



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 19/13  
BAS-WPTK-962/13

Warszawa, dnia 7 listopada 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	07. 11. 2014
L.dz. ....	L.zał. ....

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych P R oraz C spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z 24 stycznia 2011 r. (sygn. akt SK 19/13), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W wypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił wniosku o umorzenie postępowania w całości, wnoszę o stwierdzenie, że art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 707 ze zm.), w zakresie, w jakim może stanowić podstawę dla powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym wywodzonym z 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.), **jest zgodny** z art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w pozostałym zakresie dotyczącym badania konstytucyjności, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### I. Uwagi wstępne

#### 1. Przedmiot kontroli

1. Jako przedmiot kontroli w dwóch jednobrzmiących i sformułowanych na tle tego samego stanu faktycznego skargach konstytucyjnych P R oraz C spółka z o.o. (dalej: skarżący) wskazali przepisy: 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.; dalej: dekret o reformie rolnej albo dekret), § 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 (t.j. Dz. U. Nr 10, poz. 51 ze zm.; dalej: rozporządzenie wykonawcze do dekretu o reformie rolnej albo rozporządzenie) oraz art. 10 ustawy z dnia 16 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2013 r. poz. 707 ze zm.; dalej: ustawa o księgach wieczystych i hipotece albo u.k.w.h.). Co do sposobu ujęcia przywołanych przepisów zob. niżej, pkt II stanowiska.

2. Artykuł 2 dekretu o reformie rolnej, łącznie z jednostkami redakcyjnymi (przepisami) nieobjętymi zakresem zaskarżenia, ma brzmienie następujące:

„1. Na cele reformy rolnej przeznaczone będą nieruchomości ziemskie:

- a) stanowiące własność Skarbu Państwa z jakiegokolwiek tytułu,
- b) będące własnością obywateli Rzeszy Niemieckiej, nie-Polaków i obywateli polskich narodowości niemieckiej,
- c) będące własnością osób skazanych prawomocnie za zdradę stanu, za dezercję lub uchylanie się od służby wojskowej, za pomoc udzieloną okupantom ze szkodą dla Państwa lub miejscowej ludności, względnie za inne przestępstwa, przewidziane w dekrecie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 31 sierpnia 1944 r. (Dz. U. R. P. Nr 4, poz. 16) oraz

w dekrete Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 30 października 1944 r. o ochronie Państwa (Dz. U. R. P. Nr 10, poz. 50),

- d) skonfiskowane z jakichkolwiek innych prawnych przyczyn,
- 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.

O położeniu prawnym nieruchomości ziemskich, należących do kościoła katolickiego lub gmin wyznaniowych innych wyznań, orzeknie Sejm Ustawodawczy.

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.

2. Nieważne są wszystkie prawne lub fizyczne działy nieruchomości ziemskich, wymienionych w art. 2-im ust. (1) pkt e), dokonane po dniu 1 września 1939 r.”.

3. Przepis § 5 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o reformie rolnej, łącznie z nieobjętym zakresem zaskarżenia ust. 2, przewiduje:

„1. Orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. (1) pkt e) [dekretu o reformie rolnej – uwaga własna] należy w I instancji do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich.

2. Od decyzji wojewódzkiego urzędu ziemskiego służy stronom prawo odwołania za pośrednictwem tegoż urzędu w ciągu dni 7, licząc od dnia następnego po doręczeniu decyzji, do Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych”.

4. Z kolei art. 10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece (łącznie z nieobjętym zakresem zaskarżenia ust. 2) stanowi:

„1. W razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym osoba, której prawo nie jest

wpisane lub jest wpisane błędnie albo jest dotknięte wpisem nieistniejącego obciążenia lub ograniczenia, może żądać usunięcia niezgodności.

2. Roszczenie o usunięcie niezgodności może być ujawnione przez ostrzeżenie. Podstawą wpisu ostrzeżenia jest nieprawomocne orzeczenie sądu lub postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia. Do udzielenia zabezpieczenia nie jest potrzebne wykazanie, że powód ma interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia”.

## 2. Stan faktyczny

1. Skargi konstytucyjne P R oraz C spółka z o.o. zostały sformułowane na tle następującego – identycznego w obydwu przypadkach – stanu faktycznego.

2. Sporna nieruchomość ziemska o powierzchni ok. ha, położona w pobliżu P i objęta księgą wieczystą Tom karta , została w latach 20-tych XX wieku nabyta przez M F W 1930 r. część ww. nieruchomości, o powierzchni ok. ha, została podzielona (rozparcelowana) z przeznaczeniem na budowę osiedla mieszkaniowego „M ” w Ł Pismem z października 1930 r. Okręgowy Urząd Ziemski w P udzielił zezwolenia na parcelację z majątku Ł gruntów o powierzchni ha, zostały też one uznane za teren budowlany przez delegata Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych (zgodnie z pismem Wydziału Powiatowego w P z listopada 1934 r.), co ostatecznie potwierdziła uchwała Rady Gminy Ł z września 1934 r.

3. W dniu kwietnia 1948 r. (data roczna jest okolicznością sporną), Urząd Wojewódzki w P wydał zaświadczenie, w którym, na podstawie art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz. U. Nr 39, poz. 223 ze zm.; dalej: dekret o wpisywaniu prawa własności), stwierdził, że nieruchomość ziemska Ł objęta księgą wieczystą Tom karta jest przeznaczona na cele reformy rolnej zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. b dekretu o reformie rolnej. Następnie,

wnioskiem z kwietnia 1948 r. Urząd Wojewódzki w P wystąpił do Sądu Grodzkiego w P Wydział Hipoteczny z wnioskiem o wpisanie jako właściciela ww. nieruchomości Skarbu Państwa, wskazując jednak jako podstawę art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Wpis został dokonany zgodnie z wnioskiem. Z kolei wniosek M F o stwierdzenie, że sporna nieruchomość jest wyłączona spod działania dekretu o reformie rolnej, został oddalony odmowną decyzją Wojewody P z kwietnia 1948 r., wydaną na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o reformie rolnej. Powyższa decyzja została utrzymana w mocy orzeczeniem Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z grudnia 1948 r. (znak: ).

4. W związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 1990 r. (sygn. akt W 3/98), w którym ustalono powszechnie obowiązującą wykładnię art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej, spadkobiercy M F podjęli starania o odzyskanie części ww. nieruchomości objętej przedwojenną parcelacją, o powierzchni ok. ha, znajdujących się wówczas w zarządzie A oraz P Decyzją z listopada 1991 r., wydaną na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o reformie rolnej, Wojewoda P orzekł, że nieruchomości wpisane w księdze wieczystej KW Tom karta cd. KW , o powierzchni ha, oraz część nieruchomości wpisane w księdze wieczystej KW Tom karta cd. KW , o powierzchni ha, są wyłączone spod działania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej. Decyzję tę utrzymał w mocy Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej decyzją z czerwca 1992 r. Na tej podstawie, w miejsce Skarbu Państwa we właściwych księgach wieczystych zostali wpisani: M F i D S

5. Pozwem z marca 1997 r. Skarb Państwa zażądał uzgodnienia treści ksiąg wieczystych prowadzonych dla ww. nieruchomości z rzeczywistym stanem prawnym, powołując się m.in. na art. 2 ust. 1 lit. b dekretu o reformie rolnej. Powództwo zostało oddalone przez orzekający w I instancji Sąd Wojewódzki w P wyrokiem z lipca 1998 r.

6. W dniu            sierpnia 1998 r. sporne nieruchomości zostały nabyte przez P            R            oraz T            S.A. (T            S.A.), której następcą prawnym jest C            spółka z o.o. Jak wskazują sami skarżący, nabycie nastąpiło w zaufaniu do treści księgi wieczystej.

7. Wyrokiem z            grudnia 1998 r. (sygn. akt            ) Sąd Apelacyjny w P            uwzględnił apelację powoda, uchylił wyrok Sądu Wojewódzkiego z            lipca 1998 r. i przekazał sprawę sądowi I instancji do ponownego rozpoznania. Sąd Okręgowy w P            , wyrokiem z            kwietnia 2000 r. (sygn. akt            ) ponownie oddalił powództwo Skarbu Państwa. Na skutek apelacji powoda oraz interwenientów ubocznych Sąd Apelacyjny w P            , wyrokiem z            września 2010 r. (sygn. akt            ) uwzględnił powództwo i uzgodnił treść ksiąg wieczystych prowadzonych dla spornych nieruchomości przez Sąd Rejonowy w P            (            ;            ;            ;            ;            ), wpisując w nich Skarb Państwa, jako właściciela, w miejsce skarżących oraz (w jednym przypadku) A            L

### **3. Istota problemu konstytucyjnego**

1. W perspektywie dalszej analizy – zarówno formalnoprawnej, jak i merytorycznej – skarg konstytucyjnych P            R            oraz C            spółka z o. o., konieczne jest przede wszystkim dookreślenie istoty problemu poddanego ocenie Trybunału Konstytucyjnego oraz doprecyzowanie przedmiotu i zakresu żądanej kontroli konstytucyjności. Przesądzenie ww. kwestii jest konieczne tym bardziej, że sposób ich ujęcia na tle wniesionych skarg konstytucyjnych nie jest dostatecznie jasny.

