



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 27 września 2012 r.

Sygn. akt SK 38/12
BAS-WPTK-1616/12



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 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 skargi konstytucyjnej M W , Z W , J W , T R , B B , M R , T K , A K , S K , E O , M K , Z K , O K , J K , P K , M R , K R , A R oraz M B z 10 sierpnia 2011 r. (sygn. akt SK 38/12), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Jako przedmiot kontroli skarżący – następcy prawni J
O – wskazali przepisy art. 3 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 w związku z 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; dalej: dekret albo dekret z 1951 r.), w brzmieniu następującym:

„Art. 2. Deponenci, zastawcy i zleceniodawcy lub osoby, które wstąpiły w ich prawa, obowiązani są w terminie 6 miesięcy od daty ogłoszenia niniejszego dekretu odebrać ruchomości, papiery wartościowe i dokumenty wymienione w art. 1 po uprzednim zaspokojeniu przypadających instytucji należności za przechowanie i należności zabezpieczonych zastawem.

Art. 3. 1. Przedmioty oddane do depozytu, na przechowanie lub jako zastaw, kaucja albo wadium, nie odebrane w terminie przewidzianym w art. 2, przechodzą na własność Państwa po uprzednim zaspokojeniu z tych depozytów przypadających instytucji należności za przechowanie i należności zabezpieczonych zastawem lub po uznaniu przez instytucję, że należności jej nie mogą być zaspokojone z przedmiotu depozytu.

2. Przepis ust. 1 nie ma zastosowania w przypadku, gdy wydanie depozytu nie może nastąpić z przyczyn przewidzianych przez obowiązujące przepisy prawa dewizowego, a uprawniony zgłosił swoje prawa do depozytu w terminie przewidzianym w art. 2.

3. Minister Finansów w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości określi zasady postępowania co do depozytów, które przejdą na własność Państwa”.

2. Celem dekretu było – przynajmniej nominalnie – uregulowanie sytuacji prawnej przedwojennych depozytów, powierzonych przechowawcom będącym instytucjami publicznymi lub kredytowymi i nieodebranych w określonym terminie przez uprawnione do tego osoby. Poza zakresem badania w niniejszej sprawie leży to, czy i ewentualnie w jakim stopniu za przyjętą regulacją przemawiały inne racje

polityczno-prawne, w szczególności dążenie do „nacjonalizacji” ww. wartości. Okoliczność ta dotyczy sfery ocen historycznych i politycznych, które lokują się poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Po myśli art. 1 dekretu, jego przepisy dotyczyły ruchomości, papierów wartościowych i dokumentów złożonych przed dniem 9 maja 1945 r. do depozytu, na przechowanie lub jako zastaw, kaucja albo wadium oraz złożonych przed tym dniem do inkasa weksli, czeków i innych dokumentów, znajdujących się w posiadaniu władz, urzędów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych oraz banków i innych instytucji kredytowych, określanych w skrócie jako „instytucje”. Charakter wykonawczy miało, wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 3 ust. 3 dekretu, zarządzenie Ministra Finansów z dnia 21 sierpnia 1952 r. w sprawie zasad postępowania co do złożonych przed dniem 9 maja 1945 r. depozytów oraz przyjętych przed tym dniem do inkasa weksli, czeków i innych dokumentów (M.P. Nr 85-A, poz. 1342).

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżących

1. Skarga konstytucyjna M W i innych została sformułowana na tle następującego stanu faktycznego. Pozwem z października 2004 r. Minister Skarbu Państwa (dalej: MSP), reprezentowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, wystąpił przeciwko skarżącym domagając się – na podstawie art. 222 § 1 k.c. – wydania sztuk akcji na okaziciela spółki J S.A. w O . Przedmiotowe akcje zostały zdeponowane przez poprzedników prawnych skarżących w P S.A. na podstawie umowy z grudnia 1938 r., w związku z ustanowieniem prawa zastawu na rzecz kredytującego działalność spółki i jej akcjonariuszy A N.V. w A . W okresie powojennym, mimo poinformowania zastawnika, nie zostały one odebrane z depozytu, a w związku z przekształceniami polskiego sektora bankowego były przechowywane kolejno przez: Bank G , Bank H oraz Narodowy Bank Polski (dalej: NBP). Sporne akcje trafiły do rąk skarżących w wyniku powództwa wytoczonego przez nich przeciwko NBP, na podstawie zawartej w toku tego postępowania ugody sądowej. Tymczasem według twierdzeń powoda (MSP), przeszły one na własność Skarbu Państwa na podstawie przepisów zaskarżonego dekretu. Wyrokiem z marca 2010 r. (sygn. akt) Sąd Okręgowy w W oddalił powództwo MSP. Wyrokiem z

marca 2011 r. (sygn. akt) Sąd Apelacyjny w W uznał jednak zasadność apelacji strony powodowej i zobowiązał skarżących pozwanych do wydania przedmiotowych akcji.

2. W opinii skarżących, wyrok Sądu Apelacyjnego w W z marca 2011 r. (sygn. akt) został oparty nie tylko na art. 222 § 1 k.c., ale również na przepisach dekretu – co ma przesądzać o uznaniu tego aktu prawnego za obowiązujący w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: u. TK). Nawet gdyby przyjąć, że przepisy dekretu utraciły moc obowiązującą, orzeczenie o ich konstytucyjności jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności w rozumieniu art. 39 ust. 3 u. TK. Skarżący wywodzą bowiem, że zakwestionowana regulacja narusza: zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), konstytucyjne gwarancje prawa własności ujmowane w powiązaniu z zasadą proporcjonalności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji), zasady wyłączenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji) i przepadku rzeczy (art. 46 Konstytucji) oraz prawo do sądu (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 Konstytucji).

