

Dz. U. 1996 Nr 52 poz. 233

**UCHWAŁA
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**

z dnia 16 kwietnia 1996 r.

Sygn. akt W. 15/95

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 ust. 1 lit.e) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (tekst jednolity z 1945 r. Dz.U. Nr 3, poz. 13; zm.: z 1957 r. Nr 38, poz. 172 i z 1968 r. Nr 3, poz. 6).

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Andrzej Zoll – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Tomasz Dybowski
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski
Krzysztof Kolasiński
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz – sprawozdawca
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Wojciech Sokolewicz
Janusz Trzcíński
Błażej Wierzbowski

po rozpoznaniu na posiedzeniach w dniach 3 i 16 kwietnia 1996 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Nr 13, poz. 59) wniosku Prokuratora Generalnego 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, poprzez wyjaśnienie:

– czy normy obszarowe określone w powołanym wyżej przepisie służyły wyłącznie do oznaczenia tych nieruchomości ziemskich, które podlegały przymusowemu przejęciu na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele reformy rolnej, czy też jednocześnie wyznaczały górną granicę ogólnej powierzchni nieruchomości rolnych na przyszłość

ustalił:

Normy obszarowe określone w art. 2 ust. 1 lit.e) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (tekst jednolity Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13; zm.: z 1957 r. Nr 39, poz. 172 i z 1968 r. Nr 3, poz. 6), **dotyczyły wyłącznie tych nieruchomości ziemskich, które z dniem wejścia w życie dekretu przechodziły z mocy prawa na własność Skarbu Państwa; normy te nie wyznaczały górnej granicy ogólnej powierzchni nieruchomości rolnych na przyszłość.**

Uzasadnienie:

I

1. Prokurator Generalny zainspirowany zapytaniami poselskimi skierowanymi do Prezesa Rady Ministrów i Ministra Sprawiedliwości wnosi 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 – zwanego dalej dekretem o reformie rolnej. Wnioskodawca wnosi o wyjaśnienie:

„czy normy obszarowe określone w powołanym wyżej przepisie służyły wyłącznie do oznaczania tych nieruchomości ziemskich, które podlegały przymusowemu przejęciu na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele reformy rolnej, czy też jednocześnie wyznaczały górną granicę ogólnej powierzchni nieruchomości rolnych na przyszłość”.

Wnioskodawca wskazuje, że jakkolwiek dekret o reformie rolnej w latach 1944-1989 był aktem prawnym o charakterze ustrojowym, to jednak na skutek przemian ustrojowych i

gospodarczych waga tego problemu, a zwłaszcza różne rozumienie przedmiotowego przepisu przez doktrynę i praktykę, wskazują na potrzebę i celowość ustalenia przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni tej normy prawnej. Przepisy dekretu – podnosi Wnioskodawca – nie stanowią wyraźnie, czy przejęcie nieruchomości ziemskich podlegających reformie rolnej na własność Skarbu Państwa miało charakter jednorazowego zdarzenia prawnego (jedynie z dniem wejścia w życie dekretu), czy też ciągłego, tzn. że dekret można by było stosować w każdym czasie, jeżeli obszar nieruchomości przekroczy wskazane w nim wielkości. Wnioskodawca cytuje pracę Romana Budzinowskiego *Przymusowe przejmowanie nieruchomości rolnych* (Warszawa-Poznań 1985, s. 124-125), którego zdaniem o jednorazowym charakterze owego zdarzenia prawnego przesądził ostatecznie sam ustawodawca stanowiąc w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dz.U. Nr 39, poz. 172), że jeżeli nabycie nieruchomości rolnej nastąpiło po 12 września 1944 r., a przed wejściem w życie powołanej wyżej ustawy, z przekroczeniem norm obszarowych określonych w art. 2 ust. 1 lit.e) dekretu o reformie rolnej, to przejęcie przez państwo następowało wówczas tylko w stosunku do nadwyżki i było fakultatywne. Takie rozwiązanie prawne byłoby oczywiście zbędne, gdyby dekret mógł być stosowany również do sytuacji zaistniałych po jego wejściu w życie, bowiem wówczas dotyczyłby nieruchomości, które przeszły na własność państwa z mocy prawa. Logiczną konsekwencją uznania, że przymusowe przejęcie nieruchomości ziemskich przez Skarb Państwa miało charakter jednorazowy, jest uznanie, że normy obszarowe określone w dekreście służyć miały wyłącznie oznaczeniu nieruchomości, które podlegały przejęciu na cele reformy rolnej.

