



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 12 grudnia 2017 r.

Pozycja 275

## POSTANOWIENIE z dnia 20 lipca 2017 r. Sygn. akt Ts 170/16

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.K. w sprawie zgodności:

- 1) art. 2 ust. 1 lit. e, ust. 2, art. 3 ust. 2 lit. e i art. 7 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.) z art. 2, art. 21, art. 32, art. 46 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 17 ust. 1 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.) z art. 2, art. 21, art. 32, art. 52 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) art. 20 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 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51, ze zm.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 9 sierpnia 2016 r. (data nadania) A.K. (dalej: skarżąca) zarzuciła, 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.; dalej: dekret PKWN z 1944 r.) w zakresie, w jakim stanowi, że określone w nim nieruchomości przeznaczone były na cele reformy rolnej; art. 2 ust. 2 dekretu PKWN z 1944 r. w zakresie, w jakim „przewidywał nieważność wszystkich prawnych lub fizycznych działań nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu [PKWN z 1944 r.]”; art. 3 ust. 2 lit. e dekretu PKWN z 1944 r. w zakresie, w jakim „dopuszczał zbycie nieruchomości wskazanych w art. 2 ust. 1 lit. e dekre-

tu [PKWN z 1944 r.] przejętych na cele reformy rolnej” oraz art. 7 dekretu PKWN z 1944 r. w zakresie, w jakim „dopuszczał dokonanie przez pełnomocników delegowanych przez Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych usunięcia w terminie trzydniowym dotychczasowych właścicieli z nieruchomości wskazanych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu [PKWN z 1944 r.]” są niezgodne z art. 2, art. 21, art. 32, art. 46 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Skarżąca zarzuciła także, że art. 17 dekretu PKWN z 1944 r. w zakresie, w jakim „wykluczał otrzymanie przez wywłaszczonych właścicieli lub współwłaścicieli nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu [PKWN z 1944 r.] samodzielnych gospodarstw rolnych w obrębie powiatu, w którym znajdował się wywłaszczony majątek” jest niezgodny z art. 2, art. 21, art. 32, art. 52 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji, natomiast art. 20 dekretu PKWN z 1944 r. w związku z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1945 r.) w zakresie, w jakim „na jego mocy orzekanie w przedmiocie podpadania nieruchomości ziemskich pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu [PKWN z 1944 r.] przekazano do kompetencji organu administracji publicznej, a droga sądowa w postępowaniu cywilnym jest niedopuszczalna” jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Skarżąca jest jednym ze spadkobierców H.M. – byłej właścicielki nieruchomości ziemskiej położonej w D. (gmina R.) o powierzchni ponad 300 ha. H.M. zmarła 5 sierpnia 1944 r. w W. Majątek ziemski D. został – na podstawie dekretu PKWN z 1944 r. – przejęty na rzecz Skarbu Państwa 12 sierpnia 1946 r. i obecnie wchodzi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W imieniu Skarbu Państwa prawo własności w stosunku do tej nieruchomości wykonuje ANR – Oddział Terenowy w B.

Skarżąca wniosła pozew przeciwko Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie (dalej: ANR) oraz P.B. (dalej: dzierżawca). Domagała się w nim: po pierwsze – ustalenia nieważności lub orzeczenia bezskuteczności względnej, zawartej we wrześniu 2007 r. między pozwanymi umowy dzierżawy działki rolnej o powierzchni 82,9 ha położonej w D.; po drugie – stwierdzenia bezskuteczności wobec niej aneksu do tej umowy, na mocy którego dzierżawa została przedłużona do 2022 r. W toku sprawy skarżąca zgłosiła dalsze żądania. Wniosła o: ustalenie, że spadkobiercy H. M. zostali bezprawnie pozbawieni majątku D.; ustalenie że pozwanym nie przysługuje skuteczne uprawnienie do władania nieruchomością; wydanie spadkobiercom objętej sporem nieruchomości i zakazanie zawierania kolejnych umów dzierżawy.

Na wniosek skarżącej, postanowieniem Sądu Okręgowego w B. z lipca 2010 r., do udziału w sprawie w charakterze pozwanego został wezwany Skarb Państwa – Minister Skarbu Państwa.

