

Warszawa, dn. 24 stycznia 1999 r

Opinia prawna
w sprawie skargi konstytucyjnej p. W. v R., skierowanej do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn. akt: SK.13/98)

W wykonaniu zlecenia z dnia 2 grudnia 1998 roku, pozwalam sobie przedstawić następującą opinię w sprawie zasadności skargi pani W. v R. z dnia 17 czerwca 1998 roku, skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego.

Pani W. v R. zaskarżyła artykuł 63, ust.2 i 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 107, poz. 464) zwaną dalej „ustawą”, uznając go za niezgodny z artykułem 64 i artykułem 2 Konstytucji RP.

Skarżąca stoi na stanowisku, że zakwestionowany przez nią przepis, zamykający jej drogę dochodzenia naruszonych, według niej, praw jej własności do gospodarstwa rolnego, stoi w sprzeczności z konstytucyjną gwarancją nienaruszalności prawa własności oraz przewidzianej w Konstytucji RP jego prawnej ochrony.

Skarżąca twierdzi, że zaskarżona regulacja, chroniąca według niej „uwłaszczonych” a pozbawiająca tej ochrony „wywłaszczonych”, stoi również w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego, czym narusza artykuł 2 Konstytucji RP.

Z dokumentów dołączonych do sprawy wynika że:

* Skarżąca W. Z., obecnie zamężna W. v R., w roku 1939 odziedziczyła gospodarstwo rolne położone we wsi Konary gmina Warka

* W 1967 roku Wanda Z. wyszła za mąż za E. v R., obywatela RFN przyjęła jego nazwisko oraz obywatelstwo niemieckie.

* Matka Skarżącej pani S. Z. przekazała gospodarstwo, będące na mocy prawa spadkowego własnością Skarżącej, w drodze nieformalnej umowy o

dożywocie, pani J. N.. Ta z kolei przekazała je swojej córce pani K. G.-B., która stała się hipoteczną właścicielką owego gospodarstwa i jest nią aktualnie.

W sprawie niniejszej rozważyć należy następujący stan prawny:

* ustawa z dnia 26 października 1971 roku o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz.250 z późn. zm.) stanowiła, że nieruchomości wchodzące w skład gospodarstw rolnych i znajdujące się w dniu wejścia w życie ustawy (to jest w dniu 4 listopada 1971 roku) w samoistnym posiadaniu rolników stają się z mocy samego prawa własnością tych rolników.¹

Na podstawie owej ustawy, samoistna posiadaczka spornego gospodarstwa - pani J. N., na podstawie prawomocnych i zarazem ostatecznych decyzji administracyjnych, które nie były nigdy przez nikogo we właściwym czasie zaskarżane, uzyskała tytuł jego własności².

Według skarżącej nastąpiło to z naruszeniem przepisów zarówno prawa cywilnego w aspekcie nieformalnej umowy o dożywocie, do której zawarcia nie posiadała prawnej legitymacji jej matka³ a także z naruszeniem artykułu 3 powołanej wyżej ustawy, zgodnie z którym „uwłaszczenie”, o którym mówi ustawa nie dotyczy nieruchomości stanowiących własność obywateli państw obcych⁴.

* W dniu 1 stycznia 1992 roku - weszła w życie ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu

¹ Ustawa ta została uchylona przez art. 4 ustawy z dnia 26 marca 1982 roku o zmianie ustawy - kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 11, poz.81).

¹ Wg art. 16 par. 1 Kpa decyzje od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji są ostateczne. Jeżeli strona uchybiła termin do wniesienia odwołania od decyzji I instancji i nie przywrócono jej tego terminu to taka decyzja staje się decyzją ostateczną. Wynika stąd, że jest to nie tylko decyzja od której nie można wnieść odwołania ale przede wszystkim, że jest to ostateczne załatwienie sprawy administracyjnej. Sprawa ta zatem nie może być ponownie przedmiotem postępowania administracyjnego -vide prof. dr. hab. B. Adamiak Komentarz do Kpa - Wyd. Beck Warszawa 1998 str.201.

³ Stanowisko sprzeczne z Uchwałą SN nr IIICZP z 30.06.1992 r wg której: „Nieformalny nabywca nieruchomości rolnej, mający tę nieruchomość w samoistnym posiadaniu w dniu 4 listopada 1971 roku nabywa własność tej nieruchomości na podstawie art. 1 ustawy z dnia 26 października 1971 (...), chociażby zbywca nie był wyłącznym właścicielem przedmiotu umowy”.