Prokurator Generalny uważa, że rozumienie art. 2 ust. 1 lit.e) dekretu o reformie rolnej jako ustalającego maksymalne normy obszarowe w rolnictwie indywidualnym na przyszłość nie znajduje uzasadnienia ani w jego brzmieniu, ani w treści aktów normatywnych, które nawiązywały do wielkości obszarowych, ani też w wykładni celowościowej odnoszącej się do aktualnego kontekstu społeczno-politycznego i gospodarki wolnorynkowej. Literalne brzmienie art. 2 ust. 1 lit.e) dekretu jednoznacznie wskazuje, że zawarte w nim normy obszarowe miały wyłącznie znaczenie dla celów reformy rolnej, powodując przejęcie na własność Skarbu Państwa z mocy prawa całej nieruchomości. W sytuacji, gdyby ustawodawcy – uważa Wnioskodawca – chodziło o ustalenie maksymalnych norm obszarowych w rolnictwie na przyszłość, wówczas przymusowe przejęcie nieruchomości powinno ograniczyć się do nadwyżki ponad wielkości wynikające z dekretu. Akty normatywne dotyczące obrotu

nieruchomościami rolnymi późniejsze niż dekret również same ustalały inne niż dekret (mniejsze) obowiązujące normy obszarowe i przewidywały inne (mniej rygorystyczne) konsekwencje ich przekroczenia. Zawsze też, począwszy od roku 1957, ograniczenie swobody kształtowania własności nieruchomości rolnych znajdowało bezpośrednie oparcie w konkretnym przepisie prawa materialnego, innym niż dekret o reformie rolnej.

Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 32), uchylając prawie wszystkie przepisy regulujące przeniesienie własności nieruchomości rolnych, wprowadziła całkowitą swobodę obrotu nieruchomościami, a to oznacza, że w Polsce nie istnieją obecnie maksymalne normy obszarowe.

Konkludując swoje wywody Prokurator Generalny wyraził pogląd, że normy obszarowe określone w art. 2 ust. 1 lit.e) dekretu o reformie rolnej nie stanowiły i nie stanowią maksymalnych norm obszarowych w obrocie nieruchomościami rolnymi, a jedynie służyły oznaczeniu nieruchomości ziemskich podlegających przymusowemu przejęciu na własność Skarbu Państwa na cele reformy rolnej.

2. Przed ustaleniem wykładni w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny zwrócił się o zajęcie stanowiska do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, który w piśmie z 28 marca 1996 r. wyraził pogląd, że normy obszarowe nieruchomości ziemskich określone w art. 2 ust. 1 lit.e) dekretu o reformie rolnej ustalone były wyłącznie w celu oznaczenia nieruchomości, które podlegały przejęciu na rzecz Skarbu Państwa w dniu wejścia w życie tego dekretu. Minister wskazuje ponadto, że późniejsze przepisy regulujące w sposób odmienny maksymalne normy obszarowe gospodarstw rolnych, nawiązując do norm obszarowych zawartych w dekreście o reformie rolnej, przestały obowiązywać z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321); nowelizacja ta uchyliła przepisy ograniczające swobodne ukształtowanie stosunków własnościowych w odniesieniu do nieruchomości rolnych. W konkluzji Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej podziela stanowisko zawarte we wniosku Prokuratora Generalnego.

II

1. Na wstępie rozważań Trybunał Konstytucyjny przypomina, że już raz dokonał powszechnie obowiązującej wykładni przepisu art. 2 ust. 1 lit.e) dekretu o reformie rolnej, który to przepis w niniejszej sprawie jest ponownie przedmiotem powszechnie obowiązującej wykładni.

Trybunał dokonał owej pierwszej wykładni uchwałą z 19 września 1990 r., sygn. W. 3/89 (tekst sentencji: Dz.U. Nr 66, poz. 396; pełny tekst uchwały: OTK w 1990 r., poz. 26, s. 174-175), a chodziło wówczas o wyjaśnienie terminu „nieruchomości ziemskie” w kontekście norm obszarowych określonych w art. 2 ust. 1 lit. e). Tym samym Trybunał Konstytucyjny uznał swą właściwość do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni także dekretów z mocą ustawy.