2. W *petitum* skarg konstytucyjnych z 24 stycznia 2011 r. skarżący wskazują jednolicie, jako przedmiot i zakres kontroli: „art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu

reformy rolnej (tj. Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13), § 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. z 1945 r. Nr 10, poz. 51 z późn. zm.) oraz art. 10 ust. 1 Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 z późn. zm.) w zakresie w jakim przepisy te mogą stanowić podstawę uzgodnienia treści Księgi Wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym poprzez wpisanie jako właściciela SKARBU PAŃSTWA w miejsce osoby dotychczas wpisanej w Księdze Wieczystej jako właściciel oraz w zakresie w jakim przepisy te mogą po 1958 roku, czyli wejścia w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71; dalej: ustawa z 1958 r.) 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 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. R. P. Nr 4, poz. 17 ze zm.) i wyłączają w tym zakresie kompetencję sądów powszechnych do orzekania i rozpoznawania spraw w tym zakresie” [stylistyka, interpunkcja i składnia oryginalne – uwaga własna]. Przywołane sformułowanie może sugerować, że przedmiotem kontroli są (mają być) wszystkie zaskarżone przepisy, ujęte we wzajemnym związku. W tym kierunku zmierzają także wywody zawarte na s. 5-6 uzasadnień skarg, gdzie skarżący wskazują, że: „[...] Zastosowanie wskazanych przepisów przez Sąd Apelacyjny w P [...] w określonym układzie podmiotowym [...] i przedmiotowym [...] stanowi o: naruszeniu zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej – art. Konstytucji [...], zasady działania organów władzy na podstawie i w granicach prawa – art. 7 Konstytucji [...], prawa do równego traktowania [...] – art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji [...], prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd [...] – art. 45 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 177 Konstytucji [...], prawa własności [...] – art. 64 ust. 1, 2 i 3 w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji [...], prawa do wniesienia skargi do Trybunału

Konstytucyjnego [...] – art. 79 ust. 1 Konstytucji” oraz art. 1 sporządzonego w Paryżu w dniu 20 marca 1952 r. Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.; dalej odpowiednio: Konwencja albo EKPC oraz Protokół nr 1 do EKPC). Co zaś kluczowe, w taki właśnie, jednolity sposób (bez podziału na poszczególne zakwestionowane przepisy, sformułowane wobec nich zarzuty oraz odpowiadające tymże wzorce kontroli) sformułowana została wiodąca część uzasadnień skarg konstytucyjnych (s. 23-28).

3. Z gruntu odmiennie skarżący ujmują przedmiot i zakres kontroli w początkowej części uzasadnienia skarg konstytucyjnych (s. 1-3), starając się go „rozpisać” na poszczególne zakwestionowane przepisy, a także przyporządkować do nich odpowiednie zarzuty i wzorce kontroli. W rezultacie, żądają (ponownie z zachowaniem oryginalnej stylistyki, składni i interpunkcji) stwierdzenia, że:

1) art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej „rozumiany w ten sposób, że w aktualnym stanie prawnym może stanowić on podstawę do sformułowania żądania przez Skarb Państwa powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej (art. 19 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece) z rzeczywistym stanem prawnym i orzeczenia na podstawie tak sformułowanego żądania prawa własności na rzecz Skarbu Państwa wywodzonego z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu [...] – w miejsce prawa własności przysługującego jakiegokolwiek osobie niebędącej państwową osobą prawną wpisaną w Księdze Wieczystej” – jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji, a także art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC;

2) § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o reformie rolnej „rozumiany w ten sposób, że po 1958 roku, czyli wejścia w życie [powinno być: po 5 kwietnia 1958 r. czyli po dacie wejścia w życie – uwaga własna] ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych [...] może w aktualnym stanie prawnym stanowić podstawę do odmowy rozpoznania sprawy przez sąd powszechny o legalności zastosowania przepisów dekretu [...] w zakresie oceny tego, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu [...]” – jest niezgodny



z art. 2, art. 7, art. 32, art. 45 ust. 1 w związku z art. 177 oraz art. 79 ust. 1 Konstytucji, a także art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC;

3) art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece „rozumiany w ten sposób, że w aktualnym stanie prawnym może stanowić on podstawę do sformułowania żądania przez Skarb Państwa powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej [...] z rzeczywistym, stanem prawnym w zakresie ustalenia prawa własności wywodzonego z przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu [...] i orzeczenia na podstawie tak sformułowanego żądania prawa własności na rzecz Skarbu Państwa – w miejsce prawa własności przysługującego jakiegokolwiek osobie niebędącej państwową osobą prawną wpisaną w Księdze Wieczystej” – jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 64 w związku z art. 31 ust. 1 i art. 79 Konstytucji, a także art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC;

4) art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej „rozumiany w ten sposób, że może w aktualnym stanie prawnym stanowić podstawę do sformułowania żądania i wydania na jego podstawie orzeczenia przysądzającego prawo własności na rzecz Skarbu Państwa przeciwko jakiegokolwiek osobie będącej właścicielem nieruchomości” – jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji, a także art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

4. Jak wykazano powyżej, na tle wniesionych skarg konstytucyjnych widoczny jest brak konsekwencji, zarówno co do sposobu ujęcia przedmiotu, wzorców, jak i zakresu kontroli (co do skutków tego stanu rzeczy na płaszczyźnie formalnoprawnej zob. niżej, pkt II stanowiska). Z procesowego punktu widzenia problematyczne jest zwłaszcza wielokrotne przywoływanie – raz samodzielnie, innym razem we wzajemnym związku – tych samych (lub zbliżonych) przedmiotów kontroli oraz formułowanych pod ich adresem zarzutów – w jednym punkcie w sposób bardziej analityczny, w innym zaś syntetyzujący (holistyczny). W ocenie Sejmu, problemy te wynikają przede wszystkim z faktu, iż skarżący starają się w pierwszym rzędzie zwalczyć niekorzystny dla nich wyrok Sądu Apelacyjnego w P (poprzez zakwestionowanie jego podstawy prawnej), mniejsze znaczenie przywiązują natomiast do precyzyjnego wskazania, z którą z zakwestionowanych norm wiążą – w sposób bezpośredni – zarzucane naruszenie swoich praw i wolności

konstytucyjnych. Nakładają się na to dodatkowe problemy związane z dyskusją o obowiązywaniu (przynajmniej w znaczeniu nadawanym temu terminowi na tle art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) przepisów art. 2 ust. 1 lit e dekretu i § 5 ust. 1 rozporządzenia oraz formułowane w związku z tym zarzuty alternatywne (ewentualne) naruszenia art. 2, art. 7 i art. 79 ust. 1 Konstytucji (zob. niżej, pkt II stanowiska). Skarżący mają przy tym świadomość niekorzystnego dla nich, pod względem procesowym, stanu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dekretowych. W rezultacie, *gros* argumentacji zawartej we wniesionych skargach konstytucyjnych jest skierowana nie tyle na uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 lit. e dekretu oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia (skargi, s. 20-28), co na wykazanie dopuszczalności kontroli ich konstytucyjności *de lege lata* i z punktu widzenia obowiązujących unormowań konstytucyjnych (skargi, s. 7-20). Pewnym sposobem uzasadnienia dopuszczalności tej kontroli osiągnięcia ww. skutku jest także, w ocenie Sejmu, próba potraktowania zakwestionowanych przepisów dekretu i rozporządzenia jako związkowych w stosunku do art. 10 ust. 1 u.k.w.h., połączona ze specyficznym określeniem zakresu zaskarżenia.

5. W ocenie Sejmu, z konstrukcyjnego i metodologicznego punktu widzenia właściwy jest sposób określenia przedmiotu kontroli oraz istoty problemu (problemów) konstytucyjnych scharakteryzowany w pkt I.3.3. stanowiska. Bliższa analiza wniesionych skarg konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że na ich tle mamy do czynienia z trzema pojęciowo odrębnymi (choć funkcjonalnie powiązаныmi) zagadnieniami. Są to: (a) utrata własności nieruchomości ziemskich (rolnych) na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej; (b) tryb orzekania o objęciu nieruchomości hipoteką ww. przepisu na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o reformie rolnej oraz (c) skutki uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym (w tym także wynikającym z przywołanych wyżej przepisów dekretu) na podstawie art. 10 ust. 1 u.k.w.h.

W rezultacie, żądanie, które w niniejszej sprawie mogłoby – przynajmniej potencjalnie, abstrahując od dalszych ustaleń natury formalnoprawnej – podlegać

rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny, dotyczy (powinno dotyczyć) zbadania zgodności:

- 1) art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej z art. 2, art. 7, art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC (w tym wypadku doprecyzowywanie zakresu kontroli czy też określonego sposobu rozumienia kontrolowanego przepisu nie ma, w ocenie Sejmu, żadnego uzasadnienia ani potrzeby);
- 2) § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o reformie rolnej (w zakresie, w jakim może w aktualnym stanie prawnym stanowić podstawę do odmowy oceny przez sąd powszechny, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu) z art. 2, art. 7, art. 64 w związku z art. 32, art. 45 ust. 1 w związku z art. 177, art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC;
- 3) art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece (w zakresie, w jakim może stanowić podstawę dla powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym wywodzonym z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu) z art. 2, art. 7, art. 64 w związku z art. 21 ust. 1, art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

## **II. Analiza formalnoprawna**

### **1. Uwagi wstępne**

1. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Normę tę konkretyzuje art. 47 ust. 1 ustawy o TK, według którego: „Skarga poza wymaganiami dotyczącymi pisma procesowego powinna zawierać:

- 1) dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją,
- 2) wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone,
- 3) uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego”.

Zgodnie z przywołanymi przepisami, złożenie skargi jest dopuszczalne tylko w sytuacji, w której do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, przy czym naruszenie to wynika z zastosowania przez orzekające organy przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (postanowienia TK z: 4 stycznia 2007 r., sygn. akt Ts 101/06; 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06; 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01).

