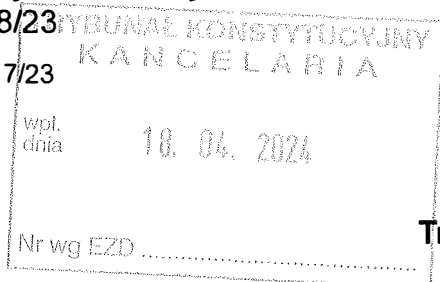




SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt SK 38/23  
BEOS-WPTK-1017/23



Warszawa, 18 kwietnia 2024 r.

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej I

Państwowego Instytutu Badawczego w R z 12 marca 2020 r. (sygn. akt SK 38/23), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2, pkt 3 i pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, zbędność wydania wyroku i utratę przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie mocy obowiązującej przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Równocześnie wskazuję, że w zakresie dotyczącym oceny przepisów rozporządzenia objętego skargą wnioskiem I – Państwowego Instytutu Badawczego w R Sejm nie ma legitymacji do przedstawienia stanowiska.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. Przedmiotem postępowania jest badanie 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, Dekret) 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 art. 64 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

2. Artykuł 2 Dekretu, łącznie z jednostkami redakcyjnymi (przepisami) nieobjętymi zakresem zaskarżenia, miał w pierwotnej wersji brzmienie następujące:

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

- a) stanowiące własność Skarbu Państwa z jakiegokolwiek tytułu;
- b) będące własnością obywateli Rzeszy Niemieckiej i obywateli polskich narodowości niemieckiej;
- c) będące własnością osób skazanych prawomocnie za zdradę stanu, za pomoc udzieloną okupantom ze szkodą dla Państwa lub miejscowej ludności, względnie za inne przestępstwa przewidziane w dekrecie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 września 1944 r. (Dz. U. R. P. Nr 4, poz. 16);
- d) skonfiskowane z jakichkolwiek innych prawnych przyczyn;
- e) stanowiące własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekracza 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni.

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

Wszystkie nieruchomości ziemskie wymienione w punktach b, c, d i e części pierwszej niniejszego artykułu przechodzą bezzwłocznie bez żadnego wynagrodzenia w całości na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele wskazane w art. 1-ym część druga.”

Artykuł 1 ust. 5 dekretu z dnia 17 stycznia 1945 r. w sprawie zmiany dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 9, dalej: dekret zmieniający) wprowadzał zmianę polegającą na skreśleniu w art. 2 ust. 1, zdanie 1 Dekretu wyrazów „o charakterze rolniczym”.

W dniu 18 stycznia 1945 r. (Dz.U. Nr 3, poz. 13) opublikowany został tekst jednolity Dekretu z uwzględnieniem zmian wprowadzonych przez dekret zmieniający, w którym zaskarżony przepis uzyskał następujące brzmienie:

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

- a) stanowiące własność Skarbu Państwa z jakiegokolwiek tytułu,
- b) będące własnością obywateli Rzeszy Niemieckiej, nie-Polaków i obywateli polskich narodowości niemieckiej,
- c) będące własnością osób skazanych prawomocnie za zdradę stanu, za dezercję lub uchylanie się od służby wojskowej, za pomoc udzieloną okupantom ze szkodą dla Państwa lub miejscowej ludności, względnie za inne przestępstwa, przewidziane w dekrecie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 31 sierpnia 1944 r. (Dz.U. R. P. Nr 4, poz. 16) oraz w dekrecie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 30 października 1944 r. o ochronie Państwa (Dz.U. R. P. Nr 10, poz. 50),
- d) skonfiskowane z jakichkolwiek innych prawnych przyczyn,
- e) stanowiące własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekracza 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni.

O położeniu prawnym nieruchomości ziemskich, należących do kościoła katolickiego lub gmin wyznaniowych innych wyznań, orzeknie Sejm Ustawodawczy. Wszystkie nieruchomości ziemskie, wymienione w punktach b, c, d i e, części pierwszej niniejszego artykułu przechodzą bezzwłocznie, bez żadnego wynagrodzenia

w całości, na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele, wskazane w art. 1, część druga.”.

3. Paragraf 5 Rozporządzenia z 1 marca 1945 r. ma następujące brzmienie.

„§ 5. 1. Orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomości podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. (1) pkt e) 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.”

