

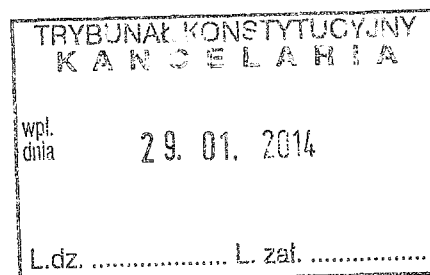


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 28 stycznia 2014 r.

PG VIII TK 40/13

SK 19/13



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargami konstytucyjnymi P R. i C Sp. z o.o.
o stwierdzenie niezgodności:

- 1) 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.) rozumianego w ten sposób, że – w aktualnym stanie prawnym – może stanowić podstawę do sformułowania – po pierwsze – żądania przez Skarb Państwa powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym 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, a po drugie – żądania i wydania na jego podstawie orzeczenia przysądżającego prawo własności na rzecz Skarbu Państwa przeciwko jakiegokolwiek osobie będącej właścicielem nieruchomości, z:

- a) art. 2, art. 7 oraz art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) 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 ze zm.);
- 2) § 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. Nr 10, poz. 51 ze zm.) rozumianego w ten sposób, że po wejściu 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 ze zm.) może – w aktualnym stanie prawnym – stanowić podstawę do odmowy rozpoznania sprawy przez sąd powszechny o legalności zastosowania przepisów 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.) 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 tego dekretu, z:
- a) art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 177 oraz art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) 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 ze zm.);

3) art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.) rozumianego w ten sposób, że – w aktualnym stanie prawnym – może on stanowić podstawę do sformułowania żądania przez Skarb Państwa powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w zakresie ustalenia prawa własności, wywodzonego 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.), 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, z:

a) art. 2, art. 7, art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) 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 ze zm.)

– na podstawie art. 33 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.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.) rozumiany w ten sposób, że – w aktualnym stanie prawnym – może on stanowić podstawę do sformułowania przez Skarb Państwa powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w zakresie ustalenia prawa

własności, wywodzonego 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 Rzeczypospolitej Polskiej;

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

UZASADNIENIE

Skargi konstytucyjne P R. i C Sp. z o.o. zostały wniesione na tle następującego stanu faktycznego.

W latach 20 – tych XX wieku M F. nabył nieruchomości położone w okolicach P Jego prawo własności do nabytych nieruchomości zostało wpisane w dwóch księgach wieczystych. W roku 1930 M F. podjął decyzję o rozparcelowania części nabytych gruntów na budowę osiedla mieszkaniowego. Parcelacji dokonywano na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz. U. z 1926 Nr 1, poz. 1 ze zm.) oraz rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. Nr 23, poz. 202 ze zm.).

W dniu kwietnia 1948 r. Urząd Wojewódzki w P , na podstawie wydanego przez ten urząd zaświadczenia, iż nieruchomość ziemską Ł , objęta księgą wieczystą Tom karta , jest przeznaczona na cele reformy rolnej w myśl przepisu art. 2 ust. 1 lit. b dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 czerwca 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.; dalej: „dekret”), wniósł do Sądu Grodzkiego w P Wydział Hipoteczny o dokonanie wpisu „w księdze gruntowej nieruchomości ziemskiej Ł Tom karta ”, na rzecz Skarbu

Państwa, z powołaniem się na wskazane wyżej zaświadczenie oraz wskazując jako podstawę art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Wniosek ten uwzględniono, dokonując stosownego wpisu.

M F. złożył do Wojewody P wniosek o uznanie, iż „gospodarstwo rolne Ł ” jest wyłączone spod działania przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. W następstwie tego wniosku Wojewoda P , orzeczeniem z dnia kwietnia 1948 r. – działając na podstawie § 5 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. Nr 10, poz. 51 ze zm.; dalej: „rozporządzenie”) – stwierdził, że nieruchomości ziemskie objęte księgami wieczystymi: Tom wyk. oraz Tom wyk. podpadają pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Orzeczenie to zostało utrzymane w mocy przez Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych (orzeczenie z dnia grudnia 1948 r., nr).

Tereny objęte wymienionymi nieruchomościami pozostawały w zarządzie A oraz P

W związku z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny uchwały z dnia 19 września 1990 r., sygn. W 3/89, w sprawie wykładni art. 2 ust. 1 lit. e dekretu ustalającej, że „[z]akres przedmiotowy art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (j.t. – Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13; zm.: Dz. U. z 1957 r. Nr 39, poz. 172 i z 1968 r. Nr 3, poz. 6) nie obejmuje tych nieruchomości ziemskich lub ich części, które przed dniem 1 września 1939 r. zostały rozparcelowane z przeznaczeniem na działki budowlane po uprzednim zatwierdzeniu projektu parcelacji przez właściwy organ administracji

państwowej Rzeczypospolitej Polskiej, bowiem z datą takiego zatwierdzenia utraciły one charakter nieruchomości ziemskich bez względu na to, kiedy w następstwie parcelacji własność tych działek została prawnie przeniesiona na ich nabywców” (OTK w latach 1986 – 1995, T. II, rok 1990, poz. 26), spadkobiercy M F. wystąpili do Wojewody P o stwierdzenie, że nieruchomości zapisane w księdze wieczystej KW Ł T. K. c.d. KW oraz część nieruchomości zapisanej w księdze wieczystej KW Ł T. K. c.d. KW nie podpadają pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Wojewoda P, decyzją z dnia listopada 1991 r., orzekł – na podstawie § 5 rozporządzenia – zgodnie z wnioskiem spadkobierców M F. Decyzję tę utrzymał w mocy Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, decyzją z dnia czerwca 1992 r., nr

Na mocy wskazanych rozstrzygnięć, w miejsce Skarbu Państwa, w księdze wieczystej nr KW i KW, został wpisany M F., zaś w księdze wieczystej nr KW – D Ś.

Skarb Państwa wniósł przeciwko spadkobiercom M F. pozew o uzgodnienie treści ksiąg wieczystych o nr KW i KW, twierdząc, że nieruchomości, wpisane do wskazanych ksiąg wieczystych, należą nadal do Skarbu Państwa, bowiem okoliczności faktyczne sprawy dowodzą, iż przeznaczenie spornych nieruchomości na cele reformy rolnej wynika z art. 2 ust. 1 lit. b dekretu.