2. Określone wyżej pozytywne i negatywne przesłanki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi Trybunał Konstytucyjny bada na każdym etapie postępowania. Rozpoznanie to jest bowiem uzależnione od spełnienia wszystkich warunków dopuszczalności skargi (zob. postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08 i powołane tam orzecznictwo). Składu rozpoznającego sprawę nie wiąże przy tym stanowisko zajęte w zarządzeniu lub postanowieniu Trybunału wydanym w ramach rozpoznania wstępnego (zob. postanowienie TK z 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07). Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej nie kończy się bowiem na jej rozpoznaniu wstępnym i rozciąga się na całe postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na każdym etapie postępowania niezbędna jest kontrola, czy w danej sprawie nie zachodzi konieczność umorzenia postępowania ze względu na jego zbędność albo niedopuszczalność (zob. postanowienia TK z: 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10; 10 stycznia 2005 r., sygn. akt SK 14/02; 6 lipca 2004 r., sygn. akt SK 47/03; 28 maja 2003 r., sygn. akt SK 33/02).

Konsekwencją stwierdzenia braku pozytywnych lub zajścia negatywnych przesłanek warunkujących dopuszczalność merytorycznej kontroli jest (powinno być) wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o TK: „Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
- 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”.

## **2. Przedmiot kontroli**

### **a) Uwagi wstępne**

Z punktu widzenia przedmiotu żądanej przez skarżących kontroli konstytucyjności należy odrębnie ocenić: z jednej strony – dopuszczalność kontroli przepisów dotyczących reformy rolnej, tj. art. 2 ust. 1 lit. e dekretu i § 5 ust. 1 rozporządzenia, z drugiej zaś – art. 10 ust. 1 u.k.w.h. W tym pierwszym kontekście na uwagę zasługują dwa zagadnienia, a mianowicie możliwość merytorycznego odniesienia się przez Trybunał Konstytucyjny do zarzutów skarżących w perspektywie ich mocy obowiązującej i dotychczasowego orzecznictwa tego organu w sprawach dekretowych (zob. niżej, pkt II.b stanowiska) oraz pojęcia podstawy rozstrzygnięcia i koncepcji bezpośrednio naruszenia praw i wolności skarżących (zob. niżej, pkt II.2.c stanowiska). W tym drugim aspekcie oceny wymaga wykonanie przez skarżących obowiązku uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności (zob. niżej, pkt II.2.d stanowiska) oraz zachowanie przez nich subsydiarnego charakteru skargi konstytucyjnej (zob. niżej, pkt II.2.e stanowiska). Już na wstępie należy podkreślić, że z uwagi na pozycję Sejmu jako uczestnika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, dalsze uwagi koncentrują się na dopuszczalności oceny konstytucyjności art. 2 ust. 1 lit. 2 dekretu oraz art. 10 ust. 1 u.k.w.h.; jedynie sygnałnie odnoszą się natomiast do problematyki kontroli konstytucyjności § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o reformie rolnej.

## **b) Problem obowiązywania art. 2 ust. 1 lit e dekretu oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia**

1. Jednym z podstawowych zagadnień wpływających na możliwość merytorycznej kontroli rozpatrywanych skarg konstytucyjnych jest ocena mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów art. 2 ust. 1 lit. 2 dekretu o reformie rolnej oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu (ta ostatnia kwestia wykracza wprawdzie poza zakres kompetencji Sejmu, jako uczestnika postępowania przed Trybunałem). Problem ten wiąże się z zagadnieniem dopuszczalności oceny tych przepisów – jako prawodawstwa przedkonstytucyjnego – w świetle postanowień obowiązującej Konstytucji. Kwestie te mają znaczenie tym poważniejsze, że kontrola konstytucyjności prawa jest procesem o celach i skutkach przede wszystkim prospektywnych. W ustabilizowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznaje się, że co do zasady przepisy przedkonstytucyjne nie są wykluczone z grupy tych, które mogą być oceniane co do zgodności z Konstytucją z 1997 r. Warunkiem, od którego zależy dopuszczalność takiej kontroli, jest jednak to, aby obowiązywanie przepisu przynajmniej częściowo nakładało się na czas, w którym zaczęła obowiązywać Konstytucja. Poza kognicją Trybunału pozostaje orzekanie w sprawie konstytucyjności takich przepisów, które wywołując skutek niejako jednorazowy, skonsumowały się przed dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. (zob. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01; 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03; 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03; 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05).

Konsekwentnie, przywoływany już art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK przewiduje, że utrata mocy obowiązującej przez zakwestionowany przepis prowadzi, co do zasady, do umorzenia postępowania przed Trybunałem w przedmiocie jego kontroli. Odstępstwo od tej zasady przewiduje – jak będzie o tym mowa poniżej – art. 39 ust. 3 ustawy o TK, zgodnie z którym, pomimo utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia, Trybunał może o takim akcie orzekać, jeżeli jest to „konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”.

Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że formalne uchylenie bądź też zmiana przepisu nie może być automatycznie utożsamiane

z pozbawieniem go mocy obowiązującej. „Moc obowiązująca aktu normatywnego” w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK oznacza bowiem, że przepis zachowuje moc przez czas, w jakim na jego podstawie mogą być przez umocowane organy wydawane indywidualne akty stosowania prawa; albo gdy – innymi słowy – nie może być on stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. w szczególności wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05 oraz postanowienie TK z 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 5/01). Równocześnie jednak w orzecznictwie Trybunału wskazano, że: „tak rozumiane stosowanie określonego przepisu prawnego nie jest tożsame z każdą sytuacją, w której sąd lub inny organ stosujący prawo w wyroku lub innym rozstrzygnięciu dotyczącym indywidualnej sprawy powołuje się na uchylony przepis. Ustalenie w określonym postępowaniu skutków wcześniejszych zdarzeń prawnych [...] i odwołanie się w tym kontekście do przepisów regulujących daną problematykę w przeszłości (w okresie nastąpienia owych zdarzeń) nie oznacza, że przepisy te stanowią w momencie orzekania część obowiązującego porządku prawnego” (zob. postanowienie TK z: 6 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 8/04 i powołane tam orzeczenia). To, że skutki wywołane w następstwie wejścia w życie aktu normatywnego trwają nadal, nie jest (nie musi być) równoważne temu, że zachowuje on moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Trybunał Konstytucyjny stwierdza bowiem w swoim orzecznictwie, że przepis nie obowiązuje w wypadku, gdy jego skutki w całości nastąpiły w przeszłości wraz z wystąpieniem określonego zdarzenia o charakterze jednorazowym, co stanowi przyczynę umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

2. Problemem mocy obowiązującej art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej Trybunał Konstytucyjny zajmował się już – w pełnym składzie – w sprawie o sygn. akt SK 5/01. Postanowieniem z 28 listopada 2001 r. Trybunał umorzył postępowanie w sprawie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, wobec utraty mocy obowiązującej tego przepisu. W uzasadnieniu postanowienia wskazano m.in.: „Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko wyrażone w licznych wcześniejszych orzeczeniach, zgodnie z którym przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty

stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (*wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU Nr 1/2000, s. 57*). Przedmiotem kontroli mogą stać się bowiem wszystkie normy prawa obowiązującego. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał pogląd, iż formalne uchylenie lub zmiana przepisu nie zawsze oznacza 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.

W niniejszej sprawie mamy do czynienia z inną sytuacją. Dekret z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej nie został formalnie derogowany, jednakże stwierdzenie o jednorazowym działaniu art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu prowadzi do wniosku, że przepis ten nie może znaleźć już zastosowania, to znaczy, że na jego podstawie nie może dojść już do przejęcia gruntów na Skarb Państwa. Dlatego też «wykładnia zwrotu *akt normatywny utracił moc obowiązującą* powinna zmierzać do oceny, czy zaskarżona norma prawna została usunięta z porządku prawnego nie tylko w sensie formalnoprawnym, lecz także w tym zakresie, czy uchylony przepis nadal wywiera określone skutki dla obywateli i czy może być nadal zastosowany w praktyce» (*postanowienie z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU Nr 5/1998, s. 434*). Taka ocena może mieć istotne znaczenie wówczas, gdy realizacja norm prawnych zawartych w ustawie prowadzi do ich «skonsumowania» (por. *wyrok z 14 listopada 2000 r., sygn. K. 7/00, OTK ZU Nr 7/2000, s. 1290*). [...]

Na mocy art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z 6 września 1944 r. na cele reformy rolnej przeznaczono nieruchomości ziemskie stanowiące własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekraczał bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekraczał 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni. Wszystkie nieruchomości ziemskie wymienione w art. 2 ust. 1 pkt b, c, d i e, przeszły



bezwzględnie, bez żadnego wynagrodzenia, w całości na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele wskazane w art. 1 ust. 2 dekretu.

Wyrażenia stanowiące o «przejściu» na własność Skarbu Państwa nieruchomości określonych w lit. e), i to «bezwzględnym», wskazują jednoznacznie na to, że przewłaszczenie nastąpiło 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, poz. 17, pod datą 13 września 1944 r.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 16 kwietnia 1996 r., wniosek ten jest niewątpliwy nie tylko ze względu na brzmienie interpretowanego przepisu, a także dlatego, iż ani w samym dekrete, ani w przepisach z nim związanych nie można znaleźć sformułowań, które uzasadniałyby inne stanowisko, np. takie, że przejście prawa własności uzależniono od jakichś aktów stosowania prawa, które miałyby konstytucyjny charakter «przejęcia» własności, bądź odraczających w czasie skutek wyrażony w art. 2 dekretu. Oznacza to, że dekret wywoływał *ex lege* skutki polegające na przejściu na własność Skarbu Państwa «nieruchomości ziemskich» określonych w rozpatrywanym przepisie. [...] 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 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 ziemska 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 dekret o reformie rolnej w zakresie prawa własności został zrealizowany *ex lege* z 13 września 1944 r., odnosi się do tych części państwa, które w chwili wydania dekretu stanowiły terytorium Rzeczypospolitej. 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 P . 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 p ) [...].

Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej miał charakter przepisu, którego moc prawna wyczerpała się wraz z realizacją celu tego przepisu, czyli wraz z przejściem na własność Skarbu Państwa określonych w dekrete nieruchomości rolnych, rozważył czy do przedmiotowego przepisu może odnosić się teza, iż przepis uznawany jest za obowiązujący, jeżeli może być zastosowany do zdarzeń mających miejsce w przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Przyczyną wątpliwości w tej kwestii jest fakt, że w licznych postępowaniach administracyjnych, podobnie jak w postępowaniu w przedmiotowej sprawie, organy administracyjne przywołują przepis art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu. Należy jednak mieć na uwadze, że w tych postępowaniach przepis ten nie był stosowany, ponieważ nie stanowił podstawy rozstrzygnięcia sprawy. Rozstrzygnięcie nie dotyczyło istoty sprawy tzn. przejścia nieruchomości rolnej w trybie dekretu lecz nieważności decyzji wydanej w toku procedury przejmowania nieruchomości rolnej przez Skarb Państwa. Przywołanie przedmiotowego przepisu w decyzjach Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz w wyroku NSA oddalającego skargę, nie oznacza jego zastosowania w rozstrzygnięciu sprawy lecz ma charakter wtórny i służy ocenie, czy przepis ten w procesie przejmowania konkretnej nieruchomości był lub nie był stosowany w sposób dający podstawy do stwierdzenia rażącego naruszenia prawa.

W konkluzji Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 2 ust. 1 lit. e) jest przepisem, który utracił moc obowiązującą”.

W cytowanym orzeczeniu Trybunał odniósł się również do problemu dopuszczalności merytorycznego rozpoznania konstytucyjności art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu ze względu na konieczność ochrony konstytucyjnych praw i wolności skarżących. Mając na uwadze racje takie, jak trwałość i bezpieczeństwo stosunków prawnych oraz konstytucyjne i ustawowe mechanizmy wykonywania jego orzeczeń o niekonstytucyjności aktów normatywnych, Trybunał stwierdził, że po upływie 60 lat

od czasu przeprowadzenia reformy rolnej, gdy zmiany o charakterze społecznym i ekonomicznym stały się nieodwracalne, i ani względy społeczne, ani prawne nie pozwalają na przywrócenie stanu poprzedniego (tj. sprzed wejścia w życie dekretu o reformie rolnej), zaś instrumenty prawne, którymi dysponuje Trybunał dla wykonywania swoich kompetencji, nie pozwalają skonstruować rozwiązań, które pogodziłyby prawa osób, którym odjęto własność z legalnie nabytymi prawami beneficjentów reformy rolnej, uznał on, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK nie może być stosowany w tym kontekście.

3. Pogląd o niedopuszczalności kontroli art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej wyrażony w postanowieniu pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2001 r. (sygn. akt SK 5/01) organ ten potwierdził w postanowieniu z 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 4/03). Decyzja o umorzeniu postępowania w rozpatrywanej wówczas sprawie, w związku z bezsporną tożsamością zakwestionowanej normy prawnej, została wsparta zasadą *ne bis in idem*, rozumianej z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jak wskazał Trybunał w uzasadnieniu postanowienia z 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 4/03): „konceptcja wyczerpania się mocy obowiązującej («skonsumowania») aktu normatywnego – jakkolwiek w praktyce i teorii prawa uznawana za kontrowersyjną – nie jest przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Kwestia nieobowiązywania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN rozstrzygnięta została bowiem w sentencji postanowienia z 28 listopada 2011 r.”.

4. Problemem mocy obowiązującej § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o reformie rolnej Trybunał Konstytucyjny zajmował się z kolei w sprawie o sygn. akt P 107/08. Także w tym przypadku Trybunał umorzył postępowanie ze względu na utratę mocy obowiązującej przez zakwestionowany przepis, nawiązując przy tym do postanowienia wydanego w sprawie o sygn. akt SK 5/01. Trybunał podkreślił, że wprawdzie z faktu jednorazowego „skonsumowania” normy art. 2 ust. 1 lit. 2 dekretu o reformie rolnej nie można wyprowadzać automatycznych, bezpośrednich wniosków co do obowiązywania rozporządzenia, to jednak z zakresu

zastosowania tego aktu prawnego wynikają ramy czasowe jego obowiązywania, wyznaczone przeprowadzeniem reformy rolnej. Jako datę końcową tego okresu Trybunał Konstytucyjny przyjął wejście w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (t.j. Dz. U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348 ze zm.). W konsekwencji, Trybunał uznał, że przepisy rozporządzenia nie mogą być aktualnie podstawą do wydawania przez organy administracji decyzji o „podpadaniu” nieruchomości ziemskiej pod przepisy dekretu.

5. Cytowane wyżej rozstrzygnięcia wydane w tzw. sprawach dekretowych wpisują się w szerszą linię orzecznictwa polskiego sądu konstytucyjnego dotyczącą przedkonstytucyjnych aktów prawnych z okresu powojennego, na podstawie których nastąpiła nacjonalizacja określonych nieruchomości, przedsiębiorstw czy też likwidacja niepodjętych depozytów. Tytułem przykładu można przywołać wywód Trybunału Konstytucyjnego zawarty w postanowieniu z 6 listopada 2008 r. (sygn. akt P 5/07), na podstawie którego umorzono postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjności (m.in.) dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o zaciąganiu nowych i określeniu wysokości nieumorzonych zobowiązań pieniężnych (Dz. U. Nr 45, poz. 332 ze zm.; dalej: dekret z 1949 r. albo dekret o zobowiązaniach). Trybunał wskazał wówczas: „W rozpoznawanej sprawie nasuwa się pytanie, czy zaskarżone przepisy obowiązują, a jeżeli nie – to pojawia się wątpliwość, czy konieczne jest wydanie orzeczenia merytorycznego dla zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Poszukując odpowiedzi na te pytania, należy rozważyć zagadnienie czasowego wymiaru obowiązywania i stosowania norm prawnych. [...] norma prawna obowiązuje, jeżeli w systemie prawnym istnieje obowiązek przestrzegania tej normy przez jej adresatów, tj. obowiązek postępowania w sytuacji określonej w hipotezie normy w sposób wskazany w jej dyspozycji.

Z realizacją określonej normy prawnej przez jej adresata, a także z jej naruszeniem, inne normy prawne mogą wiązać określone skutki prawne, nakazując organom władzy publicznej podjęcie określonych działań. Przestrzeganie określonej normy i podjęcie działań wskazanych w jej dyspozycji może na przykład prowadzić do powstania określonych sytuacji prawnych. Z kolei naruszenie normy prawnej

prowadzi z reguły do wymierzenia przez właściwe organy sankcji określonych w innej normie prawnej. Organy władzy publicznej w procesie stosowania prawa ustalają konsekwencje zrealizowania lub naruszenia normy prawnej przez określone podmioty. W tym sensie norma ta jest stosowana przez organy stosujące prawo, dla których stanowi podstawę oceny skutków prawnych określonych zachowań adresatów danej normy.

Przedstawionym dwóm pojęciom – obowiązywania norm prawnych i stosowania norm prawnych – odpowiadają dwa odrębne przedziały czasowe – okres obowiązywania i okres stosowania normy prawnej. Norma prawna obowiązuje (w wąskim znaczeniu tego słowa) w danym momencie, jeżeli w tym momencie stanowi wiążący wzorzec zachowań dla jej adresatów. Uchylenie normy prawnej oznacza, że wzorzec postępowania zawarty w dyspozycji normy przestaje wiązać adresatów normy. Jednocześnie każda norma prawna wywołuje skutki prawne lub faktyczne, które trwają po jej uchyleniu, przy czym skutki te mogą trwać bezterminowo. Przedział czasowy, w którym norma prawna wyznacza określone powinne zachowania jej adresatów, nie pokrywa się z przedziałem czasowym, w którym organy stosujące prawo dokonują oceny określonych zachowań z punktu widzenia tej normy [...].

Należy w związku z tym zwrócić uwagę, że obecne sytuacje prawne podmiotów prawa stanowią następstwo sytuacji i zdarzeń prawnych z przeszłości. Ocena sytuacji prawnych w danym momencie zakłada zawsze domniemane odniesienie do sytuacji i zdarzeń prawnych wcześniejszych, nawet jeżeli odniesienie to nie jest uświadamiane przez podmioty stosujące prawo. Z tego względu normy prawne obowiązujące w przeszłości warunkują w różny sposób ocenę późniejszych sytuacji prawnych”. Podobne stanowisko Trybunał Konstytucyjny zajmował w innych sprawach dotyczących przedkonstytucyjnych aktów prawnych, zwłaszcza o skutkach nacjonalizacyjnych, wskazując, że poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego pozostaje orzekanie w sprawie konstytucyjności takich przepisów, które wywołując skutek niejako jednorazowy, „skonsumowały się” przed dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. (zob. przykładowo postanowienia TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 5/01; 6 maja 2003 r., sygn. akt

P 21/01; 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03; 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03; 6 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 8/04; 6 listopada 2008 r., sygn. akt P 5/07).