Należy podkreślić, że w sprawach dotyczących kontroli hierarchicznej zgodności norm Sejm występuje przed Trybunałem najczęściej w roli organu, który wydał akt normatywny objęty wnioskiem (zob. art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK). W związku z zainicjowaniem przez skarżącego kontroli obejmującej zarówno przepis dekretu, jak też wydanego na podstawie tego dekretu rozporządzenia należy poczynić zastrzeżenie, że Sejm, jako organ władzy ustawodawczej (art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji) – działając w roli ustawodawcy – uchwała ustawy (art. 120 Konstytucji) i nie należy do kręgu podmiotów mogących wydawać rozporządzenia (art. 142 ust. 1, art. 146 ust. 4 pkt 2, art. 148 pkt 3, art. 149 ust. 2 i ust. 3, art. 213 ust. 2 Konstytucji). Sejm nie jest zatem legitymowany do przedstawienia stanowiska w kwestii oceny konstytucyjności rozporządzenia lub poszczególnych jego przepisów. Odrębna analiza kwestii dotyczących bezpośrednio rozporządzenia wykraczałaby poza rolę Sejmu, jako uczestnika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Stanowisko Sejmu w niniejszej sprawie formalnie odnosi się zatem wyłącznie do wskazanego przepisu dekretu o reformie rolnej.

## **II. Stan faktyczny i prawny**

Skarżący (I – Państwowy Instytut  
Badawczy w R dalej także: Instytut) wiąże naruszenie przysługujących mu  
wolności i praw konstytucyjnych z wydaniem wyroku Sądu Apelacyjnego w K  
z października 2019 r. (sygn. akt ) w przedmiocie  
zobowiązania skarżącego do zapłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości

Na terenie nieruchomości  
znajdowały się zabudowania dworskie budynek  
biurowo-magazynowy i spichlerz. W dniu czerwca 1983 r. została wpisana do  
rejestrów zabytków jako zespół dworski obejmujący dwór i park.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem  
faktycznym.

Nieruchomość wchodziła w skład majątku ziemskiego  
i wraz z tym majątkiem została przejęta na  
własność Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust 1 lit. e Dekretu. Skarb Państwa jako  
nowy właściciel został, na tej podstawie prawnej, ujawniony w księdze wieczystej,  
a dotychczasowi właściciele zostali z niej wykreśleni (dalej: byli właściciele  
nieruchomości). Przedmiotowa nieruchomość została przekazana w zarząd  
I – Państwowemu Instytutowi Badawczemu  
w R (dalej: skarżący). Skarżący stał się jej użytkownikiem wieczystym.

Spadkobierca byłych właścicieli nieruchomości wystąpił 27 sierpnia 2001 r. do  
Wojewody z wnioskiem o wydanie decyzji stwierdzającej, że nie  
podpada ona pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu. Wskazał, że nieruchomość  
stanowi zespół dworsko-parkowy, który służył właścicielom do celów mieszkalnych  
i reprezentacyjno-rozrywkowych, a więc nie spełniała przesłanki rolniczego  
charakteru, przez co nie podlegała działaniu dekretu o reformie rolnej.

Wojewoda decyzją z sierpnia 2002 r. stwierdził, że nieruchomość podlega  
działaniu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej, a Minister Rolnictwa i Rozwoju  
Wsi decyzją z 28 października 2002 r. decyzję wojewody utrzymał w mocy. Po  
wniesieniu skargi na to rozstrzygnięcie przez spadkobiercę, wyrokiem z listopada  
2003 r. (sygn. akt ) Naczelny Sąd Administracyjny w W uchylił  
zaskarżoną decyzję Ministra. W wyniku ponownego rozpoznania sprawy Minister  
Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z stycznia 2005 r. ponownie utrzymał w mocy  
zaskarżoną decyzję Wojewody z sierpnia 2002 r. W wyniku  
rozpatrzenia kolejnej skargi spadkobiercy byłego właściciela nieruchomości  
Wojewódzki Sąd Administracyjny w W wyrokiem z czerwca 2005 r.  
(sygn. akt ) uchylił zaskarżoną decyzję z stycznia 2005 r.  
Decyzjami z września 2011 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi uchylił zaskarżone  
decyzje Wojewody z sierpnia 2002 r. i listopada 2007 r.,

stwierdzając, że nieruchomości nie podpadała pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej. Skarżący wniósł skargi na te decyzje do Ministra do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W                      który wyrokami z                      lutego 2012 r., sygn. akt                      oraz z                      kwietnia 2012 r., sygn. akt                      skargi oddalił.