Pogląd o swojej właściwości do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni aktów prawnych z mocą ustawy Trybunał potwierdził w uchwale z 7 marca 1995 r., sygn. akt W. 9/95 (Dz.U. z 1995 r. Nr 39, poz. 196; OTK w 1995 r., cz. I, poz. 20, s. 230-238), w której ustalił, że: „użyte w art. 13 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym pojęcie *ustawa* oznacza także akty prawne z mocą ustawy...”, a jako przykład takiego aktu wskazał właśnie dekret o reformie rolnej wykładany w sprawie o sygn. W. 3/89.

Podejmując we wrześniu 1990 r. (a więc 46 lat po wydaniu dekretu z 1944 r.) wspomnianą uchwałę, Trybunał Konstytucyjny uznał ponadto – *implicite* – że rozpatrywany przepis nadal obowiązuje, tylko bowiem przepis wyrażający normę obowiązującą w dniu podjęcia uchwały przez Trybunał może być przedmiotem powszechnie obowiązującej wykładni. W dotychczasowym orzecznictwie TK wielokrotnie wypowiadał pogląd, iż formalne uchylenie lub zmiana przepisu nie zawsze oznacza zupełną utratę mocy obowiązującej wyrażonych w nim norm prawnych – w szczególności w tym sensie, że za przepis zachowujący moc obowiązującą należy uznawać taki przepis, który wprawdzie został formalnie derogowany, ale nadal ma zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń zaistniałych w czasie, w którym ten przepis obowiązywał. Nie powinno być tym bardziej wątpliwości dotyczących dopuszczalności dokonania przez Trybunał powszechnie obowiązującej wykładni przepisu, który jeszcze obecnie może mieć zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń zaistniałych w przeszłości, a przy tym nie został w sposób wyraźny derogowany przez ustawodawcę. Takim przepisem jest właśnie art. 2 ust. 1 dekretu o reformie rolnej, który wywarł trwające nadal skutki w zakresie prawa własności gruntowej.

Ze względu na związanie wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 ust. 1 lit.e) dekretu o reformie rolnej oraz ze względu na swoje kompetencje, Trybunał ograniczył się do interpretacji wskazanego przez Wnioskodawcę przepisu i nie dokonywał ani oceny legalności wydania dekretu o reformie rolnej przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, ani oceny zgodności treści tego dekretu z obecnie obowiązującymi normami konstytucyjnymi. Pełna ocena suwerenności i legalności PKWN, jako polskiego prawodawcy należy natomiast do współczesnego, demokratycznego ustrojodawcy.

Niemniej należy jednak stwierdzić, że – mimo pozakonstytucyjnego charakteru PKWN – wydawane przezeń dekrety funkcjonowały w polskim systemie prawnym ze skutkami takimi jak ustawy i z tego względu podlegać mogą powszechnie obowiązującej wykładni ustalanej przez Trybunał Konstytucyjny.

W niniejszej sprawie istotne jest to, że autorzy dekretu zmierzali do wywołania określonych w nim skutków prawnych, które to skutki były następnie respektowane – wyraźnie bądź *implicite* – przez późniejszego ustawodawcę, co przejawiało się w nowelizacjach dekretu (tym samym traktowanego jako źródło prawa), bądź w ustawowych odesłaniach do jego unormowań (m.in. w ustawie z 13 lipca 1957 r. oraz w ustawach późniejszych, powoływanych niżej). Taki stosunek wobec skutków dekretu zajął ostatnio ustawodawca Rzeczypospolitej Polskiej w art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198 ze zmianami), w myśl którego składanie wniosku o wpis do księgi wieczystej w trybie uregulowanym w dekreście 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) należy do właściwości rejonowych organów rządowej administracji ogólnej.

