

## Prawo

### Kij w mrowisko

31.07.2000, JF  
ANALIZA

Czy dekret PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej jest niekonstytucyjny

#### Kij w mrowisko

RYS. JACEK FRANKOWSKI

#### JÓZEF FORYSTEK

**Dzisiaj, przy nieskrepowanych możliwościach rzeczowej analizy aktów prawodawczych, można pokusić się o obiektywną ocenę legalności dekretu PKWN. Sprawa jest o tyle ważna, że na jego podstawie wciąż wydawane są decyzje administracyjne oraz orzeczenia sądowe.**

Moim zdaniem dekret PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (tekst jedn. Dz. U. z 1945 r. nr 3, poz. 13 z późn. zm.; dalej: dekret PKWN) jest sprzeczny z konstytucją, a tym samym nie mógł i nie może stanowić podstawy pozbawienia obywateli ich mienia. Natomiast grunty rolne, które zostały nadane rolnikom w latach czterdziestych, są ich własnością, ale nie na podstawie dekretu, lecz ustawy z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. nr 27, poz. 250 z późn. zm.), porządkującej stosunki własnościowe na wsi. Prezentowany pogląd, choć kontrowersyjny, może być zaczątkiem dyskusji na temat hierarchii źródeł prawa i legalności ustaw nacjonalizacyjnych ogłoszonych po II wojnie światowej, a także stosowania po 1989 r. przepisów jawnie sprzecznych z konstytucyjną zasadą państwa prawnego. Dopiero rzetelna analiza problemu pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy Polska w 2000 r. jest już faktycznie państwem prawa.

Minęło dziesięć lat, od kiedy Polska stała się "demokratycznym państwem prawa" (nowela konstytucyjna z 29 grudnia 1989 r. oraz Konstytucja RP). Jak słusznie zauważył Włodzimierz Wróbel, "polska rewolucja z 1989 r. nie była li tylko przejściem od gospodarki socjalistycznej do wolnorynkowej - przede wszystkim dokonywała się w imię urzeczywistniania idei państwa prawnego". Na tej podstawie Trybunał Konstytucyjny zaczął wskazywać sądom powszechnym właściwą hierarchię źródeł prawa, a w dalszej kolejności ich rzeczywistą treść normatywną, uwzględniającą podstawowe zasady konstytucyjne. To jego wielka zasługa.

#### Nie ma wolności bez odpowiedzialności

Mimo upływu tak długiego czasu wciąż nie ma żadnych wypowiedzi doktryny na temat hierarchii źródeł prawa w powojennej Polsce, a zwłaszcza usytuowania w niej aktów nacjonalizacyjnych, na podstawie których pozbawiono obywateli polskich ich mienia. Milczenie to jest wymowne. Gdyby przyjąć, że takie pozbawienie mienia nie miało podstaw prawnych, było zatem zwykłym zagarnięciem mienia, to państwo ma obowiązek niezwłocznie je zwrócić i zapłacić słuszne odszkodowanie z tytułu bezumownego korzystania z cudzej własności (art. 222 § 1 kodeksu cywilnego i art. 225 w zw. z art. 224 §sec; 2 k.c.). Takie są konsekwencje powrotu Polski do grona państw demokratycznych i praworządnych. Z wolnością bowiem zawsze wiąże się odpowiedzialność.

