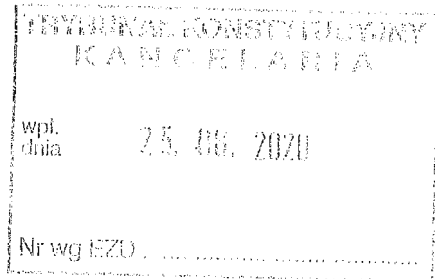




PK VIII TK 110/2020

SK 68/20



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną T P., J P. J A., E M., A C. i M M. wnoszących o stwierdzenie, że przepis art. 2 ust. 1 zdanie trzecie Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (t.j.: Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13) w zakresie, w jakim umożliwił on wywłaszczenie nieruchomości bez żadnego odszkodowania jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 2 oraz z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 i art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175)

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) postępowanie w zakresie badania art. 2 ust. 1 zdanie trzecie Dekretu z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175), podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia;
- 2) w pozostałym zakresie, postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej T P., J P. J A., E M., A C. i M M. (dalej: Skarżący) zakwestionowali konstytucyjność art. 2 ust. 1 zdanie trzecie Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (t.j.: Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13; dalej: Dekret) w zakresie opisanym w *petitum* tej skargi.

Skarga konstytucyjna została skierowana na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

W dniu stycznia 1998 r. J P. wystąpił do Wojewody o stwierdzenie, że nieruchomości położone w R nie podpadały pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu.

Decyzją z dnia maja 1998 r., znak , Wojewoda stwierdził, że nieruchomość R. o ogólnym obszarze ha, położona w byłym powiecie b , podpadała pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu.

Decyzją z dnia lutego 2002 r., znak , Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi utrzymał w mocy powyższą decyzję Wojewody

Wnioskiem z dnia września 2005 r. T P. wystąpił o stwierdzenie nieważności decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz poprzedzającej ją decyzji Wojewody

Decyzją z dnia stycznia 2012 r., znak , Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdził nieważność obw. rozstrzygnięć z powodu wydania ich z rażącym naruszeniem prawa. Minister ustalił, że wskazane powyżej organy administracyjne orzekły niezgodnie z zakresem wniosku, co stanowi o rażącym naruszeniu prawa. Jednocześnie w owej decyzji Minister wskazał, iż obecnie organem właściwym do rozpoznania wniosku J P. z dnia stycznia 1998 r. będzie Wojewoda P .

Sprawa została następnie podzielona na trzy odrębne postępowania z uwagi na różnorodność nieruchomości wchodzących w skład R .

Decyzją z dnia stycznia 2014 r., znak Wojewoda stwierdził, że oznaczone w niej działki, wchodzące w skład R , podpadały pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu.

Od powyższej decyzji odwołanie wnieśli wszyscy Skarżący.

Decyzją z dnia grudnia 2016 r., znak , Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi utrzymał w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie.

Wyrokiem z dnia maja 2017 r., sygn. , Wojewódzki Sąd Administracyjny w W oddalił skargę Skarżących na powyższą decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W uzasadnieniu wyroku WSA odwołał się do bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu

Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym legalność przepisów Dekretu nie została zakwestionowana.

Wyrokiem z dnia [] czerwca 2019 r., sygn. [], Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną, wskazując w uzasadnieniu, że z uwagi na historyczny i nieodwracalny charakter Dekretu nie ma obecnie możliwości by kwestionować skutecznie jego moc obowiązującą.

Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu skargi konstytucyjnej, postanowieniem z dnia 4 czerwca 2020 r. o sygn. Ts 175/19, nadał jej dalszy bieg, nie kwestionując zasadności przywołania przez Skarżących żadnych, ze wskazanych w skardze, wzorców kontroli konstytucyjnej.

Skarżący, w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej oraz piśmie procesowym z dnia 7 lutego 2020 r. uzupełniającym tę skargę wskazali, że art. 2 ust. 1 zdanie trzecie Dekretu był podstawą przejęcia na rzecz Skarbu Państwa – i nie na cele publiczne – R bez żadnego odszkodowania, „(...) co wprost narusza chronione Konstytucją przysługujące skarżącym prawo własności poprzez jego bezpodstawne ograniczenie, a właściwie pozbawienie, pomimo braku zaistnienia ściśle określonych przesłanek tj. art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP” (pismo procesowe, s. 4). Skarżący podnieśli zatem, że rozstrzygnięcia wydane w Ich sprawie „(...) zapadły wbrew konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności i zasadzie poszanowania własności (...) i doprowadziły *de facto* w swoich skutkach do nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności skarżących do R (...)” (uzasadnienie skargi, s. 11).

Mając na uwadze specyfikę środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, jakim jest skarga konstytucyjna, merytoryczne odniesienie się

do treści zarzutów sformułowanych w niniejszej skardze poprzedzić należy rozważeniem zakresu dopuszczalnej kontroli zaskarżonego przepisu.