Jeżeli chodzi o zgodność treści wykładanego przepisu z obecną konstytucją, byłby to problem istotny w niniejszej sprawie wówczas, gdyby interpretacja prowadziła do wniosku o obowiązywaniu norm obszarowych i skutków prawnych ich przekroczenia, które zostały określone w art. 2 ust. 1 dekretu o reformie rolnej, także *pro futuro*, a w konsekwencji do wniosku o stosowność tego przepisu do nieruchomości nabywanych pod rządami obecnie obowiązujących norm konstytucyjnych. W takim bowiem wypadku ustalona przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia oznaczałaby uznanie, że w systemie prawa obowiązuje norma prawna o treści nasuwającej istotne wątpliwości z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej i ochrony własności określonych w art. 1 i 7

przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 246 ze zmianami). Problem ten nie występuje, jeżeli rozumienie wykładanego przepisu polega na przyjęciu, że skutki tego przepisu zostały dokonane w całości w przeszłości wraz z przejściem na własność Skarbu Państwa określonych w nim nieruchomości na cele reformy rolnej, obecnie mogą być one ustalane jedynie *ex post* w sposób deklaratoryjny. Skutki te nastąpiły przy tym przed wejściem w życie obecnie obowiązujących norm konstytucyjnych, nie było zaś aktu konstytucyjnego czy ustawowego, który znosiłby je lub korygował.

Chociaż w związku z niniejszą sprawą pojawia się kilka istotnych problemów natury konstytucyjnej – których rozstrzygnięcie leży w kompetencjach obecnego ustrojodawcy – nie uniemożliwiły one zatem udzielenia przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na postawione przez Prokuratora Generalnego pytanie.

2. Przechodząc do rozpatrywanego zagadnienia interpretacyjnego należy zauważyć, że w ust. 1 art. 2 dekretu o reformie rolnej fragment oznaczony literą e) jest integralną częścią całości, którą stanowi ust. 1 w pełnym brzmieniu, zatem musi być rozpatrywany w kontekście całego tego ustępu – z uwzględnieniem wypowiedzi rozpoczynającej ten przepis oraz wypowiedzi kończącej ten przepis (ust. 1 akapit trzeci), określającej skutki prawne następujące w odniesieniu do nieruchomości określonych enumeratywnie pod lit. b-e. Czytając zatem art. 2 ust. 1 dekretu od początku do końca (z pominięciem nieistotnego w niniejszej sprawie fragmentu od lit. a) do lit. d), a także z pominięciem blankietowej wypowiedzi normodawcy zawartej w akapicie drugim – wyłączającej z zakresu danego unormowania nieruchomości Kościoła katolickiego i innych wspólnot wyznaniowych oraz odsyłającej do przyszłej ustawy w tych sprawach), przedmiotem wykładni jest wypowiedź normatywna w brzmieniu: „Na cele reformy rolnej będą przeznaczone nieruchomości ziemskie: (...) e) stanowiące własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekracza 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni. (...) Wszystkie nieruchomości ziemskie wymienione w punktach b, c, d i e, części pierwszej niniejszego artykułu przechodzą bezzwłocznie, bez żadnego wynagrodzenia,

w całości na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele wskazane w art. 1, część druga”.

Oczywiste jest więc, że funkcją interpretowanego fragmentu, oznaczonego lit. e), jest określenie, do jakich nieruchomości odnosi się radykalny skutek prawny określony w trzecim akapicie omawianego ustępu – „przejście” na własność Skarbu Państwa, „w całości” i „bez żadnego wynagrodzenia”, owych nieruchomości. Innymi słowy, fragment oznaczony lit. e) nie wyraża normy prawnej w sposób samodzielny; w celu ustalenia treści normy musi być on rozpatrywany łącznie z akapitem trzecim ustępu 1.

Wyrażenia stanowiące o „przejściu” na własność Skarbu Państwa nieruchomości określonych w lit. e), i to „bezzwłocznym”, wskazują jednoznacznie na to, że z woli normodawcy skutek przewłaszczenia nastąpił z mocy samego prawa w chwili wejścia dekretu w życie. W myśl art. 21 dekret wszedł w życie z dniem ogłoszenia; ogłoszenie zaś pierwotnego tekstu dekretu nastąpiło w Dzienniku Ustaw Nr 4 pod datą 13 września 1944 r., zatem dekret wszedł w życie z tym dniem. Wniosek ten jest niewątpliwie nie tylko ze względu na brzmienie interpretowanego przepisu, a także dlatego, iż ani w samym dekreście, ani w przepisach z nim związanych nie można znaleźć sformułowań, które uzasadniałyby wniosek przeciwny, np. uzależniający przejście prawa własności od jakichś aktów stosowania prawa (które miałyby konstytutywny charakter „przejęcia” własności) bądź odraczających w czasie skutek wyrażony w art. 2 dekretu. Oznacza to, że wolą normodawcy było wywołanie *ex lege* skutku przejścia na własność Skarbu Państwa „nieruchomości ziemskich” określonych w interpretowanym przepisie. Skutek ten był przy tym niezależny od tego, czy w dniu wejścia w życie dekretu o reformie rolnej określone tereny były już faktycznie wyzwolone, czy też były jeszcze pod okupacją niemiecką. Świadczą o tym sformułowania zawarte w interpretowanym przepisie, w którym mowa jest m.in. o województwach poznańskim, pomorskim i śląskim, czyli o terenach, które w dniach wydania i ogłoszenia dekretu o reformie rolnej pozostawały jeszcze pod okupacją niemiecką.