Pogląd ten Trybunał Konstytucyjny podtrzymał również w postanowieniu z 13 marca 2013 r. (sygn. akt SK 38/12), w którym umorzył postępowanie w sprawie zbadania konstytucyjności art. 2 dekretu z dnia 6 września 1951 r. o likwidacji złożonych przed dniem 9 maja 1945 r. depozytów i zastawów oraz przyjętych przed tym dniem do inkasa weksli, czeków i innych dokumentów (Dz. U. Nr 47, poz. 344). Trybunał stwierdził wówczas m.in.: „Linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego dotycząca kontroli konstytucyjności przepisów przedkonstytucyjnych, które wyczerpały swą moc obowiązującą przez tzw. jednorazowe zastosowanie w przeszłości, została ugruntowana między innymi wydanymi w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowieniami z 6 listopada 2008 r. (sygn. P 5/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 163) i 28 listopada 2001 r. (sygn. SK 5/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 266). Ustalenia te, ważące również dla rozstrzygnięcia analizowanej sprawy, opierają się na założeniu, że właściwość rzeczowa Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje przepisów charakteryzujących się – ujętymi kumulatywnie – dwiema cechami: uchwaleniem i wejściem w życie przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. oraz wywołaniem («skonsumowaniem») w tym okresie przewidzianych w nich skutków prawnych, najczęściej *ex lege*, w sposób jednokrotny i niepowtarzalny. W tym kontekście bez znaczenia pozostaje, że przepisy te ukształtowały stosunki prawne w sposób trwały i ciągły bądź przesądziły następstwa prawne zdarzeń i zachowań *pro futuro*, stanowiąc ich podstawę prawną (źródło) również pod rządami obowiązujących regulacji konstytucyjnych”.

6. W rezultacie, należy uznać, że postępowanie w niniejszej sprawie, w zakresie dotyczącym kontroli konstytucyjności art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej (a także § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o reformie rolnej) powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy o TK. W ocenie Sejmu, bezpośrednią podstawą umorzenia postępowania powinna być zasada *ne bis in idem*, a pośrednią – utrata mocy obowiązującej przez zakwestionowany akt prawny.

W ocenie Sejmu, trzeba przyjąć, że w niniejszej sprawie, niezależnie od formy rozstrzygnięć wydanych przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach o sygn. akt SK 5/01 oraz P 107/08, zachodzi ujemna przesłanka procesowa w postaci zasady *ne bis in idem*. Zasada ta jest wprawdzie stosowana przez polski sąd konstytucyjny zazwyczaj wówczas, gdy uznał on już określony przepis za zgodny z przywołanymi wzorcami kontroli lub stwierdził, że wzorce te są nieadekwatne w konkretnej sprawie (zob. postanowienia TK z: 3 października 2001 r., sygn. akt SK 3/01; 25 lutego 2004 r., sygn. akt K 35/03; 16 lipca 2007 r., sygn. akt SK 97/06; 4 września 2008 r., sygn. akt P 25/08; 12 kwietnia 2012 r., sygn. P 33/11; 4 grudnia 2013 r., sygn. akt P 38/13); wyraża bowiem zakaz orzekania co do zgodności tego samego przedmiotu z tym samym wzorcem kontroli, podyktowany oceną w kategoriach pragmatycznych celowości prowadzenia postępowania i „orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez ten organ” (zob. postanowienie TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt P 40/06 i cytowane tam orzecznictwo wcześniejsze). Nie oznacza to jednak, że w przypadku wydania postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, aczkolwiek natury formalnej, Trybunał – konfrontowany w późniejszym czasie z identycznym problemem prawnym w niezmiennym kontekście normatywnym – nie może również dokonać oceny celowości prowadzenia postępowania w tych samych, pragmatycznych kategoriach. Brak też dostatecznie przekonujących argumentów, które przemawiałyby za zmianą stanowiska wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w przywołanych wyżej orzeczeniach. Skarżący nie przedstawili w szczególności nowych, niepowoływanych wcześniej argumentów, uzasadniających prowadzenie postępowania i wydanie wyroku.

W analogiczny sposób powyższą kwestię rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym już postanowieniu z 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 4/03), wskazując: „Podstawowe zagadnienie przedstawione w skardze konstytucyjnej, która zainicjowała postępowanie w sprawie SK 5/01, nie było przedmiotem rozpoznania i rozstrzygnięcia Trybunału. Niemniej uznać należy, że zasada *ne bis in idem* może znaleźć zastosowanie również w odniesieniu do tych ustaleń Trybunału, które były podstawą postanowienia o umorzeniu, nawet jeżeli wprost nie znalazły wyrazu w brzmieniu jego sentencji. Jak bowiem trafnie skonstatowano we wspomnianym wyżej postanowieniu z 22 marca 2005 r., Trybunał nie może prowadzić działań, które

godziłyby – choćby formalnie – w powszechnie obowiązującą moc i ostateczność jego orzeczeń (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Uznanie dopuszczalności kontynuowania postępowania w tej sytuacji mogłoby tę zasadę podważyć”.

**c) Problem adekwatności przedmiotu kontroli (problem podstawy prawnej orzeczenia wydanego w sprawie skarżących)**

1. Z art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika podkreślany także przez Trybunał Konstytucyjny wymóg, aby przedmiotem skargi czynić przepis lub przepisy (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujące podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Powyższa zależność między przedmiotem skargi konstytucyjnej a jednostkowym orzeczeniem podjętym wobec skarżącego przesądza o jego legitymacji do wystąpienia z tym środkiem ochrony praw i wolności, a jednocześnie nadaje skardze konstytucyjnej niezbędny – w świetle założeń wyrażonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji – charakter środka inicjowania tzw. konkretnej kontroli prawa. W rezultacie, wskazany środek prawny cechuje się subsydiarnym – wobec innych, dostępnych dla skarżącego instrumentów prawnych – charakterem oraz wymogiem istnienia bezpośredniego powiązania pomiędzy zakwestionowanym przepisem a naruszeniem (dokonanym – co wymaga podkreślenia – na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu lub ostatecznej decyzji administracyjnej) jego konstytucyjnych wolności lub praw. Związek ten bywa przy tym wyjaśniany w nieco bardziej rozwiniętej formule w ten sposób, iż: „Po pierwsze, przepisy kwestionowane za pomocą skargi konstytucyjnej stanowią winny normatywną podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego w sprawie, w związku z którą wniesiona została skarga konstytucyjna do Trybunału. Po drugie, to w treści tych przepisów tkwić winna bezpośrednia przyczyna zaistniałego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego. Po trzecie wreszcie, naruszenie to wywołane być winno wydaniem przez sąd lub organ administracji publicznej orzeczenia opartego na przepisach stanowiących przedmiot skargi konstytucyjnej” (zob. postanowienie TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Ts 84/09).



Skarżący jest przy tym zobligowany nie tylko do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację, ale również do określenia konstytucyjnego wzorca ich kontroli, a więc wskazania, jakie konkretnie konstytucyjne wolności i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone przez zaskarżone unormowanie (art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK). Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02). Ponadto, wskazane przez skarżącego przepisy, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny stanowić jednocześnie bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Naruszenie musi mieć przy tym charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty) a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10). Innymi słowy, dopuszczalność skargi konstytucyjnej zależy – co do zasady – także od tego, czy w wyniku zastosowania aktu normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna skarżącego w kontekście jego konstytucyjnych praw i wolności (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 75; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 192). Powinien on to wykazać w ramach spełnienia wymogu „uprawdopodobnienia naruszenia”, które uzasadnia udzielenie ochrony w trybie skargi konstytucyjnej.

2. Problem charakteru relacji istniejącej między zakwestionowanymi przepisami a wyrokiem Sądu Apelacyjnego w P z września 2010 r. (sygn. akt ), widziany w kontekście scharakteryzowanego wyżej wymogu

uprawdopodobnienia bezpośredniego, osobistego i aktualnego naruszenia praw i wolności skarżących wymaga rozważenia odrębnie w odniesieniu do art. 2 ust. 1 lit. 2 dekretu o reformie rolnej, odrębnie zaś w odniesieniu do art. 10 ust. 1 u.k.w.h.

Przede wszystkim, jak już wskazano, art. 79 ust. 1 Konstytucji wymaga, aby skarga konstytucyjna była kierowana przeciwko przepisowi, na podstawie którego – a nie „w nawiązaniu do którego”, czy też „po uwzględnieniu którego” – sąd lub organ administracji orzekł ostatecznie o prawach i wolnościach skarżącego. Innymi słowy, przedmiotem kontroli konstytucyjności inicjowanej w tym trybie nie może być jakikolwiek przepis, który – choćby w sposób pośredni – został uwzględniony przez sąd przy dokonywaniu jurydycznej oceny określonego zdarzenia czy też stanu faktycznego, ale tylko taki, który stanowił podstawę prawną konkretnego rozstrzygnięcia wydanego w indywidualnej sprawie – czy to w sferze materialnoprawnej czy też procesowej. Skłania ku temu m.in. analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie kontroli legalności przedkonstytucyjnych aktów nacjonalizacyjnych, przewidujących przejście na Państwo (Skarb Państwa) własności określonych rzeczy lub dóbr *ex lege*, bez potrzeby wydawania indywidualnych aktów stosowania prawa. Już w postanowieniu pełnego składu z 28 listopada 2001 r. (sygn. akt SK 5/01) Trybunał przeprowadził wyraźną dystynkcję między „stosowaniem”, a „uwzględnieniem” kwestionowanego przepisu czy też „powołaniem się” na ten przepis.