Zgodnie bowiem z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, badanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest konieczne na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168; 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51; 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 17 października 2017 r., sygn. SK 47/15, OTK ZU A/2017, poz. 67; 6 grudnia 2017 r., sygn. SK 20/17, OTK ZU A/2017, poz. 81).

Przypomnieć więc w pierwszej kolejności należy, że, w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji.

Z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP wprost wynika, iż skarga konstytucyjna służy badaniu, czy ustawodawca nie naruszył „konstytucyjnych wolności lub praw”. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego i doktryny, sformułowanie przywołanego art. 79 ust. 1 Konstytucji RP oznacza zatem niedopuszczalność badania w toku kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną zgodności przepisów z aktami innymi niż Konstytucja, w szczególności – z aktami prawa unijnego i międzynarodowego (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29; 25 lutego 2003 r., sygn. SK 9/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 14; 11 października 2016 r., sygn. SK 28/15, OTK ZU nr A/2016, poz. 79 oraz

postanowienia z: 18 kwietnia 2000 r., sygn. SK 2/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 92; 21 lipca 2009 r., sygn.SK 61/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 120).

Powyższe prowadzi do konkluzji, że postępowanie w zakresie badania art. 2 ust. 1 zdanie trzecie Dekretu z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175), podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Zaskarżony art. 2 ust. 1 zdanie trzecie Dekretu posiada następującą treść: „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-ym część druga.”.

Przywołany przepis jest częścią aktu normatywnego, który został uchwalony i zrealizowany przed wejściem w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Tak zakreślony przedmiot kontroli skłania zatem do przeprowadzenia dalszej, szczegółowej, analizy formalnoprawnej skargi pod kątem dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o zaskarżonym przepisie w aspekcie kontroli konstytucyjności przepisu przedkonstytucyjnego oraz kontroli przepisu już nieobowiązującego.

W odniesieniu do kontroli konstytucyjności prawodawstwa przedkonstytucyjnego przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny, w dotychczasowym orzecznictwie, podkreślał, iż „(...) 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 Konstytucyjnego pozostaje orzekanie w sprawie konstytucyjności takich przepisów, które wywołując skutek niejako jednorazowy, skonsumowały się przed dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39, zob. też orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane).

Z kolei, w odniesieniu do kontroli konstytucyjności przepisu już nieobowiązującego odnotować należy, że zasadą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest kontrola przepisów obowiązujących w dacie orzekania, zaś kontrola norm już nieobowiązujących dopuszczalna jest jedynie na zasadzie wyjątku; z uwagi na funkcję Trybunału Konstytucyjnego – gwaranta ochrony wolności i praw jednostki. Znajduje to uregulowanie w art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym) – zgodnie z treścią którego Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał – oraz w art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – zgodnie z treścią którego Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w ust. 1 pkt 4, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do problematyki badania konstytucyjności prawodawstwa przedkonstytucyjnego, do jakiego zaliczany jest Dekret, przypomnieć należy, iż przepisy owego Dekretu stanowiły już kilkakrotnie przedmiot kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W postanowieniu z dnia 28 listopada 2001 r. o sygn. SK 5/01, wydanym w pełnym składzie, Trybunał podkreślił jednorazowy skutek Dekretu *ex lege*. Stwierdził wówczas, że „[n]a 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 bezzwłocznie, 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 »bezzwłocznym«, 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 dekrecie, ani w przepisach z nim związanych nie można znaleźć sformułowań, które uzasadniałyby inne stanowisko (...). Oznacza to, że dekret wywoływał *ex lege* skutki polegające na przejściu na własność Skarbu Państwa nieruchomości ziemskich określonych w rozpatrywanym przepisie. (...) Przyjmując, że zakwestionowany w skardze

przepis nie obowiązuje, w tym sensie, że skutki tego przepisu nastąpiły w całości w przeszłości wraz z przejściem na własność Skarbu Państwa określonych w nim nieruchomości na cele reformy rolnej i obecnie mogą być one ustalane jedynie *ex post* w sposób deklaratoryjny, Trybunał Konstytucyjny uznał, że istnieją podstawy do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym” (OTK ZU nr 8/2001, poz. 266).

Pogląd o niedopuszczalności kontroli art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu Trybunał Konstytucyjny potwierdził w postanowieniu z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 4/03 (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 143).