Warto tu przytoczyć fragment uzasadnienia rządowego projektu ustawy reprivatyzacyjnej: "W wielu przypadkach przejmowano prywatny majątek na rzecz państwa z naruszeniem obowiązującego wówczas porządku prawnego. Naruszenia te polegały na: (a) przekroczeniu granic nacjonalizacji określonych w ustawach (dekretach) nacjonalizacyjnych. (...) W tych przypadkach z punktu widzenia formalnoprawnego przeniesienie własności na rzecz skarbu państwa nigdy nie nastąpiło, zatem skarb państwa, jako posiadacz w złej wierze, bezprawnie włada nieruchomościami należącymi do dawnych właścicieli, (...) wadach samych ustaw nacjonalizacyjnych, polegających na ich sprzeczności z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym". Z kolei w preambule do projektu ustawy podkreślono, że: "Prawo do własności jest obok prawa do życia i wolności jednym z podstawowych praw człowieka i stanowi podstawę ładu prawnego, moralnego i ekonomicznego". Oficjalne stanowisko rządu RP zostało potwierdzone w komunikacie Ministerstwa Skarbu Państwa o projekcie ustawy reprivatyzacyjnej opublikowanym we wszystkich ogólnopolskich dziennikach. Minister skarbu przyznaje w nim, że: "w Polsce Ludowej od 1944 r. miliony Polaków zostały wydziedziczone ze swojej własności. Na ludzkiej krzywdzie próbowano zbudować ustrój sprawiedliwości społecznej. Historia pokazała, że nie może być sprawiedliwości bez poszanowania prawa własności. Mówi o tym zarówno nasza konstytucja, jak i europejska deklaracja praw człowieka", a także że: "proces nacjonalizacji dokonany w Polsce po 1944 r. odbywał się w zdecydowanej większości przypadków z naruszeniem prawa. Rząd repolityka Polska, jako państwo prawa, nie może nadal utrzymywać stanu, w którym skarb państwa bezprawnie włada znacjonalizowanym mieniem" ("Rz" z 8 grudnia 1998 r., Komunikat Ministerstwa Skarbu Państwa o projekcie ustawy "o reprivatyzacji nieruchomości osób fizycznych przejętych przez państwo lub gminę m. st. Warszawy oraz o rekompensatach").

#### Kontekst historyczny

PKWN został powołany w Moskwie 21 lipca 1944 r. 22 lipca radio moskiewskie nadało Manifest PKWN do narodu polskiego, w którym wskazano konstytucję marcową jako podstawę nowego systemu prawnego. 1 sierpnia 1944 r. wybuchło powstanie warszawskie i jeszcze w jego trakcie PKWN wydał dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej z datą 6 września 1944 r., opublikowany w Dzienniku Ustaw z 13 września 1944 r. Nie ulega wątpliwości, że w tym czasie obowiązywała konstytucja kwietniowa, a legalną władzę nadal sprawował rząd emigracyjny w Londynie.

Reforma rolna przebiegała powoli, ponieważ przeciw wywłaszczeniu ziemi bez decyzji sądów ustawodawczych niepodległej Polski opowiadały się władze Polski Podziemnej i Kościół. Także sądy powszechne bardzo często orzekały na niekorzyść państwa stosującego instrumentalne przepisy dekretu, by wyeliminować całą warstwę społeczną z grona pełnoprawnych uczestników obrotu prawnego. Sądy uznawały się za właściwe do rozstrzygnięcia sporów o własność nieruchomości przejmowanych z naruszeniem przepisów dekretu, wobec czego konieczne okazały się okólniki ministra sprawiedliwości, jak np. nr 41 z 7 sierpnia 1945 r. w sprawie zakazu odbierania ziemi chłopom nadanej w reformie rolnej.

#### Dzisiejsze orzecznictwo

Dzisiaj obserwuje się prawdziwy renesans zainteresowania dekretem, a sądy powszechne coraz częściej i konsekwentniej dokonują wykładni jego przepisów z uwzględnieniem obowiązujących zasad konstytucyjnych. Przepisy dekretu są stosowane do chwili obecnej zarówno przez organa administracyjne, jak i sądy cywilne oraz Naczelny Sąd Administracyjny. Z pewnością toczy się kilkaset, a może nawet kilka tysięcy spraw dotyczących zwrotu dóbr bezprawnie przejętych przez PRL na podstawie wadliwej wykładni przepisów dekretu.

Po odzyskaniu przez Polskę pełnej suwerenności obywatele bezprawnie pozbawieni swojego mienia masowo wystąpili z wnioskami reprivatyzacyjnymi. Coraz częściej publikowane są korzystne dla wywłaszczonych orzeczenia. Począwszy od 1989 r. wykształciła się jednolita linia orzecznictwa, zgodnie z którą na cele reformy rolnej przeznaczone były tylko te nieruchomości, "które są lub mogą być wykorzystane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej i sadowniczej" (art. 46 § 1 k.c.).

