

Sprawa Sk 1/06 rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny

Skarga konstytucyjna w sprawie Sk 1/06 została złożona na tle sytuacji faktycznej w której o dokonanych w księgach wieczystych w 1946 i 1947 roku wpisach prawa własności Skarbu Państwa skarżący (jako następca prawny dawnej właścicielki) został zawiadomiony przez Sąd dopiero w roku 2002 i bezzwłocznie wniósł od nich apelację. Apelacja Skarżącego została oddalona przez Sąd Okręgowy w Poznaniu. Następnie Sąd Najwyższy uchylił postanowienie Sądu Okręgowego i nakazał rozpatrzyć sprawę ponownie. Jednak Sąd Okręgowy w Poznaniu apelację ponownie oddalił i tym samym – wobec zakończenia postępowania już pod rządami obecnej Konstytucji - zostały spełnione przesłanki do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny skargi o zbadanie zgodności z Konstytucją m.in. przepisów o wpisywaniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej.

W toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zarówno Pan Marszałek Sejmu, jak i Pan Prokurator Generalny zajęli stanowisko stwierdzając m.in., iż zaskarżone przepisy nie są niezgodne z Konstytucją albowiem nieruchomości ziemskie wymienione w art. 2 ust. 1 lit e) dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, przechodziły na rzecz Skarbu Państwa z mocy samego prawa (ex lege) z dniem ogłoszenia tego dekretu, czyli 13 września 1944 roku.

W tej sytuacji Pełnomocnik skarżącego adw. Ireneusz Zieliński uznał kwestię przechodzenia lub braku przechodzenia z mocy samego prawa z dniem ogłoszenia dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, własności przedmiotowych nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa za zagadnienie istotne dla rozpoznania złożonej skargi.

Wobec powyższego Pełnomocnik skarżącego w piśmie z dnia 29 czerwca br. przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu swoje stanowisko co do braku przechodzenia nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 lit e) dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, z mocy samego prawa, z dniem ogłoszenia tego dekretu na rzecz Skarbu Państwa.

W wyżej wymienionym stanowisku Pełnomocnik skarżącego, w celu wykazania, iż nieruchomości ziemskie wymienione w art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. bynajmniej nie przechodziły w dniu ogłoszenia dekretu na rzecz Skarbu Państwa, użył przedstawionej skrótowo poniżej, następującej argumentacji¹:

¹ Redakcja tego skrótu w zakresie użytej w stanowisku argumentacji została samodzielnie dokonana przez jednego z członków PTZ i stąd nie można jej traktować jako skrótu właściwego stanowiska prawnego, a tylko jako informację mającą na celu przybliżenie – w szczególności osobom nie będącym prawnikami - problematyki powstałego zagadnienia.

OPRACOWANA PRZEZ PTZ NA PODSTAWIE STANOWISKA Adw. IRENEUSZA
ZIELIŃSKIEGO SYNTETYCZNA LISTA ARGUMENTÓW ŚWIADCZĄCYCH O BRAKU
PRZENIESIENIA WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI ZIEMSKICH (Z MOCY SAMEGO
PRAWA) NA RZECZ SKARBU PAŃSTWA Z DNIEM OGŁOSZENIA DEKRETU O
PRZEPROWADZENIU REFORMY ROLNEJ

1. Zgodnie z art. 1 ustawy KRN z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. RP Nr 5 poz 22), w brzmieniu obowiązującym do dnia 5 lutego 1946 r.

*„Do czasu powołania stałej politycznej reprezentacji narodu w myśl zasad konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., jako tymczasowe organy ustawodawcze i samorządowe **na oswoobodzonych od okupanta terenach Rzeczypospolitej Polskiej, działają rady narodowe.**” (art.1)*