Wniosek ten znajduje dodatkowe potwierdzenie w art. 6 dekretu, nakazującym niezwłoczne objęcie zarządu państwowego nad nieruchomościami wymienionymi w art. 2. Chodziło bowiem o objęcie zarządu właścicielskiego nad majątkiem, który uprzednio przeszedł na własność Skarbu Państwa. Z kolei art. 1 ust. 1 dekretu z 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (powołanego wyżej) stanowił, że 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 o reformie rolnej „jest zaświadczenie wojewódzkiego urzędu ziemskiego, stwierdzające, że nieruchomość ziemską jest przeznaczona na cele reformy rolnej według powołanych wyżej przepisów”. Zaświadczenie z istoty swej jest tylko dokumentem poświadczającym istniejący stan, w tym wypadku stan własności gruntowej – ukształtowany z mocy art. 2 ust. 1 lit. b-e dekretu.

Ustalenie, że skutek interpretowanego fragmentu dekretu o reformie rolnej w zakresie prawa własności został jednorazowo „skonsumowany” *ex lege* z dniem 13 września 1944 r., odnosi się do tych części Państwa Polskiego, na których z woli normodawcy dekret ten miał pierwotnie obowiązywać. Z kolei art. 4 dekretu z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych (Dz.U. Nr 51, poz. 295) – który wszedł w życie z dniem ogłoszenia, tj. 27 listopada 1945 r. (art. 10) – rozciągnął na Ziemi Odzyskane ustawodawstwo (m.in. rolne) obowiązujące na obszarze Sądu Okręgowego w Poznaniu. Na Ziemiach Odzyskanych interpretowany art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o reformie rolnej wszedł zatem w życie później, bo dopiero – 27 listopada 1945 r., ze skutkiem przejścia z tym dniem na Skarb Państwa własności nieruchomości określonych pod lit. e) (przy zastosowaniu normy obszarowej przewidzianej *expressis verbis* dla województwa poznańskiego).

W świetle powyższych ustaleń nie ma żadnych podstaw do przyjęcia, że wolą normodawcy było występowanie skutku prawnorzeczowego w postaci przejścia na własność Skarbu Państwa w całości także tych nieruchomości, które przekraczałyby normy obszarowe określone w art. 2 ust. 1 lit. e) w wyniku zmian w stosunkach własności gruntowej, które mogły następować już po wejściu w życie dekretu o reformie rolnej. Gdyby normodawca chciał ukierunkować działanie mechanizmu art. 2 ust. 1 dekretu także *pro futuro*, to musiałby bądź inaczej sformułować ten przepis, bądź dodać inny przepis, który wyraźnie stanowiłby o takim działaniu.

Dodatkowego argumentu przemawiającego jednoznacznie na rzecz takiej wykładni art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o reformie rolnej, która przyjmuje jednorazowe „skonsumowanie” skutków prawnorzeczowych tego przepisu, dostarczył 13 lat później sam ustawodawca – w art. 7 ust. 1 ustawy z 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (powołanej wyżej). Przepis ten stanowił, że „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”. Oczywiście jest, że gdyby nieruchomości, o których tu mowa,

przeszły *ex lege* i w całości na własność Skarbu Państwa w momencie nabycia własności przekraczającego odpowiednią normę obszarową z art. 2 ust. 1 lit.e) dekretu o reformie rolnej, to cytowany przepis ustawy z 13 lipca 1957 r. byłby zupełnie bezprzedmiotowy.

3. Regulacja prawna tzw. maksymalnych norm obszarowych własności rolnej i skutków ich przekroczenia, związana z treścią interpretowanego przepisu, od czasu jego wejścia w życie podlegała licznym zmianom. Z punktu widzenia rozpatrywanego problemu można wskazać kilka etapów ewolucji stanu normatywnego.