3. Naruszenia art. 2 Konstytucji i wywodzonych z niego zasad określoności prawa oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, skarżący upatrują w tym, że przepisy art. 3 w zw. z art. 2 dekretu, wprowadzając instytucję przepadku nieodebranych przedwojennych depozytów, nie określiły postępowania w sprawie przejęcia własności, trybu postępowania i właściwych organów. Odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2004 r. (sygn. akt K 22/03) wskazują oni, że skoro za niekonstytucyjne zostało uznane rozwiązanie pozwalające na określenie zasad przejścia własności w akcie rangi podustawowej, to tym bardziej zasługuje na negatywną ocenę odjęcie własności na podstawie aktu normatywnego, który w ogóle nie reguluje tych zagadnień. Unormowanie to budzi także wątpliwości co do zakresu przejętych praw, co jest szczególnie widoczne w wypadku papierów wartościowych (skarga, s. 10).

Zakwestionowana regulacja, skutkująca przejściem własności przedwojennych depozytów na Skarb Państwa, ma także naruszać konstytucyjny standard ochrony własności, i to w sposób nieuzasadniony koniecznością ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem skarżących, dekret miał na celu

zlikwidowanie problemów, z jakimi borykali się funkcjonariusze instytucji państwowych i pozwolić na uporządkowanie „zmagazynowanych” przez nie przedmiotów. Był więc aktem pozwalającym, „przy zachowaniu pozorów legalności” zadecydować, co czynić z przedmiotami nieodebranymi po wojnie (skarga, s. 13). Przy takim założeniu, zakwestionowana regulacja nie spełnia wywodzonych z art. 31 ust. 3 Konstytucji kryteriów niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*; narusza ponadto istotę praw właścicieli zdeponowanych przedmiotów (skarga, s. 14-15).

Według skarżących, regulacja dekretu, prowadząc do przymusowego odjęcia własności nieokreślonego indywidualnie kręgu podmiotów, wypełnia treść konstytucyjnego pojęcia wyłączenia. W analizowanym wypadku zostało ono jednak dokonane w sytuacji, które nie wymagała tego typu działań, oraz bez słusznego odszkodowania (skarga, s. 16-17).

W opinii skarżących, zakwestionowane przepisy naruszają wreszcie konstytucyjne gwarancje prawa do sądu i – ujmowane w powiązaniu z nimi – reguły orzekania o przepadku rzeczy. Skoro konstytucyjnie niedopuszczalne jest orzekanie o odjęciu prawa własności bez kontroli sądowej, to tym bardziej niedopuszczalne jest odjęcie własności bez wydania jakiegokolwiek decyzji czy orzeczenia. Rozwiązanie takie uniemożliwia bowiem zainteresowanym skorzystanie z proceduralnych gwarancji składających się na treść prawa do sądu (skarga, s. 17).

III. Analiza formalnoprawna

a) Uwagi wstępne

Zgodnie z 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”. 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 przed Trybunałem Konstytucyjnym. 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).

b) Problem adekwatności przedmiotu kontroli (problem podstawy prawnej wyroku wydanego w sprawie skarżących)

1. Jak już podnoszono na wstępie, w charakterze przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie skarżący wskazują (łącznie) art. 3 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 2 dekretu. Uzasadnieniem po temu ma być fakt, iż: „owe jednostki redakcyjne łącznie tworzą normę prawną”, zaś „celem postępowania przed Trybunałem jest (...) wyeliminowanie określonej instytucji lub rozwiązania (...) ze względu na jego sprzeczność z zasadami i wartościami wyrażonymi w Konstytucji” (skarga, s. 4). Już w tym punkcie wywody skarżących zasługują na stanowczy sprzeciw. Pomijając szczegółowe dywagacje na temat tego, czy przedmiotem kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny jest przepis prawny czy norma prawna, trzeba stwierdzić, że przyjęty sposób określenia przedmiotu kontroli jest wysoce nieprecyzyjny, nie odpowiada powszechnie akceptowanemu sposobowi rozumienia określenia „norma prawna” (który skarżący zdają się rozumieć w sposób zbliżony do „instytucji prawnej” lub „mechanizmu jurydycznego”) i zaciera różnicę pomiędzy przepisem będącym podstawą rozstrzygnięcia w konkretnej, indywidualnej sprawie,

a innymi przepisami tego samego lub innego aktu prawnego, które składają się na tzw. kontekst normatywny (otoczenie normatywne), w jakim funkcjonuje kwestionowana regulacja.

Po pierwsze – 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. Przyjmując metodologię proponowaną przez skarżących, zakresem zaskarżenia należałoby objąć również art. 1 dekretu, który definiuje zakres przedmiotowy i podmiotowy stosowania jego pozostałych przepisów, być może także przepisy definiujące pojęcie papieru wartościowego *etc.* Ujęcie takie – ze stanowiska art. 79 ust. 1 Konstytucji – jest nie do zaakceptowania.