Nadrzędne pojęcie dekretu, to jest pojęcie "nieruchomość ziemska", zostało wyjaśnione zgodnie z celami dekretu i maksymalnie zawężone w uchwale TK z 19 września 1990 r. (W 3/89, OTK z 1990 r., nr 3, poz. 26) i potwierdzone wyrokiem Sądu Najwyższego z 6 marca 1998 r. (III CKN 393/97, OSP 1998, nr 10, poz. 171 - dotyczące rzeczy ruchomych), wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 8 maja 1997 r. (I ACA 103/97, OSA Lublin z 1998 r., nr 1, poz. C 4 - księgozbiór i inne wyposażenie dworów i pałaców), NSA z 28 grudnia 1994 r. (II S.A. 250-251/94, ONSA z 1996 r., nr 1, poz. 22 - nieruchomości miejskie i działki budowlane), SA w Warszawie z 1 grudnia 1998 r. (I ACA 679/98, OSA z 1999 r., nr 4, poz. C 35 - majątek Magdalenka i rozparcelowane działki budowlane) oraz NSA z 8 czerwca 2000 r. (IV S.A. 958/98 - szkoła, poczta i ratusz).

Zgodnie z aktualnym orzecznictwem:

- przejęcie nieruchomości ziemskich na rzecz skarbu państwa na podstawie przepisów dekretu o reformie rolnej mogło zostać dokonane wyłącznie na enumeratywnie wskazane w dekreście cele, związane z przeprowadzeniem reformy rolnej (tak SA w Lublinie);
- dekret o reformie rolnej, mający charakter rewolucyjny i naruszający gwarantowane przez konstytucję prawo własności, musi być interpretowany restryktywnie. Niedopuszczalna jest jakakolwiek wykładnia rozszerzająca jego postanowienia (NSA);
- nie ma uzasadnienia dla traktowania jako jedynie wiarygodnego i miarodajnego sposobu wykładania przepisów dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, który został przyjęty przez władze administracji rolnej na przedmieście lat czterdziestych i pięćdziesiątych (SN);
- powojenny ustawodawca, przez określenie nieruchomości przymiotnikiem "ziemskie", miał na względzie te obiekty mienia nieruchomości, które mają charakter wyłącznie rolniczy (TK);
- intencją ustawodawcy (PKWN) było przeznaczenie na cele reformy rolnej wyłącznie tych nieruchomości lub ich części, które są lub mogą być wykorzystane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej, sadowniczej - przez inne podmioty (TK).

Ocena dekretu o reformie rolnej była przedmiotem dwóch uchwał TK: z 19 września 1990 r. (sygn. akt W. 3/89, OTK z 1990, nr 3, poz. 26); z 16 kwietnia 1996 r. (sygn. akt W. 15/95, OTK z 1996, nr 2, poz. 13).

Ponieważ dekret nie został nigdy uchylony ani w inny sposób nie utracił mocy prawnej, właściwość TK jest oczywiście uzasadniona. Warto podkreślić, że w uchwale z 16 kwietnia 1996 r. TK wyraźnie zachęcił uprawnione podmioty do wystąpienia z pytaniem prawnym o konstytucyjność dekretu. On sam ze względu na związanie

wnioskiem "ograniczył się do interpretacji wskazanego przez wnioskodawcę przepisu [art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu] i nie dokonywał ani oceny legalności wydania dekretu o reformie rolnej przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, ani oceny zgodności treści tego dekretu z obecnie obowiązującymi normami konstytucyjnymi". Nieco dalej potwierdził jednak, "że - mimo pozakonstytucyjnego charakteru PKWN - wydawane przezeń dekry funkcjonowały w polskim systemie prawnym". Ogromna szkoda, że dotychczas nikt nie wystąpił o zbadanie konstytucyjności tego dekretu.

