



Warszawa, dnia 27 września 2023 r.

1001-8.TK.66.2023

SK 38/23

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną I  
, wnoszącego o stwierdzenie, że 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.) w związku z § 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.) „utracił moc obowiązującą oraz nie obowiązuje w systemie prawnym i nie może stanowić podstawy prawnej do orzekania przez Sądy Powszechne, ze względu na naruszenie Konstytucji RP w zakresie prawa własności”, a w szczególności naruszenie art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– 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. z 2019 r., poz. 2393) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

**UZASADNIENIE**

I (dalej: Skarżący) wniósł o zbadanie zgodności art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.; dalej: dekret o reformie rolnej) w związku z § 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 z 1 marca 1945 r.) z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego.

Nieruchomość obejmująca dobra B – oznaczona

księgi tabularnej – przejęta została na własność Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej. Nieruchomość tę przekazano w zarząd Skarżącemu na podstawie zarządzenia nr wydanego przez Ministrów Handlu Wewnętrznego i Rolnictwa z lutego 1957 r.

Dwoma decyzjami z września 2011 r., znak i (pierwsza decyzja dotyczy parceli katastralnych oraz , a druga pozostałych działek wchodzących w skład zespołu w K – B Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

stwierdził, że nieruchomości te nie podpadały pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej. Dwie skargi Skarżącego od tych decyzji zostały oddalone wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w W z lutego 2012 r., sygn. i z kwietnia 2012 r., sygn.

Naczelnny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), wyrokami z września 2013 r., sygn. i , oddalił skargi kasacyjne Skarżącego od powyższych wyroków WSA w W . W uzasadnieniu wyroku o sygn. NSA stwierdził, że nie istniał związek funkcjonalny między zespołem dworsko – parkowym a pozostałą częścią nieruchomości ziemskiej i nie było podstaw do przejęcia własności tego zespołu na mocy art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej.

Wyrokiem z listopada 2013 r., sygn. , Sąd Apelacyjny w K uzgodnił treść księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości tworzących zespół w K – B i wpisał w dziale II jako właścicieli spadkobierców przedwojennych właścicieli tego zespołu oraz nakazał Skarbowi Państwa i Skarżącemu wydanie nieruchomości właścicielom.

Sąd Najwyższy, postanowieniem z czerwca 2014 r., sygn. odmówił przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej wniesionej przez Skarżącego od powyższego wyroku.

Aktualni właściciele nieruchomości pozwem z maja 2012 r., ostatecznie sprecyzowanym pismem z listopada 2017 r., skierowanym przeciwko Skarżącemu, wniesli o zasądzenie szczegółowo określonych kwot z tytułu bezumownego korzystania przez pozwanego z nieruchomości stanowiących zespół w K – B

Rozpoznający pozew Sąd Okręgowy w K uznał, że roszczenie powodów zasługiwało na uwzględnienie w znacznej części jako znajdujące podstawę prawną w przepisach art. 225 w związku z art. 224 § 2 ustawy z dnia 23

kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.; dalej: k.c.) i wyrokiem z stycznia 2018 r., sygn. , zasądził od strony pozwanej na rzecz powodów wyliczone wynagrodzenie z ustawowymi odsetkami za opóźnienie.

Pozwany zaskarżył powyższy wyrok, zarzucając naruszenie przepisów prawa procesowego, a także prawa materialnego w postaci art. 5, art. 224 § 2 i art. 225 k.c.

Sąd Apelacyjny w K nie podzielił zarzutów podnoszonych przez Skarżącego i wyrokiem z października 2019 r., sygn. , oddalił apelację.

W *petitum* skargi konstytucyjnej wniesiono o stwierdzenie, że art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej w związku z § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r. utracił moc obowiązującą oraz nie obowiązuje w systemie prawnym i nie może stanowić podstawy prawnej do orzekania przez sądy powszechne, ze względu na naruszenie Konstytucji w zakresie prawa własności. Jako wzorce kontroli wskazano art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej przedstawiono problematykę przejmowania na mocy kwestionowanego uregulowania nieruchomości ziemskich na własność Skarbu Państwa oraz rozbieżności w orzecznictwie NSA, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego dotyczące możliwości orzekania na podstawie § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r.

