

## Problematyka rolna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 2010 r.

### 1. Agencja Nieruchomości Rolnych: prawo nabycia i odkupu

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 4 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>23</sup> (u.k.u.r.) z art. 2 oraz art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>24</sup> (u.g.n.r.S.P.), z art. 2 oraz art. 21 ust. 1, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W wyroku z 18 marca 2010 r. (sygn. akt K 8/08) Trybunał Konstytucyjny orzekł:

**1. Art. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju jest zgodny z art. 2 oraz art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>25</sup>.**

Artykuł 4 u.k.u.r. wprowadził do polskiego systemu prawnego prawo nabycia nieruchomości rolnej przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR). Zgodnie z tym przepisem, ANR – działając na rzecz Skarbu Państwa – może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej, jeżeli strony obrotu cywilnoprawnego przenoszą własność nieruchomości rolnej w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży. Prawo nabycia jest wyłączone, jeżeli: skutkiem nabycia jest powiększenie gospodarstwa rodzinnego do powierzchni 300 ha, nabywcą jest osoba bliska zbywcy, nieruchomość rolna przenoszona jest jako wkład gruntowy przez członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub umową przenoszącą własność jest umowa „wykonawcza umowy z następcą zawarta zgodnie z przepisami ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>26</sup>.

Z kolei na podstawie art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. Agencji Nieruchomości Rolnych przysługiwało prawo odkupu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w okresie 5 lat, licząc od dnia jej nabycia od Agencji, z wyjątkiem nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych; prawo odkupu powinno być ujawnione w księdze wieczystej prowadzonej dla danej nieruchomości.

<sup>23</sup> Dz. U. Nr 64, poz. 592 ze zm.

<sup>24</sup> Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700, ze zm.

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 48, poz. 287.

<sup>26</sup> Dz. U. 1998, Nr 7, poz. 25 ze zm.

Orzekając o niezgodności z Konstytucją ustawowego prawa odkupu, Trybunał nie podzielił stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich co do tego, że samo wprowadzenie do porządku prawnego ustawowego prawa odkupu stanowi naruszenie Konstytucji. Ustawowe prawo odkupu<sup>27</sup> jest niewątpliwie instrumentem ograniczającym prywatny obrót nieruchomościami rolnymi. W szczególności wskazano, że ani art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P., ani inny przepis tej ustawy, ani ustawy o kształtowaniu ustroju nie wymieniają żadnych przesłanek, które Agencja musi spełnić, by skorzystać z przyznanego jej uprawnienia. Taka regulacja łamie nie tylko konstytucyjne standardy określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale także uniemożliwia sądowi następczą merytoryczną kontrolę zasadności tej ingerencji. Jak podkreślił Trybunał, zarówno cel, jak i powody tak dotkliwej ingerencji ustawodawca pozostawił w wyłącznej gestii ANR.

W konkluzji uzasadnienia TK uznał, że sposób ukształtowania niektórych przesłanek ustawowego prawa odkupu nieruchomości na rzecz Agencji stanowi nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjną zasadę ochrony własności. W ten sposób wprowadzone w tym przepisie ograniczenie prawa własności nie może być uznane za konieczne do realizacji konstytucyjnie legitymowanych celów. Trybunał uznał, że regulacja prawa odkupu wkracza w nieproporcjonalny sposób w konstytucyjną zasadę ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Orzeczenie przez TK o niezgodności z Konstytucją ustawowego prawa odkupu jest rozstrzygnięciem, które nie tylko nie budzi wątpliwości, ale zasługuje na pełną aprobatę. Podkreślenia również wymaga pogląd sformułowany przez TK, zgodnie z którym Trybunał – co do zasady – dopuszcza wprowadzenie ustawowego prawa odkupu, ale przy założeniu, że przepisy ustawy określałyby przesłanki, które muszą być spełnione, aby ANR mogła z tego prawa skorzystać.

