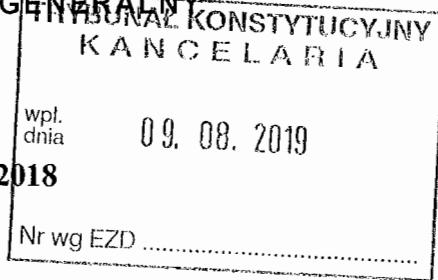




RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY



Warszawa, dnia 8 sierpnia 2019 r.

PK VIII TK 89.2018

SK 30/18

## TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną R M. wnoszącego o stwierdzenie, że przepis art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1944 r. Nr 4, poz. 16 i 17) w zakresie, w jakim regulacja ta zezwala na objęcie jej przepisami i w konsekwencji odjęcie własności nieruchomości, które, przekraczając określone w Dekrecie normy obszarowe:

a) spełniają tylko jedną z dwóch, wymienionych w jej treści, niezależnych przesłanek, tj. albo przesłankę „ziemskości” (nieruchomość ziemska), albo przesłankę „charakteru rolniczego” (nieruchomość o charakterze rolniczym), bez łącznego spełnienia obu tych niezależnych kryteriów (nieruchomość ziemska o charakterze rolniczym),

b) nie są „nieruchomościami ziemskimi”, a pozostają jedynie w związku funkcjonalnym z nieruchomością ziemską,

jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 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., poz. 2072 ze zm.) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072 ze zm.) postępowanie podlega umorzeniu, ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu.**

### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej R M. (dalej: Skarżący) zakwestionował konstytucyjność art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1944 r. Nr 4, poz. 16 i 17; dalej: Dekret) w zakresie opisanym w *petitum* tej skargi.

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

Skarżący – jako spadkobierca H M., będącej właścicielką majątku ziemskiego D o powierzchni ponad hektarów, który, zgodnie z art. 2 Dekretu, został przeznaczony na realizację celów reformy rolnej – wystąpił, wnioskiem z dnia lutego 2001 r., o wydanie decyzji stwierdzającej, czy wskazane przez niego dawne działki gruntowe o numerach , i objęte były działaniem Dekretu.

Decyzją z dnia stycznia 2004 r. o numerze Wojewoda stwierdził, że działki o numerach i nie były objęte działaniem art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu, zaś w pozostałym zakresie umorzył postępowanie.

Od powyższej decyzji Wojewody \_\_\_\_\_ odwołania złożyły  
P \_\_\_\_\_ S.A. oraz Agencja Nieruchomości Rolnych  
Oddział Terenowy w P \_\_\_\_\_

Decyzją z dnia \_\_\_\_\_ lipca 2005 r. o numerze \_\_\_\_\_ Minister  
Rolnictwa i Rozwoju Wsi uchylił w całości zakwestionowaną decyzję  
Wojewody \_\_\_\_\_ i umorzył postępowanie w I instancji oraz umorzył  
postępowanie odwoławcze w części dotyczącej odwołania Agencji  
Nieruchomości Rolnych Oddziału Terenowego w P \_\_\_\_\_

Powyższa decyzja została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu  
Administracyjnego w W \_\_\_\_\_, który, wyrokiem z dnia \_\_\_\_\_ lipca 2006 r. o sygn.  
\_\_\_\_\_, uchylił ową decyzję. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzki  
Sąd Administracyjny w W \_\_\_\_\_ wskazał, że postępowanie, w którym została  
wydana zaskarżona decyzja, należy do postępowania administracyjnego, a tym  
samym organ II instancji winien rozważyć, czy zachodzą przesłanki do  
uwzględnienia wniosku Skarżącego.

Decyzją z dnia \_\_\_\_\_ maja 2007 r. o numerze \_\_\_\_\_  
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – rozpoznając ponownie sprawę – uchylił  
zaskarżoną decyzję Wojewody \_\_\_\_\_ w całości i orzekł, że  
znajdujący się na działkach o numerach \_\_\_\_\_ i \_\_\_\_\_ zespół pałacowo-parkowy był  
objęty działaniem art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu, zaś w części dotyczącej odwołania  
Agencji Nieruchomości Rolnych umorzył postępowanie.