Podobne stanowisko Trybunał Konstytucyjny zajmował też w sprawach dotyczących innych przedkonstytucyjnych aktów prawnych, które wywoływały skutek jednorazowy (zob. przykładowo postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 kwietnia 2005 r., sygn. SK 8/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 44; 6 listopada 2008 r., sygn. P 5/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 163; 1 marca 2010 r. sygn. P 107/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 27; 13 marca 2013 r., sygn. SK 38/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 33). W postanowieniu z dnia 13 marca 2013 r. o sygn. SK 38/12 Trybunał stwierdził, że „[l]inia 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. (...) Zarazem Trybunał Konstytucyjny pragnie po raz kolejny podkreślić (...), że jest świadomy naruszeń praw człowieka w okresie przed 1989 r., jak również stanowienia w tym czasie aktów normatywnych niespełniających obecnych standardów demokratycznego państwa prawnego. Nie jest wykluczone, że normy i zasady konstytucyjne mogą wymagać od państwa naprawienia szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej podjęte przed 17 października 1997 r., w tym także szkód wyrządzonych przed upływem wielu dziesięcioleci. W takim wypadku wymagane byłoby jednak ustanowienie odpowiednich regulacji ustawowych, które skorygują skutki naruszeń prawa w przeszłości, biorąc pod uwagę zarówno interesy osób poszkodowanych tymi naruszeniami, słusne interesy innych osób oraz interes ogólnospołeczny, a w szczególności wymóg zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Dotyczy to w szczególności tych norm prawnych, które utraciły moc obowiązującą i stanowią jedynie podstawę oceny skutków prawnych zdarzeń z przeszłości” (*op. cit.*).

Pogląd o „skonsumowaniu” Dekretu sformułowano również w doktrynie. Nabycie nieruchomości ziemskich na własność państwa zaliczono bowiem do zdarzeń jednorazowych (zob. W. Pawlak, *Z zagadnień prawnych reformy rolnej w Polsce Ludowej*, RPE-S 1958 r., z. 2 s. 71 i n. oraz R. Budzinowski, *Przymusowe przejmowanie nieruchomości rolnych*, Warszawa-Poznań 1985, PWN, s. 1250).

Sąd Najwyższy, w wyroku z dnia 13 lutego 2003 r. o sygn. III CKN 1492/00 stwierdził z kolei, że stosunki prawne ukształtowane przez dziesięciolecia, oparte na przepisach dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej

stanowią ważny składnik bytu ekonomicznego i społecznego narodu, nie mogą być zatem destabilizowane, a naprawienie krzywd historycznych jest zadaniem władzy ustawodawczej. Stabilność stosunków prawnych i społecznych ukształtowanych w wyniku przeprowadzenia reformy rolnej jest wartością wymagającą ochrony i usprawiedliwia odmowę dokonania kontroli abstrakcyjnej i generalnej ówczesnych aktów normatywnych, których skutki trwają nadal pod kątem zgodności ze współczesnymi wzorcami Konstytucji RP (zob. LEX nr 78867).

Z kolei w odniesieniu do kwestii badania konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny zakwestionowanego przepisu mimo utraty jego mocy obowiązującej, jeżeli jest to konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym), wskazać należy, że w postanowieniu z dnia 28 stycznia 2020 r. o sygn. K 22/16, wydanym w pełnym składzie, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż „[a]rt. 59 ust. 3 otpTK dopuszcza badanie przepisu, który utracił moc obowiązującą, ale tylko gdy jest to konieczne do ochrony praw i wolności konstytucyjnych oraz gdy postępowanie jest wszczęte wyłącznie skargą konstytucyjną. Wymagania, aby kontrola przez Trybunał przepisów, które utraciły moc obowiązującą, była wszczynana tylko z konieczności ochrony praw i wolności konstytucyjnych oraz wyłącznie skargą konstytucyjną, przemawiają za tym, że Trybunał może takie przepisy oceniać tylko, gdy podlegają one stosowaniu, nawet retrospektywnemu. Po pierwsze, nie można badać, nawet w trybie kontroli abstrakcyjnej (wszczynanej wnioskiem), z punktu widzenia ochrony praw i wolności konstytucyjnych, przepisu pozbawionego mocy prawnej, który nie jest zarazem stosowany przez organy władzy (sądy, organy administracji). W rachubę musi wchodzić, choćby retrospektywne i w najszerszym tego słowa znaczeniu, nawet potencjalne, stosowanie uchylonego przepisu. Przepis uchylony, nieobowiązujący także