Skarżący stwierdza, że decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z września 2011 r., znak (uznająca, iż zespół w K – B nie podpada pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej), była bezpodstawna. Wydana została bowiem „z rażącym naruszeniem prawa, w szczególności poprzez dokonanie odwrócenia stanu rzeczywistego a także prawnego określonego kilkadziesiąt lat temu bez podstawy prawnej” (skarga konstytucyjna, s. 10, pisownia oryginalna).

Dla uzasadnienia takiego poglądu Skarżący wskazuje, że Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, orzekł, iż art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.; dalej: k.p.a.) w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

W dalszej części skargi konstytucyjnej (s. 10 – 27) Skarżący przekopiował prawie *in extenso* uzasadnienie tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego w części odnoszącej się do genezy obecnego modelu stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, określenia wyjątków od reguły trwałości decyzji, przesłanek stwierdzenia nieważności oraz relacji między zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji) a zasadą pewności prawa i zasadą zaufania (art. 2 Konstytucji), nie wskazując jednak, że są to fragmenty cytowane (por. cz. III, pkt 4 – 10.5 uzasadnienia wyroku o sygn. P 46/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62).

Po przytoczeniu znaczącej części uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego Skarżący powtarza tezę o wydaniu decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z września 2011 r. z rażącym naruszeniem prawa.

W ocenie Skarżącego, podstawą prawną wyroków Sądu Apelacyjnego w K o sygn. oraz Sądu Okręgowego w K o sygn. był wyrok WSA w W utrzymujący w mocy decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z września 2011 r., znak . Skoro jednak decyzja ta była sprzeczna z prawem, to wyrok WSA w W nie mógł stanowić podstawy dochodzenia roszczenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości.

Następnie Skarżący podnosi, że „[w]ielość wyroków Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, które nie są ze sobą spójne stwarza potrzebę ujednoczenia stanowiska opartego

na ponownym dokładnym przeanalizowaniu dekretu wraz z rozporządzeniem z 1945 r. ze zgodnością z Konstytucją RP, jak również odniesienie się do historycznego wątku sprawy oraz rozwiązań stosowanych w orzeczeniach podobnych spraw mające na celu zakończenie stosowania przez sądy powszechne przepisów nieobowiązujących w systemie prawa.

W związku z powyższym Skarżący wnosi o rozważenie uchylenia w sposób wyraźny art. 2 ust. 1 lit. e dekretu [o reformie rolnej – przypis własny] w związku z § 5 rozporządzenia z 1945 r., który narusza bezpośrednio art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 w zw. z art. 21 ust. 1 Konstytucji” (skarga konstytucyjna, s. 28, pisownia oryginalna).

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2020 r. wezwano Skarżącego do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez m.in. wyjaśnienie, które wolności lub prawa wynikające ze wskazanych w skardze wzorców kontroli oraz w jaki sposób zostały naruszone przez wydanie – na podstawie kwestionowanych przepisów – wyroku Sądu Apelacyjnego w K z października 2019 r., sygn. , a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z tymi wolnościami lub prawami, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie, pismem z grudnia 2020 r. (data wpływu grudnia 2020 r.), Skarżący powtórzył swoje twierdzenia o wydaniu wyroku Sądu Apelacyjnego w K o sygn. w oparciu o wyrok WSA w W utrzymujący w mocy decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z września 2011 r., znak , wydaną z rażącym naruszeniem prawa. Ponownie wskazał na brak spójności w orzecznictwie NSA, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego i wynikającą z tego „potrzebę ujednolicenia stanowiska opartego na ponownym dokładnym przeanalizowaniu dekretu wraz z rozporządzeniem z 1945 r. ze zgodnością z Konstytucją” (pismo z 15 grudnia 2020 r., s. 2) oraz szeroko przytoczył (bez wskazania faktu cytowania) wybrane fragmenty wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn.

P 46/13 (zob. – *ibidem*, s. 2 – 5; por. cz. III, pkt 5.1, 6.7, 7, 8.1, 8.3, 9.1, 10.3, 10.5 uzasadnienia wyroku o sygn. P 46/13).

W przedostatnim akapicie omawianego pisma (będącym jednocześnie pierwszym po zakończeniu ponownej prezentacji poglądów Trybunału Konstytucyjnego z wyroku o sygn. P 46/13) Skarżący dodatkowo „wskazuje, że naruszenie art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w niniejszym postępowaniu powoduje również następczo naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP odnoszącego się do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw. Naruszenie prawa własności, wykraczające poza jego istotę, pozostaje w sprzeczności z powołanym art. 31 ust. 3, a także z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności. Przepisy te i art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, zawierający nakaz dla organów władzy publicznej chronienia własności i prawa dziedziczenia, mają charakter wiążących norm prawnych i rangę podstawowych zasad ustroju, do których należy społeczna gospodarka rynkowa. Opiera się ona na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych” (*ibidem*, s. 5 – 6).

Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 5 kwietnia 2023 r., nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg, uznając za powołane w niej wzorce kontroli art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

- art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej:

„Na cele reformy rolnej przeznaczone będą nieruchomości ziemskie:

(...)

e) stanowiące własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekracza 100 ha powierzchni

ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni. O położeniu prawnym nieruchomości ziemskich, należących do kościoła katolickiego lub gmin wyznaniowych innych wyznań, orzeknie Sejm Ustawodawczy.”;

- § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r.:

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

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

Merytoryczna ocena podniesionego w skardze zarzutu uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do rozpoznania tej sprawy.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Wynik wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej nie przesądza bowiem definitywnie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania (zob. wyrok z 22 lipca 2021 r., sygn. SK 60/19, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 44 i powołane tam orzeczenia Trybunału).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania tego środka zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o TK, należą m.in.: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób, zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub



innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Obowiązek wypełnienia tych wymogów spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102).

Warto przy tym odnotować, że aktualna regulacja tej materii stanowi powtórzenie unormowań wcześniejszych oraz ich doprecyzowanie na podstawie dorobku orzecznictwa i doktryny (stąd aktualność – w tym zakresie – orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w poprzednio obowiązujących stanach prawnych).

Skarga konstytucyjna ma charakter środka ochrony wolności i praw podmiotowych. Owa zasadnicza funkcja określa sposób ukształtowania konstytucyjnych przesłanek, warunkujących dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi. W szczególności, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Przesądza to o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu (zob.

postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 i przywołane tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że „[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany (...) do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację” (postanowienie z 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).

Zarzut niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia, bezwzględnie musi dotyczyć tych przepisów, które ukształtowały sytuację prawną skarżącego, powodując naruszenie jego konstytucyjnych wolności i praw.

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonywające argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz.

17 oraz postanowienie z 15 grudnia 2021 r., sygn. SK 13/17, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 15).

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo przywołanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów) bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych (zob. postanowienie z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66). Co więcej, nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102).

Odnotować także należy, że ustrojodawca przewidział ograniczenia wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji w zakresie wskazywania w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli kwestionowanego uregulowania. Mianowicie, skarga konstytucyjna służy tylko w przypadku, gdy naruszone zostały wolności lub prawa konstytucyjne. Innymi słowy, samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej mogą stanowić jedynie takie przepisy konstytucyjne, z których treści można wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe. Nie można tym samym skargi oprzeć wyłącznie na naruszeniu zasad polityki państwa, jak również na naruszeniu takich przepisów Konstytucji, które dotyczą zasad ustroju państwa czy kierunków działania organów władzy publicznej. Jeżeli skarga jest oparta na tego rodzaju wzorcach konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej lub umarza postępowanie (zob. L. Bosek,

M. Wild, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja RP, Komentarz, art. 1-86*, tom I, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1845).

Z postanowień rozdziału I Konstytucji można odczytać podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej, m.in. zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2) oraz zasadę praworządności zwaną też zasadą legalizmu (art. 7).

Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pogląd, że zasady konstytucyjne nie mogą być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej. Opiera się on na założeniu, że z zasad tych nie wynikają w sposób bezpośredni wolności i prawa. W ocenie przedstawicieli doktryny, „[p]owyższe stanowisko należy zaakceptować z tym zastrzeżeniem, że zasada konstytucyjna może być przywołana w skardze jako jeden z elementów wzorca kontroli. Na przykład, pogwałcenie przez ustawodawcę jednej z zasad szczegółowych, wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (...), może w efekcie doprowadzić do niedopuszczalnego naruszenia wolności lub prawa konstytucyjnego. W takim przypadku obowiązkiem skarżącego jest jednak przytoczenie wzorca kontroli wywodzonego nie tylko z art. 2 [K]onstytucji, lecz również z przepisu szczegółowego [K]onstytucji, wyrażającego naruszoną wolność lub prawo” (J. Trzcíński, M. Wiącek, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 900 – 901; *vide* też – powołane tam orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego).

Należy także pamiętać, że do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się: a) osobisty interes prawny, a nie obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny (zob. *ibidem*, s. 893).

