

Warszawa, 12 września 2002 r.

Opinia prawna
w sprawie skargi konstytucyjnej p.p. P. H., M. A. i A. R.,
skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt SK.20/02)

Stosownie do zlecenia z dnia 27 czerwca 2002 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie skargi konstytucyjnej p.p. P. H, M. A. i A. R., zawierającej wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją:

- 1) art. 2 ust. 7, zdanie 1 i 2 w związku z art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. nr 3, poz. 17 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”;
- 2) art. 10 cyt. wyżej ustawy;
- 3) § 2 i § 24 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1946 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa (Dz. U. nr 17, poz. 114 z późn. zm.);
- 4) § 2 i § 47 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1947 w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa (Dz. U. nr 16, poz. 62 z późn. zm.).

Zdaniem Skarżących, kwestionowane przepisy ustawy są sprzeczne z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 78 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ:

- a) wyłączają możliwość zaskarżania ostatecznych orzeczeń właściwych ministrów do sądu. Chodzi tu o orzeczenia o przejściu przedsiębiorstwa na własność Państwa lub polskich osób prawnych prawa publicznego (art. 2 ust. 7, zd. 1 ustawy);
- b) ustanawiają „blankietowe” upoważnienie dla Rady Ministrów do uregulowania, w drodze rozporządzenia, trybu postępowania nacjonalizacyjnego. Upoważnienie to nie zawiera jakichkolwiek wytycznych legislacyjnych, w szczególności dotyczących określenia daty wszczęcia tego postępowania (art. 2 ust. 7, zd. 2 ustawy).

W odniesieniu do kwestionowanych przepisów rozporządzeń Skarżący podnoszą nadto zarzut sprzeczności z upoważnieniami do ich wydania oraz z art. 7 Konstytucji z powodu:

- a) ustanowienia tymi przepisami organów komisji właściwych ministrów dla spraw przejmowania przedsiębiorstw na własność Państwa lub osób prawnych prawa publicznego, podczas gdy utworzenie tych organów nie było przewidziane w ustawie. Według Skarżących, upoważnienie do określenia „trybu postępowania” nie obejmuje powołania, w drodze rozporządzenia, komisji do spraw upaństwowienia przedsiębiorstw;
- b) braku w tych przepisach dyspozycji dotyczącej określania daty wszczęcia postępowania nacjonalizacyjnego, które mogło doprowadzić do przejęcia przedsiębiorstwa na podstawie art. 3 ustawy.

W konkluzji Skarżący wyrażają pogląd, że zaskarżone przepisy ustawy i rozporządzeń naruszają: 1) zasady „przyzwoitej legislacji”, 2) konstytucyjne prawo do sądu oraz 3) konstytucyjną zasadę ochrony własności.

*

1. Zaskarżony przepis art. 2 ust. 7 ustawy stanowi, że „O przejściu przedsiębiorstwa na własność Państwa lub polskich osób prawnych prawa publicznego (ust. 3 zd. 1) orzeka właściwy ze względu na rodzaj przedsiębiorstwa minister, którego orzeczenie jest ostateczne i **nie ulega zaskarżeniu do Najwyższego Trybunału Administracyjnego** (podkr. W.P.). Rozporządzenie Rady Ministrów określi tryb postępowania, w którym nastąpi przejście przedsiębiorstwa na własność Państwa”. Cytowany przepis dotyczy nacjonalizacji przedsiębiorstw **bez odszkodowania**.

Podstawę prawną **przejęcia** przedsiębiorstw na własność Państwa **za odszkodowaniem** stanowi art. 3 ustawy. Ustawodawca postanowił, że do przedsiębiorstw przejętych na podstawie tego artykułu stosuje się odpowiednio przepis art. 2 ust. 7 ustawy.

Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 6 ustawy, orzeczenie o przejściu przez Państwo przedsiębiorstw, o których mowa w art. 3, mogło nastąpić tylko do dnia 31 grudnia 1946 r.. Przepis ten został zmieniony dekretem z dnia 20 grudnia 1946 r. o zmianie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych

gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. nr 72, poz. 394). Według nowego brzmienia art. 3 ust. 6, orzeczenie w trybie art. 3 ustawy mogło nastąpić tylko wówczas, jeżeli przed dniem 31 marca 1947 r. zostało wszczęte postępowanie o przejęciu danego przedsiębiorstwa na własność Państwa.