Po drugie – analiza art. 2 oraz art. 3 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 dekretu jednoznacznie wskazuje, że mamy tutaj do czynienia z kilkoma odrębnymi pojęciowo normami prawnymi, wystawionymi w kilku jednostkach tekstu normatywnego. Z uwagi na cel regulacji są one, rzecz jasna, funkcjonalnie powiązane, jednak relacja ta w każdym wypadku wymagałaby odrębnego zbadania. I tak: art. 2 dekretu wystawia w istocie normę zobowiązującą deponentów, zleceniodawców lub zastawców do odebrania znajdujących się w depozycie instytucji publicznych rzeczy ruchomych, papierów wartościowych i dokumentów, złożonych przed 9 maja 1945 r., określając równocześnie termin i przesłanki ich odebrania; art. 3 ust. 1 dekretu określa skutki nieodebrania ww. rzeczy, papierów wartościowych i dokumentów w terminie w postaci nabycia ich własności przez Skarb Państwa, art. 3 ust. 2 dekretu wprowadza wyjątek od tej reguły, określając wypadki, w których nabycie własności przez Skarb Państwa nie następuje; wreszcie art. 3 ust. 3 zawiera typową delegację, a mianowicie normę upoważniającą Ministra Finansów, w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, do określenia zasad postępowania co do depozytów, które przejdą na własność Państwa – a więc, z chronologicznego i logicznego punktu widzenia, tok postępowania po nabyciu własności przez Skarb Państwa.

Po trzecie – jakkolwiek skarżący wskazują w charakterze przedmiotu kontroli art. 2 oraz art. 3 ust. 2 i ust. 3 dekretu, nie przytaczają w istocie żadnych zarzutów, które mogłyby wesprzeć zarzut niezgodności tych przepisów ze wskazanymi w skardze wzorcami konstytucyjnymi (art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 45 ust. 1, art. 46, art. 7 ust. 2 Konstytucji). W istocie, trudno sobie nawet wyobrazić, aby przywołane w skardze zarzuty – których istota sprowadza się do podważenia legalności nabycia przez Państwo *ex lege* własności nieodebranych depozytów złożonych przed 9 maja 1945 r. – mogły okazać się adekwatne wobec ww. przepisów. Brak bowiem jakiegokolwiek związku między oscylującym wokół zasad ochrony własności i prawa do sądu wywodem skarżących a przepisem – jak już pokrótce wskazano – zobowiązującym do odebrania depozytu (art. 2 dekretu), wprowadzającym wyjątek od mechanizmu nabycia depozytu w drodze przemilczenia (art. 3 ust. 2 dekretu) czy też upoważniającym do wydania rozporządzenia określającego zasady postępowania z nabytym już przez Państwo majątkiem (art. 3 ust. 3 dekretu).

2. Niezależnie od dalszych ustaleń dotyczących mocy obowiązującej dekretu (zob. niżej, pkt III.c stanowiska), przytoczone dotychczas racje przemawiają za wnioskiem o **umorzenie postępowania** w zakresie badania konstytucyjności art. 2, art. 3 ust. 2 i ust. 3 dekretu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 u. TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. W kontekście przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej określonych przez ustawę zasadniczą, wątpliwości powstają także odnośnie do art. 3 ust. 1 dekretu. Przepis ten wysławia normę przewidującą przejście na Skarb Państwa własności nieodebranych depozytów złożonych przed 9 maja 1945 r.; stanowi więc bezspornie właściwy punkt odniesienia dla argumentacji skarżących. Dyskusyjne jest natomiast to, czy istotnie stanowił on „podstawę prawną ostatecznego orzeczenia” wydanego w sprawie skarżących w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wypada przypomnieć, że przedmiotem procesu toczącego się pomiędzy Ministrem Skarbu Państwa a skarżącymi, i zakończonego wyrokiem Sądu Apelacyjnego w W z marca 2011 r., było wydanie sztuk akcji spółki J S.A. w O , a podstawą materialnoprawną

żądania strony powodowej był art. 222 § 1 k.c., normujący, zasadnicze w sferze cywilnoprawnej ochrony własności, roszczenie windykacyjne (wydobywcze).

Zgodnie z art. 222 § 1 k.c.: „Właściciel może żądać od osoby, która włada faktycznie jego rzeczą, ażeby rzecz została mu wydana, chyba że osobie tej przysługuje skuteczne względem właściciela uprawnienie do władania rzeczą”. Roszczenie windykacyjne jest immanentnie związane z bezwzględny charakterem prawa własności i zapewnia właścicielowi ochronę prawną przed naruszeniami polegającymi na trwałym wkroczeniu w sferę jego wyłącznych uprawnień przez osobę nieuprawnioną, która włada rzeczą bez tytułu prawnego (zob. przykładowo: T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym. Rei vindicatio - actio negatoria*, Warszawa 1969, s. 100; E. Skowrońska-Bocian [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, t. I, Warszawa 1999, 518). Istota (treść) żądania sprowadza się zatem do wydania rzeczy w naturze, a kwestie posiadania przez powoda statusu właściciela, faktycznego władania rzeczą oraz braku tytułu prawnego po stronie pozwanego stanowią jego przesłanki. Sąd w procesie windykacyjnym dokonuje ustalenia przysługującego powodowi prawa własności; jest to przesłanką skuteczności procesu, przesłanką stwierdzenia czynnej legitymacji procesowej powoda i pozytywnego (zasądającego) orzeczenia sądu. Treść rozstrzygnięcia sądu nie wyczerpuje się jednak w tym stwierdzeniu, ale opiewa na wydanie rzeczy. Stąd też przepisy, na podstawie których sąd ustalił (w sposób deklaratywny) prawo własności powoda (np. regulujące zasady przeniesienia własności, przemilczenia, zasiedzenia *etc.*) trudno uznać za bezpośrednią podstawę orzeczenia.