Zgodnie z ugruntowaną w praktyce orzecniczej Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie dla wyznaczenia ram postępowania ma istota sprawy, ustalana na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez wnoszącego o zbadanie kwestionowanego

uregulowania. Nie rozstrzyga zatem sam sposób formalnego oznaczenia w *petitum* pytania prawnego (skargi, wniosku) przepisów, które są kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których sąd pytający (skarżący, wnioskodawca) wywodzi wzorce kontroli.

Zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może jednak służyć sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie. Trybunał nie jest bowiem w stanie uzupełnić pytania prawnego (skargi konstytucyjnej, wniosku) o wzorce kontroli niewskazane przez podmiot inicjujący postępowanie ani zdjąć z tego podmiotu ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności (zob. postanowienie z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Przytoczone poglądy Trybunału Konstytucyjnego i doktryny stanowią podstawę oceny o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania analizowanej skargi konstytucyjnej. Ocena ta znajduje uzasadnienie na kilku płaszczyznach i wynika z następujących faktów.

Przede wszystkim kwestionowana regulacja nie była podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie Skarżącego przez sąd.

Postępowanie zainicjowane pozwem skierowanym do Sądu Okręgowego w K i zakończone w drugiej instancji wyrokiem Sądu Apelacyjnego w K o sygn. I dotyczyło zasądzenia wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania przez Skarżącego z nieruchomości stanowiącej zespół w K – B Sąd Okręgowy w K w uzasadnieniu wyroku o sygn. jednoznacznie wskazał, że podstawą prawną roszczenia powodów jest art. 225 w związku z art. 224 § 2 k.c. Prezentując motywy swojego rozstrzygnięcia, sąd pierwszej instancji odwołał się dodatkowo do unormowań z art. 230 w związku z art. 336 i art. 337 k.c. W apelacji od tego wyroku Skarżący zarzucił m.in. naruszenie art. 224 § 2 i art. 225 k.c. poprzez ich błędną wykładnię. Sąd Apelacyjny w K w wyroku o sygn.

nie podzielił zarzutów sformułowanych przez Skarżącego i uznał za prawidłowe rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji, które zostało oparte na art. 225 w związku z art. 224 § 2 k.c. Sąd Apelacyjny w K w wyroku, którym ostatecznie ukształtowano sytuację prawną Skarżącego, w ogóle nie odnosił się do regulacji z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej w związku z § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r. i nie brał jej pod uwagę przy podejmowaniu rozstrzygnięcia.

Tym samym brak jest przesłanek do przyjęcia, że zakwestionowane w skardze konstytucyjnej uregulowanie stanowiło podstawę wydania przez Sąd Apelacyjny w K wyroku o sygn. , mocą którego miano naruszyć prawa konstytucyjne Skarżącego. Nie można wykazać merytorycznego związku między treścią zakwestionowanej w skardze konstytucyjnej normy a tym wyrokiem. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej nie determinowała, w sensie normatywnym, treści wydanego przez Sąd Apelacyjny w K orzeczenia.

Na marginesie w tym miejscu należy wskazać, że art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej w związku z § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r. stanowił podstawę rozstrzygnięć w postępowaniach administracyjnych, w których Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał opisane na wstępie decyzje z września 2011 r., a które – na etapie sądownoadministracyjnym – zakończyły się wyrokami NSA z września 2013 r. o sygn. i . Skarżący był stroną tych postępowań i wniósł m.in. skargi kasacyjne. Po ich oddaleniu przez NSA mógł – w terminie wskazanym w art. 77 ust. 1 ustawy o TK – wnieść skargi konstytucyjne, których przedmiotem byłyby przepisy dekretu o reformie rolnej i rozporządzenia z 1 marca 1945 r. będące podstawą prawną ostatecznych orzeczeń NSA.

Drugą przesłanką sprzeciwiającą się merytorycznemu rozpoznaniu omawianej skargi jest nieadekwatność powołanych wzorców kontroli.

Skarżący uczynił art. 2, art. 7 i art. 31 ust. 3 Konstytucji samodzielnymi wzorcami kontroli. Ewentualnego naruszenia tych przepisów nie powiązano z naruszeniem żadnych praw lub wolności konstytucyjnych. W związku z tym nie mogą one być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej.