Natomiast badając przysługujące ANR ustawowe prawo nabycia nieruchomości rolnych, TK orzekł, że regulacja ta jest zgodna z Konstytucją.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia tej części wyroku Trybunał m.in. podkreślił, że z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich nie wynikają zarzuty dotyczące samego mechanizmu wprowadzenia prawa nabycia przez ustawodawcę i jego materialnej wadliwości jako instrumentu ingerującego w nieproporcjonalny sposób w konstytucyjnie chronione prawo własności nieruchomości rolnych. Wnioskodawca wskazuje natomiast, że prawo nabycia stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności ze względu na nadmierną nieprecyzyjność sposobu sformułowania przepisu regulującego prawo nabycia. Punktem wyjścia rozstrzygnięć Trybunału – w wypadku powołania art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności) jako wzorca kontroli konstytucyj-

<sup>27</sup> Regulacja prawna dotycząca ustawowego prawa odkupu spotkała się z powszechną krytyką w literaturze; w szczególności zob. A. Lichorowicz, *Kwestia zgodności z Konstytucją ustawowego prawa odkupu Agencji Nieruchomości Rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 29-50.

ności – jest zawsze założenie racjonalności działań ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. Przyjmując powyższe założenie dotyczące granic rozpoznawanego wniosku, TK dokonał oceny zarzutów wnioskodawcy z punktu widzenia zasady określoności przepisów prawa i zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji). Trybunał przypomniał, że dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia:

- każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom;

- każdy przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jednolita wykładania i jego jednolite stosowanie;

- każdy przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulacje ograniczające korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności.

Tym samym przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacyjnych przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Z kolei jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów, przy czym chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo.

Jednocześnie Trybunał podkreślił, że pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu (w szczególności przez jego interpretację) okażą się niewystarczające. W konsekwencji niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa.

Mając na uwadze treść wzorca kontroli konstytucyjności, jakim jest zasada poprawnej legislacji wynikająca z art. 2 Konstytucji i będąca jej elementem zasada określoności przepisów prawa, Trybunał rozważył zarzuty podniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich co do zgodności z Konstytucją art. 4 u.k.u.r. W rezultacie Trybunał uznał art. 4 u.k.u.r. za regulację o wystarczająco określonej treści, w wypadku której nie nastąpiło naruszenie zasad poprawnej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że większość podnoszonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wątpliwości interpretacyjnych zostało już wyjaśnionych w procesie stosowania prawa zarówno przez organy wymiaru sprawiedliwości, jak i w praktyce notarialnej; wykładnia art. 4 u.k.u.r. została dookreślona na tyle, że uczestnicy obrotu nie są zmuszeni do oczekiwania w niepewności na precedensowe orzeczenia i kształtowanie się jednolitej judykatury.

Trybunał przyznał jednocześnie, że istnieje nadal szereg sytuacji prawnych, w których powstaje uzasadniona wątpliwość, czy ANR przysługuje prawo nabycia na podstawie art. 4 u.k.u.r. (np. czynność prawna umownego zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej, umowa zamiany nieruchomości z których jedna jest nieruchomością rolną, dokonywana pomiędzy między osobą fizyczną a gminą na podstawie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, czy też czynności zawierane między osobą fizyczną a Skarbem Państwa). Z uzyskanych przez Trybunał informacji wynika, że ANR nie korzystała dotychczas ze swojego uprawnienia w sytuacji zawarcia umów innych niż umowy darowizny, umowy wniesienia nieruchomości rolnej jako aportu do spółki oraz umowy pożyczki zabezpieczonej przewłaszczeniem nieruchomości rolnej. Dlatego nie doszło do rozpoznania ewentualnych sporów na drodze sądowej i wykształcenia miarodajnego orzecznictwa sądowego.

Zdaniem TK, powyższa okoliczność nie stanowi jednak argumentu na rzecz niekonstytucyjności przepisu art. 4 u.k.u.r. ze względu na jego sprzeczność z zasadami poprawnej legislacji i określoności prawa. Większość dotychczas spornych kwestii została dookreślona w orzecznictwie sądowym, a istniejące jeszcze wątpliwości interpretacyjne nie dotyczą już kwestii istotnych i nie przekraczają akceptowalnego poziomu.

