zarządzeniu tym wprost podkreślono, że Wojewódzkie Urzędy Ziemskie są wyposażone w fachowy personel rolniczy i prawny, a zatem nie tylko w geodetów, rachmistrzów i mierniczych, zaś tylko ci byłiby potrzebni, gdyby wyłącznie chodziło o obszar badanej nieruchomości. Natomiast stopień skomplikowania różnych spraw jakie należało w tym aspekcie rozpatrzeć ilustruje np. treść pytania skierowanego przez Departament Przebudowy Ustroju Rolnego do Departamentu Prawnego Gabinetu Ministra Rolnictwa i odpowiedź tego departamentu (zał. 2a i 2b do niniejszego pisma) w związku z jedną z rozpatrywanych spraw, w której nie wiadomo było, czy daną nieruchomość należy zakwalifikować jako ziemską, czy może jako przemysłową (fabryczną).

Z tego względu należy podzielić zawarte w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/06 podejście Naczelnego Sądu Administracyjnego, że decyzja, o której mowa w § 5 rozporządzenia wykonawczego, to przede wszystkim decyzja co do tego, czy dana nieruchomość jest w ogóle nieruchomością ziemską i – jeżeli ma taki charakter – czy podpada pod przepisy art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Innego rodzaju nieruchomości, jak np. kościelne, miejskie czy fabryczne (przemysłowe) w ogóle pod ten dekret nie podpadały, więc w takim przypadku należało wydać decyzje o ich niepodpadaniu, bez względu na obszar.

W tym kontekście należy wskazać, że częsty błąd rozumowania przy rozpatrywaniu tego typu zagadnień (charakteru ziemskiej nieruchomości) polega na tym, że każdą nieruchomość przekraczającą normy obszarowe z art. 2 ust. 1 lit. e) traktuje się w istocie jako nieruchomość ziemską. Innymi słowy rzekomo każda nieruchomość przekraczająca normy obszarowe, to właśnie nieruchomość ziemską podpadająca pod ten przepis. Podejście takie jest wprost i w sposób oczywisty sprzeczne z treścią samego dekretu, w którym spośród wszystkich istniejących nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej przeznaczono tylko niektóre, i to enumeratywnie określone nieruchomości ziemskie (a przed nowelizacją: nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym). Przy czym normy obszarowe określono tylko dla nieruchomości ziemskich wymienionych pod lit. e) art. 2 ust. 1 dekretu, zaś w przypadku liter a-d nie istniały

żadne normy obszarowe, co wprost i jednoznacznie oznacza, iż o fakcie zakwalifikowania danej nieruchomości jako nieruchomości ziemskiej nie mogła rozstrzygać norma obszarowa.

W tej sytuacji zasadnym wydaje się stanowisko, iż do nowelizacji dekretu we właściwym postępowaniu (choć jeszcze nie na podstawie nie istniejącego w owym czasie § 5 rozporządzenia wykonawczego) na wstępie należało rozstrzygnąć, czy dana nieruchomość jest nieruchomością ziemską, czy ma charakter rolniczy i czy nadaje się na którykolwiek z enumeratywnie określonych w dekrete celów. Natomiast po nowelizacji (także przed 29 marca 1945r.) koniecznym było jedynie rozstrzygnięcie o tym, czy dana nieruchomość jest nieruchomością ziemską i czy nadaje się na którykolwiek ze znowelizowanych (ale nadal enumeratywnych) celów dekretu.

Już tylko na marginesie można też zauważyć, że – zgodnie z takim wyżej zaprezentowanym poglądem, co do rzekomego nabierania „ziemkości” przez daną nieruchomość wraz z przekroczeniem przez nią określonego obszaru lub przekroczeniem łącznego obszaru przez wszystkie nieruchomości należące do jednego właściciela – Minister Rolnictwa (po nowelizacji dekretu polegającej na usunięciu słów „o charakterze rolniczym”) zostałby zobowiązany do objęcia zarządem państwowym i przeznaczenia na cele reformy rolnej również m.in. wszystkich państwowych szpitali, wyższych uczelni, Łazienek Królewskich w Warszawie, lotniska na Okęciu, a nawet... tymczasowej siedziby PKWN w Lublinie. Nieruchomości te bowiem należały do jednego właściciela jakim był Skarb Państwa, a ich łączny obszar niewątpliwie przekraczał normy określone w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej.

Oddzielnie należy też zwrócić uwagę, że proces wdrażania reformy rolnej, jak już wcześniej wskazano, winien być prowadzony przez władze administracyjne i w oparciu o istniejący w Polsce porządek prawny. Ten porządek prawny wymagał dla każdego działania władzy administracyjnej wydania stosownego orzeczenia. A zatem cała sprawa dochodzenia roszczeń i ich trybu sprowadza się do kwestii, czy w danej sprawie takie orzeczenie wydano, czy też działanie władz było samowolne i stąd sprzeczne z przepisami obowiązującego prawa.

Jeśli orzeczenie wydano, to jako istniejące wiąże ono sądy powszechne, a tryb ewentualnego usunięcia z obrotu prawnego lub stwierdzenia, iż zostało wydane z naruszeniem prawa jest określony w przepisach administracyjnych (Kpa). Jeśli natomiast orzeczenia nie wydano, to działanie władzy administracyjnej było bezprawne i o tym winien orzec sąd powszechny ze wszystkimi tego konsekwencjami. Powyższe jednak w żaden sposób nie stoi na przeszkodzie, ażeby na wniosek strony zostało wydane orzeczenie, w drodze administracyjnej, iż dana nieruchomość nie podpada pod działanie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Orzeczenie takie (lub w uzasadnionych przypadkach jego odmowa) w żaden sposób nie narusza przecież konstytucyjnych wolności lub praw wnioskodawcy.

Prawa takie narusza natomiast – sprzeczny ze stanowiskiem Sądu Najwyższego – pogląd o rzekomej konieczności wydawania decyzji administracyjnych wyłącznie w sytuacjach spornych. I tu, pomijając już fakt, iż w czasach odbierania nieruchomości z powołaniem się na przepisy o reformie rolnej nie było sytuacji „**bezsportnych**”. przypomnieć należy, że każde działanie władzy było prowadzone albo pod bezpośrednim przymusem (często przejawiającym się aresztowaniem, a nierzadko zsyłką właściciela nieruchomości), albo przynajmniej

przy zagrożeniu jego użycia. W tym stanie rzeczy należy rozpatrzyć inne zagadnienie, a mianowicie w jaki sposób i w jakiej chwili właściciel danej nieruchomości miałby dać wyraz temu, iż sytuacja jest sporna? Należy przecież pamiętać, że jakiegokolwiek przepisy o przeprowadzeniu reformy rolnej nie nakładały na jakiegokolwiek właściciela nieruchomości (lub nawet nieruchomości ziemskiej) żadnego obowiązku – w przypadku podjęcia podejrzenia, iż organy administracyjne mogą ewentualnie zechcieć zakwalifikować daną nieruchomość jako objętą przepisami o przeprowadzeniu reformy rolnej – do złożenia wniosku co do braku podpadania danej nieruchomości pod przepisy dekretu. A zatem kiedy dany właściciel miałby dawać wyraz takiej „sporności” sprawy?

Najbardziej zadziwiającą odpowiedź na to pytanie znajdujemy w stanowisku obecnego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zdaniem którego wszystko co zostało przejęte na cele reformy rolnej, podpadało pod przepisy o jej przeprowadzeniu i dopiero wydanie decyzji przeciwnej powodowało skutki rzeczowe wobec Skarbu Państwa. Wynika więc z tego, że – zdaniem Ministra – przepisy dekretu o reformie nie stanowiły „uprzedniej” podstawy prawnej do przyszłego przejmowania nieruchomości zgodnie z ówczesnym prawem, ale miałyby mieć zastosowanie niejako ex post przejęcia, sankcjonując wszystko to, co faktycznie udało się zabrać. Tym samym, zdaniem tego Ministra, ówczesne władze administracyjne poprzez przepisy o przeprowadzeniu reformy rolnej otrzymały rzekome uprawnienie do przejmowania wszystkiego, co wedle uważania danego urzędnika należało przejąć oraz uprawnienia do usunięcia każdej osoby z terenu jej nieruchomości, która zdaniem innego urzędnika była właścicielem nieruchomości objętej przepisami o przeprowadzeniu reformy rolnej. Jednak takie podejście – pomimo, iż szeroko stosowane w latach minionego ustroju przez organy wdrażające reformę rolną – nie znajduje potwierdzenia w obowiązującym porządku prawnym i wprost godzi w podstawowe prawa i wolności obywateli.

E. USTOSUNKOWANIE SIĘ DO STANOWISKA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Nie ulega wątpliwości, że zasadniczym powodem i prąźródłem zaistniałej sytuacji, w której doszło do zadania pytania prawnego w niniejszej sprawie było wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia z 1 marca 2010r. w sprawie P 107/08. Z tego względu w pierwszym rzędzie należy odnieść się do tego właśnie postanowienia.

X. *Postanowienie w sprawie P 107/08 w kontekście ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*

W przedmiotowym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny, działając w składzie trzyosobowym, odstąpił od poglądu wyrażonego w podjętej w pełnym składzie uchwale dnia 20 lutego 1990 r. w sprawie W 5/90. W uchwale tej, odnośnie do art. 16 (pierwotnie art. 9) ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uprządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego Trybunał stwierdził: *przejście na własność Państwa nieruchomości określonej w art. 16, ust. 1 rozważanej ustawy następuje na mocy decyzji administracyjnej (art. 16 ust. 3)*. Natomiast w postanowieniu z 1 marca 2010r. w sprawie P 107/08, odnośnie tej samej regulacji, która pierwotnie zawarta była w art. 9 ustawy, stwierdza się: *Na podstawie art. 9 ustawy z*

1958 r. doszło zatem do **przejścia z mocy prawa na własność Skarbu Państwa nieruchomości rolnych i leśnych objętych we władanie państwa do dnia wejścia w życie tej ustawy.**

Sprzeczność pomiędzy tymi dwoma stanowiskami jest oczywista, jak również oczywiste jest naruszenie art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym: „Trybunał orzeka w pełnym składzie w sprawach o szczególnej zawichości, z inicjatywy prezesa Trybunału lub gdy z wnioskiem o rozpoznanie zwróci się skład orzekający wyznaczony do rozpoznania danej sprawy albo w sprawach, w których szczególna zawichość wiąże się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, **a w szczególności gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie**”.