W kontekście okoliczności niniejszej sprawy warto przywołać obszerną wypowiedź zamieszczoną w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 15 czerwca 2011 r. (sygn. akt Ts 84/09, podtrzymanego następnie postanowieniem z 12 stycznia 2012 r.), odnoszącą się do dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 15, poz. 82 ze zm.). W postanowieniu stwierdził on m.in.: „W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przepisy uczynione przez skarżącego przedmiotem skargi konstytucyjnej nie wykazują kwalifikacji wymaganej przez art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie mogą być bowiem uznane za podstawę prawną orzeczenia Sądu Rejonowego w W                      Powyższy wyrok wydany został w związku z powództwem skarżącego o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Nie ulega więc wątpliwości, że zarówno postępowanie prowadzone w sprawie

skarżącego, jak i treść orzeczenia oddalającego jego powództwo, determinowane były przepisami u.k.w.h. Na okoliczność tę zwróciły też uwagę sądy orzekające w sprawie skarżącego, podkreślając, że podstawą prawną orzeczenia sądu I instancji był zwłaszcza art. 3 ust. 1 u.k.w.h. Zarówno Sąd Rejonowy w W , jak i Sąd Okręgowy w P konsekwentnie podkreślały zaś, że podstawą taką nie były postanowienia dekretu PKWN. Nawiązanie do tych przepisów w treści podejmowanych orzeczeń wynikało jedynie z konieczności wskazania na wywołane *ex lege* skutki zaistniałe w odniesieniu do stanu prawnego nieruchomości objętych powództwem skarżącego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, stanowisko powyższe należy w pełni podzielić. W dotychczasowym orzecznictwie w sprawach skarg konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę na konieczność prawidłowego kwalifikowania przepisów, które wprowadziłyby determinowały status prawny skarżącego w ten sposób, że byłyby uwzględniane przez organ orzekający w sprawie jako element stanu faktycznego w jakim znalazł się skarżący, jednakże – w związku z taką jedynie zależnością – nie mogą być uznane za podstawę prawną wydanego następnie orzeczenia (por. postanowienia TK z 25 kwietnia 2007 r., Ts 81/06, OTK ZU nr 2/B/2007, poz. 93 oraz 21 lipca 2009 r., Ts 184/07, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 238). Należy przy tym podkreślić, że sam fakt powołania określonych unormowań w treści podejmowanego rozstrzygnięcia, jak i uwzględnienia następstw wywołanych w związku z jego obowiązywaniem, nie są wystarczające do przyjęcia, że przepis ten stanowił tym samym podstawę prawną wyroku, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym nie można przyjąć, że zakwestionowane przez skarżącego przepisy dekretu PKWN wypełniały konstytucyjny warunek wydania na ich podstawie ostatecznego orzeczenia w sprawie, w związku z którą wniesiona została niniejsza skarga konstytucyjna”. Wydaje się, że powyższe rozumowanie można przenieść na grunt rozpatrywanej obecnie sprawy, co wskazuje na dodatkową podstawę prawną oraz stanowi dodatkowy argument za **umorzeniem postępowania** w zakresie kontroli konstytucyjności art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej.

3. Odrębnie należy ocenić dopuszczalność i skutki skierowania skarg konstytucyjnych P R oraz C spółka z o.o. przeciwko art. 10 ust. 1 u.k.w.h. Jest poza sporem, że przepis ten został zastosowany w sprawach skarżących, stanowiąc podstawę uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym oraz – na co wskazują sami inicjatorzy postępowania – formalną podstawę sformułowania odpowiedniego żądania. Na zasadniczy sprzeciw musi jednak napotkać proponowana przez skarżących optyka skutków zastosowania tego przepisu (szerzej na ten temat zob. niżej, w pkt III.3 stanowiska). Wielokrotnie używanego w skargach konstytucyjnych sformułowania, iż art. 10 ust. 1 u.k.w.h. stanowił podstawę do „przysądzenia” lub „przyznania” własności spornej nieruchomości Skarbowi Państwa, czy też „pozbawienia” bądź „odebrania” prawa własności osób, które nabyły je na podstawie ważnej umowy, nie można traktować nawet jako użytecznego skrótu myślowego. W istocie, określenia tego typu mają charakter mylący (dezinformujący) i zdają się służyć zbudowaniu – nieco na wyrost – argumentacji wiążącej historyczne działanie dekretu o reformie rolnej z aktualnym stanem prawnym. Jak to zostanie wykazane poniżej, w systemie prawa polskiego, na tle którego przyjęto deklaracyjny charakter wpisu własności nieruchomości w księdze wieczystej, nie może być mowy o tak rozumianych skutkach dokonania lub korekty wpisu. Już pobieżna lektura z jednej strony – skarg konstytucyjnych, a z drugiej – art. 10 ust. 1 u.k.w.h. wykazuje zresztą wyraźną nieadekwatność (nieprzystawalność) podnoszonych w nich zarzutów wobec rzeczywistej treści normatywnej tego przepisu.

W związku z powyższym, jest dyskusyjne czy art. 10 ust. 1 u.k.w.h., który stanowił niewątpliwie podstawę prawomocnego wyroku wydanego w sprawie skarżących, jest istotnie tym przepisem, z którym łączy się zarzut naruszenia praw i wolności skarżących wyrażonych w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji. Negatywna odpowiedź na to pytanie uzasadniałaby wniosek o **umorzenie postępowania** w zakresie kontroli konstytucyjności art. 10 ust. 1 u.k.w.h. na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

#### d) Problem subsydiarności skargi konstytucyjnej

1. Jak już wskazywano, skarga konstytucyjna ma w systemie środków ochrony praw i wolności charakter subsydiarny. Oznacza to, że wystąpienie ze skargą jest zasadne, jeżeli skarżący wykorzystali wszelkie przysługujące im zwyczajne środki prawne oraz nie przysługują im alternatywne środki sanacji stanu naruszenia praw i wolności gwarantowanych przez ustawę zasadniczą (zob. art. 79 ust. 1 Konstytucji, art. 46 ust. 1, art. 47 ust. 2 ustawy o TK). Problem subsydiarności nabiera dodatkowego znaczenia w razie żądania kontroli konstytucyjności aktu prawnego (przepisu prawa), który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, gdzie jest eksplikowany przez przesłankę „konieczności wydania orzeczenia dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw” (zob. art. 39 ust. 3 ustawy o TK). W okolicznościach niniejszej sprawy spełnienie przesłanki subsydiarności skargi konstytucyjnej jest wątpliwe, i to z dwojakiego punktu widzenia.

2. Po pierwsze – w sprawie niniejszej są w toku postępowania administracyjne i sądowno-administracyjne, których efektem może być przywrócenie władztwa skarżących (jako następców prawnych pod tytułem szczególnym przedwojennych właścicieli pozbawionych własności w trybie dekretu o reformie rolnej) nad sporną nieruchomością. Jak wynika z informacji przedstawionych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: Minister Rolnictwa) w piśmie z 17 czerwca 2013 r., decyzją z                      października 2011 r. (nr                      ) organ ten stwierdził nieważność orzeczenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych oraz utrzymanego nim w mocy orzeczenia Wojewody P                      z 1948 r. w zakresie, w jakim orzekały one o części majątku                      łą                      przeznaczonej na parcelację, oraz odmówił stwierdzenia nieważności przywołanych orzeczeń w pozostałym zakresie. Negatywną decyzję nadzorczą z                      stycznia 2012 r. wydaną na podstawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz wcześniejszą decyzję z                      października 2011 r. uchylił Wojewódzki Sąd Administracyjny w W                      wyrokiem z                      czerwca 2012 r. (sygn. akt                      ). Od przywołanego wyroku wniesiono skargi kasacyjne, które – wg informacji zawartych na stronie internetowej Naczelnego sądu Administracyjnego (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>                      ) – nie zostały

jeszcze rozpoznane. Powstaje w tej sytuacji pytanie, czy niedostateczna – w ocenie skarżących – efektywność wymienionych środków i mechanizmów prawnych jest wystarczającym argumentem uzasadniającym uruchamianie kontroli konstytucyjności przepisów, w oparciu o które toczą się jeszcze postępowania sądowo-administracyjne.

3. Po drugie – skarżący nie wykorzystali środków prawnych, które mogłyby doprowadzić do pożądanego przez nich stanu w sposób prostszy i – jak się wydaje – pewniejszy. Skarżący nabyli bowiem sporną nieruchomość w dniu sierpnia 1998 r. od spadkobierców przedwojennych właścicieli legitymowanych – w tej dacie – treścią wpisu w księdze wieczystej nieruchomości. W trakcie procesu o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym (a także, jak się wydaje, w odrębnym postępowaniu) mogli (mogą) oni zatem powołać się na rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 5 u.k.w.h.). Trudno w tej sytuacji wymagać, aby szczególny instrument, jakim jest skarga konstytucyjna, miał sanować brak staranności i właściwej strategii procesowej uczestników obrotu.

#### **e) Problem uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności art. 10 ust. 1 u.k.w.h.**

1. Z przedstawionym wyżej zagadnieniem podstawy prawnej orzeczenia wydanego w sprawie skarżących, z którym równocześnie musi łączyć się merytorycznie zarzut naruszenia ich konstytucyjnych praw i wolności, wiąże się – w perspektywie treści art. 10 ust. 1 u.k.w.h. – pytanie o wykonanie obowiązku uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności. Obowiązek uzasadnienia postawionego zarzutu oznacza konieczność przywołania relewantnej argumentacji, która, przynajmniej potencjalnie, może uzasadniać przełamanie domniemania konstytucyjności przepisów prawa ustanowionych zgodnie z obowiązującą procedurą legislacyjną (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[...] uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale

powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącą uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny” (postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; zob. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 9 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Samo werbalne sformułowanie zarzutu czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym. Zgodnie z art. 66 ustawą o TK, Trybunał Konstytucyjny jest bowiem związany treścią oraz granicami pisma inicjującego postępowanie w sprawie. Tym samym, nie może – wychodząc poza granice określone w skardze, wniosku czy pytaniu prawnym – wyręczać podmiotu inicjującego postępowanie w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych wątpliwości. Brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi o uchybieniu przez inicjatora postępowania ustawowej powinności określonej w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK (por. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08), powoduje brak możliwości jego rozpatrzenia przez sąd konstytucyjny i konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

2. W ocenie Sejmu, skarżący nie wypełnili w sposób należyty wymogu uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności art. 10 ust. 1 u.k.w.h. Zarówno w *petitum* jak i w uzasadnieniu skarg konstytucyjnych sformułowali oni wprawdzie tezę o niezgodności tego przepisu z art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji (a także z art. 2, art. 7 i art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC – zob. poniżej, pkt II.3 stanowiska), uzasadnienie tego zarzutu zostało jednak dokonane w sposób całościowy, w odniesieniu do wszystkich kwestionowanych przepisów łącznie, a przy tym nieprzystający do rzeczywistej treści normatywnej tego przepisu. Bardziej gruntowna lektura uzasadnień skarg konstytucyjnych wykazuje praktycznie całkowity brak argumentacji poświęconej wyłącznie art. 10 ust. 1 u.k.w.h. Te zaś nieliczne tezy, które są odnoszone do tego przepisu, opierają się na błędnej ocenie skutków prawnych orzeczenia sądu uwzględniającego powództwo o uzgodnienie stanu księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

3. Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że postępowanie w zakresie badania konstytucyjności art. 10 ust. 1 u.k.w.h. powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

### **3. Wzorce kontroli**

1. Niezależnie od dokonanej powyżej oceny, odrębnej uwagi wymaga adekwatność niektórych z przywołanych wzorców kontroli oraz spełnienie obowiązku uzasadnienia zarzutu ich naruszenia przez poszczególne z zakwestionowanych przepisów.