Konsekwencje zaproponowanej optyki są widoczne także w rozpatrywanym wypadku. Wbrew twierdzeniu skarżących (i niezależnie od redakcyjnego sposobu ujęcia tej kwestii w orzeczeniu kończącym sprawę), Sąd Apelacyjny w W nie orzekał na podstawie art. 222 § 1 k.c. w związku z art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 2 dekretu (skarga, s. 7). Innymi słowy, zakwestionowane przepisy nie stanowiły podstawy materialnoprawnej zasądzanego roszczenia. Sąd ten uwzględnił jedynie podniesiony w apelacji zarzut naruszenia prawa materialnego, a mianowicie art. 222 § 1 k.c., przez nieuwzględnienie skutków, jakie (rzecz jasna w przeszłości) wywołały przepisy dekretu, a ściśle rzecz biorąc – jego art. 3 ust. 1. Do kwestii tej przyjdzie jeszcze powrócić przy okazji oceny mocy obowiązującej przepisów dekretu (zob. niżej, pkt III.c stanowiska).

4. Do przyjęcia powyższego stanowiska skłania analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału w przedmiocie kontroli konstytucyjności przedkonstytucyjnych aktów nacjonalizacyjnych, przewidujących przejście na Państwo (Skarb Państwa) własności określonych rzeczy lub dóbr *ex lege*, bez potrzeby wydawania indywidualnych aktów stosowania prawa. Koncepcja taka zarysowała się w orzecznictwie już w postanowieniu pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2001 r. (sygn. akt SK 5/01), dotyczącym 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 jako: dekret o reformie rolnej). Już wówczas Trybunał przeprowadził wyraźną dystynkcję między „stosowaniem”, a „uwzględnieniem” kwestionowanego przepisu czy też „powołaniem się” na ten przepis. Stanowisko to zostało podtrzymane w szeregu innych orzeczeń zapadłych na tle zbliżonego stanu prawnego.

Tytułem przykładu można przywołać obszerną wypowiedź w tej mierze zamieszczoną w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 15 czerwca 2011 r. (sygn. akt Ts 84/09), odnoszącego 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.; dalej jako: dekret z 1944 r. albo dekret o lasach). 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 we Wrześni. 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 we Wrześni, jak i Sąd Okręgowy w Poznaniu 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 wprawdzie determinowały status prawny skarżącego w ten sposób, że były 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”.

5. Zgodnie z powyższym, także w odniesieniu do art. 3 ust. 1 dekretu można wysunąć tezę o konieczności **umorzenia postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 u. TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Jednak wobec faktu, iż Trybunał Konstytucyjny przyjmuje nierzadko szeroką interpretację określenia „podstawa prawna orzeczenia”, odbiegającą od prezentowanej w orzecznictwie sądów powszechnych (zob. przykładowo wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05), w toku dalszych rozważań konieczne jest dokonanie oceny mocy obowiązującej dekretu i analiza wpływu tej kwestii na dopuszczalność procedowania w niniejszej sprawie.

c) Problem obowiązywania przepisów dekretu

1. Problem oceny mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów dekretu wiąże się z zagadnieniem dopuszczalności ich oceny – jako prawodawstwa przedkonstytucyjnego – w świetle przepisów 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 podlegać merytorycznej ocenie Trybunału Konstytucyjnego w kontekście ich 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, art. 39 ust. 1 pkt 3 u. 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 (zob. pkt II.c.5-6 stanowiska) – ustęp art. 39 ust. 3 u. 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 u. 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, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 44 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 (zob. w szczególności postanowienie TK z 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 5/01).

2. W opinii Sejmu, dekret 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 utracił moc obowiązującą i nie stanowi już elementu obowiązującego systemu prawa. Wprawdzie nie został on uchylony wyraźną normą derogującą, ale skutek taki należy wiązać z wejściem w życie późniejszej regulacji o szerszym zakresie zastosowania – tj. dekretu z dnia 18 września 1954 r. o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy (Dz. U. Nr 41, poz. 184 ze zm.; dalej jako: dekret z 1954 r.). Zgodnie z art. 1 dekretu z 1954 r.: „Depozyty w sądach, prokuraturach, organach administracji państwowej, w instytucjach państwowych i społecznych oraz w bankach, przedsiębiorstwach państwowych i jednostkach spółdzielczych – zwanych dalej «instytucjami» – przechodzą na własność Państwa w razie niepodjęcia ich przez osoby uprawnione do odbioru mimo wezwania i upływu terminów wskazanych w dekrecie”, z wyjątkiem sytuacji, w których wydanie depozytu nie mogło nastąpić z przyczyn przewidzianych w przepisach prawa dewizowego. Z kolei według art. 2 dekretu z 1954 r.: „Depozytami w rozumieniu dekretu są sumy pieniężne, papiery wartościowe i rzeczy złożone do depozytu, na zachowanie albo jako kaucje lub wadia, dowody rzeczowe i przedmioty zatrzymane, co do których zapadło prawomocne orzeczenie o wydaniu ich uprawnionemu, oraz rzeczy znalezione lub inne cudze rzeczy pozostające we władaniu instytucji”. Nie powinno ulegać wątpliwości, że z uwagi na szerszy zakres

normowania, przepisy dekretu z 1954 r. miały – z założenia w sposób całościowy – uregulować kwestię zwrotu i dysponowania niepodjętymi depozytami, znajdującymi się we władaniu różnych instytucji państwowych. Potwierdza to treść art. 7 ust. 1 dekretu z 1954 r., zgodnie z którym do niepodjętych depozytów, które w dniu wejścia w życie nowej regulacji znajdują się we władaniu ww. instytucji, stosuje się przepisy nowe, z zaliczeniem na poczet terminów przewidzianych w art. 4 dekretu z 1954 r. czasu, przez jaki w nich pozostawały (powyższa regulacja nie naruszała, rzecz jasna, skutków prawnych, które już nastąpiły na podstawie wcześniej wydanych przepisów). Do analogicznych wniosków prowadzi również art. 8 dekretu z 1954 r., określający – jak należy przyjąć, w sposób wyczerpujący – katalog sytuacji, do których jego przepisy nie znajdowały zastosowania.

