

Warszawa dnia 12. 01. 2000 r.

Opinia prawna
w sprawie skargi konstytucyjnej p. A. R.,
skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego (SK 31/99)

Stosownie do zlecenia z dnia 30 grudnia 1999 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie skargi konstytucyjnej wniesionej przez p. A. R.

1. Skarżący wnosi o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją:

a) art. 1, art. 2 i art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz. U. nr 12, poz. 65) oraz

b) Układu między rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki i rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dotyczącego roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych, zawartego w dniu 16 lipca 1960 r.

Zdaniem Skarżącego, przepisy cyt. ustawy naruszają art. 64, art. 21 ust. 2, art. 2, art. 88 ust. 3 i art. 87 ust. 1 Konstytucji, zaś postanowienia Układu są niezgodne z art. 64 ust. 2 i 3, art. 88 ust. 3 i art. 87 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Skarżący formułuje zarzut pod adresem Układu, że jego postanowienia nie mogą stanowić materialno-prawnej podstawy decyzji stwierdzających przejście na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości lub praw będących własnością obywateli państw obcych, ponieważ Układ ten nie jest umową międzynarodową ratyfikowaną i prawidłowo ogłoszoną, a więc nie spełnia warunków określonych w art. 87 ust. 1 oraz art. 88 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy ustawy naruszają – wg. Skarżącego – art. 21 Konstytucji, z którego wynika prawo do słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, które – w

konkretnym przypadku – nastąpiło na podstawie decyzji Ministra Finansów stwierdzającej przejście nieruchomości na własność Skarbu Państwa.

Skarżący podnosi zarzut, że art. 2 ustawy o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa (...) jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji, gdyż upoważnia on Ministra Finansów do wydawania decyzji ograniczających własność na podstawie nieratyfikowanych umów międzynarodowych, które nie mogą być źródłem prawa w rozumieniu Konstytucji.

Zdaniem Skarżącego, przepisy w/w ustawy nie są zgodne także z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, ponieważ naruszają konstytucyjnie chronione prawo własności.

Wreszcie, zdaniem Skarżącego, art. 5 ust. 2 ustawy z 1968 r. narusza zasadę niedziałania prawa wstecz, skoro jej przepisy mają zastosowanie do nieruchomości i praw, które przeszły na rzecz Skarbu Państwa na podstawie międzynarodowych umów o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych, zawartych przed ogłoszeniem ustawy.

Skarga pozostaje w związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 1999 r. sygn. akt OSA 2/98, oddalającym skargę A. R. na decyzję Ministra Finansów z dnia 2 lipca 1997 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji o przejściu na własność Skarbu Państwa nieruchomości.

2. Zarzut niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa (...) jest, moim zdaniem, chybiony. Pogląd ten uzasadniam w następujący sposób:

1) zaskarżony art. 2 ustawy stanowi, że „Wpis do księgi wieczystej Skarbu Państwa jako właściciela nieruchomości lub uprawnionego do korzystania z wieczystego użytkowania albo z ograniczonego prawa rzeczowego następuje na podstawie decyzji Ministra Finansów, stwierdzającej przejście na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości lub prawa **na podstawie międzynarodowej umowy o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych** (podkr. W.P.)”. Należy przyjąć, że cytowany przepis odsyła do umów międzynarodowych ratyfikowanych i

ogłoszonych, jak i do umów nieratyfikowanych. Jak wiadomo, ta ostatnia kategoria umów międzynarodowych – w świetle postanowień Konstytucji – nie jest i nie może być źródłem prawa powszechnie obowiązującego (zob. art. 87 ust. 1). Postanowienia takich umów nie mogą więc stanowić samodzielnej podstawy materialno-prawnej do wydania decyzji o przeniesieniu własności na rzecz Skarbu Państwa. Uwaga powyższa dotyczy m.in. Układu między rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki i rządem PRL, zawartego w dniu 16 lipca 1960 r. a dotyczącego roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych;

2) uchwalając zaskarżoną regulację prawną ustawodawca zapewne miał na względzie wyżej wspomnianą ułomność umów międzynarodowych nieratyfikowanych. Dlatego w art. 2 ustawy upoważnił Ministra Finansów do wydawania decyzji stwierdzających „przejście na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości lub prawa (...)”, które to decyzje stanowią podstawę dokonywania stosownego wpisu do księgi wieczystej. Upoważnienie zawarte w tym artykule, aczkolwiek sformułowane nie wprost, stanowi materialno-prawną podstawę decyzji, o których mowa. Końcowy fragment art. 2 ogranicza przedmiot tych decyzji do nieruchomości lub praw, które przeszły na rzecz Skarbu Państwa na podstawie międzynarodowej umowy o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych. **Użyte określenie „na podstawie umowy międzynarodowej” należy tu rozumieć jako synonim określenia „stosownie do postanowień umowy międzynarodowej” lub „zgodnie z postanowieniami” takiej umowy;**

3) umowa międzynarodowa w sensie użytym w zaskarżonym art. 2 ustawy nie stanowi więc samodzielnej podstawy prawnej przeniesienia własności nieruchomości lub prawa na rzecz Skarbu Państwa. Dopiero na podstawie decyzji Ministra Finansów Skarb Państwa staje się właścicielem nieruchomości, która wcześniej przeszła faktycznie w jego władanie „na podstawie”, a ściślej – stosownie do postanowień międzynarodowej umowy o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych;

4) materialną przesłanką, ale nie materialno-prawną podstawą decyzji Ministra Finansów wydanych na podstawie art. 2 zaskarżonej ustawy jest uregulowanie przez stronę polską roszczeń finansowych państw obcych z tytułu faktycznego przejęcia nieruchomości lub praw przez Skarb Państwa. Istnieniem tej właśnie przesłanki należy tłumaczyć użycie przez ustawodawcę określenia „na podstawie umowy międzynarodowej”;

5) w świetle powyższych wywodów bezzasadny jest zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 21 Konstytucji. Należy bowiem przyjąć, że przejęcie nieruchomości i praw, o których mowa, nastąpiło za odszkodowaniem wypłaconym dla dotychczasowych właścicieli przez rządy państw obcych – sygnatariuszy umów (zawartych z rządem polskim) o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych. **Kwestia „słuszności” owego odszkodowania w żadnym wypadku nie dotyczy strony polskiej.** Jest to sprawa wewnętrzna rządu konkretnego państwa obcego, który dysponował globalną kwotą przekazaną przez rząd polski zgodnie z umową międzynarodową;

6) bezpodstawny jest także zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 64 Konstytucji. Przepisy te **wbrew twierdzeniu Skarżącego, nie upoważniają Ministra Finansów do wydawania decyzji ograniczających własność na podstawie nieratyfikowanych umów międzynarodowych.** Upoważnienie tego organu, wynikające z art. 2 ustawy, pozostaje tylko w ścisłym związku z umowami międzynarodowymi o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych.

Należy zatem przyjąć, że w opiniowanym przypadku przepis ustawy, a nie umowa międzynarodowa, stanowiła podstawę wydania które wcześniej zostały objęte postanowieniami tej umowy;

7) Połączenie przez ustawodawcę dyspozycji dotyczącej wpisu do księgi wieczystej z dyspozycją upoważniającą Ministra Finansów do uprzedniego wydania decyzji stwierdzającej nabycie własności przez Skarb Państwa nie uzasadnia kwestionowania konstytucyjności tego przepisu.

3. Zgodnie z art. 5 ust. 2 zaskarżonej ustawy, przepisy ustawy stosuje się również do nieruchomości lub praw, które przeszły na rzecz Skarbu Państwa na podstawie międzynarodowych umów zawartych przed ogłoszeniem ustawy. Moim zdaniem, nadanie mocy wstecznej tej regulacji nie pozostaje w opozycji do zasady „*lex retro non agit*”. **Nie narusza bowiem ona niczyich wolności lub praw, a tylko porządkuje stan prawny i faktyczny, będący następstwem zawartych umów międzynarodowych.** Wypada dodać, że ewentualny brak dyspozycji art. 5 ust. 2 oznaczałoby powstanie dualizmu stanu prawnego w zakresie nieruchomości i innych praw majątkowych, o których mowa w art. 1 ustawy.

Sporządził: Witold Pawełko