



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 30 listopada 2018 r.

Pozycja 173

POSTANOWIENIE z dnia 20 kwietnia 2016 r. Sygn. akt Ts 286/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej L.S., W.P., R.K. oraz I.D. w sprawie zgodności:

art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71, ze zm.) z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1-3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, sporządzonej przez radcę prawnego i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 14 sierpnia 2015 r. (data nadania), L.S., W.P., R.K. oraz I.D (dalej: skarżący) zarzucili niezgodność z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1-3 Konstytucji art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71, ze zm.; dalej: ustawa z 1958 r.): po pierwsze – „w zakresie, w jakim uzależniał przejście na własność Państwa bez odszkodowania własności nieruchomości rolnych i leśnych jedynie od faktu objęcia ich we władanie przez Państwo do dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do dnia 5 kwietnia 1958 r. i od tego, że w chwili orzekania przez organ administracji o ich przejęciu znajdowały się nadal we władaniu Państwa lub zostały przekazane przez Państwo w użytkowanie innym osobom fizycznym lub prawnym”; po drugie – „w zakresie, w jakim przewidywał, że nieruchomości rolne i leśne objęte we władanie Państwa do dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do dnia 5 kwietnia 1958 r. i w chwili orzekania przez organ administracji o ich przejęciu znajdujące się nadal we władaniu Państwa lub przekazane przez Państwo w użytkowanie innym osobom fizycznym lub prawnym, przechodzą na własność Państwa bez odszkodowania”.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

2.1. Orzeczeniem z 18 lipca 1958 r. [...] Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w D. przejęło – na podstawie m.in. art. 9 ust. 1 ustawy z 1958 r. – na rzecz Skarbu Państwa własność nieruchomości rolnej [...], będącej uprzednio przedmiotem własności poprzedników prawnych skarżących. W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, że ujawnieni w księdze wieczystej właściciele przedmiotowej nieruchomości opuścili ją w 1945 r., w związku z czym Powiatowy Zarząd Rolnictwa w D. oddał tę nieruchomość w dzierżawę.

2.2. Wnioskiem z 20 czerwca 2008 r. skarżący wystąpili do Wojewody W. o stwierdzenie nieważności orzeczenia z 18 lipca 1958 r. Decyzją z 29 maja 2012 r. [...] organ ten odmówił stwierdzenia nieważności przedmiotowego orzeczenia.

2.3. Pismem z 13 czerwca 2012 r. skarżący wnieśli do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi odwołanie od decyzji z 29 maja 2012 r. Decyzją z 25 września 2015 r. [...] organ ten utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy.

W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia organ odwoławczy wskazał, że ponad wszelką wątpliwość ustalone zostało, iż przedmiotowa nieruchomość 5 kwietnia 1958 r. znajdowała się we władaniu Państwa i została przekazana w użytkowanie osobom fizycznym. Okoliczności te nie były kwestionowane przez strony postępowania. Ponadto Wojewoda W. dokonał prawidłowej wykładni art. 9 ustawy z 1958 r., gdyż o przejęciu na własność Państwa nieruchomości rolnych i leśnych decydowały wyłącznie przesłanki wymienione w tym przepisie (objęcie nieruchomości we władanie Państwa do dnia wejścia w życie ustawy, czyli do 5 kwietnia 1958 r. oraz pozostawanie tych nieruchomości nadal we władaniu Państwa lub przekazanie ich w użytkowanie innym osobom fizycznym lub prawnym, bez względu na okoliczności, w jakich doszło do objęcia nieruchomości przez Państwo).

2.4. W następstwie wniesienia przez skarżących skarg na decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 września 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z 10 października 2013 r. [...] uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Wojewody W. z 29 maja 2012 r.

2.5. Od wyroku z 10 października 2013 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wniósł skargę kasacyjną, która została uwzględniona przez Naczelnego Sądu Administracyjnego – Izbę Ogólnoadministracyjną w wyroku z 1 kwietnia 2015 r. [...], uchylającym zaskarżone orzeczenie sądu pierwszej instancji oraz oddalającym skargę skarżących na decyzję z 28 września 2012 r.

3. Zdaniem skarżących zakwestionowane w skardze przepisy są niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) oraz proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), prawem do ochrony własności (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1-3 Konstytucji), jak również prawem do odszkodowania w związku z wywłaszczeniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia

w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tj. przepisy ustawy o TK z 1997 r.

2. Zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r. skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom, a także czy postępowanie wszczęte na skutek wniesienia skargi podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 lub 3 ustawy o TK z 1997 r.

3. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest art. 9 ust. 1 ustawy z 1958 r. w brzmieniu: „Nieruchomości rolne i leśne, objęte we władanie Państwa do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przejmuje się na własność Państwa bez względu na ich obszar, jeżeli znajdują się one nadal we władaniu Państwa lub zostały przekazane przez Państwo w użytkowanie innym osobom fizycznym lub prawnym. Nieruchomości te przejmuje się bez odszkodowania, a długi i ciężary zabezpieczone na tych nieruchomościach umarza się, z wyjątkiem służebności gruntowych, których utrzymanie w mocy uznane zostanie za niezbędne”.

Na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 10, poz. 56) tytuł ustawy z 1958 r. otrzymał brzmienie: „o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego”.

W obwieszczeniu Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 20 października 1989 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 58, poz. 348) art. 9 ustawy z 1958 r. – w związku z zastosowaniem nowej, ciągłej numeracji jednostek redakcyjnych – został oznaczony jako art. 16.

Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 107, poz. 464, ze zm.) zmieniła tytuł ustawy z 1958 r. na: „o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego” (art. 58 pkt 1) oraz skreśliła jej rozdziały 1 i 2, w tym m.in. zaskarżony przepis (art. 58 pkt 2).

4. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r. (mającym odpowiednie zastosowanie do wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych) w sytuacji, gdy akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, postępowanie podlega umorzeniu. Problem sprowadza się do tego, czy zakwestionowany przepis ustawy z 1958 r. może być uznany za przepis mający „moc obowiązującą” w dniu wydania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz, czy – ewentualnie – może mieć zastosowanie art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r., wedle którego art. 39 ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne do ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

4.1. Trybunał w swoim orzecznictwie wskazywał, że przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, a utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania (odpowiednio – odmowy nadania dalszego biegu na etapie wstępnego rozpoznania) przed

Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. np. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Przedmiotem kontroli mogą stać się bowiem wszystkie normy prawa obowiązującego. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał pogląd, iż formalne uchylenie lub zmiana przepisu nie zawsze oznacza utratę mocy obowiązującej wyrażonych w nim norm prawnych – w szczególności w tym sensie, że za przepis zachowujący moc obowiązującą należy uznawać taki przepis, który wprawdzie został formalnie derogowany, ale nadal ma zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń zaistniałych w czasie, w którym ten przepis obowiązywał.

4.2. Artykuł 9 ust. 1 (art. 16 ust. 1) ustawy z 1958 r. został derogowany, jednakże kwestią otwartą jest znaczenie normatywne tego przepisu, a mianowicie: czy miał on charakter jednorazowy, czy też abstrakcyjny (a zatem, czy może stanowić podstawę do podejmowania obecnie działań władczych wobec jednostek).

Jak zauważył Trybunał w postanowieniu z 13 października 1998 r. w sprawie SK 3/98 (OTK ZU nr 5/1998, poz.69): „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”. Taka ocena może mieć istotne znaczenie wówczas, gdy realizacja norm prawnych zawartych w ustawie prowadzi do ich „skonsumowania” (por. wyrok TK z 14 listopada 2000 r., K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259).

Zdaniem Trybunału analiza art. 9 ust. 1 (art. 16 ust. 1) ustawy z 1958 r. skłania ku stanowisku o jednorazowym charakterze tego przepisu. Przejęcie nieruchomości rolnych i leśnych na własność Skarbu Państwa na mocy zaskarżonego przepisu stanowiło bowiem operację o ograniczonych ramach czasowych, polegającą na odebraniu własności wszystkich nieruchomości, podlegających w określonym momencie (tj. 5 kwietnia 1958 r.) zakresowi tego unormowania.

Na mocy art. 9 ust. 1 ustawy z 1958 r. nieruchomości rolne i leśne, objęte we władanie Państwa do dnia wejścia w życie tej ustawy, zostały przejęte na własność Państwa bez względu na ich obszar, jeżeli znajdowały się one nadal we władaniu Państwa lub zostały przekazane przez Państwo w użytkowanie innym osobom fizycznym lub prawnym. Nieruchomości te zostały przejęte bez odszkodowania, a długi i ciężary zabezpieczone na tych nieruchomościach umorzono, z wyjątkiem służebności gruntowych, których utrzymanie w mocy uznane zostałyby za niezbędne.