Jednocześnie – ze względu na fakt, iż jest to przepis adresowany nie „erga omnes”, ale wprost i tylko do Trybunału (który jako jedyny organ „zewnątrzny” może eliminować przepisy z obrotu prawnego i w ten sposób wpływać pośrednio i bezpośrednio na stan prawny w państwie) – godzi się zauważyć, że ustawodawca w przepisie tym mówi już o samym zamiarze „odstąpienia od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu”, czyli od poglądu prawnego wyrażonego, w tym przypadku, w jego sentencji lub uzasadnieniu, a nie o zamiarze „odmiennego rozstrzygnięcia”, co dotyczyłoby wyłącznie sentencji.

Fakt, że pogląd, od którego Trybunał Konstytucyjny odstąpił, był wyrażony przed 1997r. nie powinien mieć tu jakiegokolwiek znaczenia. Tym bardziej, że orzecznictwo to jest wciąż przywoływane tak przez sam Trybunał, jak i inne organy orzecznicze. Przecież wraz z uchwaleniem Konstytucji z 1997 r. i w związku z tym wydaniem nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, poprzednio wydane orzeczenia nie zostały uchylone, choć dla innych uczestników obrotu przestały być wiążące. Z faktu, że obecnie Trybunał nie może wydać powszechnie obowiązującej wykładni, nie wynika, że wyrażone przez niego poglądy we wcześniejszych orzeczeniach uległy zatarciu i Trybunał ma nie widzieć tego, co sam orzekł przed 1997 rokiem. Przecież to wciąż ten sam Trybunał Konstytucyjny – vide art. 88 i art. 90 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym...

Pytanie zadane Trybunałowi Konstytucyjnemu zostało sformułowane następująco:

czy § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51, ze zm.) w zakresie, w jakim na jego mocy orzekanie w przedmiocie podpadania nieruchomości ziemskich pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, ze zm.) przekazano do kompetencji organu administracji publicznej, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

Z tak postawionego pytania wynika, że zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, to dopiero Minister Rolnictwa i Reform Rolnych, poprzez zamieszczenie §5 w ww. rozporządzeniu wykonawczym, spowodował, że organy administracyjne miały orzekać (a zatem badać) czy dana nieruchomość rolna podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej. Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, ze zm.). Tymczasem, jak wskazano wyżej, to sam normodawca – a nie Minister Rolnictwa i Reform Rolnych – w art. 1 dekretu

PKWN z 15 sierpnia 1944r. o organizacji wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich (Dz.U. Nr 2 poz. 4) zdecydował, że reformę rolną będzie prowadził resort rolnictwa, czyli organy administracji publicznej.

Godzi się też przypomnieć, że pierwszą i podstawową czynnością każdego organu orzeczniczego jest badanie, czy w konkretnym stanie faktycznym będą miały zastosowanie określone przepisy prawa. Stąd nasuwa się oczywisty – jak przynajmniej to się wydaje – wniosek, że jeśli wdrożenie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej zostało powierzone organom administracji publicznej (resortowi rolnictwa i reform rolnych), to tym samym organom tym zostało również powierzone badanie i orzekanie czy dana nieruchomość podpada pod przepisy tego dekretu.

Gdyby więc Trybunał Konstytucyjny zastosował się do postanowień art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowiącym, że *Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi*, to powinien był umorzyć postępowanie w tym przedmiocie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 (a nie pkt 3) tej ustawy. Zwrócić też należy uwagę, że § 5 rozporządzenia wykonawczego, który nie budzi żadnych wątpliwości pod względem językowym, nie przekazuje organom administracji publicznej orzekania w przedmiocie podpadania nieruchomości ziemskich pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, ale jedynie wskazuje który z organów ma orzekać w I instancji w ramach powierzenia rozstrzygnięcia w tej kwestii tym organom przez akt prawny rangi ustawy.

Tym bardziej takie rozstrzygnięcie byłoby uzasadnione, gdyż w uzasadnieniu postanowienia P 107/08 Trybunał Konstytucyjny sam zauważa (p. 3.2.2.): *Wojewódzkie urzędy ziemskie były terenowymi organami administracji rządowej właściwymi do spraw przeprowadzania reformy rolnej, odrębnymi od organów administracji ogólnej. Zostały one utworzone na podstawie dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 15 sierpnia 1944 r. o organizacji wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich (Dz. U. Nr 2, poz. 4). Wojewódzkie urzędy ziemskie podlegały bezpośrednio Resortowi Rolnictwa i Reform Rolnych, który był centralnym organem administracji odpowiedzialnym za przeprowadzenie reformy rolnej. Kierownik Resortu (później - Minister) Rolnictwa i Reform Rolnych określał ich szczegółowe funkcje i zadania.*

W tym stanie rzeczy uzasadniony jest wniosek, że wydając przedmiotowe postanowienie Trybunał Konstytucyjny wyszedł poza granice pytania prawnego, a orzeczenie i jego uzasadnienie nie jest wydane w granicach zadanego pytania prawnego, ale jedynie na jego kanwie.

W końcowej części uzasadnienia, określonej jako: *“Brak konieczności orzekania w niniejszej sprawie”* (p. 5.2.), Trybunał Konstytucyjny stwierdza (p. 5.2.1.): *Przedstawione pytanie prawne dotyczy zagadnień dotyczących ochrony podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji, w szczególności gwarantowanego Konstytucją prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa własności (art. 64 Konstytucji).* Tym samym Trybunał przyznał, że wydanie przez niego orzeczenia w przedmiotowej sprawie *jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw*, stwierdzając wcześniej (p. 4.5.4.): *Wymaga zatem rozstrzygnięcia, czy właściwy jest tu tryb administracyjny, czy też postępowania te powinny toczyć się w całości na zasadach ogólnych - jako sprawy cywilne - w postępo-*

waniu cywilnym. Mimo to, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, podczas gdy ust. 3 tego artykułu stanowi: *Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.*

Zwrócić też należy uwagę, że § 5 rozporządzenia wykonawczego, który nie budzi żadnych wątpliwości pod względem językowym, nie przekazuje organom administracji publicznej orzekania w przedmiocie podpadania nieruchomości ziemskich pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, ale jedynie wskazuje – zgodnie z art. 2 dekretu o organizacji wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich – który z organów administracji publicznej ma orzekać w I instancji w ramach powierzenia przez art. 1 dekretu o organizacji wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich rozstrzygania w tej kwestii tym organom resortu rolnictwa i reform rolnych. Obecnie, zgodnie z art. 3 lit. a) dekretu z dnia 12 sierpnia 1946 r. o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej (Dz.U. Nr 43 poz. 248) i po dalszych transformacjach, organami właściwymi w tych sprawach są wojewodowie.

W tej sytuacji brak zbadania przez Trybunał Konstytucyjny upoważnienia Wojewódzkich Urzędów Ziemskich (obecnie Wojewodów) do orzekania w przedmiocie podpadania nieruchomości ziemskich pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej powinno się ocenić, jako brak wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Tym samym również jako naruszenie art. 19 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym: *Trybunał w toku postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy.*

Tak więc już tylko to, że przedmiotowe orzeczenie zostało wydane w oczywistej i jawnej opozycji do postanowień art. 19 ust.1, art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 39 ust. 3 i art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powinno powodować daleko idącą ostrożność przy jego ocenie, a w szczególności gdy chodzi o jego oddziaływanie na działalność orzeczniczą innych organów.

XI. Przejście własności w świetle ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego

W uzasadnieniu przedmiotowego postanowienia Trybunał oparł się jedynie o przyjęte przez siebie *a priori* założenie, że zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 1958r. własność przechodziła z mocy samego prawa, choć takiego postanowienia w tej ustawie nie ma. Nie ma również przedstawionego toku rozumowania, zgodnie z którym takie założenie zostało przyjęte. Jednocześnie nie tylko, że zostało zupełnie pominięte istnienie uchwały W 5/90, ale Trybunał również nie odniósł się merytorycznie do istniejącego przeciwnego orzecznictwa Sądu Najwyższego, w znacznej części również pomijając jego istnienie.

Zamiast tego Trybunał Konstytucyjny, po przytoczeniu ust. 1 art. 9 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych

spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (ale z pominięciem w tym miejscu ust. 3 tego przepisu), stwierdził: „*Na podstawie art. 9 ustawy z 1958 r. doszło zatem do przejścia z mocy prawa na własność Skarbu Państwa nieruchomości rolnych i leśnych objętych we władanie państwa do dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. 5 kwietnia 1958 r. - niezależnie od ich obszaru*”, nie wyjaśniając owego „zatem”, choć przepis ten, jak wspomniano wyżej, stwierdzenia o przejściu własności z mocy samego prawa nie zawiera.

Istotne jest przy tym przede wszystkim to, że ustawa ta, do czasu usunięcia przedmiotowej regulacji z porządku prawnego z dniem 1 stycznia 1992 r., była pięciokrotnie nowelizowana, tj. w latach: 1963, 1968, 1971, 1989 i 1990. W orzeczeniach II CR 386/59 z 14.11.1960 r. (OSNC 1962/3/88), II CR 121/65 z 28.05.1965 r. (LEX nr 5808) i III CKN 762/00 z 08.05.2003 r. (OSNC 2003/3/43) Sąd Najwyższy w sposób wyraźny wskazywał na konstytucyjny charakter decyzji określonej w art. 9 (ew. art. 16) ust. 3 przedmiotowej ustawy. Tak więc, gdyby wolą ustawodawcy było, aby objęte tą ustawą nieruchomości przeszły z mocy samego prawa na podstawie ust. 1 tego przepisu, to miał on dostateczną ilość czasu oraz możliwości, żeby zmienić odpowiednio zapis wspomnianego ust. 3, wskazując na deklaratoryjny charakter tej decyzji. Jednakże, skoro tak się nie stało, to znaczy, że – w czasie, kiedy regulacja ta obowiązywała – ustawodawca akceptował to stanowisko Sądu Najwyższego, które kształtowało zarówno orzecznictwo sądów, jak i organów administracji.

Wydając przedmiotowe postanowienie Trybunał Konstytucyjny nie wyjaśnił też dlaczego, po ponad 18 latach od uchylecia przez ustawodawcę mocy obowiązującej art. 16 (poprzednio art. 9) ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego, należy nadać temu przepisowi inne znaczenie, niż miał on w czasie gdy jeszcze obowiązywał.