a najwyższa władza prawodawcza tj. Krajowa Rada Narodowa (PKWN był tylko organem wykonawczym) była również jedną z rad narodowych (*vide* art. 2 ust. 1 tej ustawy) do której zakresu działania należało m.in. ustawodawstwo (*vide* art. 25 pkt 1) Tym samym uprawnienia ustawodawcze przekazane przez KRN dla PKWN nie mogły obejmować stanowienia prawa na terenach nie wyzwolonych, skoro sama KRN – zgodnie ze swoim wyrażonym w ustawie oświadczeniem – takich uprawnień nie posiadała. Tym samym stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, co do jednorazowego skutku dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej w dniu jego opublikowania, również na terenach okupowanych, jest wprost sprzeczne z wyżej powołaną ustawą KRN.
2. W dniu ogłoszenia dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, czyli 13 września 1944 r., nie były jeszcze ustalone granice Polski w tym granica na wschodzie i południu. A zatem gdyby dekret miał zadziałać z mocy samego prawa, to nie byłoby wiadomo do których punktów granicznych to prawo by zadziałało. Tezę o działaniu tego prawa w granicach Polski z 1939 r. należy wykluczyć, skoro Państwo Polskie woła władz ustawodawczych przez lata przekazywało (a dziś wypłaca) pewne rekompensaty za nieruchomości pozostawione na Kresach w tym nieruchomości przekraczające normy obszarowe dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Tym samym stanowisko Trybunału Konstytucyjnego co do objęcia dekretem z mocy samego prawa wszystkich nieruchomości ziemskich w przedwojennych granicach Państwa polskiego jest sprzeczne z konsekwentnym stanowiskiem władz ustawodawczych od lat 40. do dziś dnia.
3. Użyte w dekreście o przeprowadzeniu reformy rolnej w odniesieniu do nieruchomości ziemskich wyrażenie *„przechodzą bezzwłocznie (...) na własność Skarbu Państwa”* nie oznacza „z mocy samego prawa”, skoro to ostatnie wyrażenie było ówczesnemu normodawcy znakomicie znane, czego dowodzi fakt, iż użył go m.in. w art. 4 ust. 1 dekretu z 12 grudnia 1944r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 15 poz. 82), stwierdzając: *„Wszelkie umowy, dotyczące użytkowania obiektów, przechodzących na własność Skarbu Państwa, są z **mocy samego prawa nieważne**”*. Niewiadomo zatem dlaczego – gdyby woła ówczesnego normodawcy było przeniesienie własności z mocy samego prawa - nie użyłby on wprost tego sformułowania w dekreście o przeprowadzeniu reformy rolnej.
- 4 Samo wyrażenie *„bezzwłocznie”* w referowanym na posiedzeniu PKWN projekcie przedmiotowego dekretu było użyte siedmiokrotnie, w tym

pięciokrotnie w kontekście wprost wykluczającym jego rozumienie jako „z dniem ogłoszenia”, a jedynie jako „bez zbędnej zwłoki”.

W toku prac na posiedzeniu PKWN wyrażenie to w 5 przypadkach zmieniono, zastępując je konkretnymi terminami (25 września 1944, 10 października 1944 itd.), zaś w artykule 19 zastąpiono je zwrotem „z dniem ogłoszenia”

Z powyższego wynika, że dla normodawcy owego czasu wyrażenia te („bezzwłocznie” i „z dniem ogłoszenia”) miały różne znaczenie, gdyby bowiem znaczyły to samo, to dokonana zmiana (z „bezzwłocznie” na „z dniem ogłoszenia”) byłaby niepotrzebna