Powyższa decyzja także zaskarżona została do Wojewódzkiego Sądu  
Administracyjnego w W \_\_\_\_\_, który, wyrokiem z dnia \_\_\_\_\_ października  
2007 r. o sygn. \_\_\_\_\_, uchylił zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu  
wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w W \_\_\_\_\_ wskazał, iż Minister  
Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie wyjaśnił m.in., dlaczego orzekł o zespole  
pałacowo-parkowym, uznając, iż pozostaje on w związku funkcjonalnym z  
pozostałym majątkiem, podczas gdy przedmiotem analizy były tylko działki  
o numerach \_\_\_\_\_ i \_\_\_\_\_





Skarżącego, zakwestionowany przepis Dekretu naruszył także określone w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP prawo do własności i jej ochrony prawnej w powiązaniu z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego, a także określoności i jasności prawa. Prawo to, zdaniem Skarżącego, zostało naruszone „(...) poprzez pozbawienie skarżącego własności i jej ochrony w ten sposób, że przy orzeczeniu o odjęciu własności zastosowana została – co ma charakter powszechnej praktyki przy stosowaniu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej – wykładnia rozszerzająca, polegająca na przyjęciu szerszego kręgu nieruchomości podpadających pod ten przepis, niż w rzeczywistości przepis ten stanowi, gdyż wymaga on jednoczesnego spełnienia dwóch różnych przesłanek (»nieruchomość ziemska« oraz »charakter rolniczy«, a przyjęte zostało, iż wystarczy spełnienie jednej z nich lub sam związek z nieruchomością rolną)” (skarga, s. 2 ).

Skarżący obszernie wypowiedział się również w przedmiocie dopuszczalności rozpoznania Jego skargi przez Trybunał Konstytucyjny. Wskazał, iż znana jest Mu treść postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r. w sprawie o sygn. SK 5/01 i wyrażone w nim stanowisko o jednorazowym skutku Dekretu *ex lege* (zob. OTK ZU nr 8/2001, poz. 266). Skarżący, mając świadomość, iż argumentacja przedstawiona w powyższym postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego stała się podstawą do odmowy wszczynania postępowań przed Sądem Konstytucyjnym w sprawach dotyczących art. 2 ust. 1 Dekretu, przedstawił przyczyny, dla których uważa, że wniesiona przez Niego skarga konstytucyjna powinna zostać zbadana merytorycznie przez Trybunał. W pierwszej kolejności podniósł więc, iż „(...) stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w postanowieniu z dnia 28 listopada 2001 r. w sprawie SK 5/01, jako dotyczące postępowań administracyjnych o innym charakterze niż sprawa niniejsza oraz nie zawierające jakiegś oczywiście zasadnej reguły o charakterze abstrakcyjnym

i uniwersalnym, nie powinno (jak to miało miejsce w sprawie SK 5/01) stanowić przeszkody do przyjęcia sprawy niniejszej do rozpoznania i stanowić uzasadnienie jej umorzenia na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym” (skarga, s. 8-9). Następnie Skarżący wskazał, iż „(...) art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej – wbrew pogładowi Trybunału Konstytucyjnego przedstawionemu w sprawie W.15/95 i powtarzanemu w kolejnych orzeczeniach – nie wywierał żadnego skutku ex lege z dniem jego ogłoszenia (lub w jakiegokolwiek dacie późniejszej) oraz miał zastosowanie do wymienionych w nim nieruchomości nabytych po dniu 12 września 1944 r. z przekroczeniem wprowadzonej dekretem normy obszarowej i tym samym jest przepisem prawnie obowiązującym we wszystkich jego aspektach” (skarga, s. 9). Skarżący przywołał też orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, z którego – Jego zdaniem – wynika, że możliwe jest dokonanie kontroli konstytucyjnej wszystkich regulacji, na podstawie których jednostka może dochodzić swoich praw. Jako ostatnią przyczynę świadczącą o tym, że skarga konstytucyjna powinna zostać rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny, Skarżący wskazał, iż „(...) na skutek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz w czasach obecnych doszło do rozszerzenia zakresu stosowania dekretu przez organy orzecznicze w sposób stojący w sprzeczności z obowiązującymi (wskazanymi w petitum skargi) normami konstytucyjnymi” (skarga, s. 13).

Ponadto, w piśmie procesowym z dnia 28 marca 2018 r. pełnomocnik Skarżącego poinformował, iż Skarżący zmarł, i w związku z tym wniósł o zawieszenie postępowania.

Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu skargi konstytucyjnej, postanowieniem z dnia 17 października 2018 r. o sygn. Ts 135/17, nadał skardze dalszy bieg. W uzasadnieniu owego postanowienia Trybunał odniósł się również do wniosku pełnomocnika Skarżącego

o zawieszenie postępowania przed Trybunałem w związku ze śmiercią Skarżącego. Sąd Konstytucyjny – powołując się na dotychczasowe orzecznictwo – wskazał, że śmierć skarżącego nie stanowi ani przyczyny zawieszenia, ani umorzenia postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej, i podkreślił, iż „Trybunał, rozpoznając skargę, rozstrzyga o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Orzeczenie zaś tylko pośrednio dotyczy sprawy indywidualnej skarżącego w tym sensie, iż rozstrzyga o dopuszczalności stosowania określonego aktu normatywnego. Orzeczenie rozstrzygające merytorycznie skargę konstytucyjną ma więc niewątpliwie walor ogólny, jest skuteczne *erga omnes*, ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji)”.

Zaskarżony art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu posiadał w pierwotnej wersji następujące brzmienie:

„Art. 2. (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.”.

Artykułem 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. Nr 3, poz. 8 i 9) wprowadzono w art. 2 ust. 1 zdanie 1 Dekretu zmianę polegającą na skreśleniu wyrazów „o charakterze rolniczym”.



Stanowiący przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu jest częścią aktu normatywnego, który został uchwalony i zrealizowany przed wejściem w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Tak zakreślony przedmiot kontroli skłania do zwrócenia szczególnej uwagi na analizę formalnoprawną skargi pod kątem dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o zaskarżonym przepisie w aspekcie kontroli konstytucyjności przepisu przedkonstytucyjnego oraz kontroli przepisu już nieobowiązującego.

Mając na uwadze zatem charakter niniejszej sprawy, a nadto specyfikę środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, jakim jest skarga konstytucyjna, merytoryczne odniesienie się do treści zarzutów sformułowanych w skardze R M. poprzedzić należy rozważeniem zakresu dopuszczalnej kontroli zaskarżonego przepisu.

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

W odniesieniu do kontroli konstytucyjności prawodawstwa przedkonstytucyjnego przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny, w dotychczasowym orzecznictwie, podkreślał, iż „(...) przepisy przedkonstytucyjne nie są wykluczone z grupy tych, które mogą podlegać merytorycznej ocenie Trybunału Konstytucyjnego w kontekście ich zgodności z Konstytucją z 1997 r. Warunkiem, od którego zależy dopuszczalność takiej kontroli, jest jednak to, aby obowiązywanie przepisu przynajmniej częściowo nakładało się na czas, w którym zaczęła obowiązywać Konstytucja. Poza

kognicją Trybunału Konstytucyjnego pozostaje orzekanie w sprawie konstytucyjności takich przepisów, które wywołując skutek niejako jednorazowy, skonsumowały się przed dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39, zob. też orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane).

W odniesieniu zaś do kontroli konstytucyjności przepisu już nieobowiązującego odnotować należy, że zasadą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest kontrola przepisów obowiązujących w dacie orzekania, zaś kontrola norm już nieobowiązujących dopuszczalna jest jedynie na zasadzie wyjątku, z uwagi na funkcję Trybunału Konstytucyjnego – gwaranta ochrony wolności i praw jednostki.

Powyższe znajduje uregulowanie w art. w art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym) – zgodnie z treścią którego Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał – oraz w art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – zgodnie z treścią którego Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w ust. 1 pkt 4, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Przypominając pokrótce stanowisko Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do badania konstytucyjności przepisów już nieobowiązujących, wskazać należy, że Sąd Konstytucyjny, w początkowym orzecznictwie, przyjmował, iż akt normatywny traci moc obowiązującą – a, co za tym idzie, także zdolność bycia przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem

Konstytucyjnym – na skutek uchylenia go albo upływu czasu, na jaki został wydany. W późniejszym orzecznictwie Trybunał stwierdzał jednak, że uchylenie przepisu nie zawsze prowadzi do utraty jego mocy obowiązującej. Sąd Konstytucyjny stał bowiem na stanowisku, że możliwość zastosowania aktu normatywnego do określonego stanu faktycznego z przeszłości, teraźniejszości czy przyszłości wskazuje na to, iż dana norma obowiązuje (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11 wraz przywołanym tam orzecznictwem i literaturą przedmiotu). Problematiczną kwestią była jednak dopuszczalność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o przepisach, które w przeszłości obowiązywały oraz wywoływały określony skutek prawny (np. nabycie lub utrata prawa *ex lege*), który to skutek trwa do tej pory. W tej materii Trybunał Konstytucyjny zauważał w szczególności, że „[u]stalenie 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” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2005 r., sygn. SK 8/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 44, zob. też powołane tam orzeczenia). Samo stwierdzenie faktu, że skutki wywołane w następstwie wejścia w życie aktu normatywnego trwają nadal, nie musi być zatem równoważne temu, że zachowuje on moc obowiązującą. Trybunał Konstytucyjny stwierdzał bowiem w orzecznictwie, że przepis nie obowiązuje w wypadku, gdy jego skutki w całości nastąpiły w przeszłości wraz z wystąpieniem określonego zdarzenia o charakterze jednorazowym.

