Za zasadne uważam także przypomnienie – o czym pośrednio mowa w glosowanej uchwale – że z art. 8 ust. 2 Konstytucji zakładającego możliwość bezpośredniego i samoistnego stosowania Konstytucji wypływa obowiązek sądów dokonywania interpretacji regulacji ustawowych w sposób najprzychylniejszy Konstytucji.

6. Niezaprzeczalnym walorem omawianej uchwały jest jej wymiar ustrojowy. Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się nie tylko za współpracą z Trybunałem Konstytucyjnym, wyraził gotowość działania na rzecz przywracania stanu konstytucyjności, ale – przede wszystkim – zapewnił realną ochronę jednostkom, urzeczywistniając zasadę zaufania obywatela do państwa. Uchwała jest też przykładem działania *in dubio pro actionem*, NSA sprzeciwił się praktyce przerzucania na jednostkę ciężaru analizowania stanu konstytucyjności ustawodawstwa. Jest to bez wątpienia działanie idące pod prąd rysującej się coraz wyraźniej współczesnej tendencji obciążania jednostek realizacją zadań przynależnych ze swej istoty przede wszystkim organom władzy publicznej.

Józef Forystek

Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2010 r.* (sygn. akt P 107/08)

1. Moc obowiązująca kwestionowanego § 5 rozporządzenia z 1945 r.[1] wyczerpała się z chwilą zakończenia prowadzonych do lat 50. XX wieku działań związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej.

2. W aktualnym stanie prawnym do orzekania o prawach rzeczowych osób pozbawionych nieruchomości w ramach reformy rolnej właściwe są sądy powszechne zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 1 k.p.c.[2]

I. Uwagi wstępne

Historycy są zgodni co do tego, że działania PKWN, w tym wydanie Manifestu, a w jego następstwie dekretu o reformie rolnej[3], nie mieściły się w porządku prawnym i nie realizowały żadnych celów publicznych, a służyły jedynie „zapewnieniu sobie poparcia politycznego możliwie wielkiej grupy ludno-

* Treść postanowienia z uzasadnieniem znajduje się na s. 100–112 niniejszych ZNSA oraz na stronie www.trybunal.gov.pl (*przyp. red.*).

[1] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 10, poz. 51 ze zm.); dalej „rozporządzenie" lub „rozporządzenie wykonawcze".

[2] Z uwagi na dotychczasowy brak publikacji orzeczenia, obie tezy zostały zredagowane przez autora glosy na podstawie uzasadnienia postanowienia.

[3] Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.); dalej „dekret" lub „dekret o reformie rolnej".

ści wiejskiej dla «nowej władzy»"[4]. Te oczywiste stwierdzenia historyków nie przełożyły się dotychczas na rzeczowe i rzetelne podejście Trybunału Konstytucyjnego do kwestii obowiązywania, lub nie, dekretu o reformie rolnej.

Gdyby w glosowanym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny odniósł się wprost do kwestii obowiązywania tak samego dekretu, jak i przepisów do niego wykonawczych i potwierdził ich nieobowiązywanie, to wówczas takie orzeczenie zasługiwałoby na aprobatę. Niestety TK wybrał najgorsze z możliwych uzasadnień swojego rozstrzygnięcia, a mianowicie uznał, że w stalinowskim okresie siłowego wprowadzania reformy rolnej, tj. w latach 1944–1958, zarówno sam dekret, jak i § 5 rozporządzenia były przepisami obowiązującymi, a przestały obowiązywać w okresie poczerwcowej odwilży.

Polskiej tradycji prawnej nie był obcy temat przepisów prawnych nieobowiązujących w systemie prawa, legislacyjnego bezprawia. Dobrym przykładem takiego rozumienia prawa może być stanowisko Kompletu Całej Izby Pierwszej Sądu Najwyższego zawarte w orzeczeniu z 11–12 maja 1928 r., wydanym w sprawie Sergiusza Kułakowskiego o zwrot majątku, sygn. akt SN I C 592/26[5]. Sąd Najwyższy stwierdził wówczas, że: „Wszelkie akty władzy rosyjskiej, czy to ustawodawcze, czy to wykonawcze, na których oparta była i za których pomocą dokonana została konfiskata, nie były aktami prawa, lecz przejawami bezprawia, wynikającemi z zaprzeczenia Narodowi Polskiemu, najistotniejszego jego prawa, jakiem jest prawo do samodzielnego bytu państwowego". Przedwojenni polscy sędziowie skorzystali z koncepcji „ustawowego bezprawia", chociaż nie znali jeszcze tego doktrynalnego pojęcia, które pojawiło się w niemieckiej nauce prawa w związku z aktami prawnymi państwa hitlerowskiego.

Samo stosowanie określonych przepisów przez organy państwowe, w tym przez sądy („skuteczność" przepisów), nie nadaje przepisom prawa mocy obowiązującej. Istotna jest bowiem zarówno treść aktu, w tym niesprzeczność z aktami wyższego rzędu, jak i zachowanie właściwego trybu legislacyjnego jego uchwalenia, ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji organów do stanowienia aktu.

Z faktu, że Rzeczpospolita Polska stała się demokratycznym państwem prawa, wynikają daleko idące konsekwencje związane z należytą wykładnią wszelkich opublikowanych swego czasu przepisów. System norm prawnych musi być spójny i niesprzeczny między normami o różnym miejscu w hierarchii źródeł prawa, a nadto system źródeł prawa musi być zamknięty, co wprost wynika z art. 92 Konstytucji. Ogół norm prawnych (jako spójny system) uporządkowany jest w ramach systematyzacji poziomej (horyzontalnej) i pionowej (wertykalnej)[6], przy czym systematyzacja pionowa ma swoją podstawę w hierarchii aktów normatywnych. Z kolei hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa jest podstawowym

---

[4] Zob. K. Kersten, *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1944*, wyd. POMOST 1984, s. 82; A. Friszke, *Losy państwa i narodu 1939–1989*, Warszawa 2003, s. 111–112; L. Jakubowska, *Między ideologią i praktyką reformy rolnej: pamięć ziemiaństwa*, [w:] *Polska 1944/45/1989. Studia i materiały*, t. 4, Warszawa 1999, s. 21.

[5] Zb. Orz. SN 1928, poz. 98.

[6] J. Oniszczuk, *Prawo, jego tworzenie i systematyka. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1999, s. 14 i 21.

założeniem każdego ustroju demokratycznego państwa prawa[7]. W państwach praworządnych powiązania formalne między aktami wyższego i niższego rzędu w hierarchii źródeł prawa stanowią kryterium decydujące o włączeniu danego aktu do obowiązującego systemu prawa[8].

W tym kontekście krytycznie należy ocenić wcześniejszy pogląd TK wyrażony w uchwale z 16 kwietnia 1996 r. sygn. akt W 15/95, w której pośrednio przyjęto, że dla istnienia w systemie źródeł prawa określonej normy prawnej (w tym przypadku dekretu o reformie rolnej) wystarczające jest samo stosowanie tego prawa przez sądy lub też późniejsze odesłanie ustawodawcze do takiego aktu, np. przy okazji nowelizacji innych ustaw. Chociaż całą tę uchwałę należy ocenić wyjątkowo pozytywnie ze względu na zacieśniającą wykładnię podstaw nacjonalizacji, to jednak przedstawiony wyżej pogląd TK, moim zdaniem, jest błędny. „Nieakt" ingerujący w podstawowe prawa człowieka nie może być konwalidowany w terminie późniejszym i to ze skutkiem *ex tunc*. W takim przypadku nie może mieć zastosowania zasada retroaktywności ustaw nowelizujących, albowiem ingerencja ustawodawcy „pogarszająca sytuację prawną obywatela" i naruszająca podstawowe prawa człowieka, w tym prawo własności, nie może obowiązywać ze skutkiem wstecznym.

Ostatecznie spór co do obowiązywania dekretu o reformie rolnej przesądził TK w postanowieniu z 28 listopada 2001 r. sygn. akt SK 5/01[9], stwierdzając, że dekret miał charakter epizodyczny o jednorazowym skutku w momencie jego wejścia w życie (13 września 1944 r.), który z tym momentem niejako „skonsumował się" i w okresie późniejszym nie wywoływał już żadnych skutków prawnych. Pogląd ten został słusznie skrytykowany w piśmiennictwie[10]. Nie zmienia to jednak faktu, że w końcu ukształtowało się jednolite już orzecznictwo dotyczące trybu administracyjnego w sprawach prowadzonych na podstawie § 5 rozporządzenia.

Generalnie oceniając orzecznictwo TK na przestrzeni lat można stwierdzić, że TK nie radzi sobie z problematyką konstytucyjności aktów nacjonalizacyjnych z lat 40. i 50. XX wieku i unika wszelkiego wypowiadania się co do ich zgodności z Konstytucją, mimo że wiele z tych aktów prawnych nadal formalnie obowiązuje (przykładowo – tzw. ustawa z 1946 r. o nacjonalizacji podstawowych gałęzi przemysłu, czy też dekret z 1945 r. o gruntach warszawskich). Argumentacja mająca na celu utrzymanie tych aktów w mocy jest pokrętna i sprzeczna z podstawowym rozumieniem źródeł prawa i obowiązywania normy prawnej, która zawsze powinna mieć umocowanie w zhierarchizowanym systemie prawa, czego w przypadku dekretu o reformie rolnej zabrakło. Przy czym w wypadku potwierdzenia niekonstytucyjności dekretu o reformie rolnej nie ma już groźby desta-

---

[7] Tak m.in. TK w orzeczeniu z dnia 9 maja 1989 r. sygn. akt Kw 1/89, w którym odmówił charakteru prawotwórczego tzw. „samoistnym" wewnętrznym aktom kierowania pochodzącym od organów administracji państwowej.

[8] Zob. także: J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000, s. 90.

[9] Pełny tekst tego postanowienia TK wraz z uzasadnieniem i zdaniami odrębnymi opublikowano w OTK ZU 2001, nr 8, poz. 266.

[10] Zob. A. Lichorowicz, Glosa do postanowienia TK z 28 listopada 2001 r., SK 5/01, „Przegląd Sejmowy" 2002, nr 2, s. 129–136.

bilizacji stosunków własnościowych na wsi, albowiem prawo własności gruntów rolnych zostało potwierdzone licznymi aktami prawnymi wydanymi po 1945 r., zwłaszcza ustawą z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, a także w wyniku ich zasiedzenia (Dz.U. Nr 27, poz. 250 ze zm.).

II. Pytanie prawne

Glosowane postanowienie zapadło w związku z pytaniem prawnym WSA w Warszawie, dotyczącym zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji[11] przepisu § 5 rozporządzenia wykonawczego do dekretu PKWN w zakresie, w jakim na jego mocy orzekanie w sprawie podpadania nieruchomości ziemskich pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu przekazano do kompetencji organów administracji publicznej. Sprawa administracyjna będąca przedmiotem pytania prawnego WSA dotyczyła, co istotne, zespołu dworsko-parkowego. Sąd administracyjny zauważył, że rozporządzenie wykonawcze zostało wydane z powołaniem się na art. 8 i art. 20 dekretu, przy czym jego zdaniem przepisy te nie upoważniały wprost Ministra Rolnictwa do ustalania trybu rozstrzygania sporów związanych z przejmowaniem konkretnych nieruchomości w ramach reformy rolnej. Zdaniem sądu pytającego art. 20 dekretu nie spełnia kryteriów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. W ocenie tego sądu nie jest istotne, czy rozporządzenie zostało wydane zgodnie z upoważnieniem ustawowym, lecz to, czy konkretny przepis tego rozporządzenia (§ 5) może obecnie stanowić źródło prawa, a to w związku z upływem tzw. okresu przejściowego wskazanego w art. 236 i art. 241 Konstytucji.

Kierując pytanie prawne WSA uwzględnił najważniejsze orzeczenia ostatnich lat wydane w przedmiotowej kwestii, a mianowicie postanowienie TK z 28 listopada 2001 r. sygn. akt SK 5/01[12] oraz uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 5 czerwca 2006 r. sygn. akt I OPS 2/06[13], potwierdzającą, że przepis § 5 rozporządzenia może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej w sprawach dotyczących podpadania danej nieruchomości lub jej części pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu. Przedstawiając pytanie prawne WSA liczył na ujednolicenie praktyki orzekania przez sądy i organy administracji poprzez zapewnienie jednolitości drogi prawnej w tych sprawach.

Co prawda TK umorzył postępowanie w tej sprawie, lecz w uzasadnieniu swego orzeczenia zawarł cały szereg stwierdzeń sprzecznych z dotychczasowym jednolitym już orzecznictwem Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych. Praktycznie te autorytatywne stwierdzenia TK, zamiast – zgodnie z intencją sądu pytającego – zmierzać do całkowitego ujednolicenia orzecznictwa, wprowadziły chaos prawny, demolując istotę państwa prawnego, na straży którego powinien przede wszystkim stać Trybunał. Otóż TK stwierdził m.in. że:

---

[11] Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP „rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu".

[12] Por. przypis 9.

[13] ONSAiWSA 2006, nr 5, poz. 123.

a) uchylanie § 5 rozporządzenia nie jest konieczne, gdyż przepis ten przestał obowiązywać z dniem formalnego zakończenia reformy rolnej, co zdaniem TK nastąpiło w dniu 5 kwietnia 1958 r.[14] (zob. pkt 4.5.1–4.5.3 oraz 4.6.2 uzasadnienia);

b) możliwa jest utrata mocy obowiązującej aktu prawnego, pomimo braku wyraźnej i formalnej jego derogacji (zob. pkt 4.5.1 uzasadnienia);

c) przepis § 5 rozporządzenia nie może być obecnie podstawą prawną do wydawania przez organy administracji decyzji administracyjnych o podpadaniu, bądź nie, danej nieruchomości pod przepisy dekretu (zob. pkt 4.5.5 uzasadnienia);

d) do orzekania o prawach rzeczowych osób pozbawionych nieruchomości w ramach reformy rolnej właściwe są sądy powszechne, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 1 k.p.c. (zob. pkt 4.5.5 uzasadnienia).

Dostrzegając masowe i nieprzerwane od 1989 r. (a właściwie od 1944 r.) stosowanie przez organy administracji i sądy kwestionowanego przepisu § 5 rozporządzenia (zob. pkt 3.4 i pkt 4 uzasadnienia) oraz mając wiedzę, że obecnie toczy się kilkanaście tysięcy tego typu spraw w trybie administracyjnym (zob. pkt 3.4 uzasadnienia) TK zdecydował się taki stan rzeczy zmienić swoim orzeczeniem.

Z tego już tylko powodu uzasadnienie glosowanego postanowienia należy ocenić bardzo krytycznie. Istotą bowiem państwa prawnego jest zapobieganie chaosowi prawnemu i destabilizacji ugruntowanego orzecznictwa oraz dbanie o jednolitość i stabilność orzecznictwa.

III. Przekroczenie swoich kompetencji przez TK

W piśmiennictwie[15] i orzecznictwie[16] zwraca się uwagę na sprzeczną z Konstytucją tendencję do nieuprawnionego przypisywania sobie przez TK szerszych kompetencji niż wynikają one z Konstytucji i z ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym[17]. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1 Konstytucji ustrój RP opiera się na zasadzie podziału i równoważenia władz, przy czym każda z tych władz zbudowana jest z dwóch segmentów (Sejm–Senat, rząd–prezydent, sądy–trybunały). Wewnątrz każdej z tych władz dochodzi do konfliktów i sporów prawnych, i każda z nich ma tendencję do poszerzania własnych kompetencji.

Kwestią zakresu kompetencji TK, w tym m.in. do wydawania tzw. orzeczeń interpretacyjnych, zajmował się ostatnio Sąd Najwyższy, w składzie siedmiu sędziów podejmując w dniu 17 grudnia 2009 r. uchwałę w sprawie o sygn. akt III PZP 2/09 mającą moc zasady prawnej[18]. W obszernym uzasadnieniu tej uchwały zwrócono uwagę na zamknięty katalog uprawnień orzeczniczych TK określony w art. 188 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem TK orzekać może wyłącznie o zgodności badanych przepisów z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami mię-

[14] Data wejścia w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz.U. Nr 17, poz. 17).

[15] Zob. A. Górski, *Spór na szczytach władzy sądowniczej*, „Rzeczpospolita" z 26 marca 2010 r., s. C–7.

[16] Przykładowo SN w uchwale z 17 grudnia 2009 r. sygn. akt III PZP 2/09, Lex nr 533222 i cytowane w tej uchwale dalsze orzecznictwo.

[17] Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

[18] Lex nr 533222, Biul. SN 2009, nr 12, s. 27.

dzynarodowymi lub z ustawą. Niedopuszczalne jest zatem orzekanie przez TK o obowiązywaniu bądź nieobowiązywaniu danego przepisu, a tym bardziej orzekanie o tym, kiedy, zdaniem TK, taki przepis przestał obowiązywać, jak to miało miejsce w glosowanym orzeczeniu. Zresztą podsumowując swoje orzeczenie TK sam wyraźnie stwierdza, że „stosowanie prawa nieobowiązującego nie jest kwestią zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, lecz kwestią z zakresu stosowania prawa przez sądy i inne organy władzy publicznej" (zob. pkt 5.2.3 uzasadnienia).

Do orzekania o obowiązywaniu danych przepisów upoważnione są bowiem wyłącznie sądy, gdyż zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji to właśnie sędziowie sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych „w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom". To sądy i organy administracji stosują prawo, a w ramach procesu stosowania prawa ustalają, jakie przepisy obowiązują i czy mają one zastosowanie w danym stanie faktycznym.

Uzasadnienie omawianego postanowienia TK wyraźnie wkracza w kompetencje zarówno sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości, jak i organów administracji działających na podstawie i w granicach prawa.

IV. Związanie sądów administracyjnych i organów administracji publicznej uchwałą składu siedmiu sędziów NSA z dnia 5 czerwca 2006 r. sygn. akt I OPS 2/06 – wyłączny tryb administracyjny

Glosowane orzeczenie nie ma żadnej mocy prawnej i nie może wobec tego być podstawą innych orzeczeń tak organów administracji, jak i sądów, albowiem jedynie orzeczenia (ich sentencje) o zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją, umowami międzynarodowymi lub ustawami mają moc powszechnie obowiązującą i z tego powodu publikowane są w Dzienniku Ustaw. Orzeczeniem takim nie jest w żadnym razie postanowienie o umorzeniu postępowania.

Zgodnie z art. 269 § 1 p.p.s.a., każdy skład sądu administracyjnego, który w danej sprawie nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, musi powstałe zagadnienie prawne przedstawić do rozstrzygnięcia odpowiedniemu powiększonemu składowi NSA, co właśnie niedawno uczynił NSA w pytaniu prawnym z 7 maja 2010 r. w sprawie I OSK 176/10. Do czasu zatem ewentualnej zmiany uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 5 czerwca 2006 r. sygn. akt I OPS 2/06 żaden skład WSA i NSA nie może odstąpić od oceny prawnej wyrażonej w tej uchwale.

W pełni na aprobatę zasługuje właśnie uchwała NSA z dnia 5 czerwca 2006 r., która ostatecznie likwidując dwutorowość postępowań w przedmiocie podpadania danej nieruchomości lub jej części pod działanie dekretu została bardzo gruntownie uzasadniona, a którą zlekceważył TK. Jedynie bowiem NSA dostrzegł rzeczywiste problemy, jakie mogą powstać na gruncie dalszego stosowania przepisów dekretu o reformie rolnej, uwzględnił ugruntowane od 1944 r. orzecznictwo odnośnie do trybu administracyjnego w tych sprawach i dostrzegł, że możliwość dwuinstancyjnego orzekania w postępowaniu administracyjnym, jak również kontrola sądowa tych decyzji w drodze dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego, w pełni odpowiadają normom konstytucyjnym (art. 78, art. 45 ust. 1, art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 1, art. 177 w związku z art. 184 Konstytucji) oraz aktualnym europejskim standardom praw obywatelskich.

Tej rozwagi niestety zabrakło TK w glosowanym postanowieniu. O ile pozytywnie należy ocenić dążenie przez TK do skrócenia długości procedury prowadzącej do odzyskania bezprawnie znacjonalizowanych z powołaniem się na dekret nieruchomości, w tym zwłaszcza zespołów dworsko/pałacowo-parkowych (zob. pkt 5.2.1 uzasadnienia), o tyle nie można się zgodzić ze stanowiskiem TK, że wystarczającym i skutecznym sposobem dochodzenia praw przez pokrzywdzonych właścicieli lub ich spadkobierców jest wszczynanie sporów cywilnych przed sądami powszechnymi. TK wskazał przykładowo, że właściciele bezprawnie zawłaszczonych gruntów mogą to uczynić typowymi powództwami: (windykacyjnym – art. 222 k.c.), ustalającym (art. 189 k.p.c.) bądź o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym (art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece). TK dostrzegł jednak, że inny jest zupełnie przedmiot spraw prowadzonych na podstawie § 5 rozporządzenia, a zupełnie inny w przypadku każdej ze wskazanych spraw cywilnych.

Dodatkowo TK nie wziął pod uwagę, że w wielu przypadkach w okresie od 1944 r. (ponad 65 lat) w odniesieniu do bezprawnie przejętych nieruchomości zostały wydane różnego rodzaju decyzje administracyjne, np. decyzje komunalizacyjne lub o uwłaszczeniu. Zgodnie z najnowszym orzecznictwem Sądu Najwyższego, zapoczątkowanym uchwałą składu siedmiu sędziów z dnia 9 października 2007 r. sygn. akt III CZP 46/07[19], sądy cywilne związane są decyzjami administracyjnymi, nawet jeżeli decyzje takie zostały wydane z naruszeniem prawa, gdyż np. w chwili ich wydawania Skarb Państwa nie był właścicielem nieruchomości, którą Skarb Państwa np. oddał w użytkowanie wieczyste albo na której uwłaszczyło się przedsiębiorstwo państwowe lub która jako przekazana gminie została skomunalizowana.

Decyzje administracyjne wydawane w oparciu o § 5 rozporządzenia stanowią jednak podstawę późniejszego wzruszenia dalszych bezprawnych decyzji administracyjnych dotyczących spornych nieruchomości. Tam, gdzie nieruchomość w chwili wydawania decyzji pozostawała w dyspozycji Skarbu Państwa, Agencji Nieruchomości Rolnych lub gminy, oczywiste jest, że już sama decyzja administracyjna stanowi podstawę jej zwrotu prawowitemu właścicielowi. W takim przypadku nie było i nie ma potrzeby wszczynania kosztownych sporów cywilnych przed sądami powszechnymi.

V. Sprzeczność z wypracowanym i jednolitym od 2006 r. orzecznictwem NSA i SN

Nie można się zgodzić z TK, że istnieje rozbieżność w orzecznictwie, tak co do mocy obowiązującej samego dekretu i § 5 rozporządzenia, jak i właściwego w tych sprawach trybu rozstrzygania sporów.

Faktycznie rozbieżność taka chwilowo istniała, gdyż z chwilą powstania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego część składów nowo powołanego WSA w Warszawie próbowała doprowadzić do zmiany orzecznictwa w tych sprawach, lecz ostatecznie kwestię tę przesądził skład siedmiu sędziów w cytowanej już wielokrotnie uchwale NSA z 5 czerwca 2006 r. Co ważniejsze, do

[19] OSNC 2008, z. 3, poz. 30, podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w kolejnych orzeczeniach: postanowieniu z 4 czerwca 2009 r. sygn. akt III CZP 28/09, Lex nr 508951 oraz w wyroku z dnia 5 czerwca 2009 r. sygn. akt I CSK 504/08, Lex nr 511981.

ujednolicenia orzecznictwa w tym zakresie przyczynił się znacznie Sąd Najwyższy, najpierw uchwałą z 27 września 1991 r., III CZP 90/9[20], oraz późniejszymi orzeczeniami, w tym wyrokiem z dnia 30 stycznia 2007 r. sygn. akt IV CSK 350/06[21] (zresztą opisanym przez TK w pkt 3.5.3 uzasadnienia) oraz wyrokiem z 17 lutego 2010 r., IV CSK 345/09 (niepubl.).

Wbrew stanowisku TK, po uchwale NSA z 5 czerwca 2006 r. brak jest orzeczeń kwestionujących tryb administracyjny orzekania o podpadaniu bądź nie danej nieruchomości pod działanie art. 2 ust. 1 lit e/ dekretu.

VI. Błędne stanowisko TK

Nie można się zgodzić z TK, że z dniem 5 kwietnia 1958 r. wyczerpały się stany faktyczne, do których może mieć zastosowanie § 5 rozporządzenia w zw. z art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu. TK sam sobie przeczy, najpierw zauważając, że poza zakresem art. 9 ustawy z 1958 r. znalazły się nieruchomości niebędące nieruchomościami rolnymi (a więc m.in. zespoły dworsko/pałacowo-parkowe), a następnie powołując się na wcześniejsze swoje orzecznictwo, zgodnie z którym utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego następuje z chwilą, gdy nie może on być zastosowany w jakimkolwiek stanie faktycznym[22]. Skoro stany faktyczne dotyczące m.in. zamków, zespołów dworsko/pałacowo-parkowych, kamienic, rozparcelowanych działek budowlanych, lasów, jezior lub stawów rybnych, budynków ratusza lub szkoły bezprawnie zawłaszczanych z powołaniem się na przepisy dekretu nie wyczerpały się, to stanowisko prezentowane przez TK w omawianym postanowieniu jest całkowicie błędne. Zresztą TK wielokrotnie w dotychczasowym swoim orzecznictwie wypowiadał pogląd, że nawet formalne uchylenie przepisu nie zawsze oznacza utratę przez niego mocy obowiązującej, albowiem moc obowiązującą zachowują zwłaszcza takie przepisy, które formalnie zostały derogowane, ale nadal mają zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń zaistniałych w czasie, w którym ten przepis formalnie obowiązywał[23]. Gdyby TK dopytał Ministra Rolnictwa lub wojewodów, jakich stanów faktycznych najczęściej dotyczą sprawy prowadzone obecnie na podstawie § 5 rozporządzenia, to uzyskałby informację, że właśnie w większości takich nieruchomości, które nie były i nadal nie są nieruchomościami typowo rolnymi, zgodnie z definicją TK, a więc we wrześniu 1939 r. i w 1944 r. nie mogły być „wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej, sadowniczej – przez inne podmioty”[24].

Sytuacja bardziej się komplikuje w odniesieniu do tych wielu tysięcy spraw, które zakończyły się wydaniem decyzji przez wojewódzkie urzędy ziemskie, a po

[20] Opubl. w OSNCP 1992, nr 5, poz. 72.

[21] Lex nr 356044.

[22] Zob. wyroki TK: z 31 stycznia 2001 r. sygn. akt P 4/99, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 5 (pkt 3 uzasadnienia), sygn. akt SK 5/01 (pkt 4 uzasadnienia), sygn. akt SK 49/05 (pkt 3 uzasadnienia) oraz postanowienie TK z 27 marca 1996 r. sygn. akt U 7/95, OTK ZU 1996, nr 2, poz. 11), a także postanowienie TK z 6 listopada 2008 r. sygn. akt P 5/07.

[23] Zob. postanowienie TK z 28 listopada 2001 r. sygn. akt SK 5/01.

[24] Zob. uchwała TK z 19 września 1990 r. sygn. akt W 3/89, OTK w 1990, poz. 26 – zawierająca podstawę do spraw z zakresu reformy rolnej – definicję pojęcia „nieruchomość ziemska”.

ich likwidacji przez wojewodów i Ministra Rolnictwa. Oczywiste jest, że gdyby przyjąć tę wadliwą argumentację TK, to należałoby unieważnić wszelkie decyzje wydane na podstawie § 5 rozporządzenia po dniu 5 kwietnia 1958 r. Czy TK ustalał, ile takich decyzji zostało wydanych po tej dacie? Aby doprowadzić do stanu prawnego zgodnego z poglądami wyrażonymi w uzasadnieniu omawianego postanowienia, należałoby wszcząć co najmniej kilkanaście tysięcy nowych postępowań nadzorczych w sprawach, które zakończyły się wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej w okresie 1958–2010 (przez 52 lata). W ten sposób jedynie pogłębiłaby się dwutorowość trybu, długotrwałość i niepewność prawna dotycząca spornych nieruchomości, czego zdaje się TK chciał uniknąć.

Co ze sprawami cywilnymi zakończonymi wyrokami oddalającymi powództwa z powołaniem się na wyłączny tryb administracyjny w tego typu sprawach? Glosowane orzeczenie nie tworzy żadnych podstaw do wznowienia tych postępowań. Czy Skarb Państwa lub aktualni władający bezprawnie tymi nieruchomościami nie będą mogli podnieść zarzutu *res iudicatae*?

TK nie zwrócił też uwagi na aspekt czysto finansowy, który z dużym prawdopodobieństwem zmusiłby wielu pokrzywdzonych do zaprzestania dochodzenia swoich praw, albowiem wszczęcie każdego postępowania przed sądem cywilnym wymaga poniesienia co najmniej kosztów opłat sądowych (zwykle w wysokości po 5% wartości przedmiotu sporu za każdą instancję). Do tego dochodzą koszty inwentaryzacji geodezyjnych, koszty profesjonalnego zastępstwa procesowego i oczywiście niepewność co do rozstrzygnięcia sądu z uwagi na faktyczny brak orzecznictwa sądów powszechnych w tych sprawach ze względu na aprobowany powszechnie tryb administracyjny. Na spory cywilne nakłada się także faktyczna nierówność stron, z jednej strony pokrzywdzeni zmuszeni do ponoszenia olbrzymich (często liczonych w setkach tysięcy złotych) kosztów, a z drugiej – Skarb Państwa, zwolniony w tych sprawach od wszelkich opłat sądowych, reprezentowany jest przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa dysponującą olbrzymim zapleczem organizacyjnym i unikalną bazą orzeczeń sądów cywilnych wydanych w sporach z udziałem Skarbu Państwa. Prokuratoria korzysta z ułatwień w dostępie do akt administracyjnych i archiwów państwowych, które na jej zlecenie działają zawsze niezwłocznie, podczas gdy na prośby pokrzywdzonych odpowiadają z wielomiesięcznym opóźnieniem i także po uiszczeniu wysokich opłat. Oczywiście są to argumenty faktyczne, a nie prawne, ale nie powinny one być zupełnie obojętne dla TK, zwłaszcza gdy podejmuje tak rewolucyjną decyzję – niweczącą ukształtowany od dziesiątek lat sposób orzekania w sprawach dekretu o reformie rolnej.

VII. Obowiązywanie a stosowanie norm prawnych

W jednym ze swoich orzeczeń TK wyraźnie odróżnił pojęcia „obowiązywania" i „stosowania" norm prawnych[25]. Zauważył przy tym, że każda norma prawna wywołuje skutki prawne lub faktyczne, które trwają także po jej uchyleniu i to

[25] Zob. postanowienie TK z 6 listopada 2008 r. sygn. akt P 5/07, a także T. Pietrzykowski, *Temporalny zakres stosowania prawa*, PiP 2003, z. 3, s. 45; P.J. Grabowski, *W sprawie zakresu temporalnego obowiązywania prawa*, PiP 2004, z. 4, s. 95.

nawet bezterminowo. Niejednokrotnie bowiem zdarzają się sytuacje, w których norma prawna nie obowiązuje i nie normuje przyszłych zachowań, ale jest stosowana przez organy władzy publicznej, jako podstawa oceny prawidłowości przeszłych zachowań i zdarzeń prawnych, które miały miejsce w okresie jej obowiązywania. Nawet jeżeli TK w glosowanym postanowieniu, chcąc uchylić się od oceny konstytucyjności § 5 rozporządzenia, a pośrednio dekretu, dążąc do umorzenia postępowania chciał skorzystać ze sztucznej koncepcji jednorazowego skutku prawnego, to wyrażając w uzasadnieniu stanowisko o niewłaściwym trybie orzekania w tego typu sprawach i zakazie wydawania decyzji administracyjnych nie dostosował się do swych wcześniejszych orzeczeń, które w żaden sposób nie wkraczały w sferę stosowania prawa zastrzeżoną dla sądów.

Podobny skutek, tj. umorzenie postępowania, można było osiągnąć dużo łatwiej, nie wprowadzając zamieszania prawnego, poprzez przyjęcie, że problematyka pytania prawnego wymyka się spod kontroli TK, gdyż nie posiada on kompetencji do badania zgodności przepisów przedkonstytucyjnych z przepisami obecnej Konstytucji[26]. Jak już wielokrotnie to przypominał TK, retroaktywne działanie przepisów konstytucyjnych podważałoby pewność prawa i bezpieczeństwo prawne, stwarzając niebezpieczeństwo powstania chaosu prawnego.

Glosowane orzeczenie odbiega zatem w sposób wyraźny od dotychczasowego bardzo ostrożnego orzecznictwa TK, chroniącego przed chaosem prawnym i destabilizacją orzecznictwa. Niejednokrotnie powstaje nieakceptowalna w demokratycznym państwie prawa sytuacja, że sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości, które aprobują wyłączną kompetencję TK do stwierdzania niekonstytucyjności aktów prawnych, zmuszone są zastosować przepisy oczywiście niekonstytucyjne (np. przepisy dekretu o reformie rolnej). O ile w wielu przypadkach spotykamy próby poszerzania własnych kompetencji, np. część składów SN we własnym zakresie uznaje przepisy niekonstytucyjne za nieobowiązujące i w takich sytuacjach – zgodnie z art. 8 ust. 2 i art. 178 Konstytucji – stosuje ją bezpośrednio, z kolei TK przypisuje sobie kompetencję do wydawania tzw. orzeczeń interpretacyjnych, o tyle akurat przyjęcia na siebie odpowiedzialności za wyeliminowanie z obrotu oczywiście niekonstytucyjnych aktów nacjonalizacyjnych unika każdy z tych organów. Szkoda zatem, że w glosowanym postanowieniu TK nie zajął się wprost odpowiedzią na pytanie prawne WSA, gdyż z pewnością wyrok TK miałby w tym przypadku charakter poprawiający stabilność pewności prawa w tym zakresie.

VIII. Ukształtowane orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące dekretu i § 5 rozporządzenia

Zgodnie z orzecznictwem NSA „zamki, pałace, dwory wraz z przylegającymi do nich parkami oraz innymi obiektami na wydzielonych z majątku działkach,

[26] Zob. postanowienie TK z 6 listopada 2008 r. sygn. akt P 5/07 (pkt 6 uzasadnienia), aczkolwiek pojawiają się też poglądy przeciwne, dopuszczające możliwość badania konstytucyjności przedkonstytucyjnych aktów prawnych, zob. postanowienie TK z 28 listopada 2001 r. sygn. akt SK 5/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 266, postanowienie TK z 30 listopada 2006 r. sygn. akt SK 9/06 oraz L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a wejście w życie nowej Konstytucji,* PiP 1997, z. 11–12, s. 117–118; tenże, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2002, s. 382.

niezwiązanych z produkcją rolniczą, nie pozostawały w funkcjonalnej jedności z gospodarstwem rolnym i nie podlegały pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej"[27]. Z przepisów dekretu bowiem nie wynika, aby na cele reformy rolnej były przeznaczone nieruchomości niepozostające w funkcjonalnej jedności z gospodarstwem rolnym na wydzielonych działkach, nawet jeżeli były one uwidocznione tylko na mapie. Sam fakt zamieszkiwania przez właściciela nieruchomości ziemskiej w pałacu i korzystanie przez niego z parku nie przesądza o podpadaniu tej części nieruchomości pod działanie dekretu. Regulacja zawarta w dekrecie nie przewidywała bowiem konfiskaty wszelkiego mienia, należącego do właścicieli ziemskich. Absurdalny – zdaniem NSA – jest pogląd wyrażany w decyzjach administracyjnych, że o istnieniu związku funkcjonalnego decyduje sam fakt zamieszkiwania przez właściciela nieruchomości ziemskiej w pałacu, gdyż prowadziłby on do wręcz błędnego wniosku, że przejęciu w trybie dekretu o reformie rolnej podlegają nie tylko wszelkie obiekty mieszkalne należące do właścicieli nieruchomości ziemskich i przez nich zamieszkiwane, położone na terenach, w skład których wchodzą nieruchomości o charakterze rolniczym, ale także np. budynki, pałace, kamienice i wszelkie inne budynki położone w miastach[28].

Za tym, że polskie zamki, dwory i pałace nie były związane funkcjonalnie z gospodarstwem rolnym, przemawia fakt ich wykorzystywania do celów mieszkalnych, rodzinnych, a obecnie w sposób całkowicie oderwany od celów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, tj. w celach komercyjnych – hotelowych, gastronomicznych i turystycznych, które nie były określone w art. 1 ust. 2 dekretu PKWN. Powszechny w orzecznictwie sądów administracyjnych jest pogląd, że polskie zespoły dworsko-parkowe nigdy nie były zintegrowane z resztą nieruchomości o charakterze gospodarczym (w przeciwieństwie do majątków niemieckich).

NSA wielokrotnie w wydanych wyrokach uchylających decyzje Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyjaśniał, motywował i wskazywał, że przy rozpoznawaniu spraw dotyczących orzekania, czy określona nieruchomość podlega, czy nie podlega działaniu przepisów dekretu o reformie rolnej organ orzekający powinien mieć na uwadze, że w myśl zarówno Manifestu Lipcowego, jak i rozwiązań przyjętych w dekrecie i rozporządzeniu wykonawczym do dekretu:

– intencją ustawodawcy było przeznaczenie na cele reformy rolnej tylko tych nieruchomości lub ich części, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej, sadowniczej, z tym że przez podmioty inne niż dotychczasowy właściciel;

– dla wyodrębnienia części nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystywanej na inny cel niż rolny nie był niezbędny wpis w księdze wieczystej (hipotecznej, gruntowej);

– oznaką wydzielenia z majątku ziemskiego części gruntów o innym charakterze i przeznaczeniu niż grunty rolne są w zasadzie różnice działki, które nie

[27] Zob. wyroki NSA z dnia 22 sierpnia 2000 r. sygn. akt IV SA 2582/98 oraz z dnia 8 czerwca 2000 r. sygn. akt IV SA 958/98.

[28] Zob. wyrok NSA z dnia 19 września 2000 r. sygn. akt IV SA 451/00.

muszą być uwidocznione w terenie, wystarczy gdy są uwidocznione na urzędowych mapach albo też gdy na innej podstawie mogą być w terenie ustalone (wydzielenie fizyczne, np. przez ogrodzenie trwałe);

– przy dokonywaniu oceny, czy określona część nieruchomości podpada pod działanie dekretu o reformie rolnej niezbędne jest ustalenie, czy istniał związek funkcjonalny (a nie tylko podmiotowy) pomiędzy tą częścią a pozostałymi gruntami o charakterze rolniczym (polskie dwory i pałace z reguły nie były związane bezpośrednio z produkcją rolną, nie stanowiły integralnej części podwórek folwarcznych, lecz były integralną częścią otaczających je parków. Odmienna sytuacja istniała w odniesieniu do dworów poniemieckich na terenie Warmii i Mazur, gdzie budynek mieszkalny właściciela w zasadzie był bezpośrednio powiązany z produkcją rolną, wkomponowany w zabudowę podwórza gospodarczego i spełniający rolę centrum zarządzania gospodarstwem rolnym)[29].

IX. Podsumowanie

Jedną z fundamentalnych wartości prawa w ogóle i demokratycznego państwa prawnego w szczególności jest bezpieczeństwo prawne i pewność prawa. Stanowisko TK przyjęte w glosowanym postanowieniu w świetle tych zasad należy ocenić wyjątkowo krytycznie, jako wydane wyraźnie z przekroczeniem kompetencji TK i co najgorsze niepotrzebnie wprowadzające do spraw dotyczących bezprawnie stosowanej reformy rolnej destabilizację i chaos prawny. Właściwym i jedynym trybem rozstrzygania sporów dotyczących podpadania konkretnych nieruchomości pod działania dekretu pozostaje, jak wyjaśnił to NSA w uchwale I OPS 2/06, tryb administracyjny.

Marek Lewicki

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 maja 2007 r. (sygn. akt IV SA/Wa 584/07)[1]

1. Przepis art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.) dotyczy tylko takich sytuacji, gdy ze zgromadzonych dowodów wynika, że w dacie urodzenia dziecka ustaleni są obydwoje rodzice i ich obywatelstwo, a w późniejszym okresie następują w tym przedmiocie zmiany. Nie dotyczy on natomiast sytuacji, gdy obydwoje z rodziców lub jedno z nich nie jest znane, a w późniejszym okresie następuje ustalenie, kto jest rodzicem lub rodzicami dziecka. W takim przypadku następuje ustalenie rodzica lub rodziców dziecka. Uwzględnienie

[29] Zob. wyrok NSA z dnia 5 marca 2003 r. sygn. akt IV SA 1593/02 oraz z dnia 7 kwietnia 2004 r. sygn. akt IV SA 2776/02 i IV SA 2777/02.

[1] Lex nr 244231.