5. Wyrażenie „*przechodzą bezzwłocznie (...) na rzecz Skarbu Państwa*” odnosi się nie tylko do litery e) ale – jak sam podkreślił Trybunał Konstytucyjny - również do liter b), c) i d) tego samego ustępu; tymczasem
 - treść lit. c) dotyczy „*osób skazanych prawomocnie za zdradę stanu, za pomoc udzieloną okupantom ze szkodą dla Państwa, lub miejscowej ludności, względnie za inne przestępstwa przewidziane w dekreście Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 31 sierpnia 1944r. (Dz.. U. R.P. Nr 4, poz.16)*” natomiast dekret z dnia 31 sierpnia 1944 został ogłoszony jednocześnie z dekretem o przeprowadzeniu reformy rolnej, a więc w dniu ogłoszenia obu tych dekretów (czyli 13 września 1944) nie istniał jeszcze żaden wyrok wydany na podstawie dekretu z dnia 31 sierpnia 1944, więc tym bardziej nie mógł on być prawomocny.
 - treść litery d) dotyczy nieruchomości „*skonfiskowane z jakichkolwiek innych prawnych przyczyn*”. A zatem skoro skonfiskowanych, to niewątpliwie stanowiących już od chwili dokonania konfiskaty własność Skarbu Państwa i to nie na podstawie dekretu, tylko – jak sam normodawca wyraźnie wskazuje - na podstawie innych prawnych przepisów (przyczyn).
Co więcej, gdyby ten przepis nie miał odnosić się do konfiskat mających mieć miejsce w przyszłości, to byłby niepotrzebnym powtórzeniem treści zawartej już pod lit. a), albowiem nieruchomości skonfiskowane z jakichkolwiek innych przyczyn do dnia 13 września 1944, w tym dniu były już nieruchomościami stanowiącymi *własność Skarbu Państwa z jakiegokolwiek tytułu* (lit. „a” !!!)
6. Dekret z dnia 6 września o przeprowadzeniu reformy rolnej został bardzo poważnie zmieniony (nowelizowany) w dniu 17 stycznia 1945 r. Zasadniczej zmianie uległa też treść art. 2, która dotyczyła właśnie kwestii wywłaszczeń. Wprowadzone zmiany dotyczyły tak zakresu przedmiotowego, jak i podmiotowego, stąd – w przypadku jednorazowego skutku dekretu – działanie takie (nowelizacja) nie miałyby sensu. W tej sytuacji pogląd Trybunału prowadzi do wniosku, że władze poprzedniego ustroju dokonały bezsensownej (bezp przedmiotowej) nowelizacji.
7. Odnosząc się tylko do niektórych fragmentów opisanej wyżej nowelizacji art. 2 dekretu, nie sposób przeoczyć, że w przypadku nieruchomości ziemskich należących do osób wymienionych pod lit. b) tj. obywateli Rzeszy niemieckiej i obywateli polskich narodowości niemieckiej, normodawca w dniu 17 stycznia 1945 r. wyraźnie wyłączył wywłaszczenie w stosunku do Polaków (czyli osób narodowości polskiej) będących obywatelami niemieckimi.
A zatem gdyby prawo własności przechodziło ex lege z dniem 13 września 1944 r., to racjonalnie działający normodawca musiałby nie tyle wyłączać te

osoby spod wywłaszczenia, tylko przywrócić im własność odebraną z mocy samego prawa już 13 września 1944 r. Inaczej taka nowelizacja nie miałaby żadnego skutku prawnego.

- 8 Sposób i moment przejścia prawa własności nieruchomości ziemskich wymienionych w dekrete został wyraźnie wskazany przez Ministra Rolnictwa w jego rozporządzeniu wykonawczym z dnia 1 marca 1945 r.

Zgodnie z treścią par. 10 tego rozporządzenia:

*10 (1) Przejęcia majątków dokonują upoważnieni przez Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych pełnomocnicy, wojewódzkie lub powiatowe urzędy ziemskie. Przejęcie odbywa się przez protokólny spis **objętych nieruchomości** wraz z inwentarzem.*

Sam kontekst określił „przejęcie” i „objęcie” (art. art. 6, 7, 11 dekretu, par. par. 8, 9, 11 rozporządzenia) jednoznacznie wskazuje, że w przypadku „objęcia”, chodzi o objęcie zarządu i posiadania, zaś w przypadku „przejęcia” chodzi o przejęcie na rzecz Skarbu Państwa, czyli na własność Skarbu Państwa. Jeśli zatem „przejęcie na rzecz Skarbu Państwa” dotyczy objętych uprzednio przez ten Skarb Państwa nieruchomości, to nie mogło nastąpić z mocy samego prawa z dniem ogłoszenia dekretu.

9. Obowiązujący przez pewien czas par. 7 w/w rozporządzenia wykonawczego określał, które z nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu nie podlegają przejęciu przez Skarb Państwa.