To stanowisko Trybunału nie może być przedmiotem pełnej aprobaty – wręcz skłania do głębszej dyskusji i refleksji, w tym także do oceny granic wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Bezsporne jest bowiem, że Trybunał związany jest zakresem wniosku i tylko w granicach wniosku może orzekać, natomiast kwestią dyskusyjną i sporną może być sposób odczytania i ustalenia zakresu konkretnego wniosku. Trybunał ocenił, że wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie dotyczącym prawa nabycia ograniczony został wyłącznie do wzorca kontroli konstytucyjności, jakim jest zasada poprawnej legislacji, wynikająca z art. 2 Konstytucji. Swoją ocenę Trybunał oparł na wykładni stosownych fragmentów uzasadnienia wniosku, pomijając fakt, że w samej sentencji wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wnosił o dokonanie kontroli prawa nabycia nie tylko w kontekście tego jednego wzorca kontroli konstytucyjności, jaką jest zasada poprawnej legislacji, ale również w odniesieniu do konstytucyjnej zasady ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Można zatem zauważyć, że takie odczytanie zakresu wniosku przez TK wpłynęło bezpośrednio na zakres dokonanej kontroli odnośnie do prawa nabycia.

Wyrok TK rozstrzyga również o prawie odkupu uregulowanym w art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. Stwierdzenie przez Trybunał, że prawo odkupu jest niezgodne z wzorcem ochrony własności oraz że regulacja ta narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w konsekwencji orzeczenie, iż przepis art. 29 ust. 5 u.g.n.S.P. jest niezgodny z przepisami Konstytucji, zasługuje na pełną aprobatę.

## 2. Reforma rolna

5 września 2008 r. WSA w Warszawie wystąpił z pytaniem prawnym, czy § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>28</sup> w zakresie, w jakim na jego mocy orzekanie w przedmiocie podpadania nieruchomości ziemskich pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>29</sup> przekazano do kompetencji organu administracji publicznej, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem sądu pytającego, istotną wątpliwość budzi zagadnienie mocy prawnej § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1945 r. jako źródła obowiązującego prawa rangi podstawowej. Nie ulega wątpliwości, że wejście w życie dekretu rodziło bezpośrednie skutki w sferze cywilnoprawnej. W myśl art. 2 ust. 1 dekretu o reformie rolnej, na rzecz państwa przeszły z dniem wejścia w życie dekretu nieruchomości wskazane w ust. 1 lit. a-e dekretu. Przejście własności na rzecz państwa następowało *ex lege* i nie było uzależnione od wydawania stosowanych orzeczeń.

Podkreślono, że w ramach obecnego systemu prawnego rozstrzyganie sporów cywilnych (w tym o prawa rzeczowe) pozostaje w gestii sądów powszechnych (art. 2 § 1 k.p.c.). Wyjątek od tej reguły mogą stanowić wyłącznie przypadki, gdy orzekanie w tego rodzaju sprawach na podstawie przepisów szczególnych pozostaje w gestii organów administracji publicznej (art. 2 § 3 k.p.c.). Do tej kategorii mógłby zostać zakwalifikowany § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1945 r., o ile może on stanowić w aktualnym systemie konstytucyjnym źródło prawa. Podniesiono, że rozporządzenie z 1945 r. zostało wydane z powołaniem na art. 8 i art. 20 dekretu o reformie rolnej. Analiza art. 8 dekretu wskazuje, że kwestia przekazania określonego organowi administracji własności do rozstrzygania sporów dotyczących spraw związanych z przejściem na rzecz państwa własności nieruchomości bądź ich części nie mieści się w zakresie wskazanych w nim spraw. Z kolei art. 20 dekretu stanowi typową normę o charakterze kompetencyjnym i nie spełnia kryteriów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Sąd pytający wskazał ponadto, że w sprawie o sygn. akt SK 5/01, dotyczącej zgodności art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej z art. 32 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie, uznając bezprzedmiotowość aktualnej oceny konstytucyjności przepisów dekretu, skoro zostały one „skonsumowane” przez jednorazowe wywołanie określonych skutków prawnych w dniu jego wejścia w życie. Natomiast w sprawie, której dotyczy pytanie prawne, chodzi o ocenę normy o charakterze kompetencyjnym, której skutek ma charakter „niejako ciągły”. Kierując pytanie do Trybunału, sąd pytający powołał uchwałę NSA z 5 czerwca 2006 r. (sygn. akt I OPS 2/06)<sup>30</sup> dotyczącą zakresu orzekania organu administracyjnego na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1945 r., a więc uchwałę, która jest przedmiotowo powiązana z problema-

<sup>28</sup> Dz. U. Nr 10, poz. 51 ze zm.