Pierwsza cezurę stanowiła powołana wyżej ustawa z 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi. Jak już wspomniano, w art. 7 przewidywała ona, działającą niejako wstecz, sankcję fakultatywnego przejmowania na własność państwa nadwyżek obszarowych własności rolnej powstałych w wyniku nabycia w okresie od 13 września 1944 r. do dnia poprzedzającego wejście w życie tej ustawy (t.j. do 25 lipca 1957 r.) – przekraczających normy obszarowe określone w interpretowanym przepisie dekretu o reformie rolnej. Na przyszłość zaś – od dnia wejścia omawianej ustawy w życie – jej art. 5 ustanawiał tzw. bezwzględne normy maksymalne indywidualnej własności rolnej przez odesłanie właśnie do art. 2 ust. 1 lit.e) dekretu o reformie rolnej. Otóż art. 4 pkt 1 omawianej ustawy stanowił, że obszar gruntu nabywanego przez osobę fizyczną, łącznie z obszarem gruntów, które stanowią już wyłączną własność nabywcy lub jego udział we współwłasności, nie może przekraczać – w przypadku nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia albo nabycia od właściciela przez jego małżonka lub zstępnych – norm określonych w art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o reformie rolnej. Normy te bywały nazywane bezwzględnymi normami maksymalnymi, jako że dla wypadków nabycia własności innych niż wymienione w art. 4 pkt 1 ustawodawca przewidywał tzw. pośrednie normy maksymalne – 15 lub 20 ha, w zależności od charakteru gospodarstwa rolnego (art. 4 pkt 2).

Zakaz nabywania własności rolnej ponad normy obszarowe o charakterze bezwzględnych norm maksymalnych (podobnie zresztą, jak ponad tzw. normy maksymalne pośrednie) nie był opatrzony sankcją nieważności, lecz sankcją szczególną, określoną w art. 5 omawianej ustawy, polegającą na fakultatywnym przejęciu nadwyżki na własność państwa bez odszkodowania, w stanie wolnym od obciążeń z wyjątkiem służebności gruntowych.

Na marginesie należy zauważyć, że art. 4 pkt 1 omawianej ustawy odsyłał do norm obszarowych z art. 2 ust. 1 lit.e) dekretu o reformie rolnej tylko w zakresie własności osób

fizycznych. Kwestię limitowania areалу własności rolnej osób prawnych normodawca w tej samej ustawie uregulował w sposób odrębny, oderwany od przepisów dekretu, ustanawiając mianowicie w art. 6 wymaganie uzyskania przez osobę prawną zezwolenia organu administracji państwowej na nabycie nieruchomości rolnej w drodze umowy sprzedaży lub zamiany (ustawa nie precyzowała przesłanek udzielenia bądź odmowy zezwolenia), zarazem zwalniając od tego wymagania jednostki państwowe, rolnicze spółdzielnie produkcyjne, kółka rolnicze oraz „inne społeczne i spółdzielcze osoby prawne”.

Ustawa z 13 lipca 1957 r. na długie lata wyznaczyła model normatywny limitowania obszaru indywidualnych gospodarstw rolnych, nawiązując pośrednio do rozpatrywanego w niniejszej sprawie przepisu dekretu o reformie rolnej. Model ten w następnych okresach PRL podlegał pewnej ewolucji, jednak podstawowe założenia i konstrukcje normatywne obowiązywały aż do chwili wejścia w życie nowelizacji do kodeksu cywilnego z 28 lipca 1990 roku (omawianej niżej).

Nie wchodząc w szczegóły, nieistotne w niniejszej sprawie, należy wskazać na kolejne cezury w ewolucji omawianego ustawodawstwa, którymi były:

- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93), która zastąpiła ustawę z 13 lipca 1957 r., powtarzając w zasadzie jej przepisy w rozpatrywanej materii (por. w szczególności art. 161, 162 i 1068 kc w pierwotnym brzmieniu),
- ustawa z dnia 26 października 1971 r. zmieniająca ustawę – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 27, poz. 252), liberalizująca stosowanie w obrocie między żyjącymi (*inter vivos*) maksymalnych norm pośrednich (por. art. 161 kc w brzmieniu określonym w art. 1 pkt 1 tej nowelizacji),
- ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 11, poz. 81), znosząca pośrednie normy maksymalne w obrocie *inter vivos*, a utrzymująca, w zmodyfikowanej postaci, bezwzględne normy maksymalne określone w interpretowanym fragmencie dekretu z 1944 r. – zarówno w obrocie *inter vivos*, jak i w spadkobranii (art. 1 pkt 3, 4 i 20 nowelizacji).