Odwołując się do wykładni systemowej warto zwrócić uwagę, że podobna regulacja została wydana w odniesieniu do przymusowego zarządu państwowego. W ustawie z dnia 25 lutego 1958r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz.U. Nr 17 poz. 71 z późn.zm.) – czyli w ustawie uchwalonej zaledwie na dwa tygodnie przed uchwaleniem ustawy z 12 marca 1958r. – zostało stwierdzone:

Art. 1. *Uchyła się dekret z 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego (Dz. Pr. P. P. Nr 21, poz. 67 z późniejszymi zmianami).*

Art. 2. *Przedsiębiorstwa pozostające w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy pod zarządem państwowym ustanowionym na podstawie dekretu, o którym mowa w art. 1 (zwane w dalszym ciągu "przedsiębiorstwami"), **przechodzą z mocy prawa na własność Państwa**, chyba że nastąpi ich zwrot w trybie określonym w niniejszej ustawie.*

Art. 3. *Podlegają zwrotowi na rzecz właścicieli przedsiębiorstwa nieczynne w dniu wejścia w życie ustawy, o ile nie są przeznaczone do uruchomienia.*

I tu rzeczywiście mamy do czynienia z cezurą czasową. W wyniku wejścia w życie tej ustawy (8 marca 1958r.) z mocy prawa przeszły na własność Skarbu Państwa czynne przedsiębiorstwa znajdujące się w jego zarządzie i ustał ich przymusowy zarząd wobec usunięcia tej instytucji z porządku prawnego. Utraciły też moc przepisy wykonawcze do dekretu z 1918r., pomimo że ustawa z 25 lutego 1958r. ich wyraźnie nie uchylała. Po prostu odpadła podstawa ich zastosowania.

Jest to zatem sytuacja, do której nawiązuje Trybunał, tj. gdy jakiś przepis prawa, pomimo iż nie został formalnie uchylony (derogowany), to i tak utracił moc gdyż zlikwidowane zostały sytuacje (stany) faktyczno-prawne w jakich mógłby mieć zastosowanie. Jednakże mamy tutaj do czynienia z pewnym jednoznacznym zdarzeniem prawnym, które wywołało równie jednoznaczny skutek prawny – usunięcie z obrotu prawnego instytucji przymusowego zarządu państwowego.

Tak jednak nie jest w przypadku sytuacji opisanej w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 2010r. w sprawie P 107/08. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny za podstawę swoich rozważań przyjął własną ocenę znaczenia ustawy z dnia 12 marca 1958r. jako aktu kończącego reformę rolną wprowadzoną dekretem z 6 września 1944r.

Ocena ta została oparta na dwóch własnych apriorycznych założeniach. Po pierwsze, że po 5 kwietnia 1958r. nie była wdrażana reforma rolna i na podstawie przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej nie odejmowano już własności. Jest to założenie jednak sprzeczne z faktami. Jednym z takich faktów było np. przejęcie na podstawie dekretu o reformie rolnej pałacyku w Dubiecku koło Przemyśla, w którym urodził się Ignacy Krasicki. Miało to miejsce w lipcu 1958 r., czyli trzy miesiące po wejściu w życie ustawy z 12 marca 1958r. Do tego czasu – czyli przez bez mała 14 lat od wejścia w życie dekretu o reformie rolnej – pałacyk ten był w swobodnym posiadaniu właściciela. Nie był więc objęty we władanie Państwa, nie był również objęty protokołem przejęcia, ani żadnym planem podziału nieruchomości rozparcelowanych na cele reformy rolnej. Było to kolejny (i jeden z wielu w ówczesnym czasie) indywidualny akt nacjonalizacyjny. Doszło do niego prawdopodobnie dlatego, że organy resortu rolnictwa nie mogły wówczas wiedzieć, że od 1 marca 2010r. zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ustawa z dnia 12 marca 1958r. stanowiła cezurę czasową i *“Z chwilą ostatecznego zakończenia stosowania procedur wprowadzonych reformą rolną przestały istnieć stany faktyczne objęte hipotezą normy zawartej w kwestionowanym § 5 rozporządzenia z 1945 r.”*

Drugim własnym założeniem Trybunału Konstytucyjnego – sprzecznym z literalnym brzmieniem przepisu – było to, że na mocy przepisów ustawy z 12 marca 1958r. własność opisanych w niej nieruchomości przeszła z dniem 5 kwietnia 1958r. na Skarb Państwa. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny pominął wskazane wyżej orzecznictwo Sądu Najwyższego z okresu gdy ustawa ta była stosowana, zgodnie z którym własność przechodziła na podstawie konstytucyjnej decyzji administracyjnej. Trybunał Konstytucyjny nie wyjaśnił też na jakiej podstawie i dlaczego przyjmuje, że własność ta miała przechodzić z mocy samego prawa w dniu wejścia w życie ustawy, pomimo iż nie ma o tym mowy w tej ustawie. Natomiast w innych ustawach, gdy taki skutek miał nastąpić, **ten sam ustawodawca, tego samego okresu**, wyraźnie to stwierdza. A przecież jest to tutaj kluczowe zagadnienie, w szczególności, że już wcześniej w działaniach legislacyjnych była stosowana taka praktyka, o czym może świadczyć choćby porównanie ustawy z 12 marca 1958r. z ustawą z 20 marca 1950r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego.

Jak wspomniano wyżej, w ustawie z 12 marca 1958r. nie ma sformułowania, że nieruchomości, o których w niej mowa, przechodzą na własność Państwa z mocy prawa, w przeciwieństwie do postanowień art. 2 wydanej dwa tygodnie wcześniej ustawy o uregulowaniu stanu

prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym. Jak natomiast wynika z art. 3 i następnych przepisów tej ustawy zwrócone właścicielom mogły być również czynne drobne przedsiębiorstwa (art. 4), jednakże nawet nieczynne przedsiębiorstwa nie mogły być zwrócone, jeżeli na skutek poczynionych trwałych nakładów wartość jego wzrosła o ponad 25% w stosunku do wartości w dniu ustanowienia zarządu państwowego (art. 6), a przede wszystkim jeżeli w zawitym terminie do dnia 31 maja 1958 r. właściciel nie złożył stosownego wniosku. Ta regulacja wskazuje w sposób oczywisty, że nawet gdy własność miała przechodzić z mocy prawa, to nie koniecznie było to jednorazowe działanie danej regulacji, a w szczególności w dniu wejścia w życie danego aktu prawnego.

Innym tego przykładem może być uchylony dopiero 4 listopada 1971r. dekret z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do Z.S.R.R. (Dz.U. Nr 59 poz. 318 z późn.zm.). Stanowił on bowiem:

Art. 1. 1. *Wszelkie mienie ruchome i nieruchome osób przesiedlonych do Z.S.R.R. pozostałe na obszarze Państwa Polskiego przechodzi z mocy samego prawa z chwilą przesiedlenia tych osób na własność Państwa bez odszkodowania.*

Art. 3. 1. *Przejście mienia na własność Państwa i datę tego przejścia (art. 1) ustalają w drodze orzeczenia okręgowe urzędy likwidacyjne, a w stosunku do nieruchomości ziemskich - powiatowe władze administracji ogólnej.*

Zapis ówczesnego art. 9 ust.1 (a od 31.10.1989 r. art. 16 ust. 1) ustawy z 12 marca 1958r., którym zajął się Trybunał, stanowił, że: „*Nieruchomości rolne i leśne, objęte we władanie Państwa do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przejmuje się na własność Państwa...*” Tak samo został sformułowany art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, gdyż stwierdzał on: „*Wszystkie nieruchomości ziemskie związków wyznaniowych przejmuje się na własność Państwa*”. Różnice między nimi polegają jednak na tym, że w ustawie o dobrach „martwej ręki” w art. 2 ust. 1 postanowiono, że: „*Wszystkie ulegające przejęciu nieruchomości ziemskie przechodzą z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy z mocy prawa na własność Państwa*”, podczas gdy zapisu takiego nie ma w ustawie z 12 marca 1958 r., jest natomiast zapis – art. 9 (art. 16) ust. 3 – że: *O przejęciu nieruchomości rolnych na własność Państwa orzeka terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw gospodarki gruntami stopnia podstawowego, a o przejęciu nieruchomości leśnych - dyrektor okręgowego zarządu lasów państwowych.*

Dalsze różnice pomiędzy tymi dwoma aktami prawnymi polegają na tym, że w ustawie z 12 marca 1958 r. w art. 9 (art. 16) ust. 3 przewidziano wydawanie decyzji „o przejęciu” nieruchomości na własność Państwa, podczas gdy w ustawie o dobrach „martwej ręki” (art. 4 ust. 4 i 5) decyzje miały być o tym: „*czy nieruchomość ziemska posiada charakter nieruchomości związku wyznaniowego*”, „*czy nieruchomość stanowi gospodarstwo rolne proboszcza*” oraz „*o określeniu nadwyżki, podlegającej przejęciu*”. Zauważyć przy tym też trzeba, że inne były cele wydania dekretu o reformie rolnej, a inne dekretu o dobrach „martwej ręki”.

Jak więc z tego wynika ustawodawca już na początku lat 50-tych (ale i wcześniej) był konsekwentny. Jeżeli stwierdzał, że własność przechodzi z mocy samego prawa, to przewidywał wydawanie deklaratoryjnych decyzji precyzujących, co konkretnie przeszło już na własność Państwa z mocy prawa. Natomiast tam, gdzie własność nie przechodziła z mocy samego pra-

wa, ustawodawca zakładał wydawanie indywidualnych decyzji konstytutywnych o przejęciu własności, o których w latach 50-tych wprost wspominał w ustawie, tak jak ma to miejsce w przypadku art. 9 (art. 16) ust.3, czyli gdy organ ma dopiero orzec „o przejęciu” własności.

Z tego względu, używane w ówczesnym języku prawnym pojęcie „przejmuje się własność” należy rozumieć jako obwieszczenie aktu woli Państwa wyłączenia z danej kategorii majątku, natomiast sposób i tryb przejęcia samej własności wynikał z dalszej treści konkretnego aktu prawnego. W tym stanie rzeczy dokonane przez Trybunał Konstytucyjny założenie, że na mocy art. 9 (art. 16) ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958r. nieruchomości przeszły na własność Państwa z mocy samego prawa z dniem 5 kwietnia 1958r. należy uznać za nieuprawnione, a w każdym bądź razie za nieuzasadnione w treści wydanego orzeczenia.

Oddzielnie należy zwrócić uwagę, że w art. 9 (art. 16) ust. 1 ustawy z 12 marca 1958r. nie ma mowy o nieruchomościach znajdujących się w dniu wejścia w życie tej ustawy w posiadaniu Państwa, ale chodzi o nieruchomości „**objęte we władanie Państwa do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy**”. Ustawodawca nie wskazał zatem, że podstawą do przejęcia własności ma być samo to, że na skutek splotu takich czy innych okoliczności faktycznych, dana nieruchomość znalazła się w faktycznym posiadaniu Państwa. Ustawodawca wyraźnie wskazał na zaistnienie zdarzenia prawnego, jakim było obejmowanie we władanie, i że następowało ono **na podstawie orzeczenia** – art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy również z dnia 12 marca 1958r. o umorzeniu niektórych długów i ciężarów, a która została opublikowana w tym samym Dzienniku Ustaw co ustawa o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (poz. 72), więc również weszła w życie 5 kwietnia 1958r. Na przykład, w przypadku dekretu o reformie rolnej było to władcze działanie Państwa oparte o jego art. 6, w przypadku dóbr “martwej ręki” o art. 5 ust.1 tej ustawy, w przypadku nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych art. 6 i art. 19 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31). Te ostatnio wymienione nieruchomości jednak tylko potencjalnie podpadały pod przepisy art. 9 (art. 16) ust. 1 ustawy z 12 marca 1958r., gdyż przez ust. 2 tego przepisu zostały wyraźnie wyłączone od możliwości ich przejęcia.