Wyrokiem z dnia lipca 1998 r. Sąd Wojewódzki w P oddalił powództwo Skarbu Państwa.

W dniu sierpnia 1998 r. Skarżący P R. oraz spółka T. „nabyli nieruchomości od spadkobierców M F [...]. Na skutek dalszych rozporządzeń i zmian podmiotowych w tym nazwy nabywców współwłaścicielami spornych nieruchomości zostali P R [...]. oraz spółka C

[...] [...]. sp. z o. o. Nabycie nieruchomości nastąpiło w zaufaniu do treści Ksiąg Wieczystych prowadzonych dla nieruchomości, w których nie było jakichkolwiek wzmianek na temat toczących się postępowań w stosunku do nieruchomości” (*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej P R., s. 22 – 23 i skargi konstytucyjnej C sp. z o.o., s. 22 – 23).

Wyrokiem z dnia grudnia 1998 r. Sąd Apelacyjny w P uchylił wyrok Sądu Wojewódzkiego w P z dnia lipca 1998 r.

Sąd Okręgowy w P , na skutek ponownego rozpoznania sprawy, wyrokiem z dnia kwietnia 2000 r. oddalił w całości powództwo Skarbu Państwa.

Wyrokiem z dnia września 2010 r., sygn. , Sąd Apelacyjny w P zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego z dnia kwietnia 2000 r., dokonując uzgodnienia treści ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym, poprzez wpisanie Skarbu Państwa jako wyłącznego właściciela do całości w miejsce aktualnie wpisanych właścicieli.

Skarga kasacyjna, wywiedziona przez Skarżącą spółkę C sp. z o.o., nie została przyjęta do rozpoznania przez Sąd Najwyższy (postanowienie z dnia czerwca 2012 r., sygn. akt).

Dodatkowo wskazać należy, iż Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, decyzją z dnia czerwca 2002 r., utrzymał w mocy własną decyzję z dnia maja 2002 r. r., stwierdzającą nieważność powołanych wyżej decyzji: Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia czerwca 1992 r. oraz Wojewody P z dnia listopada 1991 r. Skargi wniesione do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez spadkobierców M F. oraz Skarżącego P R. zostały przez ten sąd oddalone. Wobec powyższego, Skarżący P R. i pozostali zainteresowani złożył do Ministra Rolnictwa

i Rozwoju Wsi wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji wydanych w 1948 r. (na podstawie § 5 rozporządzenia).

Jak wynika z informacji przedstawionej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia czerwca 2013 r., w sprawie tej, decyzją z dnia października 2011 r., nr , Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

- 1) stwierdził nieważność orzeczenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych oraz utrzymanego nim w mocy orzeczenia Wojewody P z 1948 r. w zakresie, w jakim orzekały o części majątku Ł przeznaczonej na parcelację;
- 2) odmówił stwierdzenia nieważności orzeczeń w pozostałym zakresie.

Po rozpatrzeniu wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, zakończonej wskazaną decyzją z dnia października 2011 r., w części dotyczącej punktu 1, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, decyzją z dnia stycznia 2012 r., nr , utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję z dnia października 2011 r. we wskazanej części. Po rozpoznaniu skarg Wojewódzki Sąd Administracyjny w W , wyrokiem z dnia czerwca 2012 r., sygn. , uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia stycznia 2012 r. oraz decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia października 2011 r. w zakresie jej punktu 1. Od wyroku tego wniesiono skargi kasacyjne, które nie zostały jeszcze rozpoznane.

Uzasadnienie zarzutów przedstawionych wobec zaskarżonych przepisów w obu skargach konstytucyjnych jest tożsame i oparte na następujących argumentach.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w P z dnia września 2010 r., sygn. , oparto – zdaniem Skarżących – na trzech przepisach prawnych, które stanowiły o kierunku przyjętego rozstrzygnięcia:

– art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2013 r., poz. 707 ze zm.; dalej: u.k.w.h.), na podstawie którego orzeczono o uzgodnieniu treści księgi wieczystej i dokonano wpisu właściciela,

– art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, na podstawie którego wywiedziono prawo własności podmiotu wpisanego do księgi wieczystej,

– § 5 ust. 1 rozporządzenia, na podstawie którego Sąd Apelacyjny w P uznał się za niewłaściwy do rozstrzygnięcia, czy nieruchomości, których dotyczył wnioski o uzgodnienie treści księgi wieczystej, „podpadają pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 pkt e” dekretu.

Zdaniem Skarżących, Sąd Apelacyjny w P , w wyroku z dnia września 2010 r., działając w oparciu o nieobowiązujące przepisy prawa, „zasądził” na rzecz Skarbu Państwa własność nieruchomości, wywodzoną z przepisów dekretu z 1944 r., pozbawiając zarazem własności osoby, które na skutek legalnych i niewzruszonych „umów zobowiązaniowych” prawo to nabyły.

Zdaniem Skarżących, przepis art. 2 ust. 1 lit. e dekretu nie obowiązuje w aktualnym porządku prawnym i „nie może wywoływać skutków prawnorzeczowych, umożliwiających przejęcie nieruchomości przez Skarb Państwa”. Kwestia ta została jednoznacznie rozstrzygnięta w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Tymczasem orzeczenie Sądu Apelacyjnego w P , zapadłe w sprawach Skarżących, oparte na przepisie nieobowiązującego już dekretu, wywołuje w istocie – wedle Nich – skutki

prawnorzeczowe – przeniesienie prawa własności do nieruchomości z osoby prywatnej na Skarb Państwa.

Zdaniem Skarżących, Sąd Apelacyjny w P zastosował również przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia, uznając, że przepis ten wyłącza kompetencję sądów powszechnych „zajmujących się sprawami związanymi z oceną legalności przeprowadzonej w ramach dekretu reformy rolnej nacjonalizacji nieruchomości przez Skarb Państwa”. Ignoruje to – zdaniem Wnioskodawców – niekwestionowany i potwierdzony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego fakt, iż w aktualnym stanie prawnym do orzekania o prawach rzeczowych osób pozbawionych nieruchomości w ramach reformy rolnej właściwe są sądy powszechne, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego.