2. Jakkolwiek postanowienia art. 2, art. 7 i art. 79 ust. 1 Konstytucji mają różnicowany charakter, są one przywoływane przez skarżących w podobnym kontekście – a mianowicie zarzutu stosowania przez organy władzy publicznej nieobowiązujących regulacji prawnych. W pewnym sensie zarzuty te mają charakter alternatywny (ewentualny) wobec podstawowych dla konstrukcji skarg zarzutów naruszenia konstytucyjnych gwarancji własności i innych praw majątkowych (art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji), a zostały podniesione – jak się wydaje – wyłącznie na użytek sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny uznałby przepisy art. 2 ust. 1 lit. e dekretu oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia za nieobowiązujące i niepodlegające jego kognicji. Jednocześnie, taka optyka dezawuuje skutecznie argumentację skarżących i wyklucza merytoryczną kontrolę podniesionych zarzutów; w istocie rzeczy nie dotyczyłyby one bowiem treści norm prawnych dekodowanych z zakwestionowanych przepisów (a więc wyrażonych w nich nakazów lub zakazów postępowania adresatów normy), ale treści norm walidacyjnych wywiedzionych przez Trybunał Konstytucyjny w kolejnych orzeczeniach dotyczących tzw. spraw dekretowych (a więc twierdzeń o obowiązywaniu lub nieobowiązywaniu norm dekodowanych z zakwestionowanych przepisów).

Abstrahując od powyższego trzeba ponadto stwierdzić, że z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika bezspornie, że postanowienia art. 2



i art. 7 ustawy zasadniczej, jako że nie wyrażają konstytucyjnych praw i wolności, nie mogą być wzorcem kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. *Prima facie* sytuacja jest odmienna co do art. 79 ust. 1 Konstytucji, który niewątpliwie statuuje publiczne prawo podmiotowe podlegające ochronie za pomocą skargi konstytucyjnej. Zarzut naruszenia tego przepisu jest jednak oczywiście nieuzasadniony, skoro (jak trafnie wskazuje Prokurator Generalny w piśmie z 28 stycznia 2014 r.; PG VIII TK 40/13) jest on podnoszony właśnie w skardze, a treścią przywołanej normy ustawy zasadniczej jest uprawnienie do zainicjowania kontroli konstytucyjności, nie zaś do jej pomyślnego – z punktu widzenia skarżącego – wyniku. W zakresie dotyczącym art. 2, art. 7 i art. 79 ust. 1 Konstytucji wniesione skargi konstytucyjne nie zawierają ponadto dostatecznie skonkretyzowanej argumentacji mającej wyjaśnić, jakie prawa lub wolności wyrażane przez te postanowienia i w jaki sposób zostały naruszone przez zakwestionowane przepisy (co do wymogu uzasadnienia zarzutu zob. wyżej, pkt II.2.e stanowiska).

3. Odmienna sytuacja występuje w odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten jest przywoływany przez skarżących jako jeden ze wzorców kontroli łącznie ujmowanych art. 2 ust. 1 lit e dekretu, § 5 ust. 1 rozporządzenia oraz art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Trzeba jednak podkreślić, że ściśle rozumiany (powiązany z odpowiednim uzasadnieniem) zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości skarżący stawiają – w kontekście gwarancji prawa do sądu – wyłącznie przepisowi § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o reformie rolnej. Abstrahując w tym miejscu od trafności takiego zarzutu należy więc stwierdzić, że w odniesieniu do pozostałych z zaskarżonych przepisów, w kontekście wzorca z art. 32 ust. 1 Konstytucji, scharakteryzowane na wstępie wymogi dopuszczalności merytorycznej kontroli konstytucyjności nie zostały spełnione.

4. Z uwagi na pozycję procesową Sejmu, jako uczestnika postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym, jedynie ubocznie należy zauważyć, że wzorcem kontroli § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o reformie rolnej nie może być, przywoływany w tym charakterze przez skarżących, art. 177 Konstytucji. Jak słusznie podkreśla Prokurator Generalny w piśmie z 28 stycznia 2014 r., wzorcem kontroli

w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną mogą być wyłącznie przepisy statuujące wolności lub prawa konstytucyjne. Tymczasem określający kognicję sądów powszechnych (wyrażający zasadę sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne) art. 177 Konstytucji jest zaliczany do grupy przepisów normujących zasady ustrojowe, z których nie wynikają dla jednostek publiczne (konstytucyjne) prawa podmiotowe, i nie może być wzorcem kontroli w przypadku skargi konstytucyjnej (zob. wyrok TK z 13 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 10/03).

5. W odniesieniu do wszystkich zakwestionowanych przepisów skarżący przywołują w charakterze wzorca kontroli postanowienie art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną może dotyczyć wyłącznie zgodności zaskarżonego aktu normatywnego z postanowieniami ustawy zasadniczej. Skarga konstytucyjna nie stanowi bowiem instrumentu ochrony praw wynikających z ustaw, umów międzynarodowych czy innych aktów prawnych, nawet jeżeli są to akty hierarchicznie wyższego rzędu niż akt kontrolowany (zob. przykładowo postanowienia TK z: 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; 31 maja 2005 r., sygn. akt SK 59/03; 30 marca 2009 r., sygn. akt SK 38/07).

6. Podsumowując tę część rozważań, niezależnie od rozstrzygnięcia, które z zaskarżonych przepisów mogą stanowić przedmiot kontroli konstytucyjności przeprowadzanej *de lege lata fundamentalis*, trzeba uznać, że postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej oraz art. 10 ust. 1 u.k.w.h. z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 79 ust. 1 i art. 177 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 de EKPC powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

#### 4. Konkluzja

Podsumowując przedstawione wyżej względy należy stwierdzić, że postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać **umorzone** w całości – po części na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, po części zaś na podstawie art. 39 ust.

1 pkt 3 ustawy o TK. W ocenie Sejmu, analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uzasadnia zwłaszcza wnioski o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do tego dekretu. W razie, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił wniosku o umorzenie postępowania w całości, w ocenie Sejmu można rozważać jedynie ocenę zgodności art. 10 ust. 1 u.k.w.h. z postanowieniami art. 64 i art. 21 ust. 1 Konstytucji. Z ostrożności procesowej, w toku dalszych rozważań zarzuty skarg konstytucyjnych P R i C spółka z o.o. zostaną poddane skrótovej analizie merytorycznej w takim właśnie zakresie.

### **III. Analiza merytoryczna**

#### **1. Zarzuty skarżących**

Zarzuty skarżących dotyczące niezgodności z art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji (jak już wskazywano, formułowane w odniesieniu do wszystkich zakwestionowanych przepisów łącznie) sprowadzają się do stwierdzenia, że zastosowanie art. 10 ust. 1 u.k.w.h. (w związku z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu) doprowadziło do odebrania prawa własności podmiotom prywatnym i przyznania („przysądzenia”) go Skarbowi Państwa. Skutek ten nastąpił przy tym bez odszkodowania, co według skarżących można określić mianem nacjonalizacji.

#### **2. Wzorce kontroli**

1. Jako wzorce kontroli art. 10 ust. 1 u.k.w.h. (dopuszczalne w świetle dokonanych wyżej ustaleń) skarżący wskazują art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji. Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Z kolei składający się z trzech ustępów art. 64 Konstytucji stanowi, że: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”, „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej” oraz „Własność może być

ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

2. O ile według *communis opinio* art. 21 ust. 1 Konstytucji zawiera deklarację ustrojowej gwarancji ochrony własności, o tyle przepisy art. 64 ust. 1-3 Konstytucji wyrażają konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do ochrony przysługującego jej prawa własności, będące podstawą publicznego prawa podmiotowego obejmującego wolność nabywania mienia, jego zachowania i dysponowania nim (zob. przykładowo wyroki TK z: 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08; 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99). W rezultacie, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że „na ustawodawcy pozytywnym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owo prawo mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05, czy też 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08; zob. B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 32-37). Za sprzeczne ze standardem konstytucyjnym uważane są w szczególności te rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrążenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być bowiem realna. Kryterium weryfikacji tej cechy jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. orzeczenia powołane wyżej oraz wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 oraz 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03).

3. Nieco odmienne znaczenie ma postanowienie art. 64 ust. 2 Konstytucji, które pozostaje w ścisłym związku zarówno z ust. 1 tego artykułu, jak i ogólną

regulacją zasady równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03). Zasada równości oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów równych i podobnego traktowania podmiotów podobnych. Istotą zaś art. 64 ust. 2 Konstytucji jest podkreślenie, że „ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa. Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)” (zob. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; zob. także wyroki TK z: 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03, 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03, a ostatnio 20 października 2009 r., sygn. akt SK 15/08). Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (por. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98; 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04 oraz 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, tj. na podstawie ustawy i z poszanowaniem zasad równości oraz proporcjonalności.

