

Dz.U. 1990 Nr 66 poz. 396

UCHWAŁA

TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 19 września 1990 r.

(W. 3/89)

w sprawie wykładni art. 2 ust. 1 lit. „e” dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (j. t. - Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13; zm.: Dz. U. z 1957 r. Nr 39, poz. 172 i z 1968 r. Nr 3, poz. 6)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący: wiceprezes TK Leonard Łukaszuk

Sędziowie TK: Czesław Bakalarski
Kazimierz Działocha
Antoni Filcek
Henryk Groszyk (sprawozdawca)
Wojciech Łączkowski
Maria Łabor-Soroka (sprawozdawca)
Remigiusz Orzechowski
Andrzej Zoll

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 19 września 1990 r. w trybie art. 11 a ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 22, poz. 98, ze zm. w Dz. U. z 1987 r. Nr 21, poz. 123; z 1989 r. Nr 34, poz. 178 i Nr 73, poz. 436; z 1990 r. Nr 3, poz. 16, Nr 6, poz. 35 i Nr 34, poz. 198) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 ust. 1 lit. „e” dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (j.t. - Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13; zm.: Dz. U. z 1957 r. Nr 39, poz. 172 i z 1968 r. Nr 3, poz. 6) przez wyjaśnienie, czy zakresem przedmiotowym tego przepisu objęte są także nieruchomości rozparcelowane przed dniem 1 września 1939 r. na działki budowlane,

ustalił:

Zakres przedmiotowy art. 2 ust. 1 lit. „e” dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (j. t. - Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13; zm.: Dz. U. z 1957 r. Nr 39, poz. 172 i z 1968 r. Nr 3, poz. 6) nie obejmuje tych nieruchomości ziemskich lub ich części, które przed dniem 1 września 1939 r. zostały rozparcelowane z przeznaczeniem na działki budowlane po uprzednim zatwierdzeniu projektu parcelacji przez właściwy organ administracji państwowej Rzeczypospolitej Polskiej, bowiem z datą takiego zatwierdzenia utraciły one charakter nieruchomości ziemskich bez względu na to, kiedy w następstwie parcelacji własność tych działek została prawnie przeniesiona na ich nabywców.

UZASADNIENIE

I

We wniosku o wykładnię art. 2 ust. 1 lit. „e” dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (j. t. - Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13; zm.: Dz. U. z 1957 r. Nr 39, poz. 172, z 1968 r. Nr 3, poz. 6) Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawiła do wyjaśnienia Trybunałowi Konstytucyjnemu wątpliwość, czy zakresem przedmiotowym tego przepisu objęte są także nieruchomości rozparcelowane przed dniem 1 września 1939 r. na działki budowlane.

Jednocześnie w uzasadnieniu tego wniosku, a w szczególności w piśmie procesowym z dnia 4 maja 1990 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wyraziła pogląd, iż nieruchomość ziemska lub jej część, która została rozparcelowana przed dniem 1 września 1939 r., utraciła swój dotychczasowy charakter z chwilą dokonania parcelacji na gruncie i uwidocznienia w księgach wieczystych dokonanego podziału oraz urządzenia ksiąg wieczystych dla poszczególnych działek.

W toku sprawy również Prokurator Generalny wyraził swój pogląd w piśmie z dnia 8 grudnia 1989 r., a następnie w piśmie z dnia 16 sierpnia 1990 r. W tym ostatnim piśmie Prokurator Generalny zmienił poprzednio zajęte stanowisko i wniósł o podjęcie przez Trybunał Konstytucyjny uchwały zgodnej ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich.

II

Rozpatrując wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 ust. 1 lit. „e” powołanego dekretu, Trybunał Konstytucyjny na wstępie rozważył kwestię swojej kompetencji do wykładni tego dekretu, a to wobec tego, że art. 33a ust. 1 Konstytucji, w brzmieniu obowiązującym od dnia 8 kwietnia 1989 r., stanowi: „Trybunał Konstytucyjny... ustala powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw”. Pomimo postanowienia Konstytucji, z którego literalnie wynika, że właściwość Trybunału Konstytucyjnego do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni została ograniczona wyłącznie do ustaw, Trybunał Konstytucyjny uznał, że obejmuje ona i dekrety. Aczkolwiek bowiem Konstytucja w jej obecnym brzmieniu nie zna instytucji dekretu z mocą ustawy, to jednak wobec obowiązywania dekretów ustanowionych wcześniej przez kompetentne organy, które na mocy wówczas obowiązującego prawa określane były jako dekrety z mocą ustawy (por. Ustawa Krajowej Rady Narodowej z dnia 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy, Dz.U.R.P. Nr 1, poz. 3; art. 4 ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 18 z 1947 r. poz. 11 z późn. zm., oraz art. 30 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., tekst jednolity z 1976 r. Dz. U. Nr 7, poz. 36 z dnia 21 lutego 1976 r. z późn. zm.), wszystkie te dekrety podlegają wykładni Trybunału Konstytucyjnego na mocy art. 33a ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Powyższy pogląd Trybunał Konstytucyjny uzasadnia tym, że obowiązujące dekrety pod względem swej mocy prawnej nie różnią się od ustaw. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowej sprawie nie może odmówić Rzecznikowi Praw Obywatelskich rozpatrzenia jej wniosku.