Przecież gdyby wywłaszczenie następowało z mocy samego prawa i z dniem ogłoszenia dekretu, to taki przepis wydany ponad 5 miesięcy po opublikowaniu dekretu nie miałby żadnego sensu. Jego późniejsze uchylenie nie zmienia faktu, że został wydany i był stosowany.

10. Istotne elementy wykładni autentycznej dekretu, dokonanej przez samego ustawodawcę występują w art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi. Zgodnie bowiem z tymi przepisami:

„1. W przypadku nabycia nieruchomości rolnej po 12 września 1944 r., a przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, z przekroczeniem norm obszarowych określonych w art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z 6 września 1944 r. (...) – nadwyżka gruntów z tej nieruchomości może być przejęta na własność Państwa w trybie i na zasadach przewidzianych w art.5”

*„2. Przepis ust. 1 nie dotyczy nieruchomości rolnych **objętych już we władanie Państwa przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosownie do przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej**”*

Z czego wprost wynika, iż zdaniem samego Sejmu, Państwo mogło jeszcze do dnia wejścia w życie tej ustawy obejmować we władanie nieruchomości nabyte po dniu ogłoszenia dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, jeśli nabycia dokonano z przekroczeniem normy obszarowej przewidzianej w tym dekrete. Co więcej objęcie takie następowało stosownie do przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej (ust. 2)

Natomiast nieruchomości nabyte z takim przekroczeniem owej normy obszarowej i jeszcze (do dnia ogłoszenia ustawy z 1957 r.)nie objęte przez

Państwo w wyniku takiego nabycia, nie podlegały wywłaszczeniu w całości, lecz jedynie w części tj. nadwyżki ponad odpowiednią normę obszarową. A zatem po pierwsze dekret miał jednak zastosowanie do nieruchomości nabytych po dniu jego ogłoszenia z przekroczeniem wymienionej w dekreście normy obszarowej, gdyż inaczej Państwo nie mogłoby obejmować tak powstałych nieruchomości stosownie do przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej (dekret i rozporządzenie wykonawcze to jedyne przepisy o przeprowadzeniu reformy rolnej, jakie kiedykolwiek wydano), a po drugie nieruchomości ziemskie nabyte po dniu ogłoszenia dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej nie przechodziły z dniem takiego nabycia ex lege na własność Skarbu Państwa, albowiem w takim wypadku niemożliwym byłoby wywłaszczenie tylko nadwyżki o czym jest mowa w ust. 1 art. 7. Natomiast Trybunał Konstytucyjny, odwołując się w swojej wykładni do treści tego przepisu (art. 7 ust. 1) całkowicie pominął ust. 2 tego samego art., który swoją treścią całkowicie zaprzecza obu wnioskom przedstawionym przez Trybunał w treści uchwały w sprawie W 15/96., tj. zarówno przechodzeniu własności z mocy samego prawa, jak i rzekomego braku zastosowania dekretu do nieruchomości powstałych w wyniku nabycia po 12 września 1944 z przekroczeniem normy obszarowej z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. I choć trzeba tu uczciwie przyznać, że ten (oparty wyłącznie o brzmienie ust. 1 art. 7) wniosek Trybunał powołał wprost w za stanowiskiem Prokuratora Generalnego, to należy wątpić, aby z pełnego składu Trybunału, żaden z sędziów nie przeczytał brzmienia ust. 2 tego samego przepisu.

11. W art. 39 dekretu z dnia 19 kwietnia 1946 roku o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. Nr 13 poz. 87), normodawca powiada tak:

„Przepisy niniejszego dekretu nie naruszają postanowień dekretu z dnia 6 września 1944 o przeprowadzeniu reformy rolnej (...) ani innych przepisów prawa, na podstawie których **Państwo może dokonać wywłaszczenia majątku**, ustanowić przymusowy zarząd lub wprowadzić inne ograniczenia prawa własności lub posiadania”

z czego wynika, że już wtedy sam normodawca uważał, że majątki przejmowane na podstawie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej nie przechodziły z mocy samego prawa, w szczególności w dniu 13 września 1944r.