<sup>29</sup> Dz. U. 1945, Nr 3, poz. 13 ze zm.

<sup>30</sup> ONSAiWSA 2006, nr 5, poz. 123.

tyką podjętą w pytaniu prawnym i z której można wnioskować o dopuszczalności orzekania na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 1 marca 2010 r. (sygn. akt P 107/08), wydanym na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, umorzył postępowanie ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

W uzasadnieniu postanowienia Trybunał wskazał przede wszystkim, że przedmiotem kontroli mogą być tylko obowiązujące akty normatywne. Pytanie dotyczy aktu wykonawczego do dekretu o reformie rolnej. Ze względu na ukształtowane stanowisko TK o nieobowiązaniu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej, szczególnie istotne jest ustalenie, czy kwestionowany § 5 rozporządzenia z 1945 r. ma moc obowiązującą w aktualnym stanie prawnym.

Zdaniem Trybunału, przyjęcie w dotychczasowym orzecznictwie, że przepis art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej wyczerpał swą moc prawną wraz z przejściem określonych w nim nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa i nie mógł być już później stosowany, nie przeszkadza dłuższemu okresowi obowiązywania § 5 rozporządzenia z 1945 r., służącemu w swej istocie wykonaniu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Ze względu na przedmiot regulacji i charakter § 5 rozporządzenia z 1945 r., w przypadku tego przepisu nie można mówić o jego „jednorazowym skonsumowaniu”. Inaczej niż art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, § 5 rozporządzenia z 1945 r., które zostało wydane sześć miesięcy po wejściu w życie dekretu o reformie rolnej, obowiązywał przez określony czas. Zdaniem Trybunału, czas obowiązywania rozporządzenia z 1945 r., które weszło w życie 29 marca 1945 r., wyznaczał cel, do jakiego rozporządzenie zostało wydane, a celem tym było przeprowadzenie reformy zgodnie z przepisami dekretu.

Trybunał podkreślił że ani dekret o reformie rolnej, ani rozporządzenie z 1945 r. nie zostały nigdy formalnie uchylone, niemniej z zakresu stosowania tych aktów prawnych wynikały ramy czasowe ich obowiązywania. Prawodawca określił zakres czasowy rozporządzenia w sposób dorozumiany: mogło ono obowiązywać wyłącznie w celu wykonania dekretu, a zatem tylko w okresie, w którym przeprowadzana była reforma rolna. Tym samym nieuprawnione jest przyznawanie § 5 rozporządzenia z 1945 r. szerszego zakresu zastosowania niż przeprowadzenie reformy rolnej i wywodzenie stąd obecnie mocy obowiązującej tego przepisu. Wyraźne uchylenie zakwestionowanego przepisu nie jest konieczne, ponieważ regulował on wyłącznie postępowanie w ramach działań nacjonalizacyjnych (realizowania reformy rolnej), a tym samym tylko w okresie, kiedy reforma była prowadzona – niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie rozporządzenie mogłoby obowiązywać. W dalszej części swego postanowienia Trybunał stwierdził, że obowiązywanie nie jest tożsame z derogacją aktu normatywnego – tak jak akt normatywny może obowiązywać mimo jego formalnej derogacji, możliwa jest też utrata mocy obowiązującej przez akt prawny pomimo braku wyraźnej derogacji.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że cezurę dla reformy rolnej stanowi rok 1958, to jest wejście w życie ustawy z 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego<sup>31</sup>. Artykuł 9 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. stanowił: „Nieruchomości rolne i leśne, objęte we władanie Państwa do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przejmuje się na własność Państwa bez względu na ich obszar, jeżeli znajdują się one nadal we władaniu Państwa lub zostały przekazane przez Państwo w użytkowanie innym osobom fizycznym lub prawnym. Nieruchomości te przejmuje się bez odszkodowania, a długi i ciężary zabezpieczone na tych nieruchomościach umarza się, z wyjątkiem służebności gruntowych, których utrzymanie w mocy uznane zostanie za niezbędne”.