Wyrażenie stanowiące o przejściu na własność Skarbu Państwa nieruchomości określonych w art. 9 ust. 1 ustawy z 1958 r. (*verba legis*: „przejmuje się”) wskazuje jednoznacznie na to, że przewłaszczenie nastąpiło z mocy samego prawa w chwili wejścia tejże ustawy w życie. W myśl jej art. 18 ustawa z 1958 r. weszła w życie z dniem ogłoszenia; ogłoszenie zaś pierwotnego tekstu ustawy nastąpiło w Dzienniku Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 5 kwietnia 1958 r. Nr 17 pod poz. 71.

Oznacza to, że art. 9 ust. 1 ustawy z 1958 r. wywoływał *ex lege* skutki polegające na przejściu na własność Skarbu Państwa „nieruchomości rolnych i leśnych” określonych w tym przepisie. Gdyby ustawodawca chciał ukierunkować działanie mechanizmu art. 9 ust. 1 ustawy z 1958 r. także *pro futuro*, to musiałby inaczej sformułować ten przepis bądź dodać inny przepis, który wyraźnie stanowiłby o takim działaniu.

4.3. Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że art. 9 ust. 1 ustawy z 1958 r. miał charakter przepisu, którego moc prawna wyczerpała się wraz z realizacją jego celu, czyli wraz z przejściem na własność Skarbu Państwa określonych nieruchomości rolnych i leśnych,

rozważył, czy do przedmiotowego unormowania 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 okoliczność, że w postępowaniach administracyjnych, podobnie jak w postępowaniu poprzedzającym wniesienie analizowanej skargi konstytucyjnej, organy administracyjne oraz sądy administracyjne przywołują art. 9 ust. 1 ustawy z 1958 r. Należy jednakże mieć na uwadze, że w tych postępowaniach przepis ten nie był stosowany, ponieważ nie stanowił podstawy rozstrzygnięcia sprawy. Rozstrzygnięcie nie dotyczyło istoty sprawy (tj. przejęcia nieruchomości rolnej lub leśnej w trybie ustawy z 1958 r.), lecz nieważności decyzji (orzeczenia) wydanej w toku procedury przejmowania nieruchomości rolnej lub leśnej przez – działające w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – organy administracji rolnej prezydentów powiatowych rad narodowych lub rejony lasów państwowych. Przywołanie zaskarżonego przepisu w decyzjach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 września 2012 r. oraz w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2013 r. i Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 kwietnia 2015 r., nie oznacza jego zastosowania w rozstrzygnięciu sprawy; przeciwnie – ma charakter wtórny i służy ocenie, czy przepis ten w procesie przejmowania konkretnej nieruchomości był czy też nie był stosowany w sposób dający podstawy do stwierdzenia rażącego naruszenia prawa.

4.4. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 9 ust. 1 ustawy z 1958 r. jest przepisem, który utracił moc obowiązującą. Przepis nie obowiązuje ani w zakresie formalnym (został derogowany), ani w zakresie materialnym. Ta druga okoliczność przekłada się z kolei na bezprzedmiotowość zastosowania w niniejszej sprawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. Skutki art. 9 ust. 1 ustawy z 1958 r. nastąpiły bowiem w całości w przeszłości wraz z przejściem na własność Skarbu Państwa określonych w nim nieruchomości rolnych i leśnych, a orzeczenia administracyjne, o których mowa w art. 9 ust. 3 ustawy z 1958 r., miały charakter deklaratoryjny, gdyż *ex post* ustalały jedynie, czy dana nieruchomość spełniała w dniu wejścia w życie przedmiotowej ustawy kryteria zawarte w jej art. 9 ust. 1 (por. np. orzeczenie SN z 21 sierpnia 1959 r., 1 CR 964/58, OSNCK 1961, nr 2, poz. 42).

4.5. Powyższe przemawia przeciwko merytorycznemu rozpoznaniu analizowanej skargi konstytucyjnej ze względu na niedopuszczalność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r.).

Z przedstawionych wyżej powodów postanowiono jak w sentencji.