Dodatkowo należy też zauważyć, że takie objęcie we władanie, jako akt władczy Państwa w stosunku do rzeczy cudzej, powinno być odzwierciedlone w odpowiednim orzeczeniu – decyzji. Tak więc istnienie tego rodzaju decyzji sprzed 5 kwietnia 1958r. jest dopiero podstawą do wydania na podstawie art. 9 (art. 16) ust. 3 ustawy z 12 marca 1958r. decyzji o przejęciu własności nieruchomości objętej we władanie Państwa przed 5 kwietnia 1958r. Jeżeli natomiast objęcie we władanie nastąpiło po 5 kwietnia 1958r. (vide przykład pałacyku w Dubiecku), to własność takiej nieruchomości nie mogła już być przejęta na podstawie art. 9 (art. 16) ust. 3 ustawy z 12 marca 1958r.

Z tych względów jako nieuprawnione, a w każdym bądź razie nieuzasadnione w treści wydanego orzeczenia należy uznać nie tylko to założenie Trybunału Konstytucyjnego, że na mocy art. 9 (art. 16) ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958r. nieruchomości przeszły na własność Państwa z mocy samego prawa z dniem 5 kwietnia 1958r., ale również i drugie założenie, że dotyczy to wszelkich nieruchomości znajdujących się w posiadaniu Państwa i potencjalnie mogących podlegać wyłączeniu, a nie jedynie tych, w stosunku do których dokonane było ich

objęcie we władanie stosownie do zwartego w przepisach prawa upoważnienia i na podstawie orzeczeń, o jakich mowa m.in. w treści ww. art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o umorzeniu niektórych długów i ciężarów.

XII. *Prejudycjalny (prawotwórczy) kierunek postanowienia P.107/08.*

Jak to już zostało wskazane wyżej, Wojewódzki Sąd Administracyjny pominął istnienie dekretu z 15 sierpnia 1944r. o organizacji wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich oraz to, że również dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej wymieniał w szeregu przepisów wyłącznie organy administracyjne jako właściwe do jej przeprowadzenia. Z tego względu WSA przyjął, że dopiero Minister Rolnictwa i Reform Rolnych w wydanym po ponad pół roku wdrażania reformy rolnej rozporządzeniu wykonawczym, przekazał do kompetencji organu administracji publicznej orzekanie w przedmiocie podpadania nieruchomości ziemskich pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.

W tym stanie rzeczy, aby udzielić odpowiedzi na zadane pytanie koniecznym było wyjaśnienie:

- czy kompetencje do orzekania w sprawach związanych z reformą (a więc w pierwszym rzędzie co do tego, czy jest nią objęta dana nieruchomość) zostały przekazane organom administracji publicznej, a jeżeli tak, to:
- czy stało się to dopiero na mocy rozporządzenia wykonawczego, czy też wcześniej organy administracji publicznej już orzekały w tych kwestiach, a jeżeli tak:
- czy orzekanie to było oparte na stosownym w owym czasie upoważnieniu.

Dopiero po tych ustaleniach zaistniałaby ewentualnie podstawa do badania zgodności § 5 rozporządzenia wykonawczego z 1945r. z art. 92 Konstytucji z 1997r.

Zwrócić też należy uwagę, że jest to kwestia wyłącznie formalno-proceduralna, do której rozważenia wystarcza wyłącznie zbadanie treści znanych przepisów i zachodzącego pomiędzy nimi związku. Inaczej mówiąc, wystarczająca jest tutaj sama wiedza prawnicza.

Wydaje się jednak, że tego Trybunał Konstytucyjny w ogóle nie badał. Jak bowiem wynika z punktu 3.2.1. uzasadnienia postanowienia Trybunał w ślad za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym przyjął: *W wypadku nieruchomości ziemskich spełniających kryteria określone w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, na podstawie zakwestionowanego § 5 rozporządzenia z 1945 r. doszło do przekazania orzekania w sprawach, czy dana nieruchomość podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu organom administracji państwowej.* Konsekwentnie do tego założenia Trybunał w punkcie 3.2.3. stwierdza: ***Przekazanie w 1945 r. orzekania w sprawach dotyczących przejmowania nieruchomości ziemskich na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej do kompetencji organów administracji było jednym z przykładów ogólnej tendencji do wyłączenia sądów powszechnych od orzekania w sprawach prawidłowości aktów nacjonalizacji.***

Tymczasem, i co trzeba jeszcze raz podkreślić, reforma rolna była wdrażana od 13 września 1944r. Gdyby zatem miało dojść do przekazania orzekania w sprawach dotyczących przejmowania nieruchomości ziemskich na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej do kompetencji organów administracji dopiero w 1945r., to czyje kompetencje do orzekania w tych kwestiach w okresie od 13 września 1944r. do 29 marca 1945r. (wejście w życie § 5 roz-

porządzenia wykonawczego) zostały przekazane organom administracji? Na to pytanie trudno by doszukać się odpowiedzi w uzasadnieniu przedmiotowego postanowienia, choć jest oczywistym, że gdy twierdzi się, iż coś komuś zostało przekazane, to wyjaśnienia wymaga komu odjęto to, co zostało przekazane komu innemu.

Jak wynika z punktu 3. uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 107/08, Trybunał, mając wyjaśnić formalno-proceduralną kwestię ewentualnego przekazania kompetencji orzeczniczych organom administracji w 1945r., zajął się badaniem stosowania § 5 rozporządzenia z 1945 r. w praktyce organów administracji i w orzecznictwie sądów. Jednakże, jak to zostało wskazane wyżej, badanie to nie dotyczyło okresu, w którym miało nastąpić owo przekazanie. W istocie dotyczy ono okresu po 1989r. (p. 3.4. uzasadnienia), kiedy *W wyniku zmiany ustroju prawno-politycznego w 1989 r. oraz braku całościowego uregulowania kwestii reprivatyzacyjnych osoby zarzucające naruszenie przepisów dekretu o reformie rolnej przy przejmowaniu należących do nich nieruchomości indywidualnie dochodzą swoich praw.*

W uzasadnieniu przedmiotowego postanowienia brak jest jednak jakiegokolwiek wyjaśnienia jak praktyka stosowania tego przepisu, w szczególności po 1989r., miałyby wpływać na ocenę, czy rzekome przekazanie przez Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych w 1945r. do kompetencji organu administracji publicznej orzekania w przedmiocie podpadania nieruchomości ziemskich pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej jest zgodne z art. 92 Konstytucji z 1997r.

Nie udzielając odpowiedzi na to podstawowe pytanie Trybunał Konstytucyjny w punkcie 4.5.4. uzasadnienia postanowienia stwierdza: ***Wymaga zatem rozstrzygnięcia, czy właściwy jest tu tryb administracyjny, czy też postępowania te powinny toczyć się w całości na zasadach ogólnych - jako sprawy cywilne - w postępowaniu cywilnym. Podstawowe znaczenie ma tu kwestia obowiązywania § 5 rozporządzenia z 1945 r.***

I tu zdaje się leżeć istota rzeczy. Trybunał Konstytucyjny odmówił rozstrzygnięcia zadanego mu pytania prawnego, natomiast rozstrzygnął (jedynie w uzasadnieniu postanowienia umarzającego postępowanie) to, co – jak sam wskazuje – do chwili obecnej nie zostało uregulowane przez ustawodawcę, choć do jego wyłącznej kompetencji to należy. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął bowiem o tym, czy o (administracyjnoprawnych) przesłankach roszczeń osób pokrzywdzonych wdrażaniem reformy rolnej mają orzekać organy administracyjne, czy sądy powszechne. Zdaniem Trybunału ma to być cywilne postępowanie sądowe.

Co więcej, Trybunał już nawet wprowadził pewne prejudykаты, jak np. (p. 4.5.3. in fine): *Poza hipotezą art. 9 ustawy z 1958 r. znalazły się natomiast m.in. wadliwie przejęte na podstawie dekretu o reformie rolnej nieruchomości niebędące nieruchomościami rolnymi. W tych wypadkach ustawa z 1958 r. nie doprowadziła do przejścia własności tych nieruchomości na Skarb Państwa. W związku z tym dochodzenie praw dotyczących tych nieruchomości jest dopuszczalne w obecnym stanie prawnym.*

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny nie odnosi się tutaj do jakichkolwiek poglądów ugruntowanych w orzecznictwie z tego okresu. Wręcz przeciwnie, Trybunał Konstytucyjny idzie przeciwko ówczesnemu orzecznictwu przyjmując pogląd o przechodzeniu z mocy samego prawa własności nieruchomości określonych w art. 9 ustawy z

12 marca 1958 r. i przedstawia zupełnie nową dyrektywę, tak co do właściwego (zdaniem Trybunału) sposobu dochodzenia roszczeń, jak i nawet zakresu w jakim są one zasadne. A zatem w istocie wyręcza (i zastępuje) nie tylko ustawodawcę, ale i Sądy.

Taka sytuacja, kiedy to Trybunał Konstytucyjny orzeka zarówno o utracie mocy jakiegoś przepisu, jak również o skutkach prawnych innego przepisu oraz jednocześnie wyznacza we własnym zakresie właściwy tryb rozpoznania roszczeń danego rodzaju, nie daje pogodzić się z postanowieniami art. 188 Konstytucji, stanowiącym, że:

Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) *zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,*
- 2) *zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,*
- 3) *zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,*
- 4) *zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,*
- 5) *skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.*

Tym samym nie sposób nie zauważyć, że w przypadku postanowienia w sprawie P 107/08 organ, który został postawiony na straży Konstytucji, a takim jest właśnie Trybunał Konstytucyjny, sam wyszedł poza granice prawa (art. 7 Konstytucji) rozstrzygając w kwestiach przekraczających upoważnienie zawarte w art. 188 Konstytucji.