Zarzut niezgodności art. 2 ust. 7, zd. pierwsze (w związku z art. 3 ust. 5) ustawy z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji jest, moim zdaniem, bezzasadny. Skarżący powołują się na dyspozycję art. 78 zd. pierwsze ustawy zasadniczej, zgodnie z którą każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Pomijają natomiast zdanie drugie tejże dyspozycji, dopuszczające wyjątki od wspomnianej zasady, które mogą być określone w ustawie „zwykłej”. **Z woli ustawodawcy do takich wyjątków należały orzeczenia wydane przez ministrów na podstawie art. 2 ust. 7, zd. pierwsze ustawy.** Z punktu widzenia celów ówczesnej transformacji ustrojowej, polegającej m. innymi na przeprowadzeniu nacjonalizacji podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, wyłączenie prawnej możliwości zaskarżania orzeczeń ministrów w sprawie przejścia bądź przejęcia przedsiębiorstw na własność Państwa, było rozwiązaniem niezbędnym, wydatnie przyspieszającym zakończenie procesu nacjonalizacji. Stwierdzenie powyższe nie oznacza, rzecz jasna, aprobaty *ex post* tego procesu, dokonywanej według kryteriów społeczno-ekonomicznych i politycznych.

Oddalenie zarzutu naruszenia postanowienia art. 78 Konstytucji powoduje ten skutek, że bezzasadnym staje się także zarzut sprzeczności zaskarżonego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dyspozycja bowiem tego ostatniego przepisu nie dotyczy przypadków, w których ustawa nie dopuszcza możliwości zaskarżenia orzeczenia lub decyzji.

Dalszą konsekwencją uznania za bezzasadne zarzutów skierowanych pod adresem art. 45 ust. 1 i art. 78 ustawy zasadniczej jest stwierdzenie, że kwestionowany przepis art. 2 ust. 7 zd. 1 ustawy nie narusza konstytucyjnej zasady równej dla wszystkich ochrony własności, wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

2. Trafne jest spostrzeżenie Skarżących, że ustawowe upoważnienie Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego tryb postępowania, w którym nastąpi przejście (przejęcie) przedsiębiorstwa na własność Państwa, ma charakter blankietowy. Jednozdaniowa dyspozycja w tym zakresie (art. 2 ust. 7, zd. drugie ustawy) nie zawiera żadnych wytycznych, wskazujących kierunki i zasady regulacji

wykonawczej. **Przepis, o którym mowa, uchybia więc postanowieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji. Uchybienie to nie uzasadnia jednak tak poważnego zarzutu jakim jest zarzut niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu.** Zwłaszcza, że niektóre elementy procedury nacjonalizacyjnej zostały zawarte już w samej ustawie (np. art. 3 ust. 3 i 4, art. 5 ust. 1 i 3).

Podstawowym wszakże argumentem osłabiającym zarzut sformułowany w skardze jest to, że obowiązujący obecnie standard wymagań dotyczących treści upoważnienia do wydania rozporządzenia może i powinien być skutecznie egzekwowany w stosunku do ustaw uchwalonych po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Wyrywkowa chociażby lektura upoważnień zawartych w ustawach wcześniej uchwalonych pozwala stwierdzić, że cecha blankietowości nie była zjawiskiem wyjątkowym. W tej sytuacji uznawanie wszelkich upoważnień (do wydania rozporządzeń) datowanych w okresie do dnia 17 października 1997 r., za niezgodne z Konstytucją tylko z powodu blankietowego charakteru lub braku wytycznych prowadziłoby do naruszenia obowiązującego porządku prawnego w dość szerokim obszarze stosunków społecznych i gospodarczych, bez ekwiwalentnego pożytku będącego następstwem tego naruszenia.

3. Zaskarżony § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1946 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa stanowił podstawę utworzenia Głównej Komisji oraz wojewódzkich komisji do spraw upaństwowienia przedsiębiorstw – jako organów właściwych ministrów dla spraw przejmowania przedsiębiorstw na własność Państwa lub osób prawnych prawa publicznego. Z treści dalszych przepisów rozporządzenia wynika, że wymienione komisje nie miały uprawnień władczych. Nie były one upoważnione do podejmowania decyzji (wydawania orzeczeń) ostatecznych o nacjonalizacji przedsiębiorstwa. Wojewódzkie komisje prowadziły postępowanie przygotowawcze, poprzedzające ogłoszenie wykazów przedsiębiorstw zakwalifikowanych przez nie do przejścia bądź przejęcia na własność Państwa. Data ogłoszenia wykazów, o których mowa, w wojewódzkim Dzienniku Urzędowym (na Ziemiach Odzyskanych – w Biurze Pełnomocnika Rządu) stanowiła moment kończący postępowanie przygotowawcze, **a zarazem datę – moim zdaniem – wszczęcia postępowania nacjonalizacyjnego.**

Kwestionowany zaś § 24 wyżej cyt. rozporządzenia zobowiązywał przewodniczącego wojewódzkiej komisji do ogłoszenia w wojewódzkim Dzienniku

Urzędowym (w Biuletynie Pełnomocnika Rządu dla Ziem Odzyskanych) wykazów przedsiębiorstw **wstępnie** zakwalifikowanych do przejścia bądź przejęcia na własność Państwa. Począwszy od dnia ogłoszenia, dotychczasowi właściciele tych przedsiębiorstw oraz inne zainteresowane podmioty (osoby fizyczne i osoby prawne oraz instytucje i organy państwowe oraz samorządowe) mogły zgłaszać zastrzeżenia, sprzeciwy i wnioski dotyczące poszczególnych pozycji wykazów.