### Wyłączność drogi sądowej

Kwestię wyłączności drogi sądowej w sprawach o nieważność przejścia z mocy prawa na własność skarbu państwa określonej nieruchomości, przedsiębiorstwa lub innego majątku przesądziło Kolegium Kompetencyjne przy SN, rozstrzygając spór kompetencyjny między sądem wojewódzkim a urzędem wojewódzkim (postanowienie z 6 listopada 1997 r., sygn. III KKO 7/97, OSNAP Zbiór Urzędowy z 1998 r., nr 18, poz. 554). Stwierdziło, że "należy podzielić pogląd NSA, że obalenie stanu powstałego z mocy prawa nie może nastąpić w drodze decyzji administracyjnej, lecz w drodze ewentualnego procesu cywilnego i orzeczenia o nieistnieniu przejścia nieruchomości z mocy prawa na rzecz skarbu państwa".

Zgodnie z art. 1 kodeksu postępowania cywilnego sprawami cywilnymi są takie, które dotyczą stosunków prawnych między podmiotami o charakterze różnorodnym. Art. 2 k.p.c. przewiduje domniemanie drogi sądowej we wszelkich sprawach cywilnych. Wyłączenie drogi sądowej w sprawach cywilnych wymaga wyraźnego przepisu, i to rangi ustawowej (art. 2 § 3 k.p.c.). Dekret nie zawiera przepisu wyłączającego drogę sądową, oczywiście zatem jest, że we wszelkich sprawach dotyczących prawa własności - jako najpełniejszego prawa cywilnego - wyłącznie właściwy jest sąd powszechny.

Art. 20 dekretu nie dawał ministrowi rolnictwa i reform rolnych prawa do wydania przepisu o treści zawartej w § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu. Taki pogląd wyraził wcześniej m.in. B. Wierzbowski w głosie do wyroku NSA z 2 września 1994 r. (II SA 2486/92 i II SA 500/94, OSP z 1995 r., nr 6). Nielegalność § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r. potwierdził następnie NSA w wyroku z 25 lutego 1998 r. (IV SA 889/96), stwierdzając, że pozbawiony był podstawy prawnej § 5; 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r., który stanowił, że wojewódzkie urzędy ziemskie orzekają jako organa pierwszej instancji o tym, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu. Podobny pogląd wyraził SA w Lublinie w wyroku z 8 maja 1997 r. (I ACa 103/97, "Apelacja SA/Lublin" z 1998 r., nr 1, poz. C-4). W odniesieniu do § 11 rozporządzenia stwierdził, że przepis ten "jako wydany bez upoważnienia ustawodawcy i wykraczający poza cele i zakres przedmiotowy dekretu nie mógł stanowić podstawy prawnej decyzji o odmowie wydania nie związanych z gospodarstwem rolnym ruchomości wyposażenia znajdującego się w przejmowanych budynkach mieszkalnych, pałacach itp."

Podobnie wypowiedział się NSA w głośnym wyroku z 31 sierpnia 1998 r. (V SA 1666/96) dotyczącym majątku Niechcice. Jasno i wprost stwierdza w nim, że "regulacja przewidziana w § 5 rozporządzenia nie miała zastosowania do innych przypadków [niż nieruchomości stanowiących użytki rolne] przejmowania dóbr na podstawie dekretu (...). W szczególności w ocenie NSA tryb postępowania administracyjnego nie ma zastosowania dla rozstrzygnięcia żądania strony o wyłączeniu spod działania dekretu określonego przedsiębiorstwa przy wskazywaniu, że przedsiębiorstwo to nie stanowiło składnika majątku ziemskiego podlegającego nacjonalizacji na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu". Wyrok ten potwierdza utrwaloną już linię orzeczniczą, powołując się w treści uzasadnienia na wcześniejszy wyrok NSA z 24 marca 1995 r. (II SA 2457/93).

W świetle powyższych orzeczeń oczywiste jest, że pogląd SN z 27 września 1991 r. o drodze administracyjnej jest już nieaktualny, bo wiele późniejszych orzeczeń wyraża odmienne zdanie.

### Prymat ustawy zasadniczej

W ostatnio opublikowanym wyroku z 10 listopada 1999 r. (I CKN 204/98, OSNC z 2000 r., z. 5, poz. 94) SN stwierdził, że "jeżeli zachodzi kolizja przepisu ustawy z przepisem konstytucji, w żadnym razie nie można przyjmować, że przepis ustawy do czasu jego uchylecia funkcjonuje w sposób niezgodny z konstytucją. Burzyłoby to porządek, w którym konstytucja jest najwyższym prawem, i prowadziłoby do faktycznego prymatu ustaw nad konstytucją. Ze względu na miejsce konstytucji w hierarchii aktów prawnych przepis ustawy niezgodny z konstytucją nie może być źródłem praw i obowiązków". Zgodnie z jej art. 8 ust. 1 "konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej", a zgodnie z art. 8 ust. 2 jej "przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że konstytucja stanowi inaczej". Z kolei art. 178 ust. 1 stanowi, że "sędziowie podlegają tylko konstytucji oraz ustawom", w przeciwieństwie do art. 67 konstytucji z 1952 r., zgodnie z którym "sędziowie są niezawisli i podlegają tylko ustawom".

Sądy powszechne uprawnione są do stosowania prawa, w tym badania zgodności stosowanych przepisów z konstytucją, i w tym wyraża się najpełniej zasada niezawisłości sędziowskiej. Takie stanowisko prezentuje SN np. w wyrokach: z 10 listopada 1999 r. (I CKN 204/98) i z 7 kwietnia 1998 r. (I PKN 90/98, OSNAP z 2000 r., nr 1, poz. 6). Podobne zapatrywanie wyraził NSA w wyroku z 9 października 1998 r. (II S.A. 1264/98, Glosa z 1999 r. nr 3) oraz SN w uchwale z 19 lutego 1997 r. (I KZP 37/96, OSNKW z 1997 r., z. 3-4, poz. 21). Można zatem śmiało twierdzić, że sądy powszechne właściwie odczytały znaczenie art. 193 konstytucji i samodzielnie dokonują oceny zgodności bądź niezgodności z konstytucją przepisów ustawy.

Podobnie jak dotychczas było z pytaniami prawnymi do SN, tak teraz, zgodnie z art. 193 konstytucji, "każdy sąd może przedstawić TK pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem". Identycznej treści przepis został powtórzony w art. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. nr 102, poz. 643). Wprowadzenie fakultatywności kierowania przez sądy pytań do TK czyni jeszcze bardziej oczywistym uprawnienie sądów do autonomicznego odmawiania stosowania przepisów jawnie sprzecznych z konstytucją. Nie ulega wątpliwości, że gdy jedna ze stron stawia zarzut niekonstytucyjności ustawy, sąd nie może uchylić się od rozstrzygnięcia tego zarzutu, a zatem skoro dojdzie do wniosku, że dany przepis jest niezgodny z konstytucją, powinien odmówić jego zastosowania, a w razie wątpliwości skierować pytanie prawne do TK.

### Niezany organ

Orzekając o zgodności aktu normatywnego z konstytucją, należy zgodnie z art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym mieć na uwadze:

- treść takiego aktu,
- kompetencję organu wydającego akt normatywny oraz
- dochowanie trybu legislacyjnego wymaganego przez przepisy prawa do wydania aktu.

Pierwszorzędne znaczenie dla oceny zgodności z konstytucją dekretu ma zatem ustalenie, czy został wydany przez kompetentny organ i przy dochowaniu wymaganego przez przepisy prawa trybu legislacyjnego.

Podkreślić należy, że na terenie Polski nieprzerwanie obowiązywał porządek konstytucyjny, zgodnie z którym "konstytucja jest najwyższym prawem" (art. 8 konstytucji). 6 września 1944 r. obowiązywała konstytucja uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej większością 2/3 głosów 25 marca 1935 r., a następnie, po uwzględnieniu poprawek Senatu, podpisana przez prezydenta Mościckiego 23 kwietnia 1935 r. - stąd jej nazwa. Błędne są zatem wypowiedzi niektórych prawników, jakoby w 1944 r. obowiązywała konstytucja marcowa z 1921 r., albowiem konstytucja kwietniowa została uchwalona w sposób w pełni demokratyczny i całkowicie zgodny z przewidzianą procedurą legislacyjną. Zgodnie z nią (art. 49) aktami ustawodawczymi były ustawy uchwalane, podobnie jak obecnie, przez Sejm i zatwierdzane przez Senat (art. 53 konstytucji kwietniowej) oraz dekry prezydenta RP (art. 55-57).

Jak podkreślił TK w uchwale W. 15/95 z 16 kwietnia 1996 r., PKWN był organem pozakonstytucyjnym, nie mającym umocowania ani w konstytucji kwietniowej, ani w marcowej. Powoduje to, że wszystkie wydane przez niego akty normatywne (zwłaszcza dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej), jako wydane przez organ nie znany żadnej konstytucji i oczywiście do tego nieuprawniony oraz wbrew obowiązującemu trybowi wydawania takich aktów normatywnych, jest sprzeczny z konstytucją.

### Naruszenie za naruszeniem

Art. 61 ust. 1 konstytucji stanowi, że "każdy ma prawo do własności", natomiast w ust. 3, że "własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności". Z kolei art. 31 ust. 3 konstytucji potwierdza, że: "ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw". Problematyka naruszenia prawa własności także przez jego pozbawienie była przedmiotem licznych orzeczeń TK.

Dla określenia sprzeczności treści dekretu o reformie rolnej z konstytucją konieczne jest w pierwszej kolejności wskazanie tych jej przepisów, które mają zastosowanie dla oceny konstytucyjności art. 2 dekretu o reformie rolnej. Niewątpliwie chodzi tutaj o szeroko pojętą ochronę "prawa własności", tak jak ujmuje ją art. 64 w zw. z art. 20 i 21 konstytucji, a także art. 1 protokołu nr 1 do europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: konwencja).

Zgodnie z art. 20 konstytucji "własność prywatna" stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast zgodnie z art. 21 ust. 1 "Rzeczpospolita Polska chroni własność", a zgodnie z ust. 2 art. 21 "wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem".

Art. 1 protokołu nr 1 do konwencji stanowi, że "każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym".

Art. 2 ust. 1 i ust. 2 dekretu można w szczególności zarzucić:

- naruszenie prawa własności przez jego pozbawienie bez słusznego odszkodowania i nie na cele publiczne (art. 21 ust. 2 konstytucji w zw. z art. 1 protokołu nr 1 do konwencji);

- naruszenie "istoty" prawa własności (art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 zd. 2 konstytucji);

- naruszenie zasady proporcjonalności przez nadmierną (nieproporcjonalną) ingerencję w prawo własności (art. 31 ust. 3 zd. 1 w zw. z art. 2 i art. 64 konstytucji);

- naruszenie zasady równości (art. 32 konstytucji).

Zarówno art. 21 ust. 2 konstytucji, jak i art. 1 protokołu nr 1 do konwencji przewidują, że pozbawienie własności może nastąpić jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Nie ulega wątpliwości, że art. 2 ust. 2 dekretu jest sprzeczny z tymi przepisami, albowiem przewiduje nacjonalizację "bez żadnego wynagrodzenia".

"Słuszne odszkodowanie" w orzecznictwie SN i TK jest to odszkodowanie pozwalające na nabycie mienia najbardziej zbliżonego do utraconego, co w warunkach gospodarki rynkowej wyraża się odszkodowaniem równym wartości rynkowej.

Zarówno grunty oraz inne składniki majątkowe przejmowane na cele wskazane w dekrete (art. 1), jak i te przejmowane na skutek wadliwej wykładni przepisów dekretu (obiekty przemysłowe, lasy, zabudowania dworskie, pałace, dzieła sztuki), w żadnym razie nie mogły służyć celom publicznym. Cel użyteczności publicznej urzeczywistnia się bowiem w tym, że może z niego korzystać zawsze nieograniczona rzesza osób (np. drogi publiczne, porty lotnicze, stacje kolejowe, zbiorniki wodne, nadmorskie plaże, szpitale państwowe).

Należy mieć na uwadze, że ingerencja w sferę prawa własności musi pozostawać, zdaniem TK, w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów ingerencji.

#### **Istota prawa własności**

Konieczność zachowania odpowiedniej proporcji między naruszeniem prawa własności a celami, dla których to następuje (art. 31 ust. 3 konstytucji), mieści w sobie postulat "niezbędności, przydatności i proporcjonalności sensu stricto wprowadzanych ograniczeń".

TK wielokrotnie podkreślał, że istnieje zakaz nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji w prawa jednostki, w tym w prawo własności. Trudno zatem twierdzić, że pozbawienie możliwości prowadzenia zakładów przemysłowych (browarów wielkoprzemysłowych), budynków dworskich i pałaców było dopuszczalną (proporcjonalną) ingerencją w prawa jednostki i służyło zaspokojeniu interesu nieograniczonej z góry rzeszy osób. Mogłoby tak być tylko wtedy, gdyby np. od dnia przejścia browarów każdy Polak miał nieograniczony i bezpłatny dostęp do ich produktów.

Zasada równości obywateli wobec prawa, wyrażona w art. 32 konstytucji, została naruszona tym, że dolegliwości dekretu dotyczyły tylko ziemiaństwa i arystokracji nazywanej w propagandzie "najczarniejszą reakcją" i klasą "obszarników". Szczególnym przejawem naruszenia zasady równości oraz zakazu dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny jest art. 2 ust. 1 lit. b), piętnujący "obywateli polskich narodowości niemieckiej" tylko z powodu ich narodowości, bez względu na zasługi dla Rzeczypospolitej.

"Zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa [wynika to z art. 21 ust. 1 konstytucji], przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych, konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby" (tak TK w sprawie K. 23/98, teza III. 1 uzasadnienia oraz w sprawie P. 2/98). W tym się zawiera istota prawa własności (art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 konstytucji).

Dobrym przykładem naruszenia istoty prawa własności przez faktyczne czynności organów państwa jest uniemożliwienie prawowitym właścicielom (spadkobiercom Karola Olbrachta Habsburga) wykonywania prawa własności w stosunku do zakładu przemysłowego, jakim jest wielkoprzemysłowy browar w Żywcu, z powołaniem się na dekret o reformie rolnej. Podobnie jest z browarem "Okocim" w Brzesku oraz z wieloma innymi zakładami, czego dowodem są publikowane orzeczenia SN i NSA.

\* \* \*

W świetle przytoczonych argumentów oczywiste jest, że dekret jest sprzeczny z konstytucją. W celu potwierdzenia jego niekonstytucyjności sądy powszechne powinny kierować pytania prawne do TK w trybie art. 193 konstytucji. Niezależnie od tego są także władne samodzielnie dokonywać oceny konstytucyjności stosowanych przepisów ustaw na podstawie art. 8 ust. 2 konstytucji. Stwierdzenie niekonstytucyjności i uchylenie dekretu przez TK powinno uporządkować sprawy reprivatyzacji majątków przejętych przez państwo z powołaniem się na przepisy tego dekretu i sytuację obywateli dotkniętych jego skutkami. Wszelkie postępowania administracyjne zostałyby umorzone, a spory przeniesione na jedyną właściwą drogę, tj. drogę sądową. Wyraźnie jednak przypomnieć należy, że nie można odebrać rolnikom gospodarstw rolnych, albowiem prawo własności do gruntów rolnych nabyli oni na podstawie zgodnej z konstytucją ustawy z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych.

**Autor jest adwokatem, seniorem partnerem w Kancelarii Forystek, Góralczyk, Rychlicki Spółka Adwokacka s.c., m.in. reprezentującej rodzinę Habsburgów w sprawie reprivatyzacji browaru w Żywcu**