Do problematyki mocy obowiązującej art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu Trybunał Konstytucyjny odniósł się obszernie w postanowieniu z dnia 28 listopada 2001 r. o sygn. SK 5/01, którym umorzył postępowanie w przedmiocie badania wskazanego przepisu, wobec utraty jego mocy obowiązującej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas – co należy przypomnieć – że „[d]ekret 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. (...) 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.” (*op. cit.*)

W cytowanym postanowieniu z dnia 28 listopada 2001 r. o sygn. SK 5/01 Sąd Konstytucyjny powołał się także na pogląd wyrażony w uchwale z 16 kwietnia 1996 r. o sygn. W. 15/95 (OTK ZU nr 2/1996, poz. 13), w której Trybunał, stwierdzając, że art. 2 ust. 1 lit. e miał charakter przepisu, którego moc prawna wyczerpała się wraz z realizacją celu tego przepisu, czyli wraz z przejęciem na własność Skarbu Państwa określonych w dekreście 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 tych wątpliwości był bowiem fakt, że w licznych postępowaniach administracyjnych przepis art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu był przywoływany. Trybunał stwierdził w owej uchwale, że w tych postępowaniach przepis ten nie był stosowany, ponieważ nie stanowił podstawy rozstrzygnięcia sprawy. Przywołanie przedmiotowego przepisu w poszczególnych decyzjach i orzeczeniach nie oznaczało bowiem jego zastosowania w rozstrzygnięciu sprawy, lecz miało charakter wtórny i służyło ocenie, czy przepis ten w procesie przejmowania konkretnej nieruchomości był lub nie był stosowany w sposób dający podstawy do stwierdzenia rażącego naruszenia prawa.

W postanowieniu z dnia 28 listopada 2001 r. o sygn. SK 5/01 Trybunał odniósł się również do kwestii dopuszczalności merytorycznego rozpoznania konstytucyjności art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu ze względu na konieczność ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Trybunał stwierdził, że „(...) uwzględnił racje, które mają znaczenie dla ochrony praw konstytucyjnych, płynące z poczucia sprawiedliwości, wartości jakimi są trwałość i bezpieczeństwo stosunków prawnych, a także wziął pod uwagę konstytucyjne i ustawowe mechanizmy wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności aktów normatywnych. (...) Po upływie ponad 50 lat od czasu przeprowadzenia reformy rolnej zmiany o charakterze społecznym i ekonomicznym stały się nieodwracalne. Ani względy społeczne, ani względy prawne nie pozwalają na przywrócenie stanu poprzedniego. Dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej był aktem, na podstawie którego przejęto na własność Skarbu Państwa nieruchomości rolne o określonej wielkości. Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności dekretu stworzyłoby podstawy wznowienia postępowania w sprawie przejęcia nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa. Trzeba mieć jednak na uwadze, że beneficjenci tego dekretu uzyskali tytuły prawne do otrzymanych gruntów nie na mocy dekretu lecz innych aktów prawnych. Dekret stworzył jedynie zasoby gruntów

państwowych, z których następowały nadzieje poszczególnym osobom. Wzajemne relacje pomiędzy aktami stanowiącymi podstawę przejęcia gruntów i ich przekazywania oraz instrumenty prawne, którymi dysponuje Trybunał Konstytucyjny dla wykonywania jego konstytucyjnych kompetencji nie pozwalają skonstruować rozwiązań, które pogodziłyby prawa osób, którym odjęto własność z legalnie nabytymi prawami beneficjentów reformy rolnej” (*op. cit.*).