Rozumowanie to potwierdza wywód Trybunału Konstytucyjnego zawarty w postanowieniu z 6 listopada 2008 r. (sygn. akt P 5/07), którym 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, że: „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”.

3. Dodatkowym argumentem przemawiającym za tezą o utracie mocy obowiązującej dekretu z 1951 r. (a równocześnie uzasadnia brak wyraźnej normy derogującej go z systemu prawa mimo późniejszych zmian stanu prawnego) jest epizodyczność tej regulacji. Zgodnie z art. 2 i 9 dekretu, statutowane przezeń skutki prawne – przynajmniej w podstawowej warstwie regulacyjnej – nastąpiły z upływem 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Innymi słowy, skutek w postaci przejścia na Państwo (Skarb Państwa) własności dokumentów zdeponowanych przed 9 maja 1945 r. i nieodebranych we wskazanym terminie – jakkolwiek byśmy go nie oceniali w perspektywie historycznej, politycznej czy słusznościowej – nastąpił 8 marca 1952 r. Między innymi dlatego, jak wskazywano przy okazji analizy podstawy prawnej orzeczenia wydanego w sprawie skarżących (zob. wyżej, pkt II.b stanowiska), trudno uznać, że naruszenie konstytucyjnych praw i wolności skarżących nastąpiło wskutek

wydania wyroku Sądu Apelacyjnego w W z marca 2011 r. (sygn. akt) „opartego” rzekomo na zakwestionowanych przepisach dekretu. Koncepcja utraty mocy obowiązującej aktów normatywnych, których moc obowiązująca – mimo braku formalnej derogacji – wyczerpała się w jednorazowym uregulowaniu oznaczonych stosunków prawnych, i które uległy „konsumpcji” („wyczerpaniu”) przed dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. była wielokrotnie stosowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. przykładowo wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05 i powoływane tam orzecznictwo).

W tym aspekcie, zgłoszony przez Sejm wniosek o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie jest zbieżny ze wskazaniami Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie stwierdzał, 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 u. TK (zob. w szczególności postanowienie TK z 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 5/01). Widoczne jest w szczególności podobieństwo analizowanej sytuacji i badanego zagadnienia prawnego do tego, które stało się podstawą rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt SK 8/04. W wydanym w tej sprawie postanowieniu z 6 kwietnia 2005 r. Trybunał, umarzając postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjności dekretu z 1944 r. podkreślił m.in.: „Pojęciu «mocy obowiązującej aktu normatywnego» w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK nadano w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego szerokie rozumienie. Przepis zachowuje moc obowiązującą dopóty, dopóki na jego podstawie mogą być wydawane indywidualne akty stosowania prawa. Podkreślić jednak należy, 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 (w niniejszej sprawie – przejęcia lasu lub gruntu leśnego na własność Skarbu Państwa) 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.

Dekret PKWN z 12 grudnia 1944 r. nie tylko został uchylony, ale także nie może znaleźć zastosowania w tym sensie, że obecnie na jego podstawie nie może

dojść do przejścia lasu ani gruntu leśnego na własność Skarbu Państwa. Sam fakt, że skutki wywołane w następstwie wejścia w życie tego dekretu trwają nadal, nie uzasadnia tezy, że tym samym zachował on moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Wprawdzie ustawodawca usuwając wskazany dekret PKWN z porządku prawnego, zastosował szczególny rodzaj sformułowania, stanowiąc, że nabycie własności, które nastąpiło na podstawie przepisów tego dekretu, «pozostaje w mocy». Nie oznacza to jednak, że sam dekret (w tym jego art. 1) jest nadal obowiązującym aktem normatywnym. Wprost przeciwnie – regulacja taka w szczególny sposób potwierdza utratę mocy obowiązującej dekretu PKWN z 12 grudnia 1944 r. i wyjaśnia jedynie, że skutki prawne, które już nastąpiły w okresie jego obowiązywania, pozostają w mocy. Jest to samo w sobie zgodne z zasadami prawa międzyczasowego, a zwłaszcza z zasadą, w myśl której ustawa nie ma mocy wstecznej (art. 3 k.c.). Treść klauzuli derogacyjnej, wyrażonej w art. 6 ustawy o zmianie k.c. z 1990 r., byłaby taka sama także wtedy, gdyby przepis ten nie zawierał zamieszczonych w jego końcowej części słów dotyczących nabycia własności. Samo uchylenie jakiegoś przepisu, czy to w sposób wyraźny (przez przepis wyliczający wszystkie uchylane przepisy), czy to «milcząco» (wskutek wydania przepisów w odmienny sposób regulujących to samo zagadnienie), nigdy nie powoduje wygaśnięcia wywołanych przez ten przepis skutków prawnych i to niezależnie od tego, czy nastąpiły one z mocy samego prawa, czy w drodze orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej, czy wreszcie w następstwie dokonanej przez strony czynności prawnej. Inaczej mówiąc, przepisy zaskarżonego dekretu znajdowały zastosowanie wtedy, gdy dochodziło do przejścia własności lasu (gruntu leśnego) na rzecz Skarbu Państwa, zaś obecne – po ich uchyleniu – ustalanie, czy istotnie doszło do przejścia własności, nie jest stosowaniem przepisów dekretu, a jedynie uwzględnieniem wywołanych ich zastosowaniem skutków prawnych”.