Przy wykorzystaniu zasady *falsa demonstratio non nocet* można jednak przyjąć, że intencją Skarżącego było uczynienie art. 31 ust. 3 Konstytucji wzorcem związkowym rekonstruowanym łącznie z art. 64 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji (zob. pismo z 15 grudnia 2020 r., s. 5).

Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę publicznego prawa podmiotowego, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. Podstawową treścią art. 64 ust. 1 jest wyrażenie prawa „każdego” do własności; innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. W tym zakresie przepis ten stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności, wyrażonej w art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji określa przesłanki i granice dopuszczalnego ograniczania prawa własności. Wskazany przepis pełni, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podwójną rolę. Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią formalne i materialne kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2015 r., sygn. SK 9/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 153 i powołane tam inne wyroki oraz poglądy doktryny).

Wymienione w art. 64 ust. 3 Konstytucji kryteria limitowania własności nie są jednak kompletne – ograniczają się wyłącznie do wskazania wymaganej formy regulacji oraz zakreslenia maksymalnej granicy ingerencji, a nie formułują np. katalogu wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Wobec tego należy je odczytywać łącznie

z przesłankami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97).

Ochrona własności przewidziana w art. 21 ust. 1 Konstytucji i zakres dopuszczalnych ograniczeń wskazany w art. 64 ust. 3 Konstytucji nie dotyczy innych praw majątkowych, a ogranicza się do własności.

Postępowanie zakończone wyrokiem Sądu Apelacyjnego w K o sygn. nie było związane z ochroną własności, jego przedmiotem były bowiem roszczenia wynikające z bezumownego korzystania z nieruchomości. Wzorzec kontroli rekonstruowany z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji jest zatem nieadekwatny w rozpatrywanym przypadku.

Oceny taka byłaby aktualna również w przypadku badania przez Sąd Apelacyjny w K kwestii zasadności uznania w toku postępowania administracyjnego, że nieruchomość obejmująca dobra zespołu w K – B nie podpadała pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej. Rozstrzygnięcia organów administracji i sądów administracyjnych oparte na tym przepisie nie stanowiły bowiem ingerencji w prawo własności Skarżącego, będącego jedynie użytkownikiem wieczystym. Właścicielem nieruchomości był natomiast Skarb Państwa. Prawo użytkowania wieczystego nie jest objęte ochroną z art. 21 ust. 1 Konstytucji i nie odnoszą się do niego kryteria dopuszczalnych ograniczeń wskazane w art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Powyższe okoliczności jednoznacznie wskazują, że brak jest podstaw do badania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności zakwestionowanego uregulowania ze wskazanymi przez Skarżącego wzorcami kontroli.

Analizowana skarga nie spełnia również wymagań formalnych przewidzianych w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Skarżący w przeważającej części skargi, jak i pisma z 15 grudnia 2020 r. stanowiącego odpowiedź na



wezwanie do usunięcia braków formalnych skargi, ograniczył się do przekopiowania obszernych fragmentów uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 46/13 dotyczących przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Brak jest natomiast adekwatnych argumentów odnoszących się do oceny zgodności kwestionowanego w skardze uregulowania z powołanymi wzorcami kontroli.

Na zakończenie należy zauważyć, że Skarżący w *petitum* skargi wniósł o stwierdzenie, iż kwestionowany przepis „utracił moc obowiązującą oraz nie obowiązuje w systemie prawnym i nie może stanowić podstawy prawnej do orzekania przez Sądy Powszechne”. Konieczność wydania takiego rozstrzygnięcia ma wynikać z braku spójności w orzecznictwie NSA, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego oraz potrzeby ujednolicenia stanowiska w przedmiocie stosowania przepisów dekretu o reformie rolnej i aktów wykonawczych, a także zakończenia stosowania przez sądy powszechne przepisów nieobowiązujących w systemie prawa.

Do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego należy m.in. badanie zgodności ustaw i przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją. W jego kognicji nie mieści się natomiast ustalanie obowiązującej wykładni przepisów, dbanie o jednolitość linii orzeczniczej sądów powszechnych i administracyjnych oraz zapobieganie stosowania przez sądy przepisów nieobowiązujących. Stosowanie prawa nieobowiązującego nie jest kwestią zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, lecz materią z zakresu stosowania prawa przez sądy i inne organy władzy publicznej (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 2010 r., sygn. P 107/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 27).

Dlatego brak jest uzasadnienia dla merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny omawianej skargi konstytucyjnej.

Z powyższych względów postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Heynd*  
Zastępca Prokuratora Generalnego