Jak to już zostało nadmienione wcześniej, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że przedmiot rozpoznawanej przez niego sprawy *dotyka zagadnień dotyczących ochrony podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji, w szczególności gwarantowanego Konstytucją m.in. prawa własności (art. 64 Konstytucji)*. Jednocześnie nie mogło umknąć uwadze Trybunału Konstytucyjnego, że po zmianach ustrojowych, wydawanie orzeczeń na podstawie pomijanych lub nadinterpretowywanych przez władze poprzedniego ustroju przepisów, stało się podstawą prawną do zwrotu nieruchomości lub wypłaty odszkodowań. Tak więc to te same przepisy, ale prawidłowo realizowane, stały się wzorcem kontroli prawidłowości wcześniejszych decyzji i działania organów państwowych.

W szczególności dotyczy to reformy rolnej, gdyż aktualnie wydawane decyzje na podstawie § 5 rozporządzenia wykonawczego w zw. z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej mogą doprowadzić kiedyś w przyszłości (w przypadku uwzględnienia wniosku) wyłącznie do zwrotu nieruchomości lub zapłaty odszkodowania. Wydawało więc by się, że ustalona praktyka orzecznicza, oparta na prawidłowym stosowaniu nie uchylonych wciąż przepisów prawa, powinna uzyskać aprobatę w oczach Trybunału Konstytucyjnego, czyli organu, który ma za zadanie także ochronę podstawowych wolności i praw człowieka, i do których sam zaliczył własność.

Tymczasem stało się zupełnie odwrotnie. Punkty 4.5.4. i 4.5.5. uzasadnienia postanowienia P 107/08 pozwalają na wysnucie wniosku, że Trybunał Konstytucyjny stara się ten wzorec kontroli administracyjnej usunąć z obrotu prawnego, przeprowadzając następujący wywód:

Rozporządzenie z 1945 r. miało charakter wykonawczy wobec dekretu o reformie rolnej. Nie może być zatem stosowane. Jest również oczywiste, że nabywanie obecnie prawa własności nieruchomości w trybie reformy rolnej jest niemożliwe (zob. Pastuszko, s. 17).

Z tego powodu kwestionowany § 5 rozporządzenia z 1945 r. nie może obecnie być dla organów administracji podstawą do wydania decyzji administracyjnej stwierdzającej podpadanie nieruchomości ziemskiej pod przepisy dekretu o reformie rolnej, której przez przeoczenie władze nie przejęły podczas przeprowadzania reformy rolnej w latach 40. i 50. XX wieku.

Trybunał stwierdza ponadto, że tryb administracyjny decyzji o podpadaniu nieruchomości ziemskich pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej pozostawał w nierozrwalnym związku z przeprowadzeniem reformy rolnej. Jego zastosowanie nie może wykraczać poza cele tego dekretu. Ze względu na pierwotny cel reformy rolnej należy zauważyć, że stosowanie § 5 rozporządzenia z 1945 r. po jej przeprowadzeniu i w celu jej odwrócenia wykraczałoby, wbrew intencjom ówczesnego prawodawcy, poza cele dekretu. Celem dekretu nie jest w żadnym razie odwracanie skutków reformy rolnej w związku ze zmianą ustroju prawno-politycznego w 1989 r. Nie może on zatem służyć jako podstawa do wydawania decyzji administracyjnych o zwrocie całości lub części nieruchomości ziemskiej.

Z chwilą ostatecznego zakończenia stosowania procedur wprowadzonych reformą rolną przestały istnieć stany faktyczne objęte hipotecznością normy zawartej w kwestionowanym § 5 rozporządzenia z 1945 r. Przepis ten nie może mieć zastosowania w wypadkach nie związanych ściśle z przeprowadzaniem reformy rolnej przez przejmowanie przez państwo określonych w art. 2 ust. 1 lit. e nieruchomości. Ze względu na charakter reformy rolnej, sprzeczny z podstawami demokratycznego państwa prawnego, w którym ochrona własności prywatnej stanowi jedną z naczelných zasad systemowych, dekret o reformie rolnej - ani tym bardziej akty wykonawcze wydawane na jego podstawie - nie może być współcześnie wykonywany przez organy władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając na względzie powyższe racje, Trybunał stwierdza, że w aktualnym stanie prawnym do orzekania o prawach rzeczowych osób pozbawionych nieruchomości w ramach reformy rolnej właściwe są sądy powszechne zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 1 k.p.c. Zakwestionowany przepis rozporządzenia z 1945 r. nie ma mocy obowiązującej, w związku z tym nie stanowi szczegółowej regulacji, o jakiej mowa w art. 2 § 3 k.p.c., na podstawie której orzekanie w przedmiocie podpadania nieruchomości pod działanie dekretu o reformie rolnej mogłoby zostać przekazane organom administracji publicznej.

Zgodnie z tym rozumowaniem należałoby dojść do wniosku, iż (zdaniem Trybunału) o ile w czasie wdrażania reformy rolnej, zgodnie z intencją normodawcy, postępowania winny być prowadzone w oparciu o określone przepisy w trybie administracyjnym, o tyle po faktycznym zakończeniu stosowania procedur przewidzianych w przepisach o przeprowadzeniu reformy rolnej (niezależnie od faktu, iż wbrew pogładowi Trybunału owo zaprzestanie nie nastąpiło z dniem opublikowania ustawy z 12 marca 1958 r.), orzekanie w sprawach określonych w tych samych przepisach winno zostać przekazane do kompetencji sądów powszechnych.

Z poglądem takim nie sposób się zgodzić, nie tylko z tej przyczyny, że na podstawie § 5 omawianego rozporządzenia nikt nigdy nie orzekał (i nadal nie orzeka) o zwrocie, czy też braku zwrotu danej nieruchomości. Przedmiotem orzeczenia, o którym mowa w tym przepisie, jest jedynie to, czy dana nieruchomość podpada, czy też nie podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Jest to więc zupełnie inne rozstrzygnięcie, powodujące zupełnie inne skutki prawne.

Z przedstawionym poglądem przede wszystkim nie sposób się zgodzić z tej przyczyny, że – jak wynika ze stanowiska Trybunału – dzisiejsze orzeczenie o zwrocie nieruchomości powinno być wydane w oparciu o własne ustalenie Sądu, dokonane w toku postępowania prowadzonego w tej sprawie, iż dana nieruchomość nie podpadała pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Tymczasem dokonanie takiego ustalenia w drodze postępowania sądowego byłoby nie tylko sprzeczne – jak sam to Trybunał podkreśla – z intencją normodawcy, ale byłoby też pogwałceniem zasady odrębności drogi sądowej i administracyjnej, gdyż prowadziłoby w odniesieniu do tego samego stanu prawnego do orzekania na podstawie tego samego przepisu (art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu) i w tym samym zakresie (podpadania i niepodpadania) przez dwa różne organy, tj. organy administracyjne i sądy powszechne. Przecież gdyby nawet przyjąć niezwykle kontrowersyjny pogląd Trybunału Konstytucyjnego o jednorazowym zastosowaniu dekretu i wyczerpaniu przezeń mocy prawnej z dniem jego opublikowania, czyli z dniem 13 września 1944r – co, gdyby być konsekwentnym, musiałoby oznaczać, że **dokonana w 1945 r. nowelizacja dekretu odnosiła się do aktu, który już utracił moc prawną** (???) – to nie nastąpiła w tym zakresie zmiana stanu prawnego pomiędzy np. 10 stycznia 1947 r., a 10 stycznia 2011 r.

Takie zadziwiające stanowisko Trybunału zdaje się mieć swoje podłoże w zaniechaniu obecnego ustawodawcy (po przemianach ustrojowych), co do uregulowania spraw związanych z wydawaniem kiedyś aktów nie dających się pogodzić z podstawowymi (i obowiązującymi także wówczas) prawami człowieka, jak również ich nadinterpretacją i wadliwym stosowaniem przez organy ówczesnej władzy. W swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny w istocie (niezależnie od intencji) próbuje uchylić się od jakiegokolwiek oceny tych uregulowań i jednocześnie tworzyć interpretacje zabezpieczające stan posiadania Państwa, a w konsekwencji interesy władzy wykonawczej.

Początek takiej linii orzeczniczej daje się zauważyć już w uchwale podjętej w sprawie W 15/95, w treści której Trybunał Konstytucyjny orzekł – m.in. wbrew wyraźnemu stanowisku ustawodawcy, zajętemu w treści art. 7 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dz.U. Nr 39 poz. 172 z późn.zm.) – iż przepisy dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej nie mają zastosowania do nieruchomości nabytych po dniu 12 września z przekroczeniem norm obszarowych z art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o reformie rolnej. Istnienie tego przepisu Trybunał po prostu pominął. Natomiast gdyby go uwzględnił i zawartą w nim wolę ustawodawcy, to nieuchronnie doprowadziłoby to do konieczności udzielenia odmiennej wykładni.

Co więcej, Trybunał Konstytucyjny rozpatrując to zagadnienie wyszedł (podobnie jak w sprawie P 107/08) poza granice pytania prawnego, przesadzając o rzekomym przechodzeniu z mocy samego prawa i z dniem wydania dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości określonych w jego art. 2 ust. 1 lit. e.

Linia ta była następnie kontynuowana w orzeczeniu w sprawie SK 5/01, w którym Trybunał Konstytucyjny przedstawił koncepcję o rzekomym jednorazowym działaniu dekretu i utracie przezeń mocy prawnej już w dniu opublikowania. W dalszych latach sprawdziły się obawy wyrażane w zdaniach odrębnych do tego orzeczenia, iż stanowi ono niebezpieczny precedens w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. W efekcie rozpoczął się okres, w którym Trybunał wielokrotnie orzekał o utracie mocy prawnej poszczególnych przepisów, nawet

w przypadku kierowanych przez Sądy pytań prawnych. Jednocześnie wyjaśniał, że dany przepis w konkretnym postępowaniu sądowym w ogóle nie będzie stosowany. Doprowadziło to do kuriozalnej sytuacji, w której Sądy w toku rozpoznawanych spraw dokonywały subsumcji danego przepisu, wyraźnie jednak zaznaczając w uzasadnieniu orzeczenia, iż go nie stosują. Z drugiej jednak strony Trybunał Konstytucyjny w pełnych składach przedstawiał pogląd, iż nawet przepis wyraźnie uchylony *nadal ma zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń zaistniałych w czasie, w którym ten przepis obowiązywał* (tak np. również w sprawie SK 5/01). W efekcie doprowadziło to do utraty spójności i alogiczności całych obszarów orzecznictwa, a co można zaobserwować np. na kanwie sprawy niniejszej, która przecież w istocie nie jest aż tak bardzo skomplikowana.