III

Przechodząc do analizy przedstawionych we wniosku rozwiązań prawnych, Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 lit. „e” powołanego dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej - zwanego dalej dekretem - na cele tej reformy zostały przeznaczone m. in. takie nieruchomości ziemskie, które stanowiły własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich łączny rozmiar przekraczał bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie ówczesnych województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego - jeśli ich rozmiar łączny przekraczał 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni. Wszystkie nieruchomości ziemskie przeznaczone na cele reformy rolnej, jak wynika z dalszej treści powołanego przepisu, przeszły bezzwłocznie, bez żadnego wynagrodzenia, w całości na własność Skarbu Państwa. W art. 2 ust. 2 dekretu za nieważne zostały uznane te działy prawne lub fizyczne nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. „e”, które zostały dokonane po dniu 1 września 1939 r.

Dekret stanowił ponadto w art. 1 ust. 1, że reforma rolna jako konieczność państwowa i gospodarcza będzie realizowana zgodnie z zasadami Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego. W samym zaś Manifestie stwierdzono, że w celu urzeczywistnienia szerokiej reformy rolnej zostanie utworzony Fundusz Ziemi, w skład którego wejdą m. in. „ziemie gospodarstw obszarnczych” o powierzchni 50 ha bądź 100 ha.

Dla ustalenia zakresu przedmiotowego art. 2 ust. 1 lit. „e” dekretu niezbędne jest przede wszystkim wyjaśnienie pojęcia „nieruchomość ziemska”, bowiem dekret nie zawiera takiej definicji.

Pojęcie „nieruchomości” nie jest jednoznaczne, treść jego bywa różna, zależnie od systemu prawnego. Definicję nieruchomości w ujęciu prawa cywilnego zawiera art. 46 § 1 kodeksu cywilnego, według którego są to części powierzchni ziemskiej, stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeśli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Aby część powierzchni ziemskiej stanowiła odrębny przedmiot własności, o czym mówi art. 46 § 1 kc, potrzebne jest fizyczne wyodrębnienie takiej części, czyli działki, z ogólnej powierzchni ziemskiej. Oznaką tego wyodrębnienia są w zasadzie granice działki. Nie muszą być one widoczne w terenie. Wystarczy, gdy są one uwidocznione na urzędowych mapach, albo też gdy na innej podstawie mogą być w terenie ustalone (art. 153 kc, poprzednio art. 41 dekretu z dnia 11 października 1946 r. - Prawo rzeczowe - Dz. U. Nr 57, poz. 319).

Wyodrębniona w ten sposób fizycznie lub mogąca być fizycznie wyodrębnioną działka nie zawsze jest zarazem wyodrębniona prawnie, ponieważ może ona wraz z innymi działkami wchodzić w skład nieruchomości, stanowiącej odrębny przedmiot własności. Cechą zewnętrzną, świadczącą o prawnym wyodrębnieniu działki, jest sposób jej ujęcia w księdze wieczystej lub w zbiorze dokumentów (ZD). Jeżeli dla tej jednej działki założona została lub jest prowadzona księga wieczysta albo też istnieje zbiór dokumentów, działka taka stanowi odrębny przedmiot własności, choćby jej właściciel był zarazem właścicielem innych działek.

W dużej mierze zatem od właściciela zależy, czy jedna z jego działek stanowi odrębną nieruchomość. Może on bowiem przeprowadzić odłączenie działki od swej nieruchomości, a potem przez wpis do nowo urządzonej księgi wieczystej uczynić z tej działki nieruchomość w znaczeniu prawnym.