Na podstawie art. 9 ustawy doszło zatem do przejścia z mocy prawa na własność Skarbu Państwa nieruchomości rolnych i leśnych objętych we władanie państwa do dnia wejścia w życie ustawy, to jest do 5 kwietnia 1958 r., niezależnie od ich obszaru. W rezultacie nastąpiła konwalidacja wadliwych przejęć nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa. Z tą chwilą bezprzedmiotowe stały się postępowania administracyjne w trybie zaskarżonego § 5 rozporządzenia z 1945 r., mające na celu stwierdzenie, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów dekretu o reformie rolnej ze względu na wielkość arealu.

Poza hipotezą art. 9 ustawy z 1958 r. znalazły się natomiast wadliwie przejęte na podstawie dekretu o reformie rolnej nieruchomości niebędące nieruchomościami rolnymi. W tych przypadkach ustawa nie doprowadziła do przejścia własności tych nieruchomości na Skarb Państwa. W związku z tym dochodzenie praw dotyczących tych nieruchomości jest dopuszczalne w obecnym stanie prawnym. Kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest ustalenie, czy właściwy jest tu tryb administracyjny, czy też droga postępowania cywilnego. Trybunał podkreślił, że rozporządzenie z 1945 r. miało charakter wykonawczy wobec dekretu o reformie rolnej, nie może być zatem stosowane, a w dalszej części stwierdził: „Z tego powodu kwestionowany § 5 rozporządzenia z 1945 r. nie może obecnie być dla organów administracji podstawą do wydania decyzji administracyjnej stwierdzającej podpadanie nieruchomości ziemskiej pod przepisy dekretu o reformie rolnej, której przez przeoczenie władze nie przejęły podczas przeprowadzania reformy rolnej w latach 40. i 50. XX wieku”. Ponadto Trybunał wskazał, że stosowanie § 5 rozporządzenia z 1945 r. po przeprowadzeniu reformy rolnej i w celu jej odwrócenia wykraczałoby – wbrew intencjom ówczesnego prawodawcy – poza cele dekretu. Celem dekretu nie jest w żadnym razie odwracanie skutków reformy rolnej w związku ze zmianą ustroju prawno-politycznego w 1989 r. nie może on zatem służyć jako podstawa do wydawania decyzji administracyjnych o zwrocie całości lub części nieruchomości ziemskiej. 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.

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 17, poz. 71; ustawa weszła w życie 5 kwietnia 1958 r.

W konkluzji Trybunał stwierdził, że moc obowiązująca kwestionowanego § 5 rozporządzenia z 1945 r. wyczerpała się z chwilą zakończenia prowadzonych do lat pięćdziesiątych XX w. działań związanych z przeprowadzaniem reformy rolnej. Stanowi to podstawę umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Trybunał stwierdził też, że nie zachodzą okoliczności wskazane w art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Przedstawione postanowienie TK, a w szczególności jego uzasadnienie, rodzi wiele krytycznych uwag i pytań<sup>32</sup>. Pierwsze zasadnicze pytanie, jakie należałoby postawić, dotyczy tego, czy Trybunał nie przekroczył swoich kompetencji, formułując w uzasadnieniu pogląd o nieobowiązaniu danego przepisu, a właściwie wskazując i przesądzając, kiedy taki przepis przestał obowiązywać. Katalog uprawnień orzeczniczych TK określa art. 188 Konstytucji. Należy do niego orzekanie o zgodności badanych przepisów z Konstytucją, a nie orzekanie, od kiedy dany przepis przestał obowiązywać. Sam Trybunał w konkluzji swojego uzasadnienia stwierdził, że stosowanie prawa nieobowiązującego nie jest kwestią zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, lecz kwestią z zakresu stosowania prawa. Stąd też uzasadnienie postanowienia wyraźnie wkracza w kompetencje zarówno sądów, jak i organów administracyjnych, albowiem to sądy w ramach procesu stosowania prawa ustalają, jakie przepisy obowiązują.