Podobne stanowisko Trybunał Konstytucyjny zajmował także 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 listopada 2008 r., sygn. akt P 5/07).

4. Reasumując tę część rozważań trzeba stwierdzić, że ponieważ dekret z 1954 r. wszedł w życie – zgodnie z jego art. 10 – z dniem ogłoszenia, tj. 22 września 1954 r., należy uznać, że z tą datą przestał obowiązywać dekret z 1951 r. (uchylony z kolei na podstawie art. 18 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o likwidacji niepodjętych depozytów; Dz. U. Nr 208, poz. 1537 ze zm.). Pomimo braku formalnej, wyraźnej derogacji, zaskarżone przepisy mają obecnie znaczenie wyłącznie dla ustalenia skutków zdarzeń prawnych, które miały miejsce 45 lat przed wejściem w życie Konstytucji, utraciły moc obowiązującą 43 lata przed wejściem w życie Konstytucji, i nie obowiązują w chwili obecnej. Nie wyrażały i nie wyrażają one norm prawnych regulujących zachowania podmiotów prawa po dniu wejścia w życie obecnej Konstytucji, tj. po 16 października 1997 r. Analogicznie, jak to uczynił Trybunał w postanowieniu z 28 listopada 2001 r. (sygn. akt SK 5/01) trzeba uznać, że kwestionowane przepisy nie obowiązują w tym sensie, że ich skutki nastąpiły w całości w przeszłości, wraz z przejściem własności depozytów na Skarb Państwa i obecnie mogą one być jedynie ustalone *ex post* w sposób deklaratoryjny. Co więcej, trzeba przyjąć, że wywołały one nieodwracalne skutki prawne i ekonomiczne – zwłaszcza wówczas, kiedy przedmioty stanowiące przedwojenne depozyty nie znajdują się już we władaniu instytucji państwowych.

5. Na marginesie trzeba wskazać, że poważne wątpliwości budzi w tym kontekście adekwatność przyjętego w skardze konstytucyjnej sposób argumentacji, nawiązującego – na zasadzie wnioskowania *a minori ad maius* – do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2004 r. (sygn. akt K 22/03), w którym odniósł się on do konstytucyjności przepisów dekretu z 1954 r., rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1971 r. w sprawie orzekania o przejściu depozytów na własność Państwa (Dz. U. Nr 7, poz. 78 ze zm.) i niektórych przepisów k.p.k. z 1997 r. Inna była wówczas istota zarzutów stawianych wobec kwestionowanych regulacji (dotyczyły one wadliwości upoważnienia zwartego w dekrecie z 1954 r., niedopuszczalności odjęcia własności na drodze pozaustawowej oraz niedopuszczalności orzekania w tej sprawie bez sądowej kontroli). Przede wszystkim

zaś, kontrola dotyczyła przepisów obowiązujących, które bezspornie stanowiły element systemu prawnego na dzień orzekania przez sąd konstytucyjny – co uzasadniało zastosowanie wypracowanego w orzecznictwie sądu konstytucyjnego poglądu, według którego oceny konstytucyjności aktów prawnych wydanych przed wejściem w życie Konstytucji należy dokonywać na datę orzekania (zob. przykładowo: wyroki TK z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98; 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01).

6. Jak już wskazano (zob. wyżej, pkt II.c.1 stanowiska), stwierdzenie utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego poddanego kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie oznacza jeszcze *per se*, że wniosek o umorzenie postępowania jest bezspornie uzasadniony. Możliwość oceny konstytucyjności aktów nieobowiązujących dopuszcza bowiem art. 39 ust. 3 u. TK, zgodnie z którym: „Przepisu ust. 1 pkt 3 [nakazującego umorzenie postępowania przed Trybunałem w wypadku utraty mocy obowiązującej przepisu – uwaga własna] nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał (zob. zwłaszcza postanowienia TK z: 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 5/01; 6 listopada 2008 r., sygn. akt P 5/07), że warunkiem dopuszczalności kontroli konstytucyjności nieobowiązującego przepisu jest ustalenie, czy występuje związek między daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. To z kolei wymaga spełnienia trzech przesłanek:

- po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny musi zawierać treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;
- po drugie, nie może istnieć żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;
- po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić ma skuteczny środek przywrócenia ochrony praw, naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej.

Spełnienie ww. przesłanek wydaje się w niniejszej sprawie wątpliwe.

7. Przede wszystkim, w związku z tym, że kwestionowany akt prawny nie przewidywał wydawania indywidualnych rozstrzygnięć, ale zakładał przejście własności nieodebranych przedwojennych depozytów na Państwo (Skarb Państwa), *ex lege*, wskutek przemilczenia, trzeba stwierdzić, że wywołał on nieodwracalne skutki prawne i ekonomiczne. Powyższej optyki nie powinien zmieniać fakt, że w sprawie skarżących sporne akcje na okaziciela znajdowały się w dalszym ciągu w posiadaniu organów państwowych – jest to bowiem sytuacja o charakterze incydentalnym.

Koncepcja niestosowania art. 39 ust. 3 u. TK w odniesieniu do przedkonstytucyjnych aktów o charakterze nacjonalizacyjnym, skutkujących przejściem własności określonych rzeczy (dóbr) na Państwo (Skarb Państwa) z mocy prawa, została przyjęta w postanowieniu pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2001 r. (SK 5/01) i była – dość konsekwentnie – kontynuowana w szeregu innych orzeczeń (zob. m.in. postanowienie TK z 29 czerwca 2005 r., sygn. akt Ts 58/04).