Na powyższe orzeczenia skarżący wniósł skargi kasacyjne. Wyrokiem z                      września 2013 r., sygn. akt                      Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę od wyroku WSA w W                      z                      lutego 2012 r. (sygn. akt                      ). Kolejnym wyrokiem z tej samej daty (sygn. akt                      ) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił drugą skargę kasacyjną od wyroku WSA w W                      z                      kwietnia 2012 r. (sygn. akt                      ).

Od                      listopada 2000 r. przed Sądem Okręgowym w K                      toczyło się postępowanie z powództwa byłych właścicieli nieruchomości przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi Miasta                      oraz skarżącemu o: ustalenie nieistnienia przejścia z mocy prawa nieruchomości na podstawie dekretu o reformie rolnej na rzecz Skarbu Państwa, uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym poprzez wpisanie w dziale II księgi wieczystej powodów w miejsce Skarbu Państwa jako właściciela, a także o nakazanie skarżącemu, aby opróżnił z rzeczy i wydał powodom nieruchomości. Wyrokiem z                      marca 2006 r. (sygn. akt                      ) Sąd Okręgowy w K                      oddalił w całości żądania powodów. Od powyższego orzeczenia apelacje wnieśli spadkobiercy byłego właściciela nieruchomości. Wyrokiem z                      listopada 2013 r. (sygn. akt                      ) Sąd Apelacyjny w K                      zmienił wyrok Sądu Okręgowego w K                      w ten sposób, że uzgodnił treść księgi wieczystej prowadzonej przez Sąd Rejonowy                      w K                      . Ujawnił on w dziale I nowe działki odpowiadające granicom nieruchomości, wpisał jako właścicieli spadkobierców byłego właściciela, nakazał pozwanym Skarbowi Państwa – Prezydentowi Miasta                      i I                      – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w R                      by opróżnili nieruchomości z osób i rzeczy i wydali ją powodom. Sąd Najwyższy postanowieniem z                      czerwca 2014 r. (sygn. akt                      ) odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej wniesionej przez skarżącego do rozpoznania.

Spadkobiercy byłego właściciela nieruchomości wnieśli                      maja 2012 r. pozew, doprecyzowany pismem z                      listopada 2017 r., z żądaniem od skarżącego zapłaty wskazanych kwot pieniężnych tytułem wynagrodzenia za bezumowne korzystanie

z nieruchomości. W pozwie skarżącemu postawiony został zarzut bycia posiadaczem nieruchomości w złej wierze od co najmniej 2000 r. Wskazano, iż wiedział on o toczącym się postępowaniu o wydanie rzeczy, co stanowiło wystarczającą przesłankę z art. 224 § 2 k.c. Wydane w sprawie wyroki i decyzje administracyjne były – w ocenie powodów – prejudykatami dla sądu orzekającego w sprawie.

Wyrokiem z stycznia 2018 r. Sąd Okręgowy w K (sygn. akt ) zasądził od skarżącego na rzecz powodów, spadkobierców byłego właściciela, kwoty pieniężne z ustawowymi odsetkami za opóźnienie. W ocenie sądu, oddalenie przez WSA w W wyrokami z lutego 2012 r. (sygn. akt ) oraz z 12 kwietnia 2012 r. (sygn. akt ) skarg na decyzje Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z września 2011 r. wyznacza moment, od którego skarżącego traktować należy jako posiadacza nieruchomości w złej wierze. Sąd uznał, że: „Zła wiara wiąże się z powzięciem przez posiadacza informacji, które – racjonalnie ocenione – powinny skłonić go do refleksji, że jego posiadanie nie jest zgodne ze stanem prawnym. Okoliczności, które uzasadniałyby takie przypuszczenie podlegają indywidualnej ocenie, uzależnionej od ogólnego stanu wiedzy i doświadczenia posiadacza.” (uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w K z stycznia 2018 r., sygn. akt ). Mając to na uwadze sąd przyznał powodom od skarżącego wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości od czerwca 2002 r. do lipca 2015 r., korzyści pobrane przez skarżącego z tytułu najmu tablic reklamowych posadowionych na nieruchomości w okresie od grudnia 2003 r. do lutego 2012 r. (w okresie pozostawania przez skarżącego w dobrej wierze) oraz korzyści możliwe do pobrania w przypadku kontynuowania najmu tablic reklamowych posadowionych na w/w nieruchomości w okresie od dnia lutego 2012 r. do dnia lipca 2015 r. (w okresie pozostawania przez skarżącego w złej wierze, aż do daty zwrotu nieruchomości powodom). Sąd wypowiedział się co do legitymacji biegłej skarżącego w procesie, potwierdzając ją z uwagi na fakt, iż „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem to na faktycznym posiadaczu nieruchomości spoczywa obowiązek wywiązania się z roszczeń wynikających z art. 224 i art. 225 k.c. Prawidłowo więc powodowie wytoczyli powództwo przeciwko I PIB w R nie zaś jak chciał skarżący, przeciwko Skarbowi Państwa.” (*ibidem*).