Rozpatrując omawiane przepisy począwszy od ustawy z 13 lipca 1957 r. aż do nowelizacji kodeksu cywilnego z 26 marca 1982 r. włącznie, należy podkreślić, że w ich świetle maksymalne normy obszarowe własności rolnej określone w art. 2 ust. 1 lit.e) dekretu po wejściu w życie dekretu o reformie rolnej obowiązywały nie na mocy tegoż przepisu (*proprio vigore*), lecz na mocy przepisów ustaw późniejszych, które do owego przepisu dekretu odsyłały, przy czym odesłanie to w istocie dotyczyło tylko liczbowego określenia norm i ich

zróźnicowania regionalnego. Sposób ustalania obszaru z punktu widzenia owych norm obszarowych (w szczególności zagadnienie zaliczania dotychczasowego stanu własności nabywcy, udziałów we współwłasności, łącznego rozpatrywania własności obojga małżonków), a także sankcja w postaci fakultatywnego przejmowania nadwyżki na własność państwa (Skarbu Państwa) uregulowane były w sposób samodzielny we wspomnianych ustawach. Można więc jednoznacznie stwierdzić, że cytowane wyżej akty ustawodawcze, wydawane w latach 1957-1982, nie przedłużały stosowania art. 2 ust. 1 lit.e) dekretu o reformie rolnej w czasie, lecz jedynie nawiązywały do niektórych elementów jego treści, które w czasie obowiązywania tych aktów ustawodawczych służyły tylko posiłkowo do rekonstrukcji treści nowych norm prawnych.

Zasadniczą zmianę stanu prawnego przyniosła ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321), która weszła w życie z dniem 1 października 1990 r. (art. 16). Jak wiadomo, nowelizacja ta była aktem głębszej reformy prawa cywilnego, związanej z transformacją rynkową gospodarki polskiej i wzmożeniem konstytucyjnej ochrony własności prywatnej (por. art. 7 konstytucji w brzmieniu ustalonym nowelizacją z 29 grudnia 1989 r., Dz.U. Nr 75, poz. 444).

Powołana wyżej nowelizacja kodeksu cywilnego z 28 lipca 1990 r. w art. 1 pkt 29 i 119 uchyliła m.in. art. 161 i 1068 kc, które – jak wykazano wyżej – ustanawiały zakaz powiększania obszaru własności rolnej osób fizycznych ponad normy obszarowe określone w art. 2 ust. 1 lit.e) dekretu o reformie rolnej oraz przewidywały szczególną sankcję w razie naruszenia tego zakazu – w postaci fakultatywnego przejmowania nadwyżki obszarowej na własność Skarbu Państwa.

Ani nowelizacja z 28 lipca 1990 r., ani żadna inna ustawa nie wprowadziła ograniczeń w nabywaniu własności nieruchomości rolnych, które byłyby odpowiednikami obu uchylonych przepisów kodeksu cywilnego.

W świetle tego, co powiedziano wyżej, nie ulega wątpliwości, że od 1 października 1990 r. nie obowiązują żadne ograniczenia obszarowe (zakazy koncentracji) własności rolnej, które nawiązywałyby do art. 2 ust. 1 lit.e) dekretu o reformie rolnej (ani podobne ograniczenia), nie ma też podstaw prawnych następczego stosowania sankcji z tytułu ewentualnego naruszenia zakazów, które obowiązywały przed tą datą na mocy powołanych ustaw odsyłających do postanowień dekretu o reformie rolnej.