Ponownie, bazując na stwierdzonym wyżej (zob. pkt II.c.3 stanowiska) podobieństwie badanego problemu prawnego, można odwołać się do ustaleń poczynionych przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 6 kwietnia 2005 r. (sygn. akt SK 8/04), dotyczącym kontroli konstytucyjności dekretu o lasach. Trybunał wskazał wówczas m.in., że: „Ewentualne stwierdzenie niezgodności art. 1 dekretu PKWN z 12 grudnia 1944 r. z przepisami wskazanymi przez skarżących jako wzorce kontroli konstytucyjności (czyli z art. 20, art. 21 i art. 64 Konstytucji) nie doprowadziłoby do unicestwienia skutków prawnych, jakie przepis ten wywołał. Wynika to z art. 190 ust. 4 Konstytucji. W okresie obowiązywania dekretu PKWN z 12 grudnia 1944 r. nie wydano w sprawie skarżących orzeczenia sądowego lub innego rozstrzygnięcia, na którego podstawie doszło do pozbawienia przysługującego skarżącym prawa własności. W każdym razie takiego skutku nie wywołały wyroki sądowe, stanowiące podstawę złożenia skargi konstytucyjnej. Zostały one wydane już po uchyleniu tego dekretu i dotyczyły innej kwestii, a mianowicie wydania lasów i gruntów leśnych. Kwestie związane z regulacją zawartą w przepisach dekretu odgrywały rolę jedynie jako element służący sądowi do ustalenia okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, a konkretnie – ustalenia, kto jest właścicielem spornej nieruchomości. W tej sytuacji nawet ewentualne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją dekretu PKWN z 12 grudnia 1944 r. nie stanowiłoby podstawy

wznowienia postępowania sądowego w sprawie skarżących z uwagi na inny przedmiot tego postępowania.

Zgodnie z poglądem wyrażonym przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego co do dekretu PKWN z 6 września 1944 r. w postanowieniu z 28 listopada 2001 r. (sygn. SK 5/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 266) ewentualny wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie mógłby ani bezpośrednio, ani nawet pośrednio, przywrócić stosunków własnościowych sprzed wejścia w życie dekretu. Zajęcie takiego stanowiska uzasadnione jest również w niniejszej sprawie. Wypowiedziany w uzasadnieniu skargi pogląd o niezgodności dekretu PKWN z 12 grudnia 1944 r. z art. 99 Konstytucji z 17 marca 1921 r. (zachowującym moc również po wejściu w życie Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r., na podstawie art. 81 ust. 2) nie może być przedmiotem oceny Trybunału. Do zakresu opartej na art. 188 Konstytucji kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie należy bowiem orzekanie w przedmiocie treściowej zgodności przepisów uchylonych przed wejściem w życie Konstytucji z przepisami konstytucyjnymi, które obowiązywały w dacie ich wydania. Zgodnie z poglądem wyrażonym w powołanym postanowieniu Trybunału z 28 listopada 2001 r. (sygn. SK 5/01) brak konstytucyjnoprawnej legitymacji takich organów jak KRN i PKWN nie uzasadnia ignorowania faktu, że efektywnie sprawowały one władzę państwową. Sprawa legalności ich działania należy dziś do sfery ocen historycznych i politycznych, które nie mogą być przenoszone do sfery ukształtowanych przez nie stosunków własnościowych. Zmiana tych stosunków mogłaby nastąpić tylko w wyniku stosownych działań ustawodawczych [...].

Ze względu na omówione wyżej przyczyny o charakterze materialnoprawnym i proceduralnym, w niniejszej sprawie nie zachodzi sytuacja, o której mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o TK”.

Stanowisko to – w identycznym zresztą kontekście – Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w postanowieniu z 6 listopada 2007 r. (sygn. akt P 32/07) wskazując, że: „Ewentualne stwierdzenie niezgodności art. 1 dekretu PKWN z 12 grudnia 1944 r. z przepisami wskazanymi przez sąd pytający jako wzorce kontroli konstytucyjności (art. 2, art. 21 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) nie doprowadziłoby do unicestwienia skutków prawnych, jakie przepis ten wywołał. Wynika to z art. 190 ust. 4 Konstytucji. W okresie obowiązywania dekretu PKWN z 12 grudnia 1944 r. nie wydano orzeczenia sądowego lub innego rozstrzygnięcia, na którego podstawie doszło do pozbawienia przysługującego powodowi prawa własności. Pozbawienie

własności nastąpiło bowiem z mocy prawa, a nie na podstawie indywidualnego rozstrzygnięcia. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do dekretu PKWN z 6 września 1944 r. w postanowieniu z 28 listopada 2001 r. (sygn. SK 5/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 266) ewentualny wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie mógłby ani bezpośrednio, ani nawet pośrednio przywrócić stosunków własnościowych sprzed wejścia w życie dekretu. Zajęcie takiego stanowiska uzasadnione jest również w niniejszej sprawie". Co istotne, w analizowanym wówczas wypadku inicjatorem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym był sąd rejonowy, rozpatrujący powództwo o ustalenie niezgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, dla którego również ocena stosunków materialnoprawnych będących skutkiem przepisów dekretu (o lasach) miała charakter prejudycjalny w stosunku do zasadniczego nurtu postępowania. Identyczny pogląd prawny został wyrażony w postanowieniach TK z 15 czerwca 2011 r. oraz 12 stycznia 2012 r. (sygn. akt Ts 84/09).