Odnośnie do ostatniego z zakwestionowanych w skargach konstytucyjnych przepisów – art. 10 ust. 1 u.k.w.h., Skarżący wskazali, że w wyroku Sądu Apelacyjnego P z dnia września 2010 r. przepis ten był podstawą uzgodnienia treści ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym „w związku z żądaniem Skarbu Państwa opartym na twierdzeniu o przysługującym mu prawie własności do nieruchomości, wywiedzionym z art. 2 ust. 1 lit. b i e dekretu”. Oznacza to – zdaniem Skarżących – że w Ich sprawie przepis art. 10 ust. 1 u.k.w.h. przyznał jedynie prawo do sformułowania odpowiedniego żądania, zaś materialną jego podstawę stanowiły powołane wyżej przepisy dekretu.

Zdaniem Skarżących, pomimo nieobowiązywania zaskarżonych przepisów art. 2 ust. 1 lit. e dekretu oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia, wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia merytorycznego jest konieczne dla ochrony ich konstytucyjnych wolności i praw. Jak bowiem wynika z zawartego w skargach konstytucyjnych obszernego przeglądu orzecznictwa Sądu

Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, występują w nim znaczne rozbieżności co do kwestii obowiązywania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu i § 5 ust. 1 rozporządzenia, przy czym wyrok Sądu Apelacyjnego w P , jaki zapadł w sprawie Skarżących, reprezentuje – zdaniem Skarżących – tę linię orzeczniczą, która oparta jest na tezie o obowiązywaniu zaskarżonych przepisów.

Zaskarżone przepisy – we wskazanych w *petitum* zakresach i rozumieniu – są, wedle Skarżących, niezgodne z następującymi wzorcami kontroli:

– art. 2 ust. 1 lit. e dekretu – z art. 2, art. 7 oraz art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz 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 ze zm.; dalej: Protokół nr 1 do EKPC),

– § 5 ust. 1 rozporządzenia – z art. 2, art. 7, art. 32, art. 45 ust. 1 w związku z art. 177 i art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC,

– art. 10 ust. 1 u.k.w.h. – z art. 2, art. 7, art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

W uzasadnieniach skarg konstytucyjnych przedstawiono następującą argumentację w zakresie zarzutów naruszenia wskazanych wzorców.

Naruszenie, przez art. 2 ust. 1 lit. e dekretu oraz art. 10 ust. 1 u.k.w.h., przepisów art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że ich zastosowanie przez Sąd Apelacyjny w P zrodziło skutek w postaci odebrania prawa własności podmiotom prywatnym i – zarazem – przyznania tego prawa Skarbowi Państwa. „Przysądzenie” prawa własności na rzecz Skarbu Państwa nastąpiło przy tym bez odszkodowania, co – według Skarżących – pozwala na określenie tego aktu stosowania prawa nacjonalizacją. Tymczasem

w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyjaśniono, jak podkreślono w skargach konstytucyjnych, że „przepis art. 2 ust. 1 lit. e nie może znaleźć już zastosowania, to znaczy, że na jego podstawie nie może dojść już do przejęcia gruntów na Skarb Państwa”.

Skarżący stwierdzili, że zaskarżone przepisy „powodują naruszenie zasady równości wszystkich osób wobec prawa”. Tezę tę rozwinęli jednak wyłącznie w odniesieniu do zaskarżonego § 5 ust. 1 rozporządzenia, rozumianego w sposób wskazany w *petitum* obu skarg konstytucyjnych. Zróżnicowanie, wynikające z zakwestionowanego przepisu § 5 ust. 1 rozporządzenia, polega – zdaniem Skarżących – na tym, że wskutek jego zastosowania wyłączono kompetencję sądów powszechnych do rozstrzygnięcia, czy nieruchomości podpada pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, podczas gdy szereg postępowań administracyjnych, prowadzonych na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia, zostało umorzonych w następstwie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2010 r., sygn. P 107/08 (OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 27) o umorzeniu – ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie – postępowania w sprawie badania konstytucyjności § 5 ust. 1 rozporządzenia w zakresie, w jakim na jego mocy orzekanie w przedmiocie podpadania nieruchomości ziemskich pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu przekazano do kompetencji organu administracji publicznej. W ocenie Skarżących, naruszenie równości wobec prawa następuje więc przez „bezzasadne podzielenie” rozpoznania spraw związanych z oceną legalności dokonanych nacjonalizacji na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu na sądy powszechne oraz organy administracyjne. Prowadzi to – zdaniem Skarżących – do naruszenia art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, przy czym wskazanie dodatkowo – jako przepisu związkowego z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej – także art. 2 Konstytucji, nastąpiło bez żadnego uzasadnienia skonstruowanego w ten sposób wzorca kontroli.

Przepisowi § 5 ust. 1 rozporządzenia zarzucono także naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 177 Konstytucji – przez to, że wyłącza drogę sądową w zakresie orzekania o prawach rzeczowych osób pozbawionych nieruchomości w ramach reformy rolnej.

Skarżący wskazali wreszcie, że przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia narusza art. 79 ust. 1 Konstytucji. Ich zdaniem, przyjęte w powołanym postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 107/08 stanowisko, że kwestionowane unormowanie nie obowiązuje, uniemożliwia Skarżącym skuteczne zainicjowanie kontroli jego konstytucyjności. Tym samym – dowodzą Skarżący – dochodzi do naruszenia art. 79 ust. 1 Konstytucji, gwarantującego prawo do wnoszenia i rozpoznania skargi konstytucyjnej na akt prawny, na podstawie którego orzeczono o prawach lub obowiązkach Skarżących. Z tych samych względów za niezgodny z art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej Skarżący uznali przepis art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, z tym tylko, że źródłem przyjęcia tezy o nieobowiązywaniu wskazanej regulacji są: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 266) i postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 4/02 (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 143).