Wyrokiem Sądu Apelacyjnego w K z października 2019 r. apelacja skarżącego od wyroku Sądu Okręgowego

w K z stycznia 2018 r. została oddalona. Ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Okręgowy w K które legły u podstaw wydania zaskarżonego wyroku, Sąd Apelacyjny w K przyjął za własne. Nie uznał za trafne zarzutów naruszenia prawa procesowego, przywołanych przez skarżącego. Ponadto wskazał, iż zarzut naruszenia prawa materialnego nie może być skutecznie uzasadniany próbą zwalczania ustaleń faktycznych. Konkludując sąd uznał, że argumentacja zaprezentowana w złożonej przez pozwanego apelacji jest nieprzekonująca i nie może stanowić skutecznej podstawy do ingerencji w treść orzeczenia sądu I instancji.

Sąd Najwyższy, postanowieniem z listopada 2020 r. odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej skarżącego do rozpoznania.

Skarżący wniósł skargę konstytucyjną (pismo datowane na 12 marca 2020 r., dalej: skarga). Postanowieniem z 5 kwietnia 2023 r., sygn. akt Ts 56/20 Trybunał Konstytucyjny, po uzupełnieniu braków formalnych skargi pismem skarżącego z 15 grudnia 2020 r., po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi postanowił nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

### **III. Zarzuty skarżącego**

1. Skarżący łączy z wydaniem wyroku Sądu Apelacyjnego w K z października 2019 r. (sygn. akt ) naruszenie następujących praw i zasad konstytucyjnych: zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasady praworządności (art. 7 Konstytucji), zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), prawa do ustawowej formy ograniczania własności i nienaruszalności jej istoty (art. 64 ust. 3 Konstytucji), prawa ochrony własności i prawa dziedziczenia (art. 21 ust. 1 Konstytucji).

2. Skarżący podnosi, że „podstawą prawną wyroku Sądu Apelacyjnego w K oraz wyroku Sądu Okręgowego w K były wyroki Sądów Administracyjnych utrzymujące w mocy decyzję administracyjną sprzeczną z Konstytucją”, które „nie mogą stanowić podstawy dochodzenia roszczenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości” (uzasadnienie skargi, s. 2). W związku z tym, Instytut wskazuje, iż „całe toczące się postępowanie stanowiące podstawę wnioskowanego roszczenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości obarczone jest rażącym naruszeniem przepisów prawa oraz postępowania administracyjnego,



sądowo administracyjnego oraz sądowo – cywilnego” (*ibidem*, s. 2). Skarżący podnosi, iż „zakwestionowany przepis, mimo to że nie obowiązuje w systemie prawnym jest aktualnie masowo stosowany przez organy administracji oraz sądy.” (*ibidem*, s. 10). Skarżący wskazuje również, iż uchylene przez organ administracyjny decyzją z września 2011 r. decyzji z sierpnia 2002 r. i przesądzenie, iż zespół dworsko-parkowy nie podpada pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit e Dekretu było działaniem bezpodstawnym. W jego ocenie ma to związek z wydaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13 orzekającego, że art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, 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 Rzeczypospolitej Polskiej. (*ibidem*, s. 10). Skarżący wskazuje, że „przedmiotowa decyzja z dnia września 2011 r. znak: Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi została wydana z rażącym naruszeniem prawa, w szczególności poprzez dokonanie odwrócenia stanu rzeczywistego a także prawnego określonego kilkadziesiąt lat temu bez podstawy prawnej uprawniającej jej przeprowadzenie” (uzasadnienie s.10).