⁴ Okoliczności powyższe mogły stanowić podstawę do naruszenia wydanych aktów własności gdyby podniesione zostały w terminie przewidzianym w prawie wówczas obowiązującym (por. Kpa.).

Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1995 roku, Nr 57, poz.299 z późn. zm.) zawierająca zaskarżony w sprawie niniejszej artykuł 63 ust.2, który brzmi:

„Do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1971 roku o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (...) nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji”.

Oznacza to ustawowe wykluczenie możliwości stosowania przepisów Kpa w sprawach, o których powyżej a także zakaz dokonywania przez organy administracyjne merytorycznych ocen i badania zaskarżonych aktów własności ziemi wydanych na podstawie ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych.

Oznacza to także, że od daty wejścia w życie tej ustawy wszelkie uchylenia, które nawet mogły mieć miejsce przy wydawaniu aktów własności ziemi na podstawie powołanej wyżej ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (...) zostają niejako zalegalizowane.

Tym to sposobem roszczenia pani W. v R., być może nawet uzasadnione, jako nie mogące być jednak przedmiotem jakiegokolwiek postępowania ani na drodze administracyjnej⁵ ani na drodze sądowej⁶ były konsekwentnie oddalane.

Rozważając sprawę niniejszą należy zwrócić uwagę na uwarunkowania, które miały wpływ na opisane wyżej regulacje prawne. W okresie powojennym znacznie zwiększyła się ilość dokonywanych transakcji w obrocie ziemią. Wynikało to z odmiennych niż uprzednio stosunków własnościowych na wsi a także znacznie zwiększonego areалу ziemi będącego, m.in. na skutek reformy rolnej, w rękach drobnych posiadaczy. Znakomita część tych transakcji odbywała się na zasadzie nie posiadających znaczenia prawnego tzw. „umów dobrowolnych” - zawieranych pomiędzy sprzedającym a kupującym ziemię a nawet całe

⁵ vide : Wyrok NSA z dnia 10.12.1992 roku - II SA 1726/92: „Obowiązujące od dnia 1 stycznia 1992 roku art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r o gospodarowaniu (...) oznaczają zakaz prowadzenia jakichkolwiek postępowań administracyjnych w sprawach uprzednio unormowanych ustawą z dnia 26 października 1971 r o uregulowaniu (...). na podstawie której wydane były decyzje zwane aktami własności ziemi.”

⁶ vide : Uchwała Sądu Najwyższego z dn. 30.06.1992 roku - III CZO 73/92: „Wejście w życie art. 63 ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu (...) nie otwiera drogi sądowej do żądania stwierdzenia nieważności aktu własności ziemi wydanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1971 roku o uregulowaniu własności (...).

gospodarstwa. Zawieranie takich nieformalnych transakcji pozwalało stronom na uniknięcie znacznych opłat związanych z formalnym przeniesieniem własności ziemi a według powszechnie wówczas panującego obyczaju miało w obrocie ziemią skutek wystarczający.

Stwarzało to jednak na wsi skomplikowaną i nieczytelną sytuację własnościową a co za tym idzie, trudny do opanowania chaos prawny. Utrudniało to a wręcz uniemożliwiało zapewnienie prawnej ochrony indywidualnej własności ziemi, gwarantowanej także ówczesną Konstytucją. (art. 12).

W tej sytuacji coraz pilniejsza stała się potrzeba ostatecznego i radykalnego uporządkowania spraw własnościowych na wsi.

Właśnie w celu owego ostatecznego uregulowania wiejskich stosunków własnościowych, stojąc na stanowisku, że nie sposób jest przedłużyć w nieskończoność stanu niepewności prawnej dotyczącej własności na wsi - uchwalona została w dniu 26 października 1971 roku, powoływana wyżej ustawa, mająca charakter szczególny.