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

Podobne stanowisko Trybunał Konstytucyjny zajmował też w sprawach dotyczących innych przedkonstytucyjnych aktów prawnych, które wywoływały skutek jednorazowy (zob. przykładowo postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 kwietnia 2005 r., sygn. SK 8/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 44; 6 listopada 2008 r., sygn. P 5/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 163; 1 marca 2010 r. sygn. P 107/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 27; 13 marca 2013 r., sygn. SK 38/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 33). W postanowieniu z dnia 13 marca 2013 r. o sygn. SK 38/12 Trybunał stwierdził, że „[l]inia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego dotycząca kontroli konstytucyjności przepisów przedkonstytucyjnych, które wyczerpały swą moc obowiązującą przez tzw. jednorazowe zastosowanie w przeszłości, została ugruntowana między innymi wydanymi w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowieniami z 6 listopada 2008 r. (sygn. P 5/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 163) i 28 listopada 2001 r. (sygn. SK 5/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 266). Ustalenia te, ważące również dla rozstrzygnięcia analizowanej sprawy, opierają się na założeniu, że właściwość rzeczowa Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje przepisów charakteryzujących się – ujętymi kumulatywnie – dwiema cechami: uchwaleniem i wejściem w życie przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. oraz wywołaniem (»skonsumowaniem«) w tym okresie

przewidzianych w nich skutków prawnych, najczęściej *ex lege*, w sposób jednokrotny i niepowtarzalny. W tym kontekście bez znaczenia pozostaje, że przepisy te ukształtowały stosunki prawne w sposób trwały i ciągły bądź przesądziły następstwa prawne zdarzeń i zachowań *pro futuro*, stanowiąc ich podstawę prawną (źródło) również pod rządami obowiązujących regulacji konstytucyjnych. (...) Zarazem Trybunał Konstytucyjny pragnie po raz kolejny podkreślić (...), że jest świadomy naruszeń praw człowieka w okresie przed 1989 r., jak również stanowienia w tym czasie aktów normatywnych niespełniających obecnych standardów demokratycznego państwa prawnego. Nie jest wykluczone, że normy i zasady konstytucyjne mogą wymagać od państwa naprawienia szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej podjęte przed 17 października 1997 r., w tym także szkód wyrządzonych przed upływem wielu dziesięcioleci. W takim wypadku wymagane byłoby jednak ustanowienie odpowiednich regulacji ustawowych, które skorygują skutki naruszeń prawa w przeszłości, biorąc pod uwagę zarówno interesy osób poszkodowanych tymi naruszeniami, słuszne interesy innych osób oraz interes ogólnospołeczny, a w szczególności wymóg zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Dotyczy to w szczególności tych norm prawnych, które utraciły moc obowiązującą i stanowią jedynie podstawę oceny skutków prawnych zdarzeń z przeszłości" (*op. cit.*).

Zaprezentowane powyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że przepis art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu „wyczerpał” swoją moc prawną wraz z przejściem określonych w nim nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa i nie mógł być później stosowany. Trybunał w postanowieniu z dnia 1 marca 2010 r. o sygn. P 107/08 podkreślił ponadto, że „(...) tryb administracyjny decyzji o podpadaniu nieruchomości ziemskich pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej pozostawał w nierozzerwalnym związku z przeprowadzeniem reformy rolnej. Jego zastosowanie nie może

wykraczać poza cele tego dekretu. (...) Celem dekretu nie jest w żadnym razie odwracanie skutków reformy rolnej w związku ze zmianą ustroju prawno-politycznego w 1989 r. Nie może on zatem służyć jako podstawa do wydawania decyzji administracyjnych o zwrocie całości lub części nieruchomości ziemskiej” (*op. cit.*).

Reasumując, wobec przytoczonych poglądów, wyrażonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, że zakwestionowany przepis został zrealizowany wraz z przejściem określonych w nim nieruchomości rolnych i tym samym utracił moc obowiązującą, postępowanie dotyczące kontroli konstytucyjności art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W odniesieniu zaś do kwestii badania konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny zakwestionowanego przepisu mimo utraty jego mocy obowiązującej, jeżeli jest to konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym), przypomnieć należy, że Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie wskazywał, iż „konieczność orzekania o konstytucyjności przepisu mimo utraty jego mocy obowiązującej zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki: 1) przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery chronionych konstytucyjnie wolności i praw; 2) nie istnieje inny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim zakwestionowany przepis utracił moc obowiązującą; 3) stwierdzenie niekonstytucyjności danego przepisu stanowić może skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych zastosowaniem kwestionowanej



regulacji prawnej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, *op. cit.*; podobnie Trybunał w postanowieniu z dnia 1 marca 2010 r., sygn. P 107/08, *op. cit.*).

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

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego