

Warszawa, 29 maja 2000 r.

Opinia prawna
w sprawie skargi konstytucyjnej Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej
w Piasecznie, skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego
(sygn. akt SK.7/2000)

Stosownie do zlecenia z dnia 9 maja 2000 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie skargi konstytucyjnej Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Piasecznie z dnia 18 czerwca 1999 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz. U. nr 6, poz. 37 z późn. zmianami).

1. Zdaniem Skarżącej, przepis art. 1 wyżej cytowanej ustawy narusza postanowienia art. 2, art. 21 i art. 46 Konstytucji. Z mocy bowiem tego przepisu został skreślony art. 274 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. nr 30, poz. 210 z późn. zmianami), który stanowił podstawę ubiegania się przez spółdzielnie o przeniesienie własności nieruchomości rolnych stanowiących własność Państwa, a użytkowanych przez nie w dniu wejścia w życie ustawy. Ustawodawca, skreślając zaskarżony przepis, nie określił jednocześnie trybu postępowania w sprawach wszczętych w ustawowym terminie, lecz nie zakończonych wydaniem ostatecznych decyzji właściwego organu administracji państwowej.

Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna w Piasecznie podnosi, że jej wniosek o przeniesienie własności nieruchomości, stanowiących dotychczas własność Państwa, na podstawie art. 274 ustawy – Prawo spółdzielcze został złożony w terminie. Decyzja ostateczna w tej sprawie nie została jednak wydana do dnia wejścia w życie zaskarżonego przepisu z przyczyn od niej niezależnych.

Skarżąca twierdzi, że skreślenie art. 274 ustawy – Prawo spółdzielcze, bez jednoczesnego określenia procedury rozpoznania i załatwienia spraw nie zakończonych wydaniem decyzji ostatecznej, narusza:

- zasadę demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa;

- zasadę ochrony praw nabytych. Takim prawem – zdaniem Skarżącej – jest „roszczenie o sprzedaż użytkowanych przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną państwowych nieruchomości rolnych za określoną cenę”;
- zasadę ochrony własności i innych praw majątkowych.

Skarga konstytucyjna pozostaje w związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 1999 r., oddalającym skargę RSP w Piasecznie na decyzję Wojewody Warszawskiego, który odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Gminy Piaseczno, dotyczącej umorzenia postępowania w sprawie odpłatnego przekazania na własność tej spółdzielni nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

2. Dla oceny zasadności skargi RSP w Piasecznie istotne znaczenie ma treść skreślonego art. 274 ustawy – Prawo spółdzielcze. Stosownie do dyspozycji tego przepisu, określone rodzaje spółdzielni zajmujących się produkcją rolną mogły stać się właścicielami nieruchomości rolnych stanowiących dotychczas własność Państwa, a użytkowanych przez nie w dniu wejścia w życie ustawy. Warunkiem przejścia nieruchomości na własność spółdzielni było:

- 1) złożenie przez zainteresowaną spółdzielnię stosownego wniosku w tej sprawie, nie później niż w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy,
- 2) zawarcie umowy, w formie aktu notarialnego, o przeniesienie własności. Umowa ta miała znajdować oparcie w wydanej uprzednio decyzji terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego.

Przeniesienie własności omawianych nieruchomości miało następować odpłatnie. Zasady odpłatności zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 1984 r. w sprawie zasad odpłatności za nabycie własności użytkowanych przez spółdzielnie produkcji rolnej nieruchomości rolnych stanowiących własność Państwa (Dz. U. nr 26, poz. 134). Stosownie do przepisów § 2 rozporządzenia odpłatność miała być ustalana na podstawie cen obowiązujących przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych w określonym dniu. Tak ustaloną cenę nieruchomości terenowy organ administracji państwowej był obowiązany obniżyć o 50 %, jeżeli nabywająca spółdzielnia osiągała co najmniej średnie plony zbóż w danej miejscowości. Organ ten mógł dokonać dalszej obniżki cen, jeśli spółdzielnia osiągała plony zbóż wyższe od średnich (§ 3). Spłata

należności Skarbu Państwa z tytułu nabycia przez spółdzielnie tych nieruchomości została rozłożona na 40 lat (§ 4 ust. 1). Za sporządzenie aktu notarialnego, dotyczącego przeniesienia własności nieruchomości na rzecz spółdzielni, państwowe biura notarialne miały pobierać tylko jedną piątą opłaty stosunkowej, przewidzianej w przepisach o opłatach notarialnych (§ 6 rozporządzenia).

Wypada więc zauważyć, że skreślony art. 274 ustawy – Prawo spółdzielcze stanowił podstawę uprzywilejowanego uwłaszczenia wymienionych w nim spółdzielni produkcji rolnej. Spółdzielnie użytkujące w dniu 1 stycznia 1983 r. nieruchomości rolne stanowiące własność Państwa mogły nabyć własność tych nieruchomości, pod warunkiem złożenia stosownych wniosków w terminie do 31 grudnia 1984 r., za cenę znacznie niższą od ceny rynkowej. Przepis art. 274 ustawy miał charakter przepisu przejściowego, normującego nabycie omawianych nieruchomości przez określoną kategorię podmiotów w sposób szczególny. Można przyjąć, że zdecydowana większość podmiotów uprawnionych do żądania przeniesienia własności nieruchomości rolnych na podstawie art. 274 ustawy – Prawo spółdzielcze nabyła tę własność, w trybie przewidzianym w ustawie, w okresie do końca 1989 r.

3. Analiza treści skreślonego art. 274 ustawy – Prawo spółdzielcze oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad odpłatności za nabycie własności użytkowanych przez spółdzielnie produkcji rolnej nieruchomości rolnych stanowiących własność Państwa **upoważnia do oceny, że przepisy te pozostawały w sprzeczności z zasadami gospodarki rynkowej, dotyczącymi obrotu nieruchomościami rolnymi.** W tej sytuacji ustawodawca uznał za konieczne uchylenie przepisu ustawy, będącego jednym z reliktywów unormowań obowiązujących w gospodarce planowej. Decyzja o skreśleniu art. 274 mogła być dodatkowo uzasadniona także upływem sześciu lat od końcowego terminu składania wniosków o przejście nieruchomości na własność spółdzielni. Uprawnione było przyjęcie założenia, że spółdzielnie, które złożyły stosowne wnioski w wymaganym terminie, nabyły już własność przedmiotowych nieruchomości do końca 1989 r.

4. Przypadek Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Piasecznie świadczy jednak o tym, że niektóre podmioty uprawnione do żądania przeniesienia własności nieruchomości rolnych na podstawie art. 274 ustawy – Prawo spółdzielcze nie

zdały zrealizować swoich praw podmiotowych o charakterze roszczeniowym w okresie obowiązywania tego przepisu. Na skutek uchylenia omawianego art. 274 zniesiona została podstawa prawna roszczeń tych spółdzielni. Skarżąca utrzymuje, że dyspozycja zaskarżonego przepisu o skreśleniu tego artykułu narusza wymienione na wstępie przepisy Konstytucji, ponieważ nie wskazuje ona jednocześnie sposobu postępowania (procedury) w sprawach nie zakończonych decyzją ostateczną z przyczyn niezależnych od spółdzielni, która złożyła stosowny wniosek w terminie. Podniesiony w skardze zarzut można sformułować również w formie pytania: dlaczego art. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze nie ustanowił ochrony praw podmiotowych nabytych, a niezrealizowanych pod „rządami” skreślonego art. 274 z przyczyn nie zawinionych przez spółdzielnie. Odpowiedź na tak postawione pytanie powinna wynikać z poniższych wywodów. Zmierzają one do uzasadnienia tezy, że zaskarżony przepis nie jest niezgodny z ustawą zasadniczą. W tym celu można przytoczyć następujące argumenty:

1) skreślenie art. 274 ustawy – Prawo spółdzielcze należy ocenić jako jedną z pierwszych zmian ustawodawstwa mających na celu dostosowanie go do założeń transformacji ustrojowej. Jak wspomniałem, skreślony przepis pozostawał w sprzeczności z zasadami gospodarki rynkowej, ponieważ stwarzał dla grupy beneficjentów określone przywileje w nabywaniu własności Skarbu Państwa. Naruszały one zasadę sprawiedliwości społecznej oraz równości w prawie i z tego względu nie zasługiwały na ustawową ochronę w zmienionych warunkach ustroju społeczno-gospodarczego. Ustawodawca zapewne uznał, że ewentualne roszczenia spółdzielni o przeniesienie własności nieruchomości rolnych, wynikające z art. 274, a dotychczas nie zaspokojone, należą do kategorii praw podmiotowych niesłusznie nabytych i jako takie podlegają wygaśnięciu. Wobec powyższego należałoby oddalić zarzut skierowany pod adresem zaskarżonego przepisu, a dotyczący naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa oraz zasady ochrony praw nabytych. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie kilkakrotnie wypowiedział się w podobnej kwestii. Tak np. w orzeczeniu z dnia 22 sierpnia 1990 r. sygn. K.7/90, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „Chroniąc prawa nabyte nie można jednak przyjąć, iż każda zmiana istniejącej regulacji, która byłaby zmianą na niekorzyść pewnej grupy

obywateli, jest ustawodawczo zakazana. Rozpatrując w każdym przypadku wprowadzenie takiej zmiany należy rozważyć, czy nie zaistniała np. sytuacja, w której inaczej regulując dotychczasowe uprawnienia nie prowadzi się do rozwiązań z punktu widzenia praw obywateli trafniejszych oraz lepiej odpowiadających założeniom Konstytucji” (K. Działocha, St. Paweła: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1986-1993, s. 533). W tym samym orzeczeniu, powołując się na art. 1 obowiązującej wówczas Konstytucji, Trybunał stwierdził, że „zasada ochrony praw nabytych nie rozciąga się na prawa ustanowione niesprawiedliwie (ibid. s. 534). Ta ostatnia wypowiedź znalazła potwierdzenie w orzeczeniu z dnia 11 lutego 1992 r. sygn. K.14/91, w którym Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „Zakresem obowiązywania zasady ochrony praw nabytych objęte są prawa słusznie (sprawiedliwie) nabyte.... Istnieje zatem **jedynie ograniczona** – podkr. W.P. – ochrona praw nabytych” (ibid. s. 822). Wypada przytoczyć jeszcze wypowiedź T.K. zawartą w orzeczeniu z dnia 29 stycznia 1992 r. sygn. K.15/91. Mianowicie, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że w swoim orzecznictwie kładzie „nacisk na prawa sprawiedliwie nabyte, jako uprawnione do korzystania z tej ochrony”. Dalej T. K. wywodzi, że „U podstaw ochrony praw nabytych leży przede wszystkim pewność i stabilność prawa. Doceniając w pełni te wartości, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie można jednak nie liczyć się w określonych wypadkach z **koniecznością dostosowywania pewnych rozwiązań prawnych do zmieniających się stosunków społecznych i ekonomicznych** (podkr. W.P.), w szczególności, gdy zmiany istniejącego stanu prawnego zmierzają do rozwiązań trafniejszych z punktu widzenia założeń Konstytucji od rozwiązań dotychczasowych” (ibid. s. 856).

Bezsporna jest zatem konkluzja, że również w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie może mieć zastosowania w odniesieniu do roszczeń spółdzielni produkcji rolnej o nabycie własności nieruchomości, stanowiących własność Państwa, na podstawie art. 274 ustawy – Prawo spółdzielcze. Podmiotowe uprawnienia, które były źródłem owych roszczeń, zostały bowiem nabyte niesłusznie (niesprawiedliwie) i z tego względu podlegały zniesieniu już w pierwszym okresie przebudowy ustroju społeczno gospodarczego;

2) w ramach transformacji ustrojowej ingerencja ustawodawcy nie ograniczyła się do skreślenia art. 274 ustawy – Prawo spółdzielcze. Oto bowiem art. 2

zaskarżonej ustawy wprowadził zmiany nawet w treści decyzji ostatecznych o ustaleniu spółdzielni produkcji rolnej jako nabywców własności użytkowanych przez nie nieruchomości rolnych stanowiących własność Państwa. Zmiany dotyczą decyzji, na podstawie których do dnia wejścia w życie ustawy jeszcze nie dokonano przeniesienia własności, a polegają na ustaleniu innych zasad odpłatności. Mianowicie, odpłatność za nabywane nieruchomości rolne ma być ustalana na podstawie przepisów o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi. Decyzje ostateczne w tym zakresie podlegają zmianom dokonywanym przez organy administracji państwowej, które je wydały. Omawiana ingerencja w sferę decyzji ostatecznych miała na celu częściowe skorygowanie skutków społecznie niesłusznych, a gospodarczo nieuzasadnionych rozwiązań prawnych, których źródłem był przepis art. 274 § 3 ustawy;

3) roszczenia spółdzielni, których podstawę prawną stanowił skreślony art. 274 ustawy, nie mogą podlegać ochronie prawnej bezterminowej. Był to bowiem przepis przejściowy, którego dyspozycja zmierzała do uregulowania stanu prawnego określonych nieruchomości oraz zapewnienia jego stabilności i pewności obrotu gospodarczego. W tego rodzaju przypadkach podmiot uprawniony ponosi z reguły większe niż zazwyczaj ryzyko niezrealizowania swoich roszczeń w określonym czasie, w tym także z przyczyn od siebie niezależnych.

Reasumując wywody wyrażam pogląd, że zarzut niezgodności z Konstytucją zaskarżonego art. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze jest bezzasadny.

Sporządził: Witold Pawełko