W okresie jej obowiązywania to jest od dnia 4 listopada 1971 roku do wejścia w życie ustawy, która ją uchyliła to jest do dnia 6 kwietnia 1982 roku wszystkie sprawy związane z jej funkcjonowaniem owej ustawy były objęte przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego a więc mogły być poddawane wszelkim znanym w tym kodeksie procedurom odwoławczym. Dopiero w roku 1991 ustawodawca zdecydował się na uchwalenie powołanej wyżej ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa (...) zawierającą zaskarżony w sprawie niniejszej artykuł 63. Uczyniono to w celu ostatecznego i definitywnego zamknięcia spraw związanych z własnością ziemi na wsi. Ustawodawca wyszedł z założenia, iż od wprowadzenia w roku 1971 specjalnego trybu uwłaszczenia gospodarstw wiejskich upłynęło już dostatecznie wiele czasu aby rozstrzygnąć ostatecznie wszystkie sporne kwestie prawne, powstałe przy realizacji tej ustawy. Ustawodawca stanął na stanowisku, że dotychczasowe regulacje spełniły swe zadanie jakim było uporządkowanie spraw własnościowych na wsi, że własność wiejska została więc ostatecznie uporządkowana i ustanowiona i że od tej pory własność ta podlegać ma pełnej, zagwarantowanej w Konstytucji ochronie prawnej. Skarżąca z możliwości dochodzenia swoich praw nie skorzystała, zatem decyzje uwłaszczeniowe dotyczące jej gospodarstwa stały się ostateczne, sprawa została

ostatecznie rozstrzygnięta⁷ a pełną ochronę prawną uzyskała własność, którą nabyła zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem, czyli legalnie pani G. – B.

Trudno domagać się konstytucyjnej ochrony prawnej własności w sytuacji gdy w ciągu wielu lat to prawo własności nie było wykonywane a brak działania jednej ze stron doprowadza do nastąpienia określonych skutków prawnych, korzystnych dla strony przeciwnej. Przyjęcie takiego sposobu rozumienia konstytucyjnej ochrony własności doprowadzić by mogło do absurdalnego uznania za niekonstytucyjny zapis dotyczący, na przykład, nabycia prawa własności nieruchomości przez zasiedzenie.

Tak więc wydaje się być oczywiste, iż zarzut stawiany w skardze, że ochrona, gwarantowana obywatelom w art. 64 Konstytucji RP nie obejmuje, na skutek niekonstytucyjnego i zaskarżonego przepisu powołanej wyżej ustawy z dnia 19 października 1991 roku - własności, którą oni utracili ponad 28 lat temu, legalnie czyli w wykonaniu obowiązujących przepisów i przy całkowitej, wieloletniej ich bezczynności prawnej w okresie, w którym podniesione przez nich zarzuty mogły odnieść skutek prawny - nie może znaleźć zrozumienia.

W tym przedmiocie należy w pełni zgodzić się z wyczerpującą i wnikliwą argumentacją przedstawioną w piśmie Pana Prokuratora Generalnego z dnia 25 listopada 1998 roku. Trafny jest podniesiony przez Pana Prokuratora Generalnego argument, że zaskarżony przepis ma charakter formalny a nie materialny a więc jako taki nie może rodzić bezpośrednich skutków w zakresie prawa własności i prawa dziedziczenia.

W szczególności zaś przekonywujące są, zasadnicze w sprawie niniejszej tezy Pana Prokuratora Generalnego z których wywodzi on konkluzję konstatającą brak konfliktu pomiędzy zakwestionowanym przepisem a konstytucyjnym nakazem równej dla wszystkich ochrony prawnej własności a także podkreśla znaczenie czynnika upływu czasu w odniesieniu do instytucji określonych w art. 63, ust.2 a mianowicie: wznowienia postępowania stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji administracyjnej.

Tezy wymienione wyżej brzmią:

⁷ *vide*: Postanowienie SN z dnia 9.09.1997 roku ICKN 12/97: „O powadze rzeczy osądzonej dotyczącej stwierdzenia nabycia własności nieruchomości na podstawie art. 1 ust. 1 lub 2 ustawy z 26 października 1971 r o uregulowaniu (...) przesądza wydanie prawomocnego postanowienia stwierdzającego nabycie własności tej nieruchomości na podst. art.1 ust. 1 lub 2 ustawy przez jakąkolwiek osobę.”

- „Trwanie w bezczynności prawnej w zakresie dochodzenia swych roszczeń jest stanem niekorzystnym zarówno dla osoby trwającej w bezczynności jak i dla stabilizacji stosunków prawnych wywołanych ostateczną decyzją administracyjną” oraz

- „Własność nabyta z mocy prawa również korzysta z ochrony prawnej, co powoduje, że możliwość wzruszenia ostatecznych decyzji stwierdzających jej nabycie, nie może trwać nieograniczenie, ponieważ byłby to stan sprzeciwiający się porządkowi prawnemu i racjonalności działania ustawodawcy.”

Reasumując: Autor opinii niniejszej podziela w pełni wywody Pana Prokuratora Generalnego zawarte w jego opinii a konkluzje obu opinii prawnych w przedmiocie niezasadności niniejszej skargi konstytucyjnej są całkowicie zgodne.

Opracował: Maciej Kosiński