Zwrócić jednak należy uwagę, że postanowienie w sprawie P 107/08 sprzeczne jest z przywołanym wyżej poglądem, gdyż w tej sprawie Trybunał zajął stanowisko odmienne, a mianowicie, m.in. że nie można obecnie oceniać skutków (kontrolować w prawem przewidziany sposób) decyzji, o której mowa w § 5 rozporządzenia wykonawczego, i to pomimo, iż przepis ten nawet nie został dotychczas uchylony.

Odnosząc się raz jeszcze do rozumowania zawartego w cytowanych wcześniej punktach 4.5.4. i 4.5.5. uzasadnienia postanowienia w sprawie P 107/08, rozważania Trybunału Konstytucyjnego upoważniają do wysnucia wniosku, że jego zdaniem:

- Skoro obecnie, przy poszanowaniu tego samego podstawowego prawa człowieka jakim jest własność, i które powinno być poszanowane także przy wprowadzaniu reformy rolnej (art. 99 Konstytucji z 1921r.), niemożliwe jest przejmowanie nieruchomości na podstawie przepisów o reformie rolnej – to tym samym niemożliwy ma być również zwrot nieruchomości zabranych z naruszeniem prawa lub zapłata odszkodowania, gdy przy zastosowaniu tych samych przepisów zostanie wykazane, że doszło do ich naruszenia.
- Skoro odwracaniem celów reformy rolnej byłby w konsekwencji zwrot nieruchomości lub wypłata odszkodowania na skutek naruszenia art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej, to znaczy, że (zdaniem Trybunału) zabieranie nieruchomości niezgodnie z przepisami dekretu o reformie rolnej było jednym z jej celów i obecne demokratyczne państwo prawne ma stać na straży nie podstawowych praw człowieka, zagwarantowanych w konstytucji zarówno ówczesnego jak i obecnego okresu, lecz ma nie dopuścić do odwrócenia tak zdefiniowanego celu reformy rolnej.
- Celami reformy rolnej 1944r. były **intencje** ówczesnego normodawcy (obok, czy zamiast celów opisanych w art. 1 ust. 2 dekretu?), a obecne demokratyczne państwo prawne ma obowiązek ochrony i dalszej realizacji tych intencji.

Takie stanowisko, wyrażone przez działający w warunkach demokratycznego państwa prawnego organ postawiony na straży Konstytucji oraz podstawowych praw i wolności, musi budzić zdumienie. Zdumienie budzi też twierdzenie o jakimś „odwracaniu” reformy rolnej lub jej skutków, co nie zostało bliżej sprecyzowane. Przecież wydanie przez organ administracji orzeczenia o podpadaniu lub nie podpadaniu jakiejś nieruchomości nie zmienia ani stanu jej własności, ani nawet stanu posiadania. Nie jest to więc ani denacjonalizacja, ani prywatyzacja lub reprivatyzacja mienia Skarbu Państwa.

F. STANOWISKO KOŃCOWE

Po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia z dnia 1 marca 2010r. w sprawie P 107/08 doszło do radykalnego “ustanadaryzowania” orzecnictwa IV Wydziału Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Jak wynika z informacji publicznej, od dnia 24 marca 2010r. (IV SA/Wa 186/10) do 1 czerwca 2010r. (IV SA/Wa 2092/09) w uzasadnieniach wyroków wydawanych przez WSA w Warszawie (IV Wydział) pojawiła się stała klauzula:

... Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie miał na względzie zapis art. 190 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z którego wynika, iż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Zatem postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2010r. nie mogło zostać nieuwzględnione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekający w rozpoznawanej sprawie.

Przyjęcie zaś stanowiska, iż § 5 rozporządzenia z 1945r. jest przepisem nieobowiązującym prowadzi do konieczności stwierdzenia nieważności decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi [...] oraz utrzymanej nią w mocy decyzji Wojewody...

Inne sprawy – tak przed WSA, jak i przed Naczelnym Sądem Administracyjnym – zostały zawieszane do czasu rozpoznania pytania prawnego wniesionego w sprawie niniejszej.

W uzasadnieniach orzeczeń rozstrzygających sprawy ad meritum po 1 marca 2010r., zostało przedstawione jednolite rozumowanie:

Z uzasadnienia postanowienia Trybunału wynika konieczność zaprzestania zastosowania § 5 rozporządzenia od chwili wydania postanowienia Trybunału Konstytucyjnego, co oznacza w konsekwencji uznanie drogi postępowania cywilnego przed sądami powszechnymi do rozpoznawania niniejszej sprawy. Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan sprawy, w tym rozstrzygnięcie organu wydane przy uwzględnieniu treści art. 153 P.p.s.a., czyli z zastosowaniem się do oceny prawnej i wytycznych Sądu Administracyjnego zawartych w uprzednio wydanym w sprawie wyroku, wskazać należy, iż uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, iż § 5 rozporządzenia z 1945r., stanowiący podstawę prawną rozstrzygnięcia organów, nie ma mocy obowiązującej, dlatego nie może stanowić szczegółowej regulacji, o jakiej mowa w art. 2 § 3 K.p.c, na podstawie której orzekanie w przedmiocie podpadania nieruchomości pod działanie dekretu o reformie rolnej mogłoby zostać przekazane organom administracji publicznej, w ocenie Sądu powoduje, iż obowiązek podporządkowania się ocenie prawnej wyrażonej w wyroku ciężący na Sądzie zostaje wyłączony. W stanie ukształtowanym postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego, ostatecznie sprowadzającym się do przyjęcia stanowiska, iż § 5 rozporządzenia z 1945r. jest przepisem nieobowiązującym, należało stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz utrzymanej nią w mocy decyzji Wojewody (tak np. w sprawie IV SA/Wa 535/10)

Jak więc z powyższego wynika, dla Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie uzasadnienie postanowienia o umorzeniu postępowania ma rangę derogacyjnego przepisu prawa. Jednocześnie Wojewódzki Sąd Administracyjny pomija treść art. 188 Konstytucji, a powołując się na art. 190 nie wskazuje żadnej jednostki redakcyjnej, co np. w przypadku stro-
ny procesowej dyskwalifikowałoby jej skargę kasacyjną.

Z ludzkiego (“praktycznego”) punktu widzenia, takie podejście jest zrozumiałe. Po co bowiem zajmować się rozpoznawaniem (i szczegółowym badaniem) potencjalnie ponad tysiąca spraw – co wynika z ustaleń Trybunału, aczkolwiek kumulacja ta powstała na skutek wieloletniej beczynności Ministra, średnio dwa lata na sprawę – skoro można stworzyć narzędzie do automatycznego oddalania skarg z powodu rzekomej niedopuszczalności trybu administracyjnego? Jednakże takie działanie nie powinno uzyskać aprobaty w warunkach demokratycznego państwa prawnego.

Odnosząc się zatem do zajętego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny stanowiska należy wskazać, że:

Po pierwsze, moc powszechnie obowiązującą mają te orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zgodności aktu prawnego z Konstytucją, które podlegają ogłoszeniu w organach promulgacyjnych, czyli wyroki, a nie postanowienia o umorzeniu postępowania – vide art. 190 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 70 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Po drugie, przedmiotowym postanowieniem Trybunał Konstytucyjny **nie stwierdził**, że: § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51, ze zm.) w zakresie, w jakim na jego mocy orzekanie w przedmiocie podpadania nieruchomości ziemskich pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, ze zm.) przekazano do kompetencji organu administracji publicznej, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym nie nastąpił skutek określony art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, czyli utrata mocy, jak również nie zostało ono opublikowane w stosowny dla takiego skutku sposób. Przepis ten również, jak do tej pory, nie został uchylony.

Jedynym skutkiem wydanego orzeczenia jest zatem umorzenie tego tylko postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym, w którym zostało wydane. Nie wyklucza to, że w innym czasie, w innej sprawie, Trybunał Konstytucyjny na rozprawie, procedując już w innym składzie (osobowym, jak też większym), orzeknie inaczej. Postanowienie umarzające postępowanie rozstrzyga bowiem jedynie o tym, czy dane postępowanie, w ocenie danego składu, może być prowadzone.

Jeżeli zatem podzieliłoby się podejście Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, to doprowadziłoby się do zupełnej dowolności w stosowaniu prawa, czyli czegoś w rodzaju „katastrofy orzeczniczej”. W zależności bowiem od aktualnego w danej chwili poglądu konkretnego składu Trybunału Konstytucyjnego przepisy prawa „znikałyby” lub „pojawiały się” na nowo w porządku prawnym. Tak więc w jednych postępowaniach, w danym czasie, nie byłyby one podstawą do wydawania orzeczeń, w innych, w innym czasie (np. późniejszym) mogłyby stanowić podstawę orzeczenia.

Po trzecie, jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie III PZP 2/09 (p. 15):

Przepis art. 190 ust. 4 Konstytucji nie zawiera normy prawnej, która prowadziłaby do związania wykładnią ustaloną przez Trybunał Konstytucyjny w sentencji orzeczenia

interpretacyjnego. Nie powinno być sporu, że mocy wiążącej nie ma uzasadnienie wyroku, które nie jest objęte zakresem orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji, a zawarta w nim norma nie poddaje się wykładni rozszerzającej poza, obok lub ponad prerogatywy do wydawania orzeczeń określonych w art. 188 Konstytucji.

Tym samym brak jest jakiegokolwiek upoważnienia Trybunału Konstytucyjnego do przesądzenia o utracie mocy obowiązującej jakiegoś przepisu, w szczególności, gdy przepis ten jest stosowany w praktyce prawniczej. Jeżeli jakiś przepis prawa ma być wyeliminowany ze stosowania go w praktyce orzeczniczej w związku z orzeczeniem Trybunału, to powinien to być jedynie **prawny skutek** stwierdzenia jego niekonstytucyjności, a nie zawarta w uzasadnieniu orzeczenia, niejednokrotnie zupełnie poboczna teza.

Należy też zwrócić uwagę, że opieranie się na uzasadnieniu tego rodzaju postanowienia (wydanego na posiedzeniu niejawnym) byłoby dla praktyki prawniczej zrównane w skutkach z orzeczeniem o niekonstytucyjności jakiegoś przepisu, czyli z wyrokiem Trybunału, który powinien być wydany po przeprowadzeniu jawnej rozprawy z udziałem Prokuratora Generalnego i organu, który wydał kwestionowany przepis.

W tym stanie rzeczy mamy do czynienia z ogromną dowolnością stosowania prawa polegającą na tym, że każdy skład organu orzekającego może sobie swobodnie przyjmować na potrzeby danej sprawy – uwzględniając lub nie uwzględniając poglądu Trybunału Konstytucyjnego – czy jakieś nie uchylone przepisy prawa obowiązują, czy też nie. Zdaniem strony uczestniczącej w niniejszym postępowaniu, jest to sytuacja nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego, którego organy orzecznicze podlegają ustawom oraz działają na podstawie przepisów prawa i w jego granicach.