Stosownie do § 47 zaskarżonego rozporządzenia, po uprzednim rozpatrzeniu wspomnianych zastrzeżeń, sprzeciwów itp., wojewódzka komisja wydawała postanowienie:

- a) o skreślenie przedsiębiorstwa z wykazu, albo
- b) o przedstawieniu właściwemu ministrowi wniosku o wydanie orzeczenia o przejściu lub przejęciu przedsiębiorstwa na własność Państwa lub osób prawnych prawa publicznego

Omawiane rozporządzenie z 1946 r. zostało zastąpione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1947 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa (Dz. U. nr 16, poz. 62 z późn. zm.), które weszło w życie z dniem 19 lutego 1947 r. Zaskarżone przepisy § 2 i § 24 rozporządzenia uchylonego zostały przeniesione bez zmian do nowej regulacji wykonawczej. Istotną natomiast zmianę wprowadzono do § 47. Polega ona na dodaniu ust. 2 w następującym brzmieniu:

„2. Komisja w postanowieniu przewidzianym w pkt b) wskaże podstawę prawną przejścia lub przejęcia przedsiębiorstwa. Podstawa ta może być inna od podanej w ogłoszeniu przewidzianym w § 25”.

Ocena funkcjonalna kwestionowanych przepisów rozporządzeń Rady Ministrów prowadzi do wniosku o bezzasadności podniesionych zarzutów, a mianowicie:

- 1) **można bronić poglądu, że utworzenie – na podstawie przepisu rozporządzenia – Głównej Komisji i wojewódzkich komisji do spraw upaństwowienia przedsiębiorstw mieści się w ramach upoważnienia, o którym mowa w art. 2 ust. 7 ustawy.** Wspomnianym komisjom nie przysługiwały uprawnienia do wydawania decyzji ostatecznych, na podstawie których przedsiębiorstwa przechodziły bądź były przejmowane na własność Państwa. Komisje wykonywały funkcje i czynności przygotowawcze i pomocnicze, wypełniające treść określenia „tryb postępowania”. Rozwiązaniem właściwym, odpowiadającym dzisiejszym

standardom podziału materii na ustawową i wykonawczą, byłoby zapewne powołanie owych komisji na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawy. Dopuszczalne jest jednak potraktowanie art. 2 ust. 7, zdanie drugie ustawy, jako przepisu zawierającego **pośrednie** przyzwolenie na utworzenie, w drodze rozporządzenia, organów pomocniczych, bez których postępowanie nacjonalizacyjne nie mogłoby się odbywać;

- 2) brak przepisu określającego czynność oznaczającą wszczęcie postępowania w sprawie przejścia bądź przejęcia przedsiębiorstwa na własność Państwa nie jest uchybieniem uzasadniającym zarzut niekonstytucyjności § 47 ust. 2 rozporządzenia z dnia 30 stycznia 1947 r. **Ewidentnym bowiem momentem wszczęcia tego postępowania było ogłoszenie wykazu przedsiębiorstw zakwalifikowanych wstępnie do nacjonalizacji.** Wbrew sugestii Skarżących nie można uznać, że wszczęcie postępowania nastąpiło dopiero z chwilą przedstawienia właściwemu ministrowi wniosków komisji, skoro podmioty zainteresowane były uprawnione do wnoszenia sprzeciwów, zastrzeżeń i wniosków już od dnia ogłoszenia wykazów;
- 3) przewidziana w § 47 ust. 2 rozporządzenia ewentualna zmiana podstawy prawnej przejścia bądź przejęcia przedsiębiorstwa na własność Państwa jest logiczną konsekwencją fazy postępowania nacjonalizacyjnego, poprzedzającej przedstawienie właściwemu ministrowi stosownego wniosku. Zgłaszane w tej fazie zarzuty i zastrzeżenia pod adresem ogłoszonego wykazu mogły bowiem stanowić przesłankę owej zmiany. Zarzut niekonstytucyjności jest więc z tego względu chybiony.

W konkluzji wyrażam pogląd, że należałoby oddalić zarzut sprzeczności zaskarżonych przepisów rozporządzeń ze wskazanymi w skardze postanowieniami Konstytucji.

Sporządził: Witold Pawełko