Dekret został wydany przed unifikacją prawa cywilnego i w zasadzie został zrealizowany przed wejściem w życie nowego ustroju ksiąg wieczystych. Stąd pojęcie „nieruchomości” przed wejściem w życie w dniu 1 stycznia 1947 r. prawa rzeczowego określić można na podstawie tych systemów prawnych, które obowiązywały u nas przed 1 stycznia 1947 r. W szczególności są to: kodeks Napoleona, Zwód Praw, kodeks cywilny austriacki i kodeks cywilny niemiecki (BGB), uchylone w art. III-VI przepisów wprowadzających prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych z 11 października 1946 r. (Dz. U. Nr 57, poz. 321).

Z przytoczonych przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 1947 r. nie wynika, by pojęcie „nieruchomości” różniło się od definicji zawartej w kodeksie cywilnym obecnie obowiązującym, z tym że np. kodeks cywilny niemiecki używał tylko pojęcia nieruchomości gruntowych. Przy wyodrębnieniu prawnym nieruchomości ze względu na zmianę jej przeznaczenia nie zawsze jednak dochodziło do założenia księgi wieczystej (hipotecznej, gruntowej). Na obszarze obowiązywania kodeksu Napoleona i Prawa o ustaleniu własności dóbr nieruchomości, o przywilejach i hipotekach z dnia 26 kwietnia 1818 r. (Dz. pr. t. V, str. 295 z późn. zm. i ze zm. z 25 kwietnia 1928 r. - Dz. U. Nr 53, poz. 510) założenie księgi hipotecznej pozostawiono inicjatywie osób zainteresowanych, przy czym księgi prowadzono w zasadzie dla większych własności. Na obszarze obowiązywania kodeksu cywilnego austriackiego oraz ustawy z 25 lipca 1871 r. o zaprowadzeniu powszechnej ustawy o księgach gruntowych (Dz. U. pr. austr. Nr 95) i kodeksu cywilnego niemieckiego (BGB) oraz ustawy z 24 marca 1897 r. o księgach wieczystych w brzmieniu obwieszczenia z 20 maja 1898 r. (Dz. U. Rzeszy, str. 754), uchylonych w art. III-VI powołanych przepisów wprowadzających prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych z 11 października 1946 r., obowiązek uwidocznienia zmian w księgach wieczystych (gruntowych, hipotecznych) obciążał właścicieli w zasadzie wówczas, gdy dochodziło do czynności prawnych (zamiana, darowizna, sprzedaż), a nie do zmiany przeznaczenia nieruchomości, przy czym wpis prawotwórczy (będący podstawą zmian w stanie prawnorzeczowym nieruchomości) obowiązywał tylko według ustawodawstwa niemieckiego.

Przechodząc do zdefiniowania pojęcia „nieruchomości ziemskiej” z art. 2 ust. 1 lit. „e” dekretu przyjąć należy, że ustawodawca, poprzez określenie nieruchomości przymiotnikiem „ziemskie”, miał na względzie te obiekty mienia nieruchomego, które mają charakter rolniczy.

Wniosek taki znajduje uzasadnienie zarówno w tytule dekretu („o przeprowadzeniu reformy rolnej”), jak też w treści niektórych przepisów dekretu oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51), np.:

1) art. 1 ust. 2 lit. „a” i „b” dekretu stanowi, że przeprowadzenie reformy rolnej obejmuje „upelnorolnienie istniejących gospodarstw karłowatych, małorolnych i średniorolnych, tworzenie nowych samodzielnych gospodarstw rolnych dla bezrolnych robotników i pracowników rolnych oraz drobnych dzierżawców”;

2) art. 6 dekretu nakazuje Ministrowi Reform Rolnych objęcie zarządu nad przejętymi nieruchomościami ziemskimi „wraz z budynkami, całym inwentarzem żywym i martwym oraz znajdującymi się na tych nieruchomościach przedsiębiorstwami przemysłu rolnego”, zaś art. 11 ust. 1 dekretu wynika, że „inwentarz żywy i martwy przejęty z gospodarstw parcelowanych zostanie rozdzielony między nowo utworzone gospodarstwa dla bezrolnych...”

Z § 6 powołanego wyżej rozporządzenia wykonawczego wynika natomiast, że: „Strona ubiegająca się o uznanie, że dana nieruchomość jest wyłączona spod działania postanowień zawartych w art. 2 ust. 1 lit. „e” dekretu, winna przedłożyć wojewódzkiemu urzędowi ziemskiemu dowody, stwierdzające dokładny obszar tej nieruchomości z wyszczególnieniem użytków każdego rodzaju”. Paragraf 7 lit. „e” tego rozporządzenia wyłącza spod działania przepisu objętego wnioskiem Rzecznika „grunty drobnych dzierżawców rolnych...”, zaś § 11 ust. 1 - „przedmioty służące do osobistego użytku właściciela przejmowanego majątku i członków jego rodziny... nie mające związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”.

Analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że intencją ustawodawcy było przeznaczenie na cele reformy rolnej tych nieruchomości lub ich części, które są lub mogą być wykorzystane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej, sadowniczej, z tym że przez inne podmioty.

Z przepisów tych nie wynika natomiast, ażeby na cele reformy rolnej były przeznaczone nieruchomości nie mające takiego charakteru, a więc m. in. działki budowlane (nie pozostające w funkcjonalnej łączności z gospodarstwem rolnym), wydzielone prawnie lub fizycznie przed 1 września 1939 r. (art. 2 ust. 2 dekretu).

Wprawdzie w § 5 ust 1 powołanego rozporządzenia z 1 marca 1945 r. orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomość stanowi przedmiot działania przepisów art. 2 ust. 1 lit. „e” dekretu, zostało przekazane w I instancji do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich, jednakże w ocenie Trybunału Konstytucyjnego - odpowiednie zakwalifikowanie tych nieruchomości mogło nastąpić na zasadzie reguł przewidzianych w dekrecie i rozporządzeniu, a nie na podstawie dowolnego uznania władzy administracyjnej i przyszłego przeznaczenia tych działek.

Powyższe rozważania w zakresie definicji pojęcia „nieruchomości ziemskiej” z powołanego dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej wykazują, że dla określenia tego pojęcia niezbędne były kryteria cywilnoprawne, zawarte w przepisach obowiązujących przed dniem 1 stycznia 1947 r. Również gdy idzie o ocenę skuteczności dokonania parcelacji, należało sięgnąć do rozwiązań prawnych obowiązujących przed unifikacją prawa cywilnego, tj. do ustawy z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz. U. z 1926 r. Nr 1 z późn. zm.). Ustawa ta przewidywała trzy rodzaje parcelacji:

- 1) parcelację majątków państwowych, czyli tzw. rządową, wykonywaną przez urzędy ziemskie,
- 2) parcelację Państwowego Banku Rolnego,
- 3) parcelację prywatną.

W świetle przepisów tej ustawy celem parcelacji było nie tylko tworzenie nowych i powiększenie istniejących gospodarstw rolnych, lecz także tworzenie w pobliżu miast i ośrodków przemysłowych koloni robotniczych, urzędniczych itp., a więc działek budowlanych (art. 1 ust. 2, art. 47 lit. „d” i art. 49 ust. 1 i 2).

Gdy idzie o parcelację wykonywaną przez właścicieli nieruchomości ziemskich, to zgodnie z przepisami art. 65-67 powołanej ustawy - do jej skuteczności niezbędne było uzyskanie każdorazowo zezwolenia właściwego okręgowego urzędu ziemskiego na parcelację, a następnie zatwierdzenie projektu parcelacji przez prezesa tego urzędu. Dalszym etapem było zatwierdzenie wykazu nabywców przez prezesa okręgowego urzędu ziemskiego (art. 65 pkt 3).

Zasadniczym zatem stadium takiej parcelacji było wyodrębnienie działek przez właściciela z jego nieruchomości ziemskiej w zatwierdzonym projekcie parcelacji, w którym wydzielono działki z przeznaczeniem na określone cele. Przeniesienie prawa własności tych działek na ewentualnych nabywców następowało sukcesywnie w trakcie wykonywania parcelacji (art. 65 pkt 3), i wówczas dokonywano odpowiednich wpisów w Księgach wieczystych (hipotecznych, gruntowych), bowiem wtedy dochodziło do czynności prawnych (sprzedaż, zamiana, darowizna).

Natomiast na tle rozważonych wyżej przepisów prawa cywilnego i prawa dotyczącego ustroju ksiąg wieczystych obowiązujących w 1944 r., dla wyodrębnienia części nieruchomości rolnej z przeznaczeniem na inny niż rolny cel nie był niezbędny wpis w księdze wieczystej (hipotecznej, gruntowej).

Należy więc stwierdzić, że działki, wydzielone przed 1 września 1939 r. przez właściciela na potrzeby budownictwa mieszkaniowego z obszaru jego nieruchomości ziemskiej poprzez przedstawienie projektu parcelacji i zatwierdzenie tego projektu przez właściwą władzę administracyjną w dniu wejścia w życie dekretu, stanowiły odrębne od nieruchomości ziemskich przedmioty własności, nie podlegające przejęciu przez Skarb Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. „e” tegoż dekretu.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny ustalił wykładnię objętego wnioskiem przepisu, sformułowaną w sentencji niniejszej uchwały.