8. Reasumując tę część rozważań można uznać, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd o niedopuszczalności stosowania art. 39 ust. 3 u. TK w odniesieniu do przedkonstytucyjnych aktów nacjonalizacyjnych operujących konstrukcją przejścia własności na Państwo (Skarb Państwa) z mocy prawa (*ex lege*), bez wydania indywidualnie adresowanej decyzji lub orzeczenia. Z identyczną sytuacją mamy do czynienia w analizowanym wypadku.

9. Należy ponadto podkreślić, że kontrola konstytucyjności przepisów przedkonstytucyjnych, które utraciły moc obowiązującą przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., budzi także zastrzeżenia bardziej generalnej natury. Jak bowiem wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego: „[...] nowa Konstytucja jest źródłem konstytucyjnych praw podmiotowych, które nie przysługiwały przed dniem jej wejścia w życie, a z dniem tym w niektórych dziedzinach doszło do istotnego zawężenia swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy zwykłemu (tak m.in. orzeczenie z 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76, s. 916). To oznacza, że przed 17 października 1997 r. zakres swobody regulacyjnej w niektórych dziedzinach był szerszy niż po tej dacie. Trybunał Konstytucyjny stwierdzał w związku z tym jednoznacznie, że «Konstytucja

nie zawiera przepisu, który dawałby podstawę do stosowania przewidzianych w niej unormowań do zdarzeń, które nastąpiły przed jej wejściem w życie» (postanowienie z 18 stycznia 2006 r., sygn. P 2/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 10, s. 125). [...] Przepisy konstytucyjne dotyczące praw jednostki są wynikiem długoletniej ewolucji konstytucjonalizmu i stanowią wyraz obecnego rozumienia praw człowieka. Konstytucja z 1997 r. nie może stanowić adekwatnej miary dla badania prawa stanowionego we wcześniejszych okresach, nieraz dziesiątki lat wcześniej, w odmiennych warunkach ustrojowych, gdy nie obowiązywały skuteczne gwarancje konstytucyjne ochrony tych praw, gdy część praw człowieka nie została jeszcze proklamowana w prawie międzynarodowym, a szereg innych praw było pojmowanych inaczej niż obecnie. Przepisy obecnej Konstytucji nie mogły wiązać prawodawcy ani wyznaczać jego zakresu swobody regulacyjnej przy ustanawianiu aktów normatywnych przed 17 października 1997 r. Prawodawca konstytucyjny nie wyraził też w żaden sposób woli, aby akty normatywne, które utraciły moc obowiązującą przed wejściem w życie Konstytucji, podlegały ocenie z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją, nie ustanowił też przepisów przewidujących usuwanie powstałych przed 17 października 1997 r. skutków prawnych tych aktów normatywnych, które w przeszłości zawierały treści niezgodne z obecną Konstytucją. Retroaktywne działanie przepisów konstytucyjnych podważałoby pewność prawa i bezpieczeństwo prawne, stwarzając niebezpieczeństwo powstania chaosu prawnego. Rozwiązanie takie otwierałoby bowiem drogę do kwestionowania aktów normatywnych niezgodnych z obecną Konstytucją, obowiązujących w przeszłości w okresie od samego początku państwowości polskiej” (zob. postanowienie TK z 6 listopada 2008 r., sygn. akt P 5/07).

Podsumowując tę myśl, Trybunał Konstytucyjny wskazał w cytowanym postanowieniu, że: „[...] obowiązujące obecnie konstytucyjne regulacje dotyczące wolności i praw człowieka i obywatela nie obejmują swoim zakresem czasowym naruszeń, które miały miejsce przed 17 października 1997 r. Zakresy czasowe obowiązywania regulacji konstytucyjnych oraz zaskarżonych przepisów są rozłączne, a w konsekwencji obowiązujące obecnie unormowania konstytucyjne nie stanowią adekwatnego wzorca oceny zaskarżonych przepisów. W tych warunkach prowadzenie dalszego postępowania mogłoby prowadzić co najwyżej do wydania orzeczenia konstatacyjnego tę nieadekwatność. *De lege fundamentalis lata* nie jest możliwa eliminacja kwestionowanego przepisu z systemu prawnego przez Trybunał

Konstytucyjny. Ewentualne orzeczenie konstatające nieadekwatność wskazanego wzorca konstytucyjnego w żadnym wypadku nie mogłoby stanowić skutecznego środka przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej”.

10. Reasumując, niezależnie od zgłoszonych wyżej zastrzeżeń i wątpliwości co do zasadność traktowania zaskarżonych przepisów dekretu jako podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżących, należy opowiedzieć się za wnioskiem o **umorzenie postępowania** w niniejszej sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 u. TK, ze względu na utratę mocy obowiązującej przez kwestionowany akt normatywny.

d) Konkluzja

Przywołane wyżej argumenty przemawiają za wnioskiem o **umorzenie postępowania** w niniejszej sprawie. W opinii Sejmu, wniosek ten można uzasadnić zarówno brakiem koniecznego, bezpośredniego związku między zakwestionowanymi przepisami a treścią prawomocnego orzeczenia wydanego w sprawie skarżących (podstawą prawną umorzenia postępowania byłby w tym wypadku art. 39 ust. 1 pkt 1 u. TK), jak i utratą mocy obowiązującej przez kwestionowany akt normatywny (podstawą prawną umorzenia postępowania byłby w tym wypadku art. 39 ust. 1 pkt 3 u. TK).

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz