

Warszawa, 19 marca 2001 r.

Opinia prawna
w sprawie skargi konstytucyjnej p. H. O.,
skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt SK.5/01)

Stosownie do zlecenia z dnia 12 lutego 2001 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię prawną w sprawie skargi konstytucyjnej p. H. O.

1. Skarżąca wnosi o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 2 ust. 1 pkt e) dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. nr 3, poz. 13 z późn. zm.). Zdaniem Skarżącej, przepis ten jest sprzeczny z art. 21 Konstytucji w zakresie, w jakim nie przyznaje „słusznego wynagrodzenia za wyłączone mienie (...)”. Nadto, wywodzi p. H. O., przejęcie całych majątków, łącznie z domostwami, nie mieściło się w celach reformy rolnej.

Według skargi, art. 2 ust. 1 pkt e) dekretu narusza także konstytucyjną zasadę równej dla wszystkich ochrony prawa własności, wyrażoną w art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej, a także zasadę równości wobec prawa, w tym zakaz dyskryminacji, w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym (art. 32 Konstytucji).

2. Przyjmując aksjomat, że dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, zwany dalej „dekretem”, stanowi nadal część obowiązującego porządku prawnego należy rozważyć, czy przekazanie nieruchomości ziemskich, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt e) dekretu, na własność Skarbu Państwa bez żadnego wynagrodzenia byłoby dopuszczalne na podstawie art. 21 Konstytucji RP z 1997 r.

Otóż w świetle postanowienia art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. W piśmiennictwie prawniczym pojęcie wywłaszczenia nie jest jednoznaczne. Według P. Winczorka wywłaszczenie następuje w drodze decyzji administracyjnych i dotyczy indywidualnej nieruchomości. Tak rozumiany akt wywłaszczenia należy odróżnić od aktu nacjonalizacji, który ma charakter generalny i jest dokonywany wyłącznie w drodze ustawy (zob. Komentarz do Konstytucji RP, W-wa 2000, s. 34). Ale nauka prawa konstytucyjnego posługuje się także ogólniejszym pojęciem wywłaszczenia, oznaczającym przymusowe pozbawienie własności lub innych praw majątkowych na nieruchomościach (L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, W-wa 2000, s. 113). Obejmuje ono pozbawienie własności zarówno w drodze aktu administracyjnego, jak i na podstawie ustawy nacjonalizacyjnej.

Skłaniam się ku pogładowi, że pod pojęciem wywłaszczenia użytym w art. 21 ust. 2 Konstytucji należy rozumieć wszelkie przymusowe pozbawienie własności, a więc także nacjonalizację. Tylko bowiem ten przepis ustawy zasadniczej może stanowić podstawę nacjonalizacji (określonej branży gospodarki), której nie można wykluczyć – przynajmniej w rozważaniach teoretycznych – także w ustroju demokratycznym, opartym na społecznej gospodarce rynkowej i własności prywatnej.

Zgodnie ze wskazanym wyżej postanowieniem Konstytucji, wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest dokonywane na cele publiczne. Zaskarżony art. 2 ust. 1 pkt e) dekretu, na mocy którego to przepisu nastąpiło przekazanie określonych obszarowo nieruchomości ziemskich na własność Skarbu Państwa, spełnia pierwszy warunek ewentualnego wywłaszczenia, przewidziany w art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej. **Nieruchomości te bowiem były przeznaczone na cel publiczny, jakim była niewątpliwie reforma rolna.** Owo przekazanie na własność Skarbu Państwa odbyło się jednak bez „słusznego odszkodowania”, będącego drugim

warunkiem konstytucyjności wyłączenia, określonym w tym samym postanowieniu ustawy zasadniczej.

3. Mimo braku dyspozycji dotyczącej słusznego odszkodowania, zakwestionowany przepis obecnie nie może być pozbawiony waloru konstytucyjności przede wszystkim ze względu na ...konstytucyjną ochronę własności. **Występuje tu bowiem paradoksalna sytuacja polegająca na tym, że powołane w skardze art. 21 i art. 64 Konstytucji gwarantują przede wszystkim ochronę praw własnościowych przysługujących aktualnym właścicielom nieruchomości znacjonalizowanych na podstawie art. 2 ust. 1 pkt e). Z ochrony tej korzystają zarówno bezpośredni beneficjanci, którzy w latach 1944-1945 stali się nowymi właścicielami nieruchomości objętych dyspozycją kwestionowanego przepisu, jak i wszystkie inne osoby fizyczne i osoby prawne, które w okresie późniejszym nabyły własność tych nieruchomości w drodze umów cywilnoprawnych, spadkobrania, orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych bądź w drodze zasiedzenia.** Ewentualne uznanie przez Trybunał Konstytucyjny art. 2 ust. 1 pkt e) dekretu za niezgodny z Konstytucją prowadziłoby do destabilizacji stosunków własnościowych w szerokim zakresie podmiotowym i przedmiotowym. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej, orzeczenie TK stwierdzające niezgodność aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

4. Jak już wspomniano, przepisy art. 21 i 64 Konstytucji stanowią gwarancję ochrony prawa własności tych wszystkich podmiotów, które dzisiaj legitymują się niekwestionowanym indywidualnym tytułem prawnym do nieruchomości ziemskich, ongiś znacjonalizowanych dekretem o przeprowadzeniu reformy rolnej. Obecnie pozbawienie tych podmiotów prawa własności wspomnianych nieruchomości przez utratę mocy obowiązującej art. 2 ust. 1 pkt e) dekretu naruszałoby postanowienia art. 21 i art. 64 ustawy zasadniczej oraz oznaczałoby naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa oraz zasady ochrony praw nabytych, a nierzadko także konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej. Według

Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem ochrony praw nabytych jest przysługujące już określonej osobie prawo podmiotowe. Nie ma przy tym znaczenia, czy prawo to zostało nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy czy wprost na podstawie ustawy (J. Oniszczyk: Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze 2000, s. 92).

5. Żądana w skardze ingerencja w sferę stosunków własnościowych, polegająca na uznaniu zaskarżonego przepisu dekretu za niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim nie przyznaje on słusznego wynagrodzenia za nieruchomości ziemskie podlegające nacjonalizacji, stanowiłaby także naruszenie przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Według tego przepisu ewentualne ograniczenia praw innych osób, dopuszczalne w określonych ściśle przypadkach, nie mogą naruszać istoty tych praw. Jest zaś rzeczą bezsporną, że w opiniowanym przypadku istota prawa własności, przysługującego legalnym nabywcom, w dobrej wierze, nieruchomości przekazanych Skarbowi Państwa na mocy art. 2 ust. 1 pkt e) dekretu doznałaby głębokiego uszczerbku. **W następstwie utraty mocy obowiązującej tego przepisu w żądanym zakresie, Skarb Państwa stałby się dłużnikiem osób fizycznych i osób prawnych, których nieruchomości ziemskie zostały mu przekazane na podstawie art. 2 ust. 1 pkt e) dekretu.** Zaspokojenie zaś roszczeń dawnych właścicieli z tego tytułu mogłoby stanowić podstawę roszczeń zwrotnych Skarbu Państwa wobec podmiotów będących beneficjentami reformy rolnej. Łatwo sobie wyobrazić społeczne i ekonomiczne skutki zgłoszenia tych ostatnich roszczeń.

6. Bezzasadny jest zarzut Skarżącej, że przejęcie całych majątków, łącznie z domostwami, nie mieściło się w celach reformy rolnej. Otóż wypada przypomnieć, że cele tej reformy zostały określone w art. 1 ust. 2 dekretu. **Wbrew twierdzeniu Skarżącej, tworzenie „małych, indywidualnych gospodarstw z ziemi, która została odebrana właścicielom większych arealów, nie było celem jedynym reformy rolnej.** Według powyższego przepisu przeprowadzenie reformy rolnej obejmowało m. innymi rezerwację odpowiednich terenów dla szkół, ośrodków podnoszenia kultury rolnej, wytwórczości nasiennej i hodowlanej oraz przemysłu rolnego. Nie oznacza to, oczywiście, że w każdym konkretnym przypadku przejęcie budynków usytuowanych na nieruchomościach podlegających nacjonalizacji było **w pełni** uzasadnione celami reformy rolnej.

7. Uznanie bezzasadności skargi w zakresie dotyczącym niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 21 i art. 64 Konstytucji nie wyłącza *a priori* rozważań nad zasadnością zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa i zakazu wszelkiej dyskryminacji (art. 32 ustawy zasadniczej). Trzeba jednak mieć na uwadze, że naruszanie tych zasad w okresie ówczesnej transformacji ustrojowej było zjawiskiem znacznie szerszym niż to wynika z dekretu. Porównywanie norm prawnych stanowionych w tym okresie z zasadami wyrażonymi w art. 32 Konstytucji z 1997 r. nie jest więc celowe w przypadkach, gdy przepisy wątpliwe z punktu widzenia tego artykułu stanowiły element nowego systemu prawnego, wprowadzającego zasadnicze zmiany ustrojowe. Zaskarżony art. 2 ust. 1 pkt e) dekretu należy do tej grupy przepisów.

Sporządził: Witold Pawełko