Skarżący wskazali ponadto, że wszystkie zakwestionowane przepisy są niezgodne z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

W odniesieniu do przedstawionych w skargach konstytucyjnych wzorców kontroli należy więc zauważyć, że jedynie wobec części spośród nich przedstawiono w skargach konstytucyjnych stosowną argumentację. Uzasadniono jedynie zarzuty naruszenia:

– przez art. 2 ust. 1 lit. e dekretu – art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC (dodatkowo należy wskazać, że w odniesieniu do art. 2 ust. 1 lit. e dekretu w uzasadnieniach skarg

konstytucyjnych wskazano jako wzorzec, pominięty w *petitum* obu skarg konstytucyjnych, art. 79 ust. 1 Konstytucji);

– przez § 5 ust. 1 rozporządzenia – z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 177 i art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC;

– przez art. 10 ust. 1 u.k.w.h. – art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

Na wstępie należy więc przyjąć, że w zakresie pozostałych wzorców kontroli przedstawionych wobec poszczególnych, kwestionowanych unormowań, Skarżący nie dopełnili obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonych skarg konstytucyjnych. Obowiązek ten nie może być uznany za spełniony przez samo wskazanie postanowień Konstytucji, a nawet przez wskazanie zasad z nich wyprowadzonych, z którymi – zdaniem Skarżących – niezgodne są kwestionowane przepisy. Konieczne jest precyzyjne przedstawienie treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień i naruszonych przez ustawodawcę, czemu powinna również towarzyszyć szczegółowa i precyzyjna argumentacja, uprawdopodobniająca stawiane zarzuty (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 stycznia 2009, sygn. Ts 21/07, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 91 i z dnia 4 lutego 2009 r., sygn. Ts 256/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 138).

Z tych względów zachodzi przesłanka umorzenia postępowania w omawianym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Wszystkim kwestionowanym przepisom Skarżący zarzucili naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC. Zgodnie jednak z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko zgodność zaskarżonego aktu

normatywnego z Konstytucją. Skarga konstytucyjna nie służy bowiem ochronie praw wynikających z ustaw, umów międzynarodowych czy jakichkolwiek innych aktów prawnych, toteż wskazywanie, jako wzorców kontroli, przepisów umów międzynarodowych nie jest dopuszczalne (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17). Przepis art. 79 ust. 1 Konstytucji nie przewiduje zaskarżenia aktu normatywnego z powodu jego niezgodności z umową międzynarodową bez względu na to, czy z umowy takiej wynikają dla skarżącego określone prawa podmiotowe lub wolności. W szczególności wzorcem kontroli nie może być EKPC, co wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 31 maja 2005 r., sygn. SK 59/03, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 61 i z dnia 30 marca 2009 r., sygn. SK 38/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 43).

W zakresie kontroli zgodności zaskarżonych przepisów z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC postępowanie winno zatem także podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się, że nie każdy przepis Konstytucji może być wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym na skutek skargi konstytucyjnej. Zakres wzorców w tym postępowaniu ogranicza się przeto do przepisów statuujących wolności lub prawa, a zatem będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającej mu możliwość wyboru zachowania się (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2). W tym kontekście należy uznać, że wprowadzający zasadę sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne przepis art. 177 ustawy zasadniczej, jako należący do grupy regulacji odnoszących się do zasad

ustrojowych, nie może być wzorcem kontroli w przypadku skargi konstytucyjnej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, *op. cit.*). Przepisy stanowiące wyłącznie zasady o charakterze ustrojowo-organizacyjnym nie kreują bowiem żadnych praw podmiotowych jednostki, z czego wynika niemożność czynienia z nich normatywnej podstawy dla konkretnych praw lub wolności (*vide* – Lidia Bagińska, *Skarga konstytucyjna*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 88).

W zakresie wzorca kontroli konstytucyjności z art. 177 ustawy zasadniczej postępowanie winno więc również podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Szczególne sytuacje zachodzą w związku z powołaniem, jako wzorca kontroli, przepisu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Konstytucja przyjmuje podział na wolności i prawa osobiste, polityczne, ekonomiczne, socjalne, kulturalne, uzupełniony o zasady ogólne, zwane również przewodnimi regulacjami wolności, praw człowieka i obywatela (*vide* – Mariusz Jabłoński [red.], *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP. Tom I. Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 87). W systematyce Konstytucji prawo do wystąpienia ze skargą konstytucyjną określone jest zaś jako jeden ze środków ochrony wolności i praw jednostki. Wobec powyższego należy uznać, że przepis ten kształtuje prawo wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym nie może stanowić wzorca kontroli (*vide* – postanowienie z dnia 13 stycznia 2011 r., sygn. Ts 276/10, OTK ZU nr 2/B/2011, poz. 177). Niezależnie od tego należy podkreślić, że trudno zgodzić się z twierdzeniem Skarżących, iż zaskarżone przepisy art. 10 ust. 1 u.k.w.h. oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia naruszają art. 79 ust. 1 Konstytucji, którego istotą jest prawo wniesienia skargi konstytucyjnej, skoro zarzut ten formułowany jest

właśnie w związku z wniesieniem tegoż środka ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

Również w zakresie wzorca kontroli konstytucyjności z art. 79 ust. 1 Konstytucji postępowanie winno więc podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Podsumowując tę część rozważań należy uznać, że kwestionowane przez Skarżących regulacje prawne, rozumiane w sposób wskazany w *petitum* skarg konstytucyjnych, mogą być badane pod względem zgodności:

– art. 2 ust. 1 lit. e dekretu – z art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji,

– § 5 ust. 1 rozporządzenia – z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji,

– art. 10 ust. 1 u.k.w.h. – art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Przed podjęciem analizy przedstawionych zarzutów należy przypomnieć, iż przepisy art. 2 ust. 1 lit. e dekretu oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia były już przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego.

Postanowieniem z dnia 28 listopada 2001 r., w sprawie o sygn. SK 5/01, Trybunał Konstytucyjny umorzył, wobec utraty mocy obowiązującej, postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej w sprawie stwierdzenia niezgodności art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej z art. 2, art. 21, art. 64 i art. 32 Konstytucji (*vide – op. cit.*). W uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia Trybunał Konstytucyjny przyjął, że brzmienie przepisu art. 2 ust.1 lit. e dekretu, stanowiącego o bezzwłocznym przejściu na własność Skarbu

Państwa określonych w nim nieruchomości, wskazuje jednoznacznie, że przewłaszczenie nastąpiło z mocy samego prawa w chwili wejścia w życie dekretu (skutek ten był przy tym niezależny od tego, czy w dniu wejścia w życie dekretu określona część terytorium była już faktycznie pod władztwem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, czy też pozostawała jeszcze pod okupacją niemiecką). Dekret ten wywołał zatem *ex lege* skutki, polegające na przejściu na własność Skarbu Państwa nieruchomości ziemskich, określonych w art. 2 ust. 1 lit. e tego aktu normatywnego. Dekret nie został formalnie derogowany, jednakże stwierdzenie o jednorazowym działaniu art. 2 ust. 1 lit. e tego 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 rzecz Skarbu Państwa. W świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 ust. 1 lit. e dekretu 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.