Wszelkie próby wywodzenia w aktualnym stanie prawnym takich zakazów lub dopuszczalności stosowania takich sankcji wprost z art. 2 ust. 1 lit.e) dekretu (stosowanego

proprio vigore) pozostawałyby nie tylko w sprzeczności z brzmieniem i celem tego przepisu, którego skutki własnościowe zostały „skonsumowane” jednorazowo z chwilą jego wejścia w życie, i to w warunkach ustrojowych oraz historycznych należących już do przeszłości, ale także byłyby nie do pogodzenia z obecnymi zasadami ustrojowymi określonymi w art. 1 i 7 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych. W demokratycznym państwie prawnym gwarantującym własność wszelkie ograniczenia prawa własności, do których należy zaliczyć ewentualne zakazy związane z normami obszarowymi, jak również sankcje ingerujące w prawo własności mogą wynikać jedynie z wyraźnego przepisu ustawy obowiązującej w danym czasie, obejmującego jednoznacznie swoim zakresem sytuację danego rodzaju. Trzeba przy tym zaznaczyć, że w obecnym porządku konstytucyjnym ustawodawca zwykły ma ograniczoną swobodę w stanowieniu tego rodzaju przepisów, ponieważ w świetle zasady ochrony własności i zasady proporcjonalności ewentualne decyzje normodawcze musiałyby być w tym względzie legitymowane m.in. wyraźną przewagą interesu ogólnego nad partykularnymi interesami właścicieli.

Konkludując dotychczasowy wywód należy podkreślić, że nie było dawniej, a tym bardziej nie ma obecnie żadnych podstaw prawnych do „rozciągnięcia” w czasie (*pro futuro*) stosowania skutku prawno-rzeczowego art. 2 ust. 1 lit.e) dekretu o reformie rolnej w postaci przejścia na własność Skarbu Państwa określonych w nim nieruchomości poza dzień wejścia tego dekretu w życie, tj. 13 września 1944 r., a na Ziemiach Odzyskanych – 27 listopada 1945 r. Takie rozciągnięcie w czasie działania wykładanego przepisu, rozumienie go jako wywołującego wciąż na nowo skutki własnościowe, byłoby niedopuszczalne ze względu na jego brzmienie oraz cel (tworzenie zapasu ziemi na potrzeby reformy rolnej, której realizacja już dawno została zakończona), obecnie zaś także ze względu na zasady demokratycznego państwa prawnego i ochrony własności oraz generalny brak możliwości przypisania współczesnemu prawodawcy wartości i preferencji właściwych autorom dekretu o reformie rolnej.

4. Teza głosząca, że powołana wyżej nowelizacja kodeksu cywilnego z 28 lipca 1990 r. bynajmniej nie wyraża woli ustawodawcy „powrotu” do stosowania art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o reformie rolnej *proprio vigore*, lecz przeciwnie – wolę całkowitego odejścia od ograniczeń związanych z tzw. maksymalnymi normami obszarowymi. Znajduje to także potwierdzenie w ocenach i intencjach wyrażanych przez uczestników procesu ustawodawczego w 1990 r., którego efektem jest ta nowelizacja. Jej omawiane fragmenty dokładnie odpowiadają

projektowi rządowemu (Sejm X kadencji, druk nr 288), który w pierwszym czytaniu na posiedzeniu plenarnym 5 kwietnia 1990 r. przedstawiciel rządu uzasadniał stwierdzając m.in.: „Projekt przewiduje zniesienie dotychczasowych ograniczeń w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi. Nastąpiłoby m.in. zniesienie maksymalnej normy obszarowej, uniemożliwiającej obecnie zwiększanie areалу gospodarstw rolnych ponad określony w tych normach obszar...” (*stenogram z 25 posiedzenia Sejmu 5 kwietnia 1990 r.*, s. 95). W dyskusji nad przedłożeniem rządowym poseł prof. Walerian Pańko stwierdził, iż projektowana nowelizacja „usuwa przepis art. 161, który dla chłopów, dla rolników polskich jest symbolem nie tylko historycznym, ale i gospodarczym, ogranicza ich możliwości tworzenia wielkich gospodarstw rolnych. W przepisach nowelizacji rezygnuje się z norm maksymalnych (...), które wynikają jeszcze z reformy rolnej, czyli z ograniczania wzrostu gospodarstw rolnych. (...) zerwanie z tymi normami, które dzisiaj żadnymi względami ekonomicznymi, technicznymi nie mogą być usprawiedliwione, jest pewnym symbolem” (tamże, s. 102). Także i w II czytaniu projektu nowelizacji na powyższy – jednoznacznie liberalizacyjny – kierunek proponowanych zmian wskazywali poseł sprawozdawca oraz inni posłowie nawiązujący do omawianej tematyki (por. *sprawozdanie stenograficzne z 35 posiedzenia Sejmu 13 lipca 1990 r.*, s. 178-190).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię jak w sentencji.