W piśmie z 12 października 2010 r., zawierającym przedmiotową zmianę powództwa, skarżąca wskazała, że oprócz roszczeń zgłoszonych w pozwie wnosi o: ustalenie, że majątek ziemski D. został przejęty na rzecz Skarbu Państwa w sposób sprzeczny z prawem; ustalenie, że spadkobiercy H.M. do dziś nie zostali pozbawieni prawa własności przedmiotowego majątku w sposób legalny i z tego względu nadal są właścicielami tego majątku; nakazanie wszystkim pozwanym, by wydali tę nieruchomość spadkobiercom H.M.

Wyrokiem z lutego 2011 r. (sygn. akt jw.) Sąd Okręgowy w B. (dalej: Sąd Okręgowy w B., sąd pierwszej instancji) oddalił powództwo skarżącej przeciwko dzierżawcy, ANR oraz Skarbowi Państwa – Ministrowi Skarbu Państwa „w części dotyczącej żądania ustalenia nieważności umowy dzierżawy, ustalenia prawa własności nieruchomości oraz wydania nieruchomości” (pkt 1) i odrzucił pozew w pozostałym zakresie (pkt 2). Wyrokiem z października 2012 r. Sąd Apelacyjny w G. (dalej: Sąd Apelacyjny w G., sąd drugiej instancji) oddalił apelację skarżącej od wyroku sądu pierwszej instancji. Od tego orzeczenia skarżąca wniosła skargę kasacyjną. W wyniku rozpoznania tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia Sąd Naj-

wyższy, wyrokiem ze stycznia 2014 r. uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego w G. z października 2012 r. i poprzedzający go wyrok Sądu Okręgowego w B. z lutego 2011 r. oraz przekazał sprawę do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji.

Wyrokiem z lutego 2015 r. Sąd Okręgowy w B., po ponownym rozpoznaniu sprawy oddalił powództwo skarżącej (pkt 1) i nie obciążył jej kosztami procesu (pkt 2). Z kolei wyrokiem z lutego 2016 r. Sąd Apelacyjny w G., w wyniku rozpoznania apelacji skarżącej zmienił wyrok Sądu Okręgowego w B. m.in. w ten sposób, że ustalił brak podstaw do przejścia na własność Skarbu Państwa nieruchomości ziemskiej położonej w Dobiesławicach na podstawie art. 2 ust. 1 lit. b, c i d dekretu PKWN z 1944 r. (pkt 1); uchylił zaskarżony wyrok w pkt 1 w części oddalającej powództwo o ustalenie braku podstaw do przejścia na własność Skarbu Państwa nieruchomości ziemskiej położonej w D. na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 1944 r. W tym zakresie Sąd Apelacyjny w G. – odwoławszy się do argumentów przedstawionych przez Sąd Najwyższy w wyroku ze stycznia 2014 r. – odrzucił pozew skarżącej (pkt 2) ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej. W pozostałej części sąd oddalił apelację (pkt 3), wskazawszy, że skarżąca nie podważyła skuteczności przejęcia przez Skarb Państwa, na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 1944 r., nieruchomości ziemskiej w D.. Nie przedstawiła ona bowiem właściwej decyzji administracyjnej lub wyroku sądu administracyjnego w tej sprawie. W konsekwencji – jak stwierdził Sąd Apelacyjny w G. – nie mogło zostać uwzględnione żądanie skarżącej ustalenia, że spadkobiercy H. M. są właścicielami (współwłaścicielami) tej nieruchomości.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w G., wraz z uzasadnieniem, został doręczony skarżącej 9 maja 2016 r.

Zdaniem skarżącej, zakwestionowane w skardze przepisy dekretu PKWN z 1944 r., a w szczególności art. 2 ust. 1 lit. e tego aktu prawnego, naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego i równości oraz prawo własności. Z kolei art. 20 dekretu PKWN z 1944 r. w związku z § 5 rozporządzenia z 1945 r. nie spełnia wymogów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie wskazuje organu właściwego do wydania tego aktu prawnego. Ponadto zdaniem skarżącej, sprawa „dotycząca podpadania nieruchomości pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu [PKWN z 1944 r.] powinna (...) podlegać rozpoznaniu przez sąd powszechny w toku postępowania cywilnego, albowiem [wbrew temu co stwierdził Sąd Apelacyjny w G.] droga sądowa jest w tej kategorii spraw dopuszczalna”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane skargą skarżącej nie zostało zakończone do 3 stycznia 2017 r., tzn. dnia wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK), to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy ustawy o TK.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań, jest oczywiście bezzasadna, a także gdy zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 59 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o TK.