W uzasadnieniu skargi znalazło się następujące stwierdzenie. „Skoro zatem podstawą prawną wyroku Sądu Apelacyjnego w K oraz Sądu Okręgowego w K były wyroki Sądów Administracyjnych utrzymujące w mocy decyzję administracyjną sprzeczną z Konstytucją [...] - nie może on stanowić podstawy dochodzenia roszczenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Wielość 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” (*ibidem*, s. 28). Mając powyższe na względzie skarżący wniósł o „rozważenie uchylenia w sposób wyraźny 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 z późn. zm.)

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” (ibidem ).

3. Poza sformułowaniem powyższych tez, skarżący obszernie analizuje w uzasadnieniu skargi kwestie takie jak: jednokrotny lub rozłożony w czasie skutek wydania dekretu o reformie rolnej, praktyka stosowanie § 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. z 1945r., Nr 10, poz. 51), historia polskich regulacji w zakresie eliminacji wadliwej decyzji administracyjnej z obrotu z powodu rażącego naruszenia prawa, a także relacja między przewidzianą w art. 7 Konstytucji zasadą praworządności (legalizmu), a zasadą pewności prawa i zasadą zaufania obywatela do państwa (lojalności państwa), wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji.

#### **IV. Analiza formalnoprawna**

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone, może wnieść skargę konstytucyjną 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. Skarga konstytucyjna może zostać złożona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 ustawy o TK).

Akcentowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji zależność między przedmiotem skargi konstytucyjnej a jednostkowym orzeczeniem wydanym wobec skarżącego przesądza o jego legitymacji do wystąpienia z tym środkiem ochrony praw i wolności, a jednocześnie nadaje skardze konstytucyjnej niezbędny – w świetle założeń wyrażonych przywołanym przepisem – charakter środka inicjowania tzw. konkretnej kontroli prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę na to, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili

wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02). Ponadto, przepisy wskazane przez inicjatora postępowania, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny jednocześnie stanowić bezpośrednio źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10).

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że pozytywnie zakończone wstępne badanie skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od badania – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania.

Mając powyższe na uwadze, w pierwszej kolejności Sejm odniesie się do formalnoprawnych przesłanek warunkujących merytoryczne rozpoznanie skargi.

3. Wątpliwości Sejmu budzi poprawność wskazania przez skarżącego przepisu stanowiącego podstawę ostatecznego orzeczenia sądu i będącego zarazem bezpośrednim źródłem naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczącym jego osobiście). Naruszenie to powinno mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego.

Skarżący wskazuje w takim charakterze przepis art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej, które mają brzmienie: „1. Na cele reformy rolnej przeznaczone będą nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym: [...] 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.” Tymczasem podstawą wyroku Sądu Apelacyjnego w K  
z października 2019 r. był przepis art. 225 k.c. w zw. z art. 224  
§ 2 k.c., który określa obowiązki samoistnego posiadacza nieruchomości w złej wierze.  
Brak jest zatem wymaganego związku między ostatecznym orzeczeniem sądu,  
a przepisem wskazanym przez skarżącego jako przedmiot kontroli konstytucyjności.

4. Ponadto, Sejm podnosi, iż rozważenia wymaga kwestia dopuszczalności kontroli art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu w perspektywie jego mocy obowiązującej. Stanowi to jedno z podstawowych zagadnień wpływających na możliwość merytorycznej kontroli skargi konstytucyjnej. Kontrola konstytucyjności prawa jest procesem o celach i skutkach przede wszystkim prospektywnych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznaje się, że warunkiem kontroli konstytucyjności przepisów przedkonstytucyjnych jest to, by obowiązywanie przepisu przynajmniej częściowo nakładało się na czas, w którym zaczęła obowiązywać Konstytucja. Poza kognicją Trybunału pozostaje orzekanie w sprawie konstytucyjności takich przepisów, które wywołując skutek niejako jednorazowy, skonsumowały się przed dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. (zob. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01; 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03; 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03; 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05; postanowienie TK z 26 maja 2015 r. sygn. akt SK 19/13).

Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, z zastrzeżeniem zawartym w ust. 3, że postępowania nie umarza się, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że formalne uchylene bądź też zmiana przepisu nie mogą być automatycznie utożsamiane z pozbawieniem go mocy obowiązującej. Moc obowiązująca aktu normatywnego w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK utrzymuje się w czasie, w jakim na jego podstawie mogą być wydawane indywidualne akty stosowania prawa przez umocowane organy, gdy może być on stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. w szczególności wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05 oraz postanowienie TK z 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 5/01). Równocześnie jednak w orzecznictwie

Trybunału wskazano, że „ustalenie w określonym postępowaniu skutków wcześniejszych zdarzeń prawnych i odwołanie się w tym kontekście do przepisów regulujących daną problematykę w przeszłości (w okresie nastąpienia owych zdarzeń) nie oznacza, że przepisy te stanowią w momencie orzekania część obowiązującego porządku prawnego” (zob. postanowienie TK z: 6 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 8/04 i powołane tam orzeczenia). To, że skutki wywołane w następstwie wejścia w życie aktu normatywnego trwają nadal, nie jest (nie musi być) równoważne temu, że zachowuje on moc obowiązującą w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Trybunał Konstytucyjny stwierdza bowiem w swoim orzecznictwie, że przepis nie obowiązuje w wypadku, gdy jego skutki w całości nastąpiły w przeszłości wraz z wystąpieniem określonego zdarzenia o charakterze jednorazowym, co stanowi przyczynę umorzenia postępowania.

W postanowieniu z 6 listopada 2008 r. (sygn. akt P 5/07) Trybunał wskazał, iż: „Norma prawna obowiązuje (w wąskim znaczeniu tego słowa) w danym momencie, jeżeli w tym momencie stanowi wiążący wzorzec zachowań dla jej adresatów. Uchylenie normy prawnej oznacza, że wzorzec postępowania zawarty w dyspozycji normy przestaje wiązać adresatów normy. Jednocześnie każda norma prawna wywołuje skutki prawne lub faktyczne, które trwają po jej uchyleniu, przy czym skutki te mogą trwać bezterminowo. Przedział czasowy, w którym norma prawna wyznacza określone powinne zachowania jej adresatów, nie pokrywa się z przedziałem czasowym, w którym organy stosujące prawo dokonują oceny określonych zachowań z punktu widzenia tej normy. Należy w związku z tym zwrócić uwagę, że obecne sytuacje prawne podmiotów prawa stanowią następstwo sytuacji i zdarzeń prawnych z przeszłości. Ocena sytuacji prawnych w danym momencie zakłada zawsze domniemane odniesienie do sytuacji i zdarzeń prawnych wcześniejszych, nawet jeżeli odniesienie to nie jest uświadamiane przez podmioty stosujące prawo. Z tego względu normy prawne obowiązujące w przeszłości warunkują w różny sposób ocenę późniejszych sytuacji prawnych”.

5. Problemem mocy obowiązującej art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej Trybunał Konstytucyjny zajmował się już – w pełnym składzie – w sprawie o sygn. akt SK 5/01. Postanowieniem z 28 listopada 2001 r. Trybunał umorzył postępowanie w sprawie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643, ze zm.), wobec utraty

mocy obowiązującej tego przepisu. W uzasadnieniu postanowienia wskazano m.in.: „Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko wyrażone w licznych wcześniejszych orzeczeniach, zgodnie z którym przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU Nr 1/2000, s. 57). Przedmiotem kontroli mogą stać się bowiem wszystkie normy prawa obowiązującego. [...] Dekret z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej nie został formalnie derogowany, jednakże stwierdzenie o jednorazowym działaniu art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu prowadzi do wniosku, że przepis ten nie może znaleźć już zastosowania, to znaczy, że na jego podstawie nie może dojść już do przejęcia gruntów na Skarb Państwa. Dlatego też «wykładnia zwrotu akt normatywny utracił moc obowiązującą powinna zmierzać do oceny, czy zaskarżona norma prawna została usunięta z porządku prawnego nie tylko w sensie formalnoprawnym, lecz także w tym zakresie, czy uchylony przepis nadal wywiera określone skutki dla obywateli i czy może być nadal zastosowany w praktyce» (postanowienie z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU Nr 5/1998, s. 434). Taka ocena może mieć istotne znaczenie wówczas, gdy realizacja norm prawnych zawartych w ustawie prowadzi do ich «skonsumowania» (por. wyrok z 14 listopada 2000 r., sygn. K. 71/00, OTK ZU Nr 7/2000, s. 1290). [...] Na mocy art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z 6 września 1944 r. na cele reformy rolnej przeznaczono nieruchomości ziemskie stanowiące własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekraczał bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekraczał 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni. Wszystkie nieruchomości ziemskie wymienione w art. 2 ust. 1 pkt b, c, d i e, przeszły 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 niewątpliwie nie tylko ze względu na brzmienie interpretowanego przepisu, a także dlatego, iż ani w samym dekreście, ani w przepisach z nim związanych nie można znaleźć sformułowań, które uzasadniałyby inne stanowisko, np. takie, że przejście prawa własności uzależniono od jakichś aktów stosowania prawa, które miałyby konstytutywny charakter «przejęcia» własności, bądź odraczających w czasie skutek wyrażony w art. 2 dekretu. Oznacza to, że dekret wywoływał *ex lege* skutki polegające na przejściu na własność Skarbu Państwa «nieruchomości ziemskich» określonych w rozpatrywanym przepisie. [...] Z kolei art. 1 ust. 1 dekretu z 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej stanowił, że tytułem do wpisania na rzecz Skarbu Państwa w księdze hipotecznej (gruntowej) prawa własności nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. b), c), d) i e) dekretu o reformie rolnej «jest zaświadczenie wojewódzkiego urzędu ziemskiego, stwierdzające, że nieruchomość ziemska jest przeznaczona na cele reformy rolnej według powołanych wyżej przepisów». Zaświadczenie z istoty swej jest tylko dokumentem poświadczającym istniejący stan, w tym wypadku stan własności gruntowej – ukształtowany z mocy art. 2 ust. 1 lit. b-e dekretu.

Ustalenie, że dekret o reformie rolnej w zakresie prawa własności został zrealizowany *ex lege* 13 września 1944 r., odnosi się do tych części państwa, które w chwili wydania Dekretu stanowiły terytorium Rzeczypospolitej. Z kolei art. 4 dekretu z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych (Dz.U. Nr 51, poz. 295) – który wszedł w życie z dniem ogłoszenia, tj. 27 listopada 1945 r. (art. 10) – rozciągnął na Ziemi Odzyskane ustawodawstwo (m.in. rolne) obowiązujące na obszarze Sądu Okręgowego w Poznaniu. Na Ziemiach Odzyskanych interpretowany art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o reformie rolnej wszedł zatem w życie później, bo dopiero – 27 listopada 1945 r., ze skutkiem przejścia z tym dniem na Skarb Państwa własności nieruchomości określonych pod lit. e) – przy zastosowaniu normy obszarowej przewidzianej *expressis verbis* dla województwa poznańskiego). [...]. Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej miał charakter przepisu, którego moc prawna wyczerpała się wraz z realizacją celu tego przepisu, czyli wraz z przejściem na własność Skarbu Państwa określonych w Dekrecie nieruchomości rolnych, rozważył czy do przedmiotowego przepisu może odnosić się teza, iż przepis uznawany jest za obowiązujący, jeżeli może być

zastosowany do zdarzeń mających miejsce w przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Przyczyną wątpliwości w tej kwestii jest fakt, że w licznych postępowaniach administracyjnych, podobnie jak w postępowaniu w przedmiotowej sprawie, organy administracyjne przywołują przepis art. 2 ust. 1 lit. e) Dekretu. Należy jednak mieć na uwadze, że w tych postępowaniach przepis ten nie był stosowany, ponieważ nie stanowił podstawy rozstrzygnięcia sprawy. Rozstrzygnięcie nie dotyczyło istoty sprawy tzn. przejęcia nieruchomości rolnej w trybie Dekretu, lecz nieważności decyzji wydanej w toku procedury przejmowania nieruchomości rolnej przez Skarb Państwa. Przywołanie przedmiotowego przepisu w decyzjach Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz w wyroku NSA oddalającego skargę, nie oznacza jego zastosowania w rozstrzygnięciu sprawy, lecz ma charakter wtórny i służy ocenie, czy przepis ten w procesie przejmowania konkretnej nieruchomości był lub nie był stosowany w sposób dający podstawy do stwierdzenia rażącego naruszenia prawa. W konkluzji Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 2 ust. 1 lit. e) jest przepisem, który utracił moc obowiązującą”.