Gdyby miało być inaczej, to nieruchomości wywłaszczone z mocy prawa z dniem 13 września 1944 nie stanowiłyby mienia opuszczonego (byłyby własnością Skarbu Państwa) i żadna kolizja obu norm prawnych nie mogłaby mieć miejsca.

12. O braku przechodzenia własności nieruchomości ziemskich wymienionych w dekreście z mocy samego prawa i o obowiązku wydawania decyzji świadczy też treść ustawy o umorzeniu niektórych długów i ciężarów z dnia 12 marca 1958 r. (Dz. U. Nr 17 poz. 72), a dokładnie art. 2 ust.1 pkt 2 tej ustawy, w którym jest mowa o umorzeniu roszczeń właścicieli z tytułu pogorszenia stanu nieruchomości przejętych we władanie państwa na podstawie orzeczeń wydanych w oparciu o przepisy dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, a następnie uchylonych jako bezpodstawne. Nie ma zaś w nim mowy o umorzeniu roszczeń z tytułu pogorszenia stanu nieruchomości

objętych przez władze państwowe bez żadnych decyzji, a następnie zwróconych w wyniku wydania decyzji o braku podlegania tych nieruchomości pod przepisy dekretu. Gdyby zatem – zdaniem ustawodawcy – w ogóle było prawnie dopuszczalne obejmowanie we władanie państwa na podstawie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej jakichkolwiek nieruchomości bez wydania decyzji, to z pewnością ten przepis byłby inaczej sformułowany, a umorzenie roszczeń obejmowałoby oba przypadki, tj. objęcia nieruchomości w wyniku wydania decyzji, a następnie jej zwrotu w wyniku uchylecia decyzji, jak również objęcia nieruchomości bez żadnej decyzji i jej zwrotu w wyniku wydania decyzji.

13. Dla zakwalifikowania całego szeregu nieruchomości ziemskich jako podpadających pod art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu lub nie podpadających pod działanie tego przepisu fundamentalne znaczenie miała definicja pojęcia „użytki rolne”. Stosownie bowiem do tych regulacji np. nieruchomość o powierzchni całkowitej 98 ha w tym 49 ha użytków rolnych nie podpadała pod te przepisy, natomiast nieruchomość o powierzchni całkowitej 57 ha w tym 51 ha użytków rolnych już pod te przepisy podpadała. Jednak definicja „użytków rolnych” została wydana dopiero w dniu 1 marca 1945 r. i wcale nie obejmowała wszystkich rodzajów użytków, które na „zdrowy rozum” można by zakwalifikować jako użytki rolne. Jak zatem (jeśli nie w postępowaniu administracyjnym) przed marcem 1945 r. można było określić, co jest, a co nie jest użytkowem rolnym, a w szczególności, jak miało się to dokonać z mocy samego prawa, jeśliby dekret miał zadziałać „jednorazowo” ?

Do stanowiska mec. Zielińskiego dołączone zostały kopie wielu archiwalnych dokumentów, jak np., protokół z posiedzenia PKWN na którym uzgadniano treść dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.

W wyniku rozpoznania sprawy Trybunał Konstytucyjny uznał, że nawet wykreślenie prawowitego właściciela z treści księgi wieczystej (czyli księgi dotyczącej nieruchomości, która nie podlegała pod działanie dekretu o reformie rolnej) i wadliwe wpisanie w to miejsce własności Skarbu Państwa, nie narusza praw skarżącego **do ochrony własności** z tej przyczyny, iż skarżący ma inne środki do obrony swoich praw jak np. wszczęcie postępowania przed Ministrem Rolnictwa o wydanie decyzji, że dana nieruchomość nie podlega pod działanie dekretu o reformie rolnej.

W sprawie skutków dekretu w zakresie przenoszenia własności na rzecz S.P., Trybunał stwierdził tylko, że przedstawione przez skarżącego argumenty przeciwnie nie zasługują na uwzględnienie. Trybunał nie odniósł się merytorycznie do żadnego z tych argumentów ani jednym słowem.