### **3. Ocena zgodności**

1. Unormowana w art. 10 ust. 1 u.k.w.h. instytucja powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym jest ściśle związana z samą istotą ksiąg wieczystych, ich funkcją oraz przyjętym w danym ustawodawstwie systemem skutków wpisu w księdze wieczystej. Księgi wieczyste, służąc ujawnieniu stanu prawnego nieruchomości (art. 1 ust. 1 u.k.w.h.) realizują w ten sposób funkcję rejestracyjno-ewidencyjną, zapewniają warunki bezpieczeństwa obrotu prawnego nieruchomościami i służą zapewnieniu bezwzględnej ochrony ujawnionych praw rzeczowych wobec osób trzecich (zob. H. Ciepla [w:] H. Ciepla, B. Bałan-Gonciarz, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece – komentarz, wzory wniosków o wpis*,

wzory wpisów do księgi wieczystej, Kraków-Warszawa 2007, s. 17-18; E. Gniewek, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2012, s. 140; tenże, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 292; J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2009, s. 339; R. Polak, K. Scheuring, *Hipoteka i księgi wieczyste z komentarzem i wzorami pism*, Leszno 1995, s. 5). Oczywiście, dla zapewnienia bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami jest pożądane, aby księgi wieczyste ujawniały pełny, zgodny z rzeczywistością stan prawny nieruchomości, aktualizowany na bieżąco w miarę następujących zmian. Osiągnięciu takich skutków służą postanowienia, że: księgi wieczyste są jawne (art. 2 zdanie 1 u.k.w.h.), nie można zasłaniać się nieznajomością wpisów w księdze wieczystej ani wniosków, o których uczyniono w niej wzmiankę (art. 2 zdanie 2 u.k.w.h.), domniemania: wpisu prawa jawnego z księgi wieczystej zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym (art. 3 ust. 1 u.k.w.h.) oraz nieistnienia prawa wykreślonego z księgi (art. 3 ust. 2 u.k.w.h.), a także instytucja rękoi wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 5 u.k.w.h.). Do zasad ustrojowych prawa ksiąg wieczystych należy również zastosowanie instrumentu wpisu jako metody ustalenia (ujawnienia) stanu prawnego nieruchomości (metoda intabulacji), przy czym w postępowaniu wieczystoksięgowym wpis w księdze wieczystej jest orzeczeniem, a nie tylko czynnością materialno-techniczną (art. 626<sup>8</sup> § 6 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 101; dalej: k.p.c.).

Z drugiej strony, polskie prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych przyjmują – jako zasadę ogólną – deklaracyjny charakter wpisu do księgi wieczystej; wpisy konstytutywne należą natomiast do wyjątków (tytułem przykładu można wskazać wpis dotyczący ustanowienia i przeniesienia prawa użytkowania wieczystego – art. 27 zdanie 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.; ustanowienia odrębnej własności lokalu – art. 7 ust. 2 *in fine* ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali; t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.; ustanowienia hipoteki – art. 67 u.k.w.h.). Możliwy jest więc – przynajmniej w pewnym zakresie – pozaksięgowy obrót nieruchomościami lub opóźnienia w wykonywaniu obowiązku zgłaszania zmian stanu prawnego nieruchomości z wnioskiem o wpis. Innego typu problemy mogą wiązać

się z nieprawidłowością (wadliwością) dokonanego już wpisu – ze skutkami *ex nunc* albo *ex tunc*. W rezultacie, nawet w najlepiej funkcjonującym systemie ksiąg wieczystych występują sytuacje, gdy wpis w księdze jest sprzeczny z rzeczywistym stanem prawnym. Koniecznym korelatem tej obserwacji jest wprowadzenie instrumentów uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. W przypadku tzw. rozbieżności następczej jest to nowy wpis, przy czym niezgodność ma być wykazana orzeczeniem sądu lub innymi odpowiednimi dokumentami (art. 31 ust. 2 u.k.w.h.; zob. E. Gniewek [w:] *System...*, t. 3, red. E. Gniewek, s. 185), a w przypadku wadliwości wpisu w księdze wieczystej *ab initio*, ujawniając stan prawny nieruchomości niezgodny z rzeczywistością, zachodzi potrzeba korekty dokonywanej na podstawie odrębnego orzeczenia sądu procesowego, wydawanego po rozpoznaniu roszczenia osoby legitymowanej o usunięciu niezgodności. W tym właśnie zakresie ustawodawca postanowił, że w razie rozbieżności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym osoba, której prawo nie jest wpisane lub jest wpisane błędnie albo jest dotknięte wpisem nieistniejącego obciążenia lub ograniczenia, może żądać usunięcia niezgodności (art. 10 ust. 1 u.k.w.h.).

2. Według poglądu dominującego w piśmiennictwie, roszczenie unormowane w art. 10 ust. 1 u.k.w.h. nie ma charakteru roszczenia materialnoprawnego, ale szczególnego środka procesowego ukierunkowanego nie tylko na ustalenie (deklaratywne) rzeczywistego stanu prawnego nieruchomości, ale i na dokonanie korekty błędnego (niezgodnego z tym rzeczywistym stanem) wpisu w księdze wieczystej. Z tego też powodu doktryna odchodzi od tradycyjnego poglądu (zob. przykładowo A. Oleszko, *Uzgodnienie stanu prawnego w dziale drugim księgi wieczystej a rzeczywiste stosunki prawnorzeczowe nieruchomości*, „Rejent” 2002, nr 9, s. 32 i przywoływane tam piśmiennictwo), według którego proces o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym jest traktowany jako „odmiana sprawy o ustalenie prawa” czy „*sui generis* sprawa o ustalenie prawa” (odmiennie przykładowo E. Gniewek [w:] *System...*, t. 3, red. E. Gniewek, s. 187 i cyt. tam dalsza literatura). Wiąże się z tym również obserwacja, że o ile z powództwem z art. 189 k.p.c. może wystąpić każdy, kto ma w tym interes prawny,

to krąg podmiotów legitymowanych czynnie do wystąpienia z powództwem z art. 10 ust. 1 u.k.w.h. jest ściśle określony w ustępie 2 tego artykułu – uprawniona jest tutaj osoba, której prawo nie jest wpisane lub jest wpisane błędnie albo jest dotknięte wpisem nieistniejącego obciążenia lub ograniczenia (zob. także uchwałę SN (7 sędziów) z 15 marca 2006 r., sygn. akt III CZP 106/05, według której „powództwo o usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym może wytoczyć tylko osoba uprawniona do złożenia wniosku o dokonanie wpisu w księdze wieczystej”).

3. Przesądzająca dla oceny zarzutów skarżących kierowanych wobec art. 10 ust. 1 u.k.w.h. jest analiza przesłanek i skutków uwzględnienia normowanego w tym przepisie roszczenia (powództwa). Uwzględnienie roszczenia zależy od stwierdzenia niezgodności wpisu w księdze wieczystej (stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej) z rzeczywistym stanem prawnym. Wyrok sądu ma więc w tym kontekście – podobnie, jak i sam wpis w dziale II księgi wieczystej – charakter deklaracyjny; nie „przysądza” własności i nie powoduje jej przejścia między podmiotami prawa prywatnego, ale stwierdza rzeczywisty stan prawny nieruchomości ustalony przez sąd procesowy celem jego intabulacji. Według zasad powszechnych, ciężar dowodu obciąża tutaj powoda zgłaszającego swoje roszczenie. Dodatkowo można zauważyć, że w przeciwieństwie do postępowania nieprocesowego o wpis do księgi wieczystej, przy rozpoznawaniu roszczenia o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym możliwe i uzasadnione jest korzystanie z wszelkich dostępnych środków dowodowych (zob. A. Oleszko, *Uzgodnienie stanu prawnego...*, s. 32-34; A. Szpunar, *Roszczenie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym*, „Rejent” 1997, nr 12, s. 18).

4. Jak się wydaje, problem, jaki zarysował się w sprawie skarżących, dotyczył nieco innej płaszczyzny, a mianowicie – w związku z pozostawaniem w obrocie prawnym, w dacie wyrokowania przez sąd, wydanych w 1948 r. decyzji o „podpadaniu” spornej nieruchomości pod działanie dekretu o reformie rolnej – zakresu badania przez sąd treści i formy decyzji administracyjnych, stanowiących podstawę wpisu do księgi wieczystej. Zagadnienie to jest sporne zwłaszcza



w przypadku postępowania wieczystoksięgowego (zob. E. Gniewek [w:] *System...*, t. 3, red. E. Gniewek, s. 177-178). Istotnie, mamy tutaj bowiem do czynienia z wywołującym wiele wątpliwości rozgraniczeniem drogi postępowania administracyjnego przewidzianej dla dokumentacji zmian stanu prawnego nieruchomości i sądowej drogi badania formy i treści dokumentu stanowiącego podstawę wpisu do księgi wieczystej. Nie od rzeczy jest tutaj – przywoływany przez Prokuratora Generalnego w piśmie z 28 stycznia 2014 r. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2007 r. (sygn. akt SK 1/06), w którym stwierdził on, że art. 1 ust. 1 dekretu o wpisywaniu prawa własności jest zgodny z art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji. W ocenie Sejmu, nie jest to jednak problem dotyczący treści art. 10 ust. 1 u.k.w.h.

5. Reasumując, należy uznać, że art. 10 ust. 1 u.k.w.h. **jest zgodny** z art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Radosław Sikorski