Naczelnny Sąd Administracyjny występując z pytaniem prawnym już wyraźnie dystansuje się od tak radykalnego stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Zauważa jednak, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają wpływ na kształtowanie się orzecznictwa, i z tego względu, *uznając, iż zachodzą poważne wątpliwości w kwestii dotychczas stosowanej wykładni § 5 rozporządzenia z 1945 r. oraz możliwość odstąpienia od wykładni przyjętej w uchwale z dnia 5 czerwca 2006 r. – Naczelnny Sąd Administracyjny na podstawie art. 269 § 1 w zw. z art. 187 § 1 ustawy P.p.s.a. postanowił wystąpić z pytaniem prawnym.*

I z tym stanowiskiem należy się zgodzić. Rzeczywiście zachodzą poważne wątpliwości w kwestii dotychczas stosowanej wykładni § 5 rozporządzenia wykonawczego. Dlatego w niniejszym piśmie została przedstawiona argumentacja wręcz nakazująca spojrzeć na § 5 rozporządzenia wykonawczego inaczej, niż miało to miejsce dotychczas. Argumentacja ta realizuje zawarty w uzasadnieniu uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie I OPS 2/06 postulat: *Rozporządzenie, którego § 5 jest przedmiotem przedstawionego zagadnienia prawnego, jako akt wykonawczy do dekretu, nie może być interpretowane sprzecznie z samym dekretem ani też w oderwaniu od niego, gdyż służy jego wykonaniu (realizacji).* Co więcej, argumentacja ta odnosi się nie tylko do samego (odseparowanego od innych przepisów prawa i stanu Państwa w tym czasie) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, ale do całego porządku prawnego obowiązującego w owym okresie i do istniejących realiów. Z tych też

względów nie można podzielić niektórych innych konstatacji i założeń, zawartych w tej uchwale.

Rekapitulując przedstawione w niniejszym piśmie stanowisko, należy stwierdzić, że ani przepisy prawa, ani siła argumentacji zawartej w uzasadnieniu postanowienia P 107/08 i autorytet Trybunału Konstytucyjnego, nie powinny dawać podstaw do przyjęcia, że § 5 rozporządzenia wykonawczego utracił moc, w związku z czym wojewoda miałby przestać być organem właściwym do orzekania o podpadaniu nieruchomości pod przepisy art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 6 września 1944r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Z tych wszystkich względów stanowisko zawarte w przystąpieniu Polskiego Towarzystwa Ziemiańskiego zasługuje na uwzględnienie poprzez udzielenie odpowiedzi na zadane pytanie prawne zgodnie z zawartą w nim sugestią.

W załączeniu:

- Odpisy dla pozostałych uczestników.
 - Dowody nadania/doręczenia nin. pisma pozostałym uczestnikom.
- Załącznik 1. Pismo Min. Sprawiedliwości do Min. Rolnictwa z dnia 9 lipca 1945 r., z załączonym projektem dekretu o wpisywaniu do ksiąg hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości, przejętych na cele reformy rolnej.
- Załącznik 2a Pismo Min. Rolnictwa, Dep. Przebudowy Ustroju Rolnego do Wydziału Prawnego Gabinetu Min. Rolnictwa z dnia 15 lutego 1946 r., z zapytaniem jak zakwalifikować – wobec złożonego odwołania od decyzji WUZ w Lublinie - nieruchomość „Staw Włodawski” wobec osuszenia stawu w roku 1942 lub 1943.
- Załącznik 2b Odpowiedź Wydziału Prawnego Gabinetu Ministra Rolnictwa z dnia 8 maja 1946 r. na ww. pismo.
- Załącznik 3a Stanowisko Biura Prezydialnego KRN z dnia 22 grudnia 1945 r. w sprawie wniosku Heleny Szymańskiej – karta archiwalna 580.
- Załącznik 3b Wniosek Heleny Szymańskiej z dnia 29 czerwca 1945 do Bolesława Bieruta o pozostawienie jej własności nieruchomości ziemskiej o obszarze 122 ha wraz z pismem popierającym Związku Byłych Więźniów Politycznych niemieckich obozów koncentracyjnych, pismo Biura Prezydialnego KRN przekazujące ów wniosek do Min. Rolnictwa wg kompetencji, rękopis stanowiska KRN, maszynopis stanowiska KRN – karty archiwalne 576-579.

Zet 7.



Warszawa, dnia 9 lipca

1945 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI

Departament Ustawodawczy

Nr. U.K. 368/45

Projekt 3.

24.VII 2057.12

Ministerstwa Rolnictwa Reform

Do *Ob. Ministra*

Kolnych
wym

W dniu *18 lipca 1945 r.* o godz. *9 tej* odbędzie się posiedzenie Komisji Prawniczej, na którym omawiany będzie projekt dekretu (~~rozporządzenia~~), zgłoszony przez *ellm. Spr. o wprzywaniu do ksiąg hipotecznych (gryntowych) prawa własności nieruchomości, przystąpię na cele reformy rolnej - w gmaclm Dyrekcji Kolej. pols. 201. II*
Podieważ projekt dekretu (~~rozporządzenia~~) dotyczy zagadnień, w rozważaniu których zainteresowane jest i Ministerstwo — przeto proszę o wysłanie swego przedstawiciela na wyżej wymienione posiedzenie.

Projekt wspomnianego dekretu (~~rozporządzenia~~) przesyłam w załączeniu.

~~Minister Sprawiedliwości~~
Dyrektor Departamentu
(St. Bawere)

*Wskazane
Wskazane
na Rada*

DEKRET

22

o wpisywaniu do ksiąg hipotecznych /gruntowych/ prawa własności nieruchomości, przejętych na cele reformy rolnej.

Na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy /Dz.U.R.P. Nr 1, poz. 1/ - Rada Ministrów postanowiła, a Prezydium Krajowej Rady Narodowej zatwierdziła, co następuje:

Art. 1.

/1/ Tytułem do wpisania na rzecz Skarbu Państwa w księgach hipotecznej /gruntowej/ prawa własności nieruchomości ziemskich, wymienionych w art. 2 ust. 1/ lit. b, c, d, e dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej /Dz.U.R.P. z 1945 r. poz. 13/ jest odpis ^{zajmujący} decyzji wojewódzkiego urzędu ziemskiego, stwierdzającej, że nieruchomość ziemska podlega pod działanie wyżej wymienionych przepisów.

/2/ Jednocześnie z wpisaniem na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości ziemskiej /ust. 1/ na własność wojewódzkiego urzędu ziemskiego ulegają wykreśleniu z księgi hipotecznej /gruntowej/ wszelkie długi i ciężary nieruchomości tę obciążające z wyjątkiem skutecznosci, których utrzymanie wojewódzki urząd ziemski uzna za niezbędne /prace przelocowe, przegonu, wodopoju, czarpania wody i t.p./.

/3/ W utrzymywanych nieruchomościach /ust. 2/ mogą właściciele władze ziemskie przeprowadzać zmiany stosownie do potrzeb nowo utworzonych gospodarstw.

Art. 2.

/1/ Tytułem do wpisania na rzecz nabywcy w księgach hipotecznej /gruntowej/ prawa własności nadanej działki jest dokument nadania wraz z odpisem wykonalnej decyzji właścicielskiej władzy w przedmiocie klasyfikacji i szacunku działki ^{Tamże} oraz z szacunkiem prawnikowskiego nabywcy inwentarza.

/2/ Jednocześnie z wpisaniem na rzecz nabywcy prawa własności działki ulegają wpisaniu w księgach hipotecznej /gruntowej/ zobowiązania i ograniczenia z tytułu niespłaconej ceny kupna ^{działki i inwentarza} stosownie do art. 14 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej a także ograniczenia, wynikające z art. 13 tegoż dekretu.

(3) Księgi hipotecznej (gruntowej), sygnifikacyjne z ust. (1) i (2) nabywców i na własność Państwa w księgach gruntowych.

(4) 24
księgi hip
(gruntowej)
sygnifikacyjne
z ust. (1) i (2)
50000
Zusca
w sprawie
(ust. 3) naby
płaca na inwent
w sprawie
z inwentarza.

Art. 3.

W wypadku zniszczenia ksiąg hipotecznych /gruntowych/ włości o ^{o do kłosa} ~~opis~~ ^{wymiarowy, w art. 112} ~~opis~~, ~~prawa własności należy~~ ~~skłotyś~~ ~~we~~ ~~właściwym~~ ~~oddziale~~ /wydziale/ ~~op-~~
du celem rozpatrzenia ich przy rekonstrukcji ksiąg.

Art. 4.

^{dokumenty} ~~Książki~~ ^{wart. 112} ~~i wpisy do ksiąg~~ ~~gruntowych~~ ~~(hipotecznych)~~ ^{oparte na przepisach} ~~o opisie~~ ~~prawa~~ ~~włas-~~
^{w tymże dekrety} ~~ności~~ ~~nie~~ ~~podlegają~~ ~~opłatom~~ ~~sądowym~~ ~~i~~ ~~stemplowym~~.

Art. 5.

Wykonanie niniejszego dekretu porucza się Ministrom Rolnictwa i Re-
form Rolnych oraz Sprawiedliwości, ^{Skarbu} ~~któremu~~ ~~w~~ ~~zakresie~~ ~~jego~~ ~~właściwości~~.

Art. 6.

Dekret niniejszy wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

PREZYDENT KRAJOWEJ RADY NARODOWEJ

/Bolesław Bierut/.

PREZES RANY NIEDEKRETY

/Stanisław Ciesielski-Murawski/.

MINISTER ROLNICTWA I REFORM ROLNYCH

/Stanisław Mikolajczyk/.

MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

/Henryk Świątkowski/.



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO
ROLNICTWA I REFORM ROLNYCH
Nr.J.R./2.I.2/2

Warszawa dn. 15 lutego 1946 r.

Do

Gabinetu Ministra
Wydział Prawny

Departament Przebudowy Ustroju Rolnego

w miejscu

W odpowiedzi powołę się na Nr naszego pisma.

Sprawa: Młyn wodno-parowy T.Zalewski
Sz.Lemberger i S-ka we Włodawie.

Przesyłając akta sprawy z odwołania Teofila Zalewskiego i Jankla Spokojnego od orzeczenia Wojewódzkiego Urzędu Ziemskiego w Lublinie z dn.8.IX.1945r. o uznanie nieruchomości pod nazwą: Staw Włodawski w granicach miasta Włodawy położonej za podpadającą pod działanie art.2 ust.1 punkt.e Dekretu z dn.6.IX.1944r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, oraz pismo w tej sprawie Towarzystwa Kredytowego Przemysłu Polskiego z dn.5.XII.1945r. Departament Przebudowy Ustroju Rolnego prosi o wyrażenie opinii za zwrotem akt, czy w obecnym stanie omawianą nieruchomość traktować należy jako nieruchomość przemysłową, czy też jako nieruchomość ziemską, wobec osuszenia stawa przez władze niemieckie przy regulowaniu rzeki Włodawki w 1942 - 43.