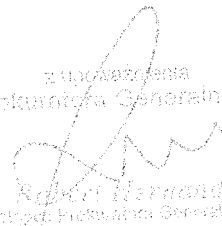
materialnie, a więc niestosowany, nie może naruszać wolności lub praw konstytucyjnych. Po drugie, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności 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. Zasady te rozwija art. 53 ust. 1 pkt 1 otpTK, zgodnie z którym skarga konstytucyjna zawiera określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją. Przepisy te stanowią, że Trybunał w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną może oceniać tylko te przepisy, które były podstawą rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie skarżącego; przepisy, które zostały zastosowane przynajmniej jednostkowo. Biorąc pod uwagę treść powołanych przepisów oraz art. 59 ust. 3 otpTK należy przyjąć, że kontroli Trybunału podlegają także przepisy pozbawione całkowicie mocy obowiązywania, z których nie wynikają normy, ale które jednak nadal podlegały retrospektywnemu stosowaniu co najmniej w indywidualnej sprawie, w której zapadło rozstrzygnięcie, będące podstawą skargi konstytucyjnej. Trybunał jednak zaznacza, że przedstawione stanowisko nie wyczerpuje zagadnienia mocy obowiązującej przepisów oraz kognicji Trybunału w zakresie kontroli przepisów pozbawionych mocy obowiązującej. Wieloaspektowość materii wymaga powściągliwości w stanowczym formułowaniu zasad bez wyjątków. Każdy przypadek powinien być rozpatrywany z uwzględnieniem okoliczności faktycznych, po przeprowadzeniu szczegółowej analizy stanu prawnego, biorąc pod uwagę zasady i wartości konstytucyjne” (OTK ZU seria A/2020, poz. 9).

Przenosząc powyższe rozważania Trybunału Konstytucyjnego na przedmiot sprawy wywołanej niniejszą skargą konstytucyjną wskazać należy, że Sąd Konstytucyjny, w cytowanym już w niniejszej sprawie postanowieniu z dnia 28 listopada 2001 r. o sygn. SK 5/01, odniósł się również do kwestii dopuszczalności merytorycznego rozpoznania konstytucyjności zaskarżonego w tej sprawie art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu ze względu na konieczność ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Trybunał stwierdził wówczas, iż „(...) uwzględnił racje, które mają znaczenie dla ochrony praw konstytucyjnych, płynące z poczucia sprawiedliwości, wartości jakimi są trwałość i bezpieczeństwo stosunków prawnych, a także wziął pod uwagę konstytucyjne i ustawowe mechanizmy wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności aktów normatywnych. (...) Po upływie ponad 50 lat od czasu przeprowadzenia reformy rolnej zmiany o charakterze społecznym i ekonomicznym stały się nieodwracalne. Ani względy społeczne, ani względy prawne nie pozwalają na przywrócenie stanu poprzedniego. Dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej był aktem, na podstawie którego przejęto na własność Skarbu Państwa nieruchomości rolne o określonej wielkości. Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności dekretu stworzyłoby podstawy wznowienia postępowania w sprawie przejęcia nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa. Trzeba mieć jednak na uwadze, że beneficjenci tego dekretu uzyskali tytuły prawne do otrzymanych gruntów nie na mocy dekretu lecz innych aktów prawnych. Dekret stworzył jedynie zasoby gruntów państwowych, z których następowały nadziały poszczególnym osobom. Wzajemne relacje pomiędzy aktami stanowiącymi podstawę przejęcia gruntów i ich przekazywania oraz instrumenty prawne, którymi dysponuje Trybunał Konstytucyjny dla wykonywania jego konstytucyjnych kompetencji nie pozwalają skonstruować rozwiązań, które pogodziłyby prawa osób, którym odjęto własność z legalnie nabytymi prawami beneficjentów reformy rolnej” (*op. cit.*).

Sprawa wywołana niniejszą skargą konstytucyjną również dotyczy materii związanej z ochroną konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji RP. Prawdą jest, że nie istnieje alternatywny instrument prawny, który obecnie mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie zanim zakwestionowany przepis utracił moc prawną. Należy jednak podkreślić, że hipotetyczne merytoryczne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie – które wyeliminowałoby art. 2 ust. 1 Dekretu z systemu prawa – nie mogłoby zostać uznane za skuteczny środek przywrócenia ochrony praw Skarżących naruszonych zastosowaniem kwestionowanej regulacji prawnej z dwóch względów: po pierwsze, przepis ten został uchwalony i wszedł w życie przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. oraz wywołał jednorazowe i niepowtarzalne skutki prawne; po drugie, po upływie 75 lat od czasu przeprowadzenia reformy rolnej zmiany o charakterze społecznym i ekonomicznym stały się nieodwracalne. Trybunał Konstytucyjny nie dysponuje zaś takimi konstytucyjnymi kompetencjami, które pozwoliłyby mu uznać zakwestionowany przepis art. 2 ust. 1 zdanie trzecie Dekretu za niekonstytucyjny z uwagi na ochronę konstytucyjnych wolności i praw Skarżących, bez jednoczesnego naruszenia praw beneficjentów reformy rolnej przeprowadzonej na skutek Dekretu.

Reasumując, stwierdzić należy, że zakwestionowany przepis utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, a zatem postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hermand
Zastępca Prokuratora Generalnego