W cytowanym orzeczeniu Trybunał odniósł się również do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania konstytucyjności art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu ze względu na konieczność ochrony konstytucyjnych praw i wolności skarżących (kwestii obecnie uregulowanej w art. 59 ust. 3 ustawy o TK). Mając na uwadze racje takie, jak trwałość i bezpieczeństwo stosunków prawnych oraz konstytucyjne i ustawowe mechanizmy wykonywania jego orzeczeń o niekonstytucyjności aktów normatywnych, Trybunał stwierdził, że po upływie 60 lat od czasu przeprowadzenia reformy rolnej, gdy zmiany o charakterze społecznym i ekonomicznym stały się nieodwracalne, i ani względy społeczne, ani prawne nie pozwalają na przywrócenie stanu poprzedniego (tj. sprzed wejścia w życie Dekretu), zaś instrumenty prawne, którymi dysponuje Trybunał dla wykonywania swoich kompetencji, nie pozwalają skonstruować rozwiązań, które pogodziłyby prawa osób, którym odjęto własność z legalnie nabytymi prawami beneficjentów reformy rolnej, uznał on, że obowiązujący w momencie wydawania postanowienia odpowiednik obecnego art. 59 ust. 3 ustawy o TK nie może być stosowany w tym kontekście. Pogląd o niedopuszczalności kontroli art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej wyrażony w postanowieniu pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2001 r. (sygn. akt SK 5/01) organ ten potwierdził w postanowieniu z 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 4/03). Podobne stanowisko Trybunał Konstytucyjny zajmował w innych sprawach dotyczących



przedkonstytucyjnych aktów prawnych, zwłaszcza o skutkach nacjonalizacyjnych, wskazując, że poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego pozostaje orzekanie w sprawie konstytucyjności takich przepisów, które wywołując skutek niejako jednorazowy, „skonsumowały się” przed dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. (zob. przykładowo postanowienia TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 5/01; 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01; 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03; 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03; 6 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 8/04; 6 listopada 2008 r., sygn. akt P 5/07).

W rezultacie, należy uznać, że postępowanie w niniejszej sprawie, w zakresie dotyczącym kontroli konstytucyjności art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

6. Wątpliwości Sejmu budzi również kwestia dopuszczalności kontroli art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej z uwagi na zasadę *ne bis in idem*. Ta ujemna przesłanka procesowa zachodzi z uwagi na treść rozstrzygnięć TK w przywoływanej sprawie o sygn. akt SK 5/01 oraz zakończonej postanowieniem z dnia 1 marca 2010 r. o sygn. akt. P 107/08. W jednej i drugiej sprawie TK umorzył postępowanie ze względu na utratę mocy obowiązującej dekretu w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Zasada *ne bis in idem* jest wprawdzie stosowana przez polski sąd konstytucyjny zazwyczaj wówczas, gdy uznaje on określony przepis za zgodny z przywołanymi wzorcami kontroli lub stwierdza, że wzorce te są nieadekwatne w konkretnej sprawie, nie oznacza to jednak, że w przypadku wydania postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, aczkolwiek natury formalnej, Trybunał – konfrontowany w późniejszym czasie z identycznym problemem prawnym w niezmienionym kontekście normatywnym – nie może również dokonać oceny celowości prowadzenia postępowania w tych samych, pragmatycznych kategoriach. Skarżący nie przedstawił nowych, niepowołanych wcześniej argumentów, uzasadniających prowadzenie postępowania i wydanie wyroku. Trybunał w postanowieniu z 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 4/03) zauważył, iż „zasada *ne bis in idem* może znaleźć zastosowanie również w odniesieniu do tych ustaleń Trybunału, które były podstawą postanowienia o umorzeniu, nawet jeżeli wprost nie znalazły wyrazu w brzmieniu jego sentencji”.

7. Podsumowując, Sejm stwierdza, że w związku z tym, iż przepis wskazany w skardze nie stanowił podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, a ponadto przepis ten, z którym skarżący wiąże naruszenie jego konstytucyjnych wolności lub praw przestał obowiązywać oraz, że TK rozstrzygał już stanowiący przedmiot skargi problem prawny w przeszłości, niniejsze postępowanie należy **umorzyć** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2, pkt 3 i pkt 4 ustawy o TK. Rozstrzygnięcie niniejszej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny nie jest także konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 59 ust. 3 ustawy o TK).

MARSZAŁEK SEJMU

Szymon Hołownia