Rodzi się też drugie fundamentalne pytanie: czy sądy i organy administracji publicznej związane są przedmiotowym postanowieniem, a właściwie uzasadnieniem postanowienia? Na to pytanie należałoby odpowiedzieć negatywnie, ponieważ tylko sentencje orzeczeń w sprawach zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami mają moc powszechnie obowiązującą i są publikowane w „Dzienniku Ustaw”. Mimo braku prawnego związania sądów i organów przedmiotowym postanowieniem (a na razie sądy administracyjne i organy administracji publicznej związane są uchwałą NSA z 5 czerwca 2006 r., sygn. akt I OPS 2/06 podjętą w składzie siedmiu sędziów), skutki tego postanowienia nie tylko mogą, ale już w praktyce wpływają na podejmowane rozstrzygnięcia. Organy wskazują bowiem na treść art. 190 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”. Skutki prawne postanowienia TK (należy dodać: skutki negatywne) mogą mieć znacznie szerszy zakres oddziaływania. Nie można bowiem zapominać o tysiącach spraw, które prowadzone były w trybie postępowania administracyjnego i zakończyły się wydaniem decyzji. W świetle poglądu Trybunału, zgodnie z którym § 5 rozporządzenia z 1945 r. utracił swą moc 5 kwietnia 1958 r., należałoby wszcząć postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji. Przesłanką wszczęcia tych postę-

---

<sup>32</sup> Zob. krytyczną głosę do omawianego postanowienia TK autorstwa J. Forystka, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 3.

powań nie może być stanowisko TK wyrażone w uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu postępowania.

Rozważając skutki prawne omawianego postanowienia, należy mieć również na uwadze te sprawy cywilne, w których oddalono powództwo ze względu na to, iż właściwy był tryb administracyjny. W tych przypadkach brakuje podstawy prawnej do wznowienia postępowania sądowego, albowiem zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji podstawą wznowienia postępowania może być tylko orzeczenie TK o niezgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą. Natomiast podstawą wznowienia postępowania nie może być postanowienie o umorzeniu postępowania. W takich okolicznościach faktycznych i prawnych NSA stanie przed koniecznością wypowiedzenia się w tej niezwykle trudnej materii. Trudnej dlatego, że o ile zasadne jest rozważanie prawotwórczego znaczenia orzeczeń TK w orzecznictwie NSA<sup>33</sup>, o tyle nie można o takim prawotwórczym znaczeniu mówić w przypadku postanowienia TK o umorzeniu postępowania.

Na koniec tych rozważań należy odwołać się do najnowszej uchwały NSA podjętej w składzie siedmiu sędziów 10 stycznia 2011 r. (sygn. akt I OPS 3/10). Zgodnie z tezą tej uchwały, § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. 1945, Nr 10, poz. 51 ze zm.) może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomości lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. R. P. Nr 4, poz. 17 ze zm.) i w art. 9 ust. 1 ustawy z 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. 71 ze zm.).

W uzasadnieniu uchwały NSA, wskazując na treść art. 190 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązująca i są ostateczne”, dokonał wykładni pojęcia „orzeczenie”. Uznanie bowiem, że określony akt wydany przez Trybunał nie ma charakteru „orzeczenia”, prowadzi do wniosku, że akt taki nie posiada przymiotu „mocy powszechnie obowiązującej”. Konstytucja wiąże bowiem taki skutek wyłącznie z „orzeczeniami” TK, a nie z innymi aktami pochodzącymi od Trybunału. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że punktem wyjścia wykładni pojęcia „orzeczenie” w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji powinna być dyrektywa tzw. autonomicznej interpretacji pojęć konstytucyjnych. Jak bowiem słusznie wskazuje się w orzecznictwie Trybunału, znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych. Powyższa zasada nakazuje przyjąć, że

<sup>33</sup> Szerzej zob. R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008.

o konstytucyjnym rozumieniu pojęcia „orzeczenie” TK nie może przesądzać znaczenie, jakie przypisują temu pojęciu akty stojące w hierarchii źródeł prawa poniżej Konstytucji, w tym ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, która pojęcie „orzeczenia” odnosi również do postanowień Trybunału o umorzeniu postępowania. Zasadniczą kompetencją konstytucyjną Trybunału jest orzekanie w sprawie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. „Orzeczeniem” jest więc niewątpliwie akt, którym Trybunał dokonuje stwierdzenia zgodności lub niezgodności zaskarżonej normy prawnej z hierarchicznie nadrzędną, tj. wyrok, o którym mowa w art. 70 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Postanowienie o umorzeniu postępowania przed TK nie jest aktem rozstrzygającym sprawę należącą do konstytucyjnych kompetencji Trybunału. Przeciwnie – postanowienie takie stanowi formalnoprawny wyraz stanowiska Trybunału o braku kompetencji do wydania rozstrzygnięcia. Trybunał w ten sposób odstępuje od wydania „orzeczenia”, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji – mimo nomenklatury, którą posługuje się ustawa o Trybunale Konstytucyjnym – nie można uznać, że postanowienie Trybunału o umorzeniu postępowania jest „orzeczeniem” w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. NSA wskazał również, że w obecnym stanie prawnym Trybunał Konstytucyjny nie posiada kompetencji do stwierdzania z mocą powszechnie obowiązującą, iż określona norma prawna w pewnym momencie w przeszłości utraciła moc powszechnie obowiązującą, jak również poza kompetencją Trybunału leży ocena praktyki sądów i organów władzy publicznej związana ze stosowaniem określonego przepisu prawnego.

Mając powyższe na uwadze, NSA stoi na stanowisku, że postanowienie TK z 1 marca 2010 r. nie prowadzi do konieczności odmowy stosowania przez sądy i organy administracji publicznej § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r., a także nie stanowi samostandnej podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej w trybie określonym w tym przepisie. Oznacza to, że pogląd prawny Trybunału, zgodnie z którym wymieniony przepis utracił moc obowiązującą, nie wiąże sądów administracyjnych. W dalszej części uzasadnienia uchwały NSA dokonuje oceny legalności § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r. w konkluzji formułując wniosek, że unormowanie przyjęte w § 5 rozporządzenia było zgodne z ówczesnie obowiązującymi regulacjami określającymi zasady stanowienia prawa podustawowego. Naczelny Sąd Administracyjny podziela jednocześnie stanowisko, zgodnie z którym „ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, zwłaszcza gdy praktyka jest jednolita i trwała w określonym czasie, zaś przepisy, na gruncie których owa praktyka została ukształtowana, nie pozwalają na przyjęcie jej oczywistej bezzasadności.

Powyższa uchwała NSA podjęta w składzie siedmiu sędziów wskazuje, że rozstrzygnięcie o tym, czy dana nieruchomości wchodzi w skład nieruchomości ziem-

skiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o reformie rolnej, nadal następowało będzie w drodze postępowania administracyjnego. Należy zgodzić się z obszerną argumentacją zawartą w uzasadnieniu uchwały, a na szczególną uwagę zasługują rozważania dotyczące pojęcia orzeczenia w Konstytucji RP, które mają walor ogólny, generalny, niezwiązany tylko z rozstrzyganą kwestią.

### 3. Ubezpieczenie zdrowotne rolników

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił z wnioskiem o zbadanie zgodności: art. 86 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.), w zakresie, w jakim określa zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne – bez względu na wysokość osiągniętych przychodów – rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, którzy prowadzą działalność rolniczą na gruntach rolnych, z art. 32 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji RP.

W wyroku z 26 października 2010 r. (sygn. akt K 58/07) Trybunał Konstytucyjny orzekł:

**1. Art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.), w zakresie, w jakim określa zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne wszystkich wskazanych w nim rolników i ich domowników, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, prowadzących działalność rolniczą bez względu na wysokość osiągniętych przez nich przychodów, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji RP.**

**2. Przepis wymieniony w części 1, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 15 (piętnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>34</sup>.**

W uzasadnieniu wyroku Trybunał przypomniał, że w Polsce rolnicy mają odrębny od powszechnego system ubezpieczenia społecznego regulowany przez ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników. Rządzi się on z mocy ustawy odrębnymi regulacjami zarówno co do składek na to ubezpieczenie, jak i co do zasad ustalania prawa, wysokości i wypłaty świadczeń. Także w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego rolników obowiązują obecnie dwa odrębne systemy. Rolnicy i domownicy podlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1b ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

<sup>34</sup> Wyrok ten jest przedmiotem glosy B. Jeżyńskiej publikowanej w niniejszym numerze „Przeglądu Prawa Rolnego”.

Zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 powołanej ustawy, składki na ubezpieczenie zdrowotne za te osoby (z wyjątkiem rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej) są przekazywane do Narodowego Funduszu Zdrowia, za pośrednictwem KRUS, z budżetu państwa w wysokości wynikającej z art. 80 ust. 1 ustawy. Natomiast rolnicy prowadzący działalność rolniczą w działach specjalnych produkcji rolnej, podlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, opłacają składki na ubezpieczenie zdrowotne łącznie z podatkiem dochodowym od osób fizycznych z własnych środków w wysokości określonej w art. 80 ust. 2 ustawy. Istniejące odrębności systemów składek z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego rolników są w znacznej mierze konsekwencją funkcjonowania w Polsce dwóch systemów opodatkowania rolników z tytułu prowadzonej przez nich rolniczej działalności gospodarczej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z punktu widzenia norm prawnych poddanych kontroli konstytucyjności rozpatrywana kategoria adresatów tych norm (rolnicy) nie jest grupą jednorodną, mającą wspólną cechę istotną w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. Nie pozwala to na jednolite traktowanie przy prawnym uregulowaniu obowiązku opłatatowego w zakresie składek na ubezpieczenie zdrowotne. Istotnej cechy różnicującej, biorąc pod uwagę zasady powszechności opodatkowania i równości opodatkowania, należy upatrywać w sytuacji ekonomicznej poszczególnych rolników, decydującej o ich zdolności podatkowej (opłatowej) lub braku takiej zdolności. Rozumieć ją należy jako ekonomiczną i prawną zdolność do uczestnictwa, poprzez płaconą składkę na ubezpieczenie zdrowotne, w ponoszeniu ciężarów publicznych związanych z finansowaniem ochrony zdrowia.

Populacja rolników prowadzących działalność gospodarczą w zakresie rolnictwa jest bardzo zróżnicowana. Obejmuje dużą liczbę osób o dochodach nieodbiegających od poziomu dochodów osób prowadzących działalność gospodarczą, będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych, jednostki o bardzo wysokich dochodach oraz nadal bardzo pokaźną liczbę osób prowadzących gospodarstwa rolne o bardzo niskiej wydajności i dochodowości, żyjących na poziomie minimum egzystencji. Zdolność opłatowa tych trzech grup rolników, objętych dziś jednolitym finansowaniem ich ubezpieczenia zdrowotnego w całości przez budżet państwa, jest w rzeczywistości zasadniczo różna, co czyni zaskarżoną regulację (art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych) niezgodną z art. 32 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji RP.

Doprowadzenie do stanu zgodnego z Konstytucją wymaga podjęcia przez ustawodawcę intensywnych prac wykraczających poza ustawę, której przepisy zostały uznane za niekonstytucyjne. Aby zapobiec powstaniu luki w prawie i pozostawić ustawodawcy czas na przygotowanie koniecznych nowelizacji, Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej wskazanych w sentencji przepisów na okres 15 miesięcy. Przedstawiony wyrok TK stanowi podstawę i okazję zarazem do rozpoczęcia generalnej dyskusji nad utrzymaniem dotychczasowego szczególnego systemu

ubezpieczeń społecznych i ubezpieczeń zdrowotnych rolników. Trudno nie zgodzić się z argumentacją Trybunału, że finansowanie w całości z budżetu państwa ubezpieczenia zdrowotnego rolników, bez względu na wysokość osiąganych przez nich przychodów, jest niezgodne z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi.

opracowanie: ELŻBIETA KREMER