Skarżąca zakwestionowała kilka przepisów dekretu PKWN, wśród nich art. 2 ust. 1 lit. e tego aktu w brzmieniu: „Na cele reformy rolnej przeznaczone będą nieruchomości ziemskie: (...) 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”. Kontrola Trybunału skarżąca poddała także § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1945 r., który stanowi: „Orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 lit. e, należy w I instancji do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich”.

W rozpatrywanej sprawie zasadnicze znaczenie ma kwestia obowiązywania zaskarżonych przepisów. Utrata mocy obowiązującej przez zakwestionowany przepis przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny skutkuje bowiem niedopuszczalnością merytorycznego rozpoznania skargi na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, a utrata mocy obowiązującej będąca przesłanką umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do żadnej sytuacji faktycznej (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5).

Postanowieniem z 28 listopada 2001 r. (SK 5/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 266), Trybunał, orzekając w pełnym składzie, umorzył postępowanie w sprawie stwierdzenia niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 1944 r., stwierdziwszy, że przepis ten wyczerpał swoją moc prawną wraz z przejściem określonych w nim nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa i nie mógł być później stosowany. Obecnie jego skutki mogą być ustalane jedynie *ex post* w sposób deklaratoryjny. Trybunał uznał, że skoro dekret PKWN został „skonsumowany”, to zaskarżony art. 2 ust. 1 lit. e tego dekretu utracił moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r., obecnie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). W dalszej części postanowienia Trybunał stwierdził, że nie została spełniona przesłanka określona w art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. (obecnie art. 59 ust. 3 ustawy o TK), umożliwiająca zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą. Wniosek ten Trybunał uzasadnił następująco: „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 stworzył jedynie zasoby gruntów państwowych, z których następowały nadzieje poszczególnym osobom. Wzajemne relacje pomiędzy aktami stanowiącymi podstawę przejścia 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”. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Trybunał odniósł się także do podnoszonego przez skarżącą braku konstytucyjnej legitymacji PKWN do wydawania dekretów z mocą ustawy. Trybunał orzekł, że sprawa legalności działania władz państwowych narzuconych Polsce w 1944 r. należy dziś do sfery ocen historycznych i politycznych. Oceny te nie mogą być przenoszone bezpośrednio na sferę ukształtowanych wówczas stosunków prawnych.

Stanowisko Trybunału wyrażone w przywołanym postanowieniu zostało doprecyzowane w postanowieniu z 6 kwietnia 2005 r. (SK 8/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 44), w którym przedmiotem kontroli był art. 1 dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejściu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 15, poz. 82, ze zm.). W orzeczeniu tym Trybunał wyjaśnił: „Przepis zachowuje moc obo-

wiązującą dopóty, dopóki na jego podstawie mogą być wydawane indywidualne akty stosowania prawa. Podkreślić jednak należy, że tak rozumiane stosowanie określonego przepisu prawnego nie jest tożsame z każdą sytuacją, w której sąd lub inny organ stosujący prawo w wyroku lub innym rozstrzygnięciu dotyczącym indywidualnej sprawy powołuje się na uchylony przepis. Ustalenie w określonym postępowaniu skutków wcześniejszych zdarzeń prawnych (w niniejszej sprawie – przejścia lasu lub gruntu leśnego na własność Skarbu Państwa) 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. (...) Inaczej mówiąc, przepisy zaskarżonego dekretu znajdowały zastosowanie wtedy, gdy dochodziło do przejścia własności lasu (gruntu leśnego) na rzecz Skarbu Państwa, zaś obecnie – po ich uchyleniu – ustalanie, czy istotnie doszło do przejścia własności, nie jest stosowaniem przepisów dekretu, a jedynie uwzględnieniem wywołanych ich zastosowaniem skutków prawnych”.

Z kolei postanowieniem z 1 marca 2010 r. (P 107/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 27) Trybunał umorzył postępowanie w sprawie stwierdzenia niekonstytucyjności § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1945 r., uznawszy, że moc obowiązująca tego przepisu „wyczerpała się z chwilą zakończenia prowadzonych do lat 50. XX wieku działań związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej” (pkt 4.6.2. uzasadnienia).

Utrata mocy obowiązującej przez zakwestionowane przepisy przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny skutkuje niedopuszczalnością merytorycznego rozpoznania skargi.

Okoliczność ta jest – zgodnie z art. z art. 61 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania analizowanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak na wstępie.