Postanowieniem z dnia 1 marca 2010 r., w sprawie o sygn. P 107/08, Trybunał Konstytucyjny umorzył, ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, postępowanie w sprawie pytania prawnego, czy § 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, w zakresie, w jakim na jego mocy orzekanie w przedmiocie podpadania nieruchomości ziemskich pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu przekazano do kompetencji organu administracji publicznej, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji (*vide – op. cit.*). Uzasadniając przyjęte stanowisko w kwestii mocy obowiązującej § 5 ust. 1 rozporządzenia, Trybunał Konstytucyjny nawiązał do omówionego wyżej

wyroku w sprawie SK 5/01, podkreślając jednak, że z faktu „jednorazowego skonsumowania” art. 2 ust. 1 lit. e dekretu nie można wyprowadzać analogii względem § 5 ust. 1 rozporządzenia. Przepis ten bowiem, wydany zresztą sześć miesięcy po wejściu w życie dekretu, obowiązywał przez pewien czas, przy czym przestrzeń czasową obowiązywania rozporządzenia ograniczał cel, dla którego rozporządzenie to zostało wydane. Jakkolwiek więc rozporządzenie, podobnie jak dekret, nie zostało nigdy derogowane, z zakresu jego zastosowania wynikają ramy czasowe jego obowiązywania. Prawodawca określił je w sposób dorozumiany, jako okres, w którym przeprowadzana była reforma rolna. Trybunał Konstytucyjny stwierdził zarazem, że nieuprawnione jest przyznawanie § 5 rozporządzenia szerszego zakresu stosowania niż przeprowadzenie reformy rolnej i wywodzenie stąd obecnie mocy obowiązującej tego przepisu. W powołanym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny przyjął jednocześnie, że cezurą dla reformy rolnej stanowi rok 1958, kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348 ze zm.; dalej: „ustawa z 1958 r.”), która formalnie zakończyła nadawanie nieruchomości z państwowego funduszu ziemi w trybie dekretu. Na podstawie art. 9 ustawy z 1958 r. doszło do przejścia z mocy prawa na własność Skarbu Państwa nieruchomości rolnych i leśnych objętych we władanie państwa do dnia wejścia w życie tej ustawy, w rezultacie czego doszło do konwalidowania wadliwych przejęć nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa. Z tą chwilą bezprzedmiotowe stały się postępowania administracyjne w trybie § 5 ust. 1 rozporządzenia, mające na celu stwierdzenie, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów dekretu. Trybunał Konstytucyjny w kwestii obowiązywania rozporządzenia stanął na stanowisku, iż ze względu na wykonawczy względem dekretu charakter rozporządzenia nie może być ono stosowane, a nabywanie prawa własności nieruchomości w trybie reformy rolnej

jest obecnie niemożliwe. Z tego względu § 5 rozporządzenia nie może być obecnie dla organów administracji podstawą do wydania decyzji administracyjnej stwierdzającej podpadanie nieruchomości ziemskiej pod przepisy dekretu, z chwilą bowiem ostatecznego zakończenia stosowania procedur wprowadzonych reformą rolną przestały istnieć stany faktyczne objęte hipotezą normy zawartej w § 5 rozporządzenia. Przyjmując wskazany pogląd, Trybunał Konstytucyjny stwierdził zarazem, że w aktualnym stanie prawnym do orzekania o prawach rzeczowych osób pozbawionych nieruchomości w ramach reformy rolnej właściwe są sądy powszechne.

Rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, zapadłe w sprawach SK 5/01 i P 107/08, nie pozostają bez wpływu na dopuszczalność orzekania w sprawie przedmiotowych skarg konstytucyjnych w zakresie, w jakim obejmują one zakwestionowane przepisy art. 2 ust. 1 lit. e dekretu i § 5 ust. 1 rozporządzenia.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ustabilizowane jest stanowisko, że uprzednie, dokonane z punktu widzenia tych samych zarzutów, rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu nie może być uznane za prawnie obojętne. Instytucją, jaką w celu zapewnienia stabilizacji sytuacji prawnych powstałych w wyniku orzeczenia ostatecznego jako formalnie prawomocnego wykształciło zarówno orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jak i doktryna nauki prawa, jest zasada *ne bis in idem*, rozumiana z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (*vide* – wyrok z dnia 26 marca 2002, sygn. SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15). Stwierdzenie zaistnienia przesłanki *ne bis in idem* prowadzi do umorzenia postępowania z powodu jego zbędności, bowiem, sięgając po tę przesłankę, Trybunał Konstytucyjny ocenia – w kategoriach pragmatycznych – celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, którą już, jednoznacznie i ostatecznie, rozstrzygnął. Wychodząc z tych założeń Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 12 grudnia 2005 r., w sprawie

o sygn. SK 4/03, umorzył – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – postępowanie w sprawie połączonych skargi konstytucyjnej i wniosku grupy posłów, dotyczących m.in. art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w sprawie SK 5/01 zagadnienie konstytucyjności powołanego przepisu nie było przedmiotem rozpoznania i rozstrzygnięcia (merytorycznego), jednak zasada *ne bis in idem* może znaleźć również zastosowanie w odniesieniu do tych ustaleń Trybunału Konstytucyjnego, które były podstawą postanowienia o umorzeniu, nawet jeśli wprost nie znalazły wyrazu w brzmieniu jego sentencji. Choć – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny – uzasadnienie nie ma mocy powszechnie obowiązującej, to jednak pewne jego fragmenty, stanowiąc *ratio decidendi*, są w szczególności sposób związane z sentencją i mogą stanowić w pewnym sensie jej uzupełnienie (*vide* – OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 143). W powołanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny uznał więc, że ponowne rozstrzygnięcie kwestii obowiązywania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu jest w rozpatrywanej wówczas sprawie zbędne. Z tych samych względów uznać należy, iż zbędne jest ponowne rozstrzygnięcie kwestii obowiązywania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu w przedmiotowej sprawie, a – uwzględniając rozstrzygnięcie zapadłe w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 107/08 – także kwestii obowiązywania § 5 ust. 1 rozporządzenia. Bez znaczenia jest w tym kontekście fakt, iż w skargach konstytucyjnych zarówno przepis art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, jak i § 5 ust. 1 rozporządzenia, jako przedmioty kontroli konstytucyjności, ujęto w formule interpretacyjnej (wskazane przepisy zaskarżono w określonym rozumieniu), bowiem formuła ta zawiera w istocie supozycję, w myśl której zakwestionowane unormowania nadal mają moc obowiązującą, która to kwestia była właśnie przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego w powołanych postanowieniach w sprawach SK 5/01, P 107/08 i SK 4/03.

W powołanym postanowieniu w sprawie SK 4/03 Trybunał Konstytucyjny, dochodząc do konkluzji o zbędności ponownego rozstrzygnięcia kwestii obowiązywania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, rozważył ponadto, czy w rozpatrywanej wówczas sprawie nie zachodzi przesłanka z art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którą „przepisu art. 39 ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”, uznając, że ustalenie istnienia takiej konieczności „mogłoby stanowić element modyfikujący ustalenie dokonane *in abstracto* w odniesieniu do art. 39 ust. 3 w sprawie SK 5/01” (*vide – op. cit.*).

To zastrzeżenie należy zatem odnieść również do przedmiotowej sprawy, a zatem rozstrzygnięcia wymaga, czy w sprawie Skarżących orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest konieczne dla ochrony Ich konstytucyjnych praw i wolności.

Przesłanką kontroli konstytucyjności w takich warunkach jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi zaś, jeżeli:

- przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;
- nie istnieje alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;
- ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej.

O ile nie budzi wątpliwości, iż oba analizowane zaskarżone unormowania zawierają treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności

konstytucyjnie chronionych, o tyle istnienie dwóch kolejnych, ze wskazanych wyżej, przesłanek jest wątpliwe.

W przedmiotowej sprawie konieczne jest – w tym kontekście – rozróżnienie pomiędzy stosowaniem obowiązujących przepisów prawnych do aktualnych stanów faktycznych – o charakterze konstytutywnym – a ustaleniem stanu faktycznego ukształtowanego w przeszłości na podstawie wówczas obowiązujących przepisów, a więc wydaniem aktu o charakterze deklaratorywnym. Ocena, czy w danym momencie w przeszłości doszło do przejścia własności – czyli tytułu prawnego – w przypadku, gdy skutek ten następował *ex lege*, nie ma charakteru stosowania prawa, gdyż dana norma już ziszczała się i nie wymagało to wydania żadnego aktu, określanego mianem aktu stosowania prawa. Czym innym jest „zastosowanie” przepisu poprzez przywołanie jego treści, czym innym zaś oparcie na nim rozstrzygnięcia kształtującego sytuację prawną określonych podmiotów. W konsekwencji nie można przyjąć, że w postępowaniach ustalających sytuację prawną jednostki w określonym momencie przeszłości (zaistnienie określonego skutku prawnego w przeszłości) dochodziło do stosowania danego przepisu materialnego. Zastosowanie ma wyłącznie przepis procesowy umożliwiający poczynienie w drodze aktu stosowania prawa takiego ustalenia. Takie przepisy materialne, choćby wciąż obowiązujące – nie mogą być zakwestionowane przed Trybunałem Konstytucyjnym wskutek wniesienia skargi konstytucyjnej bądź skierowania pytania prawnego (*vide* – Piotr Tomasz Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle Konstytucji*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 335 – 336; por. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r., sygn. SK 38/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 33).

Analiza uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego w P z dnia września 2010 r., sygn. , zapadłego w sprawie Skarżących, wskazuje, że „zastosowanie” przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu miało miejsce

jedynie w tym znaczeniu, że Sąd uwzględnił, jako jedną z przesłanek wydawanego rozstrzygnięcia, stan prawny wynikający z zawartej w nim regulacji, to jest powstanie skutku prawnego w postaci przejścia własności nieruchomości *ex lege* na Skarb Państwa. Wskazują na to użyte przez ten Sąd sformułowania: „uznać należało, że sporne nieruchomości przeszły na własność Skarbu Państwa z dniem 13 września 1944 r. i to na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, co znajduje potwierdzenie w prawomocnych decyzjach Wojewody P i Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1948 r.” (*vide* – uzasadnienie powołanego wyroku, s. 13) i „toczące się postępowanie nie ma na celu stosowania (podkreślenie w oryginale – przyp. wł.) nieobowiązujących już od 1958 r. przepisów dekretu o reformie rolnej, ale jego celem jest wyłącznie zbadanie, czy treść wpisów w księdze wieczystej odpowiada rzeczywistemu stanowi prawnemu nieruchomości” (*vide – ibidem*, s. 14).

W odniesieniu do zakwestionowanego § 5 ust. 1 rozporządzenia o jego „zastosowaniu” przez Sąd Apelacyjny w P można mówić tylko w tym znaczeniu, że Sąd ten odnotowuje jedynie fakt istnienia w obrocie prawnym dwóch decyzji, wydanych w 1948 r. na podstawie tego przepisu.

Reasumując, należy uznać, że zarówno art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, jak i § 5 ust. 1 rozporządzenia nie były podstawą rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego w P, toteż stwierdzenie ich niekonstytucyjności pozostanie bez wpływu na rozstrzygnięcie w sprawach Skarżących.

Należy także zauważyć, iż skargi konstytucyjne zostały wniesione w związku z orzeczeniem sądu, wydanym na podstawie art. 10 u.k.w.h. Jego przedmiotem jest *verba legis* „usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym”, a nie „przysądzenie” – wedle określenia użytego przez Skarżących – prawa własności. W świetle argumentacji przedstawionej przez Skarżących można natomiast przyjąć, że w istocie kwestionują oni zaskarżone przepisy

ze względu na to, że ich zastosowanie przez Sąd Apelacyjny w P doprowadziło do „przysądzenia prawa własności” nieruchomości stanowiącej Ich własność na rzecz Skarbu Państwa, czyli wywłaszczenia Skarżących, a nawet nacjonalizacji Ich mienia. Tymczasem, jak już wskazano, materialnoprawny skutek art. 2 ust. 1 lit. e dekretu ziścił się w dniu 13 września 1944 r., a potwierdzony został decyzjami administracyjnymi wydanymi w 1948 r., stwierdzającymi, że nieruchomości podpadały pod działanie tego przepisu. Sąd Apelacyjny w P jedynie stwierdził zaistnienie tych faktów i uwzględnił je orzekając w przedmiocie usunięcia niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym. W tym kontekście istotne znaczenie ma natomiast fakt, iż Skarżący podjęli działania zmierzające do stwierdzenia nieważności decyzji z 1948 r., korzystając z instrumentu prawnego, który mógłby spowodować zmianę ukształtowanej uprzednio sytuacji prawnej.

Reasumując, uznać należy, iż postępowanie w zakresie dotyczącym art. 2 ust. 1 lit. e dekretu oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia podlega umorzeniu ze względu na zbędność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Wskazaną podstawę umorzenia uznać należy przy tym za najdalej idącą i pierwotną względem ewentualnych innych zagadnień formalnych warunkujących merytoryczne rozpoznanie sprawy w tym zakresie, w szczególności względem wskazanych wyżej przesłanek uzasadniających umorzenie postępowania w odniesieniu do części powołanych wobec przepisów art. 2 ust. 1 lit. e dekretu oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia wzorców kontroli.

Przystępując do oceny zarzutów przedstawionych wobec przepisu art. 10 u.k.w.h., rozumianego w sposób wskazany w *petitum* skarg konstytucyjnych, należy przytoczyć jego brzmienie:

„Art. 10. 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.”.

Zarówno *petitum*, jak i uzasadnienie skarg konstytucyjnych wskazują jednoznacznie, że zarzuty przedstawione przez Skarżących dotyczą wyłącznie treści normatywnej wyrażonej w ustępie 1 artykułu 10 u.k.w.h.

Wedle dominującego w piśmiennictwie poglądu roszczenie, o którym mowa w zaskarżonym art. 10 ust. 1 u.k.w.h., nie jest roszczeniem w znaczeniu materialnoprawnym (*vide* – Izabela Heropolitańska, Agnieszka Tułodziecka, Katarzyna Hryćków-Mycka, Paweł Kuglarz, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece oraz przepisy związane. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, teza 7 do art. 10, s. 38 i powołana tam literatura; co do charakteru prawnego roszczenia o uzgodnienie treści księgi wieczystej także – Małgorzata Deneka, *Księgi wieczyste. Zasady materialnoprawne*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2012, s. 173). Usunięcie niezgodności ujawnionego w księdze wieczystej stanu prawnego z rzeczywistym stanem prawnym należy uznać za formę wpisu do księgi wieczystej, który jest specyficzną formą orzeczenia sądowego w postępowaniu wieczystoksięgowym, polegającą na ujawnieniu w księdze wieczystej powstania, przeniesienia, zmiany lub ustania praw rzeczowych.

Wpis do księgi wieczystej jest specyficzną formą orzeczenia sądowego w postępowaniu wieczystoksięgowym, polegającą na ujawnieniu w księdze wieczystej powstania, przeniesienia, zmiany lub ustania praw rzeczowych, a także na usunięciu niezgodności ujawnionego w księdze wieczystej stanu prawnego z rzeczywistym stanem prawnym.

Należy w tym miejscu zauważyć, że wpis do księgi wieczystej może mieć charakter konstytutywny albo deklaratywny (inaczej - deklaratoryjny), przy czym w polskim systemie ksiąg wieczystych zdecydowanie przeważają wpisy deklaratywne.

Wpis o charakterze konstytutywnym tworzy, zmienia lub powoduje wygaśnięcie prawa, bowiem bez dokonania takiego wpisu nie nastąpi żadna zmiana stanu prawnego nieruchomości. Przykładem wpisu konstytutywnego jest ustanowienie hipoteki (art. 67 u.k.w.h.). Wpis deklaratywny oznacza natomiast, że prawo (lub roszczenie) powstaje, zmienia swą treść lub wygasa poza postępowaniem wieczystoksięgowym, nie jest więc do tego konieczny wpis w księdze wieczystej, bowiem wpis ten odzwierciedla jedynie rzeczywisty stan prawny nieruchomości. Wśród wpisów o charakterze deklaratywnym wskazać należy w szczególności na zmianę właściciela nieruchomości (*a contrario* art. 155 Kodeksu cywilnego).

Celem ksiąg wieczystych jest, aby wpis w księdze wieczystej był zgodny z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości, dla której prowadzona jest księga. Wynikają z tego dwa domniemania (art. 3 u.k.w.h.):

- prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym (prawo wpisane istnieje, przysługuje podmiotowi oznaczonemu we wpisie, a treść prawa jest zgodna z wpisem);
- prawo wykreślone z księgi wieczystej nie istnieje.

Domniemania te są wzruszalne, a ich obalenie może nastąpić w sprawie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym oraz w każdym innym postępowaniu, w którym ocena prawdziwości wpisu ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu (*vide* – Izabela Heropolitańska, Agnieszka Tułodziecka, Katarzyna Hryków-Mycka, Paweł Kuglarz, *Ustawa...*, teza 15 do art. 3, s. 11).

Należy w tym miejscu również wskazać na, ustanowioną w przepisie art. 5 u.k.w.h., zasadę rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, która oznacza, że „w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym treść księgi rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe”. Pod warunkami określonymi w cytowanym przepisie mogą być ważne i skuteczne rozporządzenia nieruchomością dokonane przez osobę nieuprawnioną.

Działanie rękojmi jest zatem uzależnione od jednoczesnego spełnienia następujących przesłanek:

- niezgodność między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym;
- nabycie własności lub innych praw ujawnionych w księdze wieczystej w drodze odpłatnej czynności prawnej od osoby uprawnionej według księgi;
- dobra wiara nabywcy.