Załączniki

akta sprawy/plik/
pismo T-wa Kred.Przemysłu
Polskiego.

Dyrektor Departamentu

/Inż.A.Szczerba/

W G.M. / Prawo / 37/46 II

MINISTERSTWO ROLNICTWA
I REFORM ROLNYCH

Nr. GM/Praw./37/46
Wydział Prawny

II-3

Do

Departamentu Przebudowy
Ustroju Rolnego

w m i e j s c u

Odpowiadając na pismo Departamentu z dnia 15 lutego br.
Nr. U.R./2-I-2/2 w sprawie nieruchomości pod nazwą "Staw Włodawski", Wydział Prawny stwierdza co następuje:

Już w odpowiedzi na pismo Departamentu z dnia 30.XI.1945r
Nr 6017/U.R., Gabinet Ministra zajął stanowisko, iż za nieru-
chomość ziemską w rozumieniu dekretu o przeprowadzeniu reformy
rolnej należałoby uważać każdą nieruchomość poza granicami admi-
nistracyjnymi miast. Wypływałby stąd wniosek, że nieruchomość
pod nazwą "Staw Włodawski", jako położona w granicach miasta
Włodawy, nie podpada pod działanie dekretu z dnia 6.IX.1944 r.

Ponieważ jednak nieruchomość ta została rozparcelowana,
może być ona przejęta na cele reformy rolnej z mocy przepisu
art. 1 pkt. 4 dekretu z dnia 28.XI.1945r /Dz.U.R.P.Nr 57, poz.
321/ i to, zdaniem Gabinetu Ministra, niezależnie od faktu, że
leży ona w granicach administracyjnych miasta.

Przed powzięciem decyzji w tej sprawie należałoby, zda-
niem Wydziału Prawnego rozważyć kwestię, czy z punktu widzenia
interesu publicznego byłoby korzystniej utrzymać stan wytwor-
zony przez zniesienie urządzeń do spiętrzenia wody i regu-
lację rzeki Włodawki czy też wykorzystać teren nieruchomości
na spiętrzenie wody.

Zwraca się akta sprawy.

8.2.46
MA
W załączeniu akta.

8/2 Jan

Zat 8



Warszawa, dn. 22 grudnia 1945 r.

BIURO PREZYDIALNE
KRAJOWEJ RADY NARODOWEJ

Nr. 8373/45/Pr.

Do
Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych
w m i e j s c u

W odpowiedzi na pismo z dnia 11 października 1945r. Nr. 4636/
U.R./P/6 Biuro Prezydialne KRN komunikuje, iż nie widzi przeszkód
do wydania decyzji uwzględniającej interesy petentki, skoro omawiany
obiekt z punktu widzenia reformy rolnej nie przedstawia żadnej warto-
ści. Odjęcie tytułu własności do majątku bez równoczesnego wykorzystania
niaga dla jednego z celów, wymienionych w art. 1 ust. 2 dekretu z dnia
6 września 1944r. o przeprowadzeniu reformy rolnej prowadziłoby w kon-
sekwencji do nadania temu aktowi charakteru konfiskaty, co ze względu
na osobę petentki nie byłoby w tym wypadku uzasadnione.

Naczelnik Wydziału Prawnego
Biura Prezydialnego KRN

/I. Klajnerman/

580

WD/KW

bohater w dniu 6 wzgl. 7 września 1939r. i to opodal właśnie wspomnianego gospodarstwa, gdzie go z więzienia przywieziono, a to tylko za to, że był Polakiem i że to gospodarstwo rolę wykupił ~~niemcomi~~ oraz że nie oddał swej broni natychmiast po ogłoszeniu odnośnego zarządzenia. Poległ jak żołnierz na froncie, śmiercią haniebną, bo rozstrzelaniem, pozostawiając mnie z dziećmi na łasce losu, bo wkrótce też zostałam z wspomnianego gospodarstwa wypędzona i potulałam się u obcych ludzi.

Dnia 29 kwietnia b.r. odbył się uroczysty pogrzeb mego śp. męża wraz ze 16-toma innymi, swego czasu przez Gestapowców rozstrzelanych, ofiarami, który to pogrzeb obrócił się w spaniałą manifestację ogólną powiatową, zaś różni mówcy poszczególnych władz wyraźnie podkreślili, że zginęli jako bohaterowie i prawdziwi męczennicy.

Pozostawienie mnie na miejscu we własny gospodarce byłoby pewnym wynagrodzeniem, za poniesioną stratę męża i ojca dwojga nieletnich chłopców 10-letniego Leona i 6-letniego Władysława, jak również żywym pomnikiem dla jego spadkobierców.

Niemiałaby jednak moja powyższa prośba być uwzględniona, ze względu na przekroczoną powierzchnię 100 hektarową mej całej gospodarki, prosiłabym wobec tego o wyłączenie z pod parcelacji lasu i nieużytków, które zupełnie nadają się na zalesienie, zaś reszta ziemi ornej, łąki i zabudowania pozostawić mi do własnego użytku i to na wyłączną moją wzgl. moich synów własność.

Niemiałoby i to odnieść żadnego skutku, to wówczas proszę uprzejmie o pozostawienie mnie na tej resztówce 15 hektarowej, a nie wymagać ode mnie, bym ja jako wdowa, samojedna kobieta szukała teraz, gdzieś jakiegoś ponemieckiego gospodarstwa 10-hektarowego, gdzie lepsze już są przeważnie zajęte, zaś o ile, jak mi oświadczone międzyczasie, cały mój majątek ziemski ma być zalesiony, pozostanie jednak pewna resztówka, która musi być administrowana, to wówczas proszę uprzejmie o pozostawienie mnie na wspomniany resztówce, jako administratorkę.

Obywatela Prezydenta proszę jaknajuprzejmiej o łaskawe rozpatrzenie moich powyższych próśb i uwzględnienie jednej z tychże, bym w ten sposób nie została tak bardzo pokrzywdzona, zaś dzieci moje i mego śp. męża miały naprawdę pewne wynagrodzenie na poniesioną śmierć męczeńską ich ojca przez oprawców hitlerowskich.

Ponieważ sprawa jest bardzo pilna, przeto proszę gorąco o możliwie rychłą odpowiedź i wydania odnośnym miarodajnym czynnikom urzędowym odpowiednich poleceń wzgl. zarządzeń.

Helena Szumańska
/Helena Szumańska/

55

Z w i a z e k

Byłych Więźniów Politycznych
niemieckich obozów koncentracyjnych i więzień, oddział
w Wolsztynie.


Wolsztyn, dnia 3. lipca 1945r.

Powyższe wywody obyw. Heleny Szymańskiej polegają na prawdzie. Mąż obyw. Szymańskiej został przez Gestapo aresztowany, umęczony i na własnej ziemi, właśnie na tej ziemi, która ma ulec parcelacji, przez zbirów hitlerowskich zamordowany i tam zakopany, skąd w końcu kwietnia br. roku został ekshumowany i pochowany na cmentarzu katolickim w Wolsztynie, w wspólnej mogile dla Bohaterów Polskich.

My ze swej strony prosimy Obywatela Prezydenta o łaskawe zajęcie się sprawą Szymańskiej i jej dzieci, by te nie były skazane na tułaczkę, względnie szukanie sobie chleba. Obywatelu Prezydencie! Przecież to jeden z tych cichych Bohaterów, który przelał krew swą dla Ojczyzny, z okrzykiem na ustach "Niech żyje Nasza Najjaśniejsza Rzeczpospolita Polska", to były przecież jego ostatnie słowa, czyż dzieci tego cichego Bohatera mają się tułać? Jaknajprzejmiej Obywatela Prezydenta prosimy o łaskę i ewentualne zawiadomienie obyw. Szymańskiej o stanie jej sprawy.

Za zarząd


Prezes


Sekretarz

547

Warszawa, dnia 9. sierpnia 1945 r.

Nr. 3873/45/Pr.

Do

Ministerstwa Rolnictwa

Województwa śląskiego

Przesyła się w/g kompetencji.
O dalszych zarządzeniach zechce
Ministerstwo powiadomić.

Naczelnik Wydziału Prawnego
Biura Prezydialnego KRN.

[Signature]
/Dr. W. lawski Bolesław/

BW/SK.

Nr 8373/P.

L^o

ST

Ministerstwo Rolnictwa i Rej. Roln.

W/m.

W odpowiedzi na pismo z dn. 11. X. 45
 Nr 4636/U.R./P/6 B. Pr. KRN komunikuje, iż
 nie widzi przesłan do wyrażenia decyzji wyłączenia
 - niżej - w interesie państwa, skoro omawiany
 obiekt z punktu widzenia ~~państwa~~ ^{reformy rolnej}
 nie posiada żadnej wartości. ~~W tym~~
~~całym wyroku~~ Odjęcie tytuła własności
~~nie przyczynia~~ do osiągnięcia ^{koronnego} ~~celu~~ ^{wykorzystania}
 w art 1 ust 2 dekretu z 6.9.44 o pro-
 - prowadzeniu reformy rolnej.
 Powinno być w konsekwencji do nadania
 temu aktowi charakteru konfiskaty,
 co ze względu na osoby patentariusze nie
 może być uważane za celowe wyjątki w
 tym wyroku przewidziane

[Signature]
 2. XI. 45

Kau. Wyr. Pr.

548

22 grudnia

5

58

Do

Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych

Nr. 8373/45/Pr.

w m i e j s c u

W odpowiedzi na pismo z dnia 11 października 1945r. Nr. 4636/
U.R./P/6 Biuro Prezydiałne KRN komunikuje, iż nie widzi przeszkód
do wydania decyzji uwzględniającej interesy patentki, skoro omawiany
obiekt z punktu widzenia reformy rolnej nie przedstawia żadnej warto-
ści. Odjęcie tytułu własności do majątku bez równoczesnego wykorzystania
niego dla jednego z celów, wymienionych w art. 1 ust. 2 dekretu z dnia
6 września 1944r. o przeprowadzeniu reformy rolnej prowadziłoby do kon-
sekwencji do nadania temu aktowi charakteru konfiskaty, co ze względu
na osobę patentki nie byłoby w tym wypadku uzasadnione.

Naczelnik Wydziału Prawnego
Biura Prezydiałnego KRN

WD/KW

/I. Klejnerman/

579