Jak wskazuje się w literaturze, rzeczywisty stan prawny nieruchomości to stan zgodny z prawem materialnym – stan „prawdziwy” (*vide* – Izabela Heropolitańska, Agnieszka Tułodziecka, Katarzyna Hryków-Mycka, Paweł Kuglarz, *Ustawa...*, teza 11 do art. 5, s. 13). Niezgodność między treścią księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym może zaś być spowodowana

wpisami nieodpowiadającymi rzeczywistemu stanowi prawnemu lub zmianami stanu prawnego nieruchomości, które nastąpiły poza księgą wieczystą i nie zostały w niej ujawnione. W sytuacji, gdy stan prawny nieruchomości ujawniony w księdze wieczystej jest niezgodny z rzeczywistym stanem prawnym, sposobem na usunięcie tej niezgodności jest wytoczenie powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. W wyniku zaś uwzględnienia żądania określonego w art. 10 ust. 1 u.k.w.h. nastąpi obalenie domniemania przewidzianego w art. 3 u.k.w.h. oraz ujawnienie w księdze wieczystej aktualnego stanu prawnego.

Wpis potrzebny do usunięcia niezgodności między treścią księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym może nastąpić, gdy niezgodność będzie wykazana orzeczeniem sądu lub innymi odpowiednimi dokumentami. Ciężar dowodu, że rzeczywisty stan prawny jest inny niż ujawniony w księdze wieczystej, spoczywa na powodzie.

Kwestie związane z charakterem prawnym instytucji ksiąg wieczystych, a także problem charakteru prawnego wpisu w księdze wieczystej, były przedmiotem obszernych rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 21 lipca 2004 r., w sprawie SK 57/03, w którym stwierdzono, że art. 3 u.k.w.h. (kreujący opisane wyżej domniemania) nie jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił w szczególności, iż prawo polskie nie przyjęło systemu, zgodnie z którym sam fakt dokonania wpisu powoduje wykreowanie prawa podmiotowego. Innymi słowy, wpis *per se* nie przesądza o rzeczywistym stanie prawnym, co w konsekwencji nie wyłącza możliwości istnienia niezgodności między rzeczywistym stanem prawnym a stanem prawnym według treści księgi wieczystej (*vide* – OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 69). Trybunał wskazał również, iż w polskim systemie prawnym odstąpiono od zasady

konstytutywnego charakteru wpisów i w przypadku większości praw rzeczowych przyjęto deklaratoryjny charakter wpisu do księgi wieczystej. Wpis konstytutywny ma charakter wyjątkowy, a w najszerszym zakresie dotyczy ograniczonych praw rzeczowych ujawnionych w księdze wieczystej. Takiego charakteru wpisu nie przyjęto natomiast w przypadku najpełniejszego spośród praw rzeczowych, jakim jest prawo własności. Odnosząc się do regulacji zawartej w art. 10 u.k.w.h., Trybunał Konstytucyjny podkreślił ważną rolę, jaką unormowanie to odgrywa – w świetle domniemań wynikających z art. 3 u.k.w.h. – w eliminowaniu zagrożeń dla bezpieczeństwa i stabilności obrotu prawnego, jako instrument uniemożliwiający powstawanie kolizji na wypadek rozbieżnych rozstrzygnięć sądów ustalających prawa na nieruchomości (*vide – ibidem*).

Z kolei w wyroku z dnia 3 lipca 2007 r., sygn. SK 1/06, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz. U. Nr 39, poz. 233 ze zm.) jest zgodny z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Kwestionowany w powołanej sprawie przepis – w swym pierwotnym brzmieniu – 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 z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. R. P. z 1945 r. Nr 3, poz. 13), jest zaświadczenie wojewódzkiego urzędu ziemskiego stwierdzające, iż nieruchomość ziemska jest przeznaczona na cele reformy rolnej według powołanych wyżej przepisów. Inicjator postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w powołanej sprawie twierdził, że przepis art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. pozbawia zainteresowanych prawa dochodzenia prawa własności w razie wydania zaświadczenia niezgodnego ze stanem rzeczywistym. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił tego poglądu, wskazując,

że niezależnie od wątpliwości co do tego, w czyjej kompetencji leży ocena zgodności z prawem decyzji administracyjnych, wydawanych na podstawie rozporządzenia (o podpadaniu nieruchomości pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 lit. e dekretu), zainteresowani mogą wystąpić o wydanie decyzji stwierdzających, że dana nieruchomość nie była objęta przepisem art. 2 ust. 1 lit. e (w świetle późniejszego postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 107/08 możliwość ta jest – jak należy sądzić – wyłączona) lub stwierdzenie nieważności wcześniejszej decyzji uznającej, że określona nieruchomość była objęta przepisem wymienionego dekretu (z tej możliwości Skarżący skorzystali). Na decyzje te przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a następnie skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego (*vide* – OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 73). Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „wymienione środki prawne zapewniają zainteresowanym ochronę na wypadek wydania zaświadczenia, o którym mowa w zaskarżonym przepisie (art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. – przyp. wł.), niezgodnego ze stanem rzeczywistym. Zaskarżony przepis nie ustanawia ograniczeń prawa własności ani nie narusza zasady równej ochrony własności. Nie ma zatem podstaw do stwierdzenia, że zaskarżony przepis jest niezgodny z przepisami konstytucyjnymi, wskazanymi przez skarżącego jako podstawa kontroli, tj. z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji” (*vide – ibidem*).

W świetle powyższych ustaleń należy przyjąć, że przepis art. 10 ust. 1 u.k.w.h., rozumiany w ten sposób, że w aktualnym stanie prawnym może on stanowić podstawę do sformułowania przez Skarb Państwa powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w zakresie ustalenia prawa własności wywodzonego z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, jest zgodny z art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Jednocześnie trzeba podkreślić, że wskazanego w *petitum* skarg konstytucyjnych rozumienia zaskarżonego art. 10 u.k.w.h., jako „mogącego

stanowić podstawę do orzeczenia prawa własności na rzecz Skarbu Państwa w miejsce prawa własności przysługującego jakiejkolwiek osobie niebędącej państwową osobą prawną wpisaną w księdze wieczystej”, nie można zdekodować z treści kwestionowanego przepisu. Jak bowiem wyjaśniono, zmiana właściciela nieruchomości jest przedmiotem wpisu o charakterze deklaracyjnym, a zatem ów wpis sam w sobie nie wywołuje zmiany w sferze materialnoprawnej. Wpis do księgi wieczystej, a także uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, nie kreuje prawa własności, nie może być więc mowy o „orzeczeniu prawa własności” jako skutku rozstrzygnięcia sądowego, zapadłego w trybie art. 10 ust. 1 u.k.w.h.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego