

WYROK*

z dnia 24 października 2000 r.

Sygn. SK 7/00**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stefan J. Jaworski – przewodniczący
Lech Garlicki – sprawozdawca
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński

Lidia Banaszkiewicz – protokolant

po rozpoznaniu 24 października 2000 r. na rozprawie skargi konstytucyjnej Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Piasecznie, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: skarżącego, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego w sprawie zgodności:

art. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz.U. Nr 6, poz. 37) z art. 2, art. 21 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

Art. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz.U. Nr 6, poz. 37) w zakresie, w jakim dotyczy spółdzielni produkcji rolnej, wobec której – z naruszeniem przepisów o terminach załatwiania spraw administracyjnych – nie wydano decyzji, o której mowa w art. 274 § 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze obowiązującym do dnia 7 lutego 1990 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 210; zm.: z 1983 r. Nr 39, poz. 176; z 1986 r. Nr 39, poz. 192; z 1987 r. Nr 33, poz. 181; z 1988 r. Nr 41, poz. 324; z 1989 r. Nr 3, poz. 12, Nr 6, poz. 33) jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:**I**

1. W skardze konstytucyjnej z 21 czerwca 1999 r. Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna w Piasecznie (dalej: RSP) w woj. mazowieckim wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 1 w związku z art. 3 ustawy z 20 stycznia 1990 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP.

* Tekst sentencji został opublikowany w Dz.U. Nr 92, poz. 1024 z 2000 r.

W uzasadnieniu skarżący, odnosząc się do ostatecznego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, które zapadło w jego sprawie stwierdził, że “przyjęta przez NSA wykładnia art. 1 (...) ustawy z 20 stycznia 1990 r. nadała mu brzmienie naruszające jego prawa majątkowe zagwarantowane przez art. 64 Konstytucji”. W piśmie uzupełniającym RSP wskazała, że “ustawodawca przyjmując w takim a nie innym kształcie kwestionowany przepis, nie wskazując odpowiedniej procedury, w ramach której miałyby zostać rozpoznane złożone na podstawie art. 274 § 1 ustawy – Prawo spółdzielcze wnioski o sprzedaż nieruchomości rolnych (...) nie załatwione w formie decyzji ostatecznych do dnia 7 lutego 1990 r. [wejście w życie noweli uchylającej art. 274 prawa spółdzielczego] naruszył zasady demokratycznego państwa prawnego, z których wywodzi się między innymi zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, a w konsekwencji do ochrony praw nabytych”.

Wskazując odpowiednie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego skarżący wskazał, iż “wejście z dniem 7 lutego 1990 r. kwestionowanego art. 1 bez określenia procedury właściwej dla załatwienia nierozpoznanych przed tym dniem wniosków o sprzedaż nieruchomości złożonych zgodnie ze skreślonym art. 274 § 1 ustawy – Prawo spółdzielcze naruszyło artykuły 2, 21 i 64 konstytucji w zakresie gwarancji dla realizacji (ochrony) praw nabytych”.

W 1984 r. skarżąca RSP złożyła – zgodnie z ówczesnym uregulowaniem prawnym – wnioski o wydanie decyzji w sprawie uwłaszczenia. Po kilku latach oczekiwania na wydanie stosownej decyzji administracyjnej RSP złożyła do NSA skargę na bezczynność. Wyrokiem z 20 sierpnia 1990 r. NSA zobowiązał właściwy organ do wydania takiej decyzji. Ponieważ jednak w tym czasie ustalała moc obowiązująca art. 274 prawa spółdzielczego, Burmistrz umorzył postępowanie na podstawie art. 105 ust. 1 kpa.

W 1998 r. skarżąca RSP wystąpiła o stwierdzenie niezgodności tej decyzji. W trybie postępowania administracyjnego Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (dalej: MRiGŻ) 12 września 1998 r. wydał ostateczną decyzję w administracyjnym toku instancji, która utrzymała w mocy decyzję ówczesnego Wojewody Warszawskiego odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji organu pierwszej instancji, który umorzył postępowanie w sprawie.

Powyższą decyzję RSP zaskarżyła do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wyrokiem z 17 marca 1999 r. NSA skargę oddalił. W uzasadnieniu wyroku NSA podzielił stanowisko MRiGŻ stwierdzając, iż “z datą skreślenia art. 274 Prawa spółdzielczego prowadzone na tej podstawie postępowanie administracyjne, o ile w tym postępowaniu nie została wydana decyzja ostateczna, stało się bezprzedmiotowe. Dlatego też umorzenie postępowania przez organ orzekający na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. było prawidłowe”.

Podstawę normatywną – art. 1 i 3 nowelizacji z 20 stycznia 1999 r. – ostatecznego orzeczenia NSA, RSP zaskarżyła do Trybunału Konstytucyjnego. Postanowieniem z 1 grudnia 1999 r. (*Ts 83/99*) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze dalszego biegu. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał Konstytucyjny odnotował fakt, iż istota problemu w sprawie RSP sprowadza się w całości do płaszczyzny sposobu zastosowania uchylonego 7 lutego 1990 r. art. 274 prawa spółdzielczego, a to musi oznaczać, że skardze nie można nadać dalszego biegu, ponieważ ocena zasadności sposobu rozstrzygnięcia sprawy przez NSA nie mieści się w granicach kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Na powyższe postanowienie RSP wniosła – 13 grudnia 1999 r. – zażalenie. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 19 kwietnia 2000 r. (*Ts 83/99*) uwzględnił to zażalenie. W uzasadnieniu Trybunał zauważył, iż podniesione w skardze zarzuty nie sprowadzają się wyłącznie do praktyki stosowania zaskarżonego przepisu, co przy istnieniu wątpliwości natury konstytucyjnoprawnej w sprawie uzasadniało nadanie jej biegu.

2. Pismem z 18 października 2000 r. stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu RP.

Marszałek podkreślił, iż w skardze konstytucyjnej Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej brak jest właściwego uzasadnienia naruszenia przepisu art. 46 konstytucji. Z przepisu tego wynika, że przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. W rozpoznawanej natomiast sprawie żaden przepadek rzeczy nie wchodzi w rachubę i powołanie tego przepisu jako wzorca konstytucyjnego jest po prostu chybione.

O nietrafności wskazania przez skarżącą RSP wzorca kontroli należy także mówić w przypadku art. 21 konstytucji. W związku z tym, że spółdzielnia nie nabyła żadnego prawa własności nieruchomości rolnych, do których rości prawo, trudno mówić o zastosowaniu w sprawie art. 21 konstytucji. Z przepisu tego bowiem wynika, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, i że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Skoro RSP nie nabyła prawa własności użytkowanych przez siebie nieruchomości rolnych, to tym samym nie może powoływać się na gwarancje wynikające z tego przepisu konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu RP nie jest również merytorycznie zasadne powołanie w skardze jako wzorca kontroli art. 64 ust. 2 konstytucji. Marszałek podkreślił, że istoty sprawy RSP upatruje nie w naruszeniu jej praw majątkowych, ale w braku zamieszczenia w ustawie procedury dochodzenia swych roszczeń. Zważywszy, że spółdzielnia żadnych praw majątkowych nie nabyła, trudno uznać, że powinna mieć środki proceduralne ich dochodzenia. Nawet przyjęcie, że ekspektatywa nabycia przez skarżącego prawa własności była prawem nabytym, to należy przyjąć, iż została ona nabyta niesłusznie. Wynika to stąd, że Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna zaliczała się do podmiotów uprzywilejowanych, których interesy majątkowe chronił uchylony art. 274 prawa spółdzielczego. Należy przy tym zwrócić uwagę, że RSP nie wykorzystała tej uprzywilejowanej sytuacji, ponieważ wykazała nienależytą dbałość o własne interesy majątkowe zwlekając sześć lat z podjęciem starań o ich realizację. Staranność w tym zakresie – jak dowodzi ostatnie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – tworzy po stronie ustawodawcy większy zakres swobody w zakresie wprowadzania nowych, mniej korzystnych dla uprawnionych regulacji prawnych.

W podsumowaniu Marszałek Sejmu RP stwierdził, że skarga konstytucyjna nie jest zasadna, a kwestionowany przepis jest zgodny z konstytucją.

3. Pismem z 30 czerwca 2000 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny uznając, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, iż dawny art. 274 prawa spółdzielczego naruszał zasadę równej ochrony własności i praw majątkowych, ponieważ preferował spółdzielczość produkcyjną. Art. 64 ust. 2 Konstytucji RP kładzie natomiast nacisk na równą ochronę własności i praw majątkowych. Proces urynkowienia gospodarki nie może zakładać, że w pewnych jej dziedzinach sprzedaż mienia państwowego będzie trwała bez zachowania praw rynku i to na podstawie wskazania przez organ państwowy nabywcy tego mienia.

Prokurator Generalny podkreślił, iż na podstawie art. 274 § 1 i 2 prawa spółdzielczego skarżąca RSP nie nabyła prawa własności użytkowanych przez nią nieruchomości, a jedynie nabyła ekspektatywę tego prawa, która nie podlega konstytucyjnej ochronie praw nabytych. Prawo własności użytkowanych nieruchomości RSP mogłaby nabyć dopiero wtedy, gdyby właściwy organ administracji wydał decyzję zgodnie z art. 274 § 2 prawa spółdzielczego, na podstawie której sporządzono by umowę przenoszącą własność. Ponieważ art. 1 ust. 2 nowelizacji z 20 stycznia 1990 r. został odniesiony tylko do sytuacji, gdy wydane już zostały uprzednio decyzje administracyjne, RSP w Piasecznie nie miała praw do nabycia nieruchomości.

Dodatkowo Prokurator Generalny zauważył, iż skarżąca RSP przez 6 lat nie czyniła żadnych prawnych działań dla przyspieszenia realizacji swojego wniosku. Dopiero z chwilą uchwalenia ustawy z 20 stycznia 1990 r. zwróciła się do NSA ze skargą na bezczynność organów administracyjnych. Tym samym w sprawie znajduje zastosowanie pogląd Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że “prawo winno zapewniać ochronę tym, którzy korzystają ze swoich praw”.

4. Pismem z 12 maja 2000 r. udział w sprawie zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich, przedstawiając argumenty na rzecz uznania kwestionowanego przepisu za niezgodny z konstytucją. Jednakże następnie – pismem z 20 lipca 2000 r. – Rzecznik Praw Obywatelskich odstąpił od udziału w postępowaniu.

II

Na rozprawie 24 października 2000 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

Przedstawiciel skarżącej RSP wyjaśnił dodatkowo, że zarzut niekonstytucyjności kierowany jest przede wszystkim wobec art. 1 ustawy z 1990 r. i orzeczenie niekonstytucyjności tego przepisu spowoduje bezprzedmiotowość orzekania o art. 3 tej ustawy, który także zakwestionowano w skardze. Wyjaśnił także, że powołanie w skardze zarzutu naruszenia art. 46 konstytucji nastąpiło omyłkowo, chodziło bowiem o art. 64 konstytucji. W pozostałym zakresie podtrzymał on stanowisko zajęte w skardze.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Prawo spółdzielcze z 1982 r. wprowadziło – w art. 274 – szczególny tryb nabycia własności nieruchomości rolnych, użytkowanych przez spółdzielnie produkcji rolnej, a stanowiących własność Państwa. W okresie dwóch lat od wejścia w życie tej ustawy spółdzielnie uzyskały prawo do odpłatnego nabycia własności tych nieruchomości rolnych. W odniesieniu do nieruchomości, wskazanych w art. 274 § 1, jedynym wymaganiem, stawianym spółdzielniom – użytkownikom tych nieruchomości, było złożenie w terminie stosownego wniosku. Na podstawie tego wniosku odpowiedni terenowy organ administracji państwowej miał obowiązek wydania stosownej decyzji administracyjnej, która – z kolei – stanowiła podstawę do zawarcia umowy w formie aktu notarialnego i do przeniesienia własności (art. 274 § 2). Nabycie własności miało następować odpłatnie, z tym że ustalenie szczegółowych zasad odpłatności powierzono Radzie Ministrów, upoważniając ją do wydania rozporządzenia (art. 274 § 3). W rozporządzeniu z 13 kwietnia 1984 r. cenę nieruchomości ustalono według cen obowiązujących w dniu przejścia tych nieruchomości, co już wówczas stwarzało spółdzielniom sytuację preferencyjną.

Ustawą z 20 stycznia 1990 r. dokonano nowelizacji prawa spółdzielczego. Art. 1 nowelizacji stanowił o uchyleniu art. 274. Jak można wnosić z debaty poselskiej (zob. wystąpienia pos. S. Stasiaka i S. Stróziaka na 18 posiedzeniu Sejmu, 19-20 stycznia 1990 r., *Sprawozdanie Stenograficzne z 18 posiedzenia Sejmu*, s. 200 i 270), podstawowym motywem było usunięcie przywileju, jaki przepis ten stwarzał rolniczym spółdzielniom produkcyjnym i wprowadzenie zasady, że wszystkie sektory rolnictwa będą nabywały ziemię z (ówczesnego) Państwowego Funduszu Ziemi na jednolitych zasadach. Niemniej, w art. 2 ust. 1 nowelizacji,

uszanowano prawa nabyte, bo postanowiono, że w sytuacji, w której już wydano decyzję ostateczną o ustaleniu spółdzielni jako nabywcy własności, ale nie dokonano jeszcze przeniesienia własności, decyzja taka zachowuje ważność, a podlega tylko – z mocy prawa – zmianie w części dotyczącej odpłatności za przejmowane nieruchomości. Zmiana zasad odpłatności wynikała z procesów inflacyjnych, bo utrzymanie rozwiązań przewidzianych w rozporządzeniu z 1984 r. prowadziło do kalkulowania cen w sposób zupełnie nieprzystający do zmieniającej się wartości pieniądza. Niemniej wszystkie spółdzielnie, wobec których przed dniem wejścia w życie ustawy z 20 stycznia 1990 r. (tj. przed 7 lutego 1990 r.) wydano ostateczną decyzję administracyjną, o której była mowa w dotychczas obowiązującym art. 274 § 2 prawa spółdzielczego, zachowały prawa nabycia własności użytkowanych nieruchomości rolnych, tyle że odpłatność za te nieruchomości ustalać miano na nowo, w oparciu o ogólne przepisy o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi (art. 2 ust. 2 nowelizacji).

Sytuacja prawna skarżącego była jednak inna, bo – choć wniosek o wydanie stosownej decyzji administracyjnej złożył on 6 października 1984 r. (a więc w terminie przewidzianym przez ówczesny art. 274 § 1 prawa spółdzielczego), to organ administracji państwowej (Naczelnik Miasta i Gminy Piaseczno) nie wydał żadnej decyzji administracyjnej przez następne sześć lat. Zainteresowana spółdzielnia przeciwstawiła się tej bezczynności dopiero w 1990 r., gdy złożyła skargę do NSA. Wyrokiem z 20 sierpnia 1990 r. NSA zobowiązał Burmistrza Gminy Piaseczno do wydania decyzji w terminie 30 dni. Ponieważ jednak w tym czasie ustalała już moc obowiązująca art. 274 prawa spółdzielczego, Burmistrz umorzył postępowanie na podstawie art. 105 ust. 1 kpa. Ostatecznie sprawę rozstrzygnął – wyrokiem z 17 marca 1999 r. – Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę na decyzję Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, utrzymującą w mocy decyzję ówczesnego Wojewody W., którą odmówiono stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Gminy Piaseczno z 14 września 1990 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w sprawie nie było podstawy do zastosowania art. 2 ust. 1 nowelizacji z 1990 r., bo nigdy nie doszło do wydania decyzji ostatecznej, o której była mowa w dawnym art. 274 § 2 prawa spółdzielczego. Przepisy przejściowe nie obejmowały takich sytuacji, a tym samym nie było podstaw do zastosowania szczególnego trybu sprzedaży nieruchomości wobec zainteresowanej spółdzielni. Jak wskazał NSA: “uregulowanie takie nie jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych, bowiem wyjątek od zasady wynikał z ustawy, kwestię tę wyraźnie normującą”.

W tej sytuacji spółdzielnia wniosła skargę konstytucyjną, kwestionując zgodność art. 1 ustawy z 1990 r. z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 konstytucji.

2. Trybunał Konstytucyjny ustalił na wstępie legitymację procesową skarżącego i zakres zaskarżenia.

Nie budzi wątpliwości podmiotowa dopuszczalność wniesienia przez Rolniczą Spółdzielnię Produkcyjną skargi konstytucyjnej. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się już stanowisko, że osoby prawne mogą wnosić skargi konstytucyjne w zakresie, w jakim są one podmiotami poszczególnych praw lub wolności konstytucyjnych. Prawo własności należy w sposób oczywisty do tej kategorii (zob. np. wyrok z 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK ZU Nr 2/1999, s. 158-159 i z 8 czerwca 1999 r., SK 12/98, OTK ZU Nr 5/1999, s. 496).

Art. 1 ustawy z 1990 r. stanowił materialną podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie. Powołują go bowiem wszystkie kolejne decyzje administracyjne, a także wyrok NSA, na tle którego została złożona skarga konstytucyjna. Nie ma znaczenia, że wyrok NSA zapadł w oparciu o przepisy proceduralne, bo przesłanką ich zastosowania była sytuacja prawna powstała w wyniku odniesienia art. 1 ustawy z 1990 r. do interesu prawnego skarżącej RSP.

Zarzut niekonstytucyjności skarżący kieruje przeciwko art. 1 ustawy z 1990 r. i wiąże go z przekreśleniem przez ten przepis ekspektatywy uzyskania własności użytkowanych przez niego nieruchomości. Skarga koncentruje się na utrzymaniu przez spółdzielnię roszczenia o nabycie własności, nie podniesiono w niej natomiast zagadnienia, w jaki sposób miałyby być ukształtowane odpłatności za to nabycie. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że art. 2 nowelizacji z 1990 r. zmodyfikował w sposób istotny zasady obowiązujące wcześniej. Nie zostało to jednak zakwestionowane i dlatego można przyjąć, że rozstrzygnięcie Trybunału ogranicza się tylko do przesądzenia samej zasady, czy skarżącą spółdzielnię można było pozbawić ekspektatywy uzyskania prawa własności, a nie ma potrzeby wnikania w problem sposobu, w jaki dzisiaj miałyby zostać ustalone odpłatności za to uzyskanie.

3. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Prokuratora Generalnego, że w rozpoznawanej sprawie nie można mówić o naruszeniu praw nabytych, bo żadne takie prawo nie powstało jeszcze po stronie skarżącej spółdzielni. Powstanie prawa własności mogło nastąpić po zawarciu umowy w formie aktu notarialnego, a do tego nie doszło, bo – wobec braku wydania odpowiedniej decyzji administracyjnej – dojść nie mogło. Zarazem jednak Trybunał Konstytucyjny uważa, że problem można rozpatrywać w kategoriach ekspektatywy nabycia prawa własności. Zgodnie z ustaloną już linią orzecznictwa, ochrona praw nabytych może być odnoszona do ochrony ekspektatyw. “Mimo wszelkich trudności, jakie tutaj powstają [Trybunał Konstytucyjny] stanął na stanowisku objęcia ochroną ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy” (wyrok z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, s. 536; zob. też wyrok z 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU Nr 7/1998, s. 628; wyrok z 28 kwietnia 1999 r., K. 3/99, OTK ZU Nr 5/1999, s. 366). Wprawdzie powyższe stwierdzenia zostały dokonane na tle praw socjalnych, ale nie ma powodu, by wyłączać ich odniesienie także do prawa własności, zwłaszcza jeżeli wziąć pod uwagę rangę, jaką art. 21 konstytucji temu prawu przypisuje. Jeżeli można więc stwierdzić, że po stronie danego podmiotu istniała już “ekspektatywa maksymalnie ukształtowana”, należy do tej ekspektatywy odnieść podobny reżim ochrony, jaki przysługuje prawom nabytym. Uzasadnia to rozpatrywanie zakwestionowanej regulacji zarówno z punktu widzenia ogólnych konsekwencji zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2), jak i z punktu widzenia ochrony własności (art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1 – Trybunał Konstytucyjny nie widzi w tej sprawie potrzeby wdawania się w rozważania wzajemnego stosunku tych przepisów i odsyła do stwierdzeń zawartych w wyroku z 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, s. 15).

Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, “ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw (...), nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki” (wyrok z 22 czerwca 1999 r., jw., s. 536). Dotyczy to także prawa własności (więc, tym bardziej, ekspektatywy nabycia tego prawa): “ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego. Ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności nie sprowadza się więc do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczone” (wyrok z 12 stycznia 2000 r., P. 11/99, OTK ZU Nr 1/2000, s. 37, cytując wyrok z 12 stycznia 1999 r., jw., s. 16). Jeżeli więc istnieją dostatecznie legitymowane konstytucyjnie przesłanki do zmiany poprzedniej regulacji prawnej, to dopuszczalna jest ingerencja w prawa nabyte czy, tym bardziej, w ekspektatywy tych praw. Nie ulega też wątpliwości, że sytuacja doniosłych zmian ustrojowych i wynikająca z niej konieczność wyeliminowania uprzywilejowanej pozycji “własności społecznej” stanowiła dostatecznie

legitymowaną przesłankę ingerencji w prawa nabyte, ukształtowane przez ustawodawstwo poprzedniej epoki. W pełni zgodzić się więc należy ze stanowiskiem, reprezentowanym m.in. przez przedstawiciela Sejmu, iż generalne pozbawienie spółdzielni przywilejów, dokonane przez ustawę z 1990 r. znajdowało uzasadnienie zarówno w wymiarze politycznym, jak i konstytucyjnym. Przedmiotem orzekania w tej sprawie nie jest jednak ta kwestia, a tylko pytanie, czy ustawodawca z 1990 r. prawidłowo uregulował sytuacje przejściowe, jakie pojawiły się na tle uchylecia art. 274 prawa spółdzielczego.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że każda ingerencja w prawa nabyte, czy w maksymalnie ukształtowane ekspektatywy nabycia tych praw, wymaga dochowania "reguł przyzwoitej legislacji". W szczególności prawodawca powinien umożliwić zainteresowanym dostosowanie się do nowej sytuacji. Wynika z tego konstytucyjny nakaz takiego ukształtowania przepisów przejściowych, by stanowienie i stosowanie nowych norm prawnych nie stawało się "pułapką" dla adresatów norma prawnych. "Obowiązek (...) unikania rozwiązań zaskakujących obywatela unormowaniami prawnymi niekorzystnie zmieniającymi jego sytuację (...) odnosi się w równej mierze do praw podmiotowych już nabytych, jak i do zgodnego z prawem oczekiwania ich nabycia przez spełnienie określonych w ustawie warunków" (*orzeczenie z 3 grudnia 1996 r.*, K. 25/95, OTK ZU Nr 6/1996, s. 501-502). Przy dokonywaniu zmian obowiązującego prawa "na ustawodawcy ciąży (...) obowiązek starannego uwzględnienia za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku" (*wyrok z 13 kwietnia 1999 r.*, K. 36/98, OTK ZU Nr 3/1999, s. 241).

Na tle tych ustaleń ogólnych, konieczne jest udzielenie odpowiedzi na dwa pytania: czy w omawianej sprawie można mówić o istnieniu – po stronie skarżącego – ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, a jeżeli tak, to czy zastosowane regulacje przejściowe czynią zadość konstytucyjnym wymaganiom ochrony tych ekspektatyw.

4. Ekspektatywa maksymalnie ukształtowana zachodzi wówczas, gdy spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy. Trybunał Konstytucyjny uważa, że ekspektatywa nabycia prawa własności pojawiła się po stronie skarżącej spółdzielni już w momencie wejścia w życie ustawy prawo spółdzielcze, a ostatecznemu (maksymalnemu) ukształtowaniu uległa ona w momencie złożenia wniosku. Jak już bowiem wspomniano, jedynymi działaniami, jakie dawny art. 274 prawa spółdzielczego wymagał od rolniczych spółdzielni produkcyjnych, było złożenie stosownego wniosku przed upływem dwóch lat od wejścia w życie tej ustawy. Dalsze zdarzenia prawne, jak wydanie decyzji administracyjnej, a potem zawarcie umowy w formie aktu notarialnego i przejście nieruchomości rolnej na własność spółdzielni, stanowiły konieczne następstwa złożenia wniosku. Art. 274 uformował bowiem po stronie spółdzielni prawo nabycia własności niektórych nieruchomości, a tym samym po stronie organów państwa pojawiał się obowiązek dokonywania aktów i działań, które to nabycie własności miały zrealizować. Złożenie wniosku – w prawidłowy sposób i w prawidłowym terminie – przesądzało więc o automatycznym niejako dokonywaniu dalszych etapów postępowania. Na tle obowiązujących wówczas przepisów organy państwowe nie dysponowały bowiem żadnym marginesem uznania, a złożenie wniosku przez spółdzielnię było nie tylko konieczną, ale i wystarczającą przesłanką dla nabycia prawa. Tym postępowanie z art. 274 prawa spółdzielczego różniło się od innych postępowań prowadzących w tym czasie do nabywania własności państwowej, że w tych innych postępowaniach organ państwowy nie miał zwykle bezwzględnie obowiązku uczynić zadość wnioskowi podmiotów uprawnionych do tego nabycia. W takich postępowaniach można więc było mówić o pojawieniu się maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy dopiero po wydaniu stosownej decyzji przez organ państwowy, a do tego

momentu po stronie uprawnionych podmiotów istniało tylko “prawo złożenia wniosku”, a więc wszczęcia postępowania, co jednak nie przesądzało o wyniku tego postępowania. Art. 274 prawa spółdzielczego przyjął konstrukcję inną, bo już samo złożenie wniosku przesądzało o ostatecznym wyniku postępowania. Jeżeli bowiem wniosek ten spełniał wszystkie wymagania prawidłowości, to musiała zostać wydana decyzja administracyjna odpowiadająca żądaniu wniosku i musiał zostać dokonany akt przeniesienia własności. Tym samym zarówno wydanie decyzji, jak i dokonanie aktu przeniesienia własności było konieczną konsekwencją złożenia wniosku.

Tym samym już w momencie złożenia wniosku można było mówić o pojawieniu się po stronie spółdzielni ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, bo prawo nie wymagało od niej samodzielnego podejmowania jakichkolwiek innych działań, a pozwalało pozostawać w przekonaniu, że działania te będą podejmowane przez zobowiązane do tego organy państwowe, w sposób zgodny z prawem i w terminach przez prawo ustalonych. Za oczywiste uznać też należy, że obywatel zawsze powinien działać w zaufaniu do prawidłowości postępowania organów władzy publicznej, a jego sytuacja prawna nie może ulegać pogorszeniu na skutek postępowania organów władzy publicznej naruszających prawo.

Z tego punktu widzenia istotne znaczenie ma sposób zakwalifikowania sześciomiesięcznej zwłoki w wydaniu decyzji administracyjnej przez Naczelnika Miasta i Gminy. Jak wiadomo, terminy przewidziane w kodeksie postępowania administracyjnego dla wydania decyzji administracyjnej są znacznie krótsze, a nie istniał też żaden przepis szczególny, który by je wydłużał w odniesieniu do wydania decyzji, o której mówił art. 274 § 2 prawa spółdzielczego. Nawet jeżeli wydanie decyzji w wymaganym prawem terminie nie było możliwe z uwagi na trudności obiektywne (zwłaszcza ze względu na potrzebę uprzedniego uregulowania stanu prawnego gruntów użytkowanych przez spółdzielnię), to albo należało postępowanie w sprawie zawiesić, albo wydać decyzję negatywną, opartą o wskazanie, że nieruchomości użytkowane przez spółdzielnię nie mieszczą się w kategorii objętej art. 274 i nie podlegają przejściu na własność w trybie tego przepisu. Spółdzielni przysługiwałyby wtedy stosowne środki odwoławcze, ze skargą do NSA włącznie. W omawianym wypadku pojawiła się jednak sytuacja bezczynności organu administracji, co zresztą stwierdzono w wyroku NSA z 20 sierpnia 1990 r. Bezczynność organu należy zaś uznać – na tle kodeksu postępowania administracyjnego – za naruszenie prawa. Prowadzi to do konkluzji, że wyłączną przyczyną nieuzyskania przez skarżącą spółdzielnię prawa własności użytkowanych nieruchomości było sprzeczne z prawem zachowanie się organu administracji państwowej, który zgodnie z art. 7 konstytucji powinien działać na podstawie i w granicach prawa, w tym w granicach terminów właściwych dla załatwiania spraw administracyjnych. Bezczynność tego organu wykluczyła bowiem dokonywanie dalszych etapów postępowania, koniecznych – na tle art. 274 § 2 – dla uzyskania prawa własności.

Nowelizacja z 1990 r., przekreślając możliwość nabycia własności na podstawie art. 274 prawa spółdzielczego, zmieniła stan prawny na niekorzyść rolniczych spółdzielni produkcyjnych, bo – w każdym razie w odniesieniu do spółdzielni, które w wymaganym terminie złożyły stosowne wnioski – przekreśliły już istniejącą ekspektatywę o maksymalnie ukształtowanym charakterze. Powstaje pytanie, czy i pod jakimi warunkami dopuszczalne było dokonanie takiej zmiany stanu prawnego.

5. Trybunał Konstytucyjny raz jeszcze podkreśla, że nie jest przedmiotem tej sprawy konstytucyjność zniesienia preferencyjnego porządku sprzedaży ziemi jako takiego. Z wielu względów jest zresztą oczywiste, że ustawodawca, porządkując stosunki własnościowe w pierwszym okresie formowania się III Rzeczypospolitej, mógł znieść szczególne uprawnienia rolniczych spółdzielni produkcyjnych, choćby ze względu na gwarancję swobody działalności

gospodarczej bez względu na formę własności, wprowadzoną – nowelizacją z 29 grudnia 1989 r. – do Konstytucji RP.

Zarazem jednak ustawodawca uznał, że konieczne jest wprowadzenie przepisów przejściowych, łagodzących skutki dokonanej zmiany. Art. 2 nowelizacji z 1990 r. odniósł je jednak tylko do sytuacji, gdy już została wydana ostateczna decyzja administracyjna, a nie doszło jeszcze do przejęcia własności. W stosunku do tych sytuacji utrzymano roszczenie spółdzielni o nabycie własności (ust. 1), ale pod warunkiem nowego ustalenia odpłatności za nabywane nieruchomości (ust. 2). Te unormowania wydają się w sposób optymalny łączyć wymogi ochrony praw nabytych z innymi imperatywami konstytucyjnymi, nie zostały one zresztą zakwestionowane w rozpatrywanej tu sprawie.

Poza unormowaniem przepisów przejściowych pozostały natomiast sytuacje, gdy nie wydano jeszcze ostatecznej decyzji administracyjnej. Trudno oceniać, jakie były motywy ustawodawcy. Można zakładać, że dążył on do maksymalnego ograniczenia zakresu, w jakim można będzie jeszcze korzystać z dobrodziejstwa art. 274 i dlatego przyjął regulację, która prowadziła do umorzenia wszystkich toczących się jeszcze postępowań administracyjnych. Także to unormowanie – w swoim zasadniczym zakresie – nie jest przedmiotem zaskarżenia i oceny Trybunału Konstytucyjnego. W badanej tu sprawie zaszedł jednak dodatkowy element, a mianowicie niezakończenie postępowania administracyjnego było wynikiem naruszającej prawo bezczynności organu administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny raz jeszcze pragnie podkreślić, że negatywne skutki wprowadzania nowych regulacji prawnych mogą obciążać podmioty prawa prywatnego, ale tylko do pewnych granic. Jedną z tych granic wyznacza obowiązek organów władzy publicznej do lojalnego i zgodnego z prawem zachowania się wobec obywatela. Obywatel nie może natomiast ponosić konsekwencji, które wynikają z naruszenia prawa przez organ władzy publicznej. Po stronie ustawodawcy istnieje obowiązek takiego formułowania przepisów prawa, aby chronić obywateli (podmioty podobne) przed negatywnymi skutkami sprzecznego z prawem postępowania organu władzy publicznej. Niedochowanie tego obowiązku należy traktować zarówno jako naruszenie “reguł przyzwoitej legislacji”, wynikających z art. 2 konstytucji i dyktowaną przezeń zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa, jak i naruszenie konkretnego prawa czy wolności (w tym wypadku prawa własności), którego dana regulacja dotyczy. Doprowadziło to też do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, bo inne podmioty, pozostające w podobnej sytuacji prawnej, uzyskały prawo własności zanim ustawa utraciła moc prawną.

Tym samym, ograniczenie ochrony dotychczasowych stanów prawnych do sytuacji, gdy została już wydana ostateczna decyzja administracyjna, nie czyniło zadość wymaganiom, jakie art. 2 i art. 64 ust. 2 konstytucji stawiają przed regulacjami zawartymi w ustawie z 20 stycznia 1990 r. Ustawodawca ustalił bowiem w sposób niezgodny z konstytucją punkt czasowy odniesienia przepisów przejściowych do ochrony sytuacji zastanych. Nie ma przy tym znaczenia zmiana konstytucyjnych podstaw orzekania, bo w styczniu 1990 r. obowiązywały art. 1 i art. 7 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy, w znacznym stopniu pokrywające się z obecnym unormowaniem konstytucyjnym. Nie ma przy tym znaczenia, że mogły to być sytuacje jednostkowe. Stanowienie przepisów przejściowych musi bowiem obejmować wszystkie sytuacje, jakie mogą pojawiać się na tle wprowadzania w życie nowych uregulowań i nie może pomijać ochrony praw jakiejkolwiek grupy podmiotów, dotkniętych tymi przepisami, nawet gdy grupa ta jest znikoma liczebnie. Wynika to z – podstawowej dla Konstytucji z 1997 r. – opcji aksjologicznej stawiającej jednostkę i jej interesy prawne w centrum ochrony konstytucyjnej, a odchodzącej od koncepcji kolektywistycznych.

Ujęcie ustawy z 20 stycznia 1990 r. nie może być traktowane w kategorii luki w prawie, co mogłoby prowadzić do twierdzenia, że Trybunał Konstytucyjny, nie będąc “ustawodawcą pozytywnym”, nie ma możliwości wydania orzeczenia merytorycznego. Przypomnieć tu

trzeba stwierdzenie, iż “zarzut niekonstytucyjności może dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w tym akcie pominął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować” (*orzeczenie z 3 grudnia 1996 r.*, jw., s. 499). Nie na tym jednak należy oprzeć rozstrzygnięcie. Przepisy nowelizacji z 1990 r. trzeba bowiem traktować jako całość, a ich znaczenie prawne ustalać w ich wzajemnym związku. Istotą art. 1 ustawy jest uchylenie skuteczności prawnej dotychczasowego art. 274 prawa spółdzielczego. Art. 2 wyznacza temu uchyleniu pewne granice, bo wyklucza jego pełne odniesienie do sytuacji, w których zapadła już ostateczna decyzja administracyjna. Tym samym zakres stosowania art. 1 obejmuje wszystkie pozostałe sytuacje, tzn. wszystkie sytuacje, które nie zostały opisane w art. 2. Zakres stosowania art. 1 obejmuje więc także sytuację spółdzielni, wobec których nie wydano ostatecznej decyzji administracyjnej na skutek naruszenia – przez organ administracji państwowej – przepisów o terminach załatwiania spraw administracyjnych. Skoro zaś – na tle art. 2 i art. 64 ust. 2 konstytucji – objęcie tych sytuacji prostym uchyleniem dotychczasowego przepisu nie było dopuszczalne, to ten – i tylko ten – wycinek zakresu unormowania art. 1 nowelizacji uznać trzeba za niezgodny z konstytucją.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Biruty Lewaszkiwicz-Petrykowskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2000 r.
sygn. SK 7/00

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2000 r. w sprawie sygn. SK 7/00. Wyrażam przekonanie, że art. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz.U. Nr 6, poz. 37) jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności nie narusza art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 i art. 21 ust. 1 konstytucji.

Uzasadnienie:

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego nie znajduje, moim zdaniem, uzasadnienia w świetle wykładni historycznej i systemowej zaskarżonego przepisu, a ponadto prowadzi do całkowitego zatarcia granic między dwoma różnymi pojęciami a mianowicie ekspektatywą nabycia prawa własności i szansą (nadzieją) na nabycie prawa własności.

1. Na wstępie niezbędne jest przypomnienie treści i otoczenia prawnego zaskarżonego przepisu. Zaskarżony art. 1 ustawy z 20 stycznia 1990 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze o brzmieniu “w ustawie z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (...) art. 274 skreśla się” uchylił moc obowiązującą wymienionego w nim przepisu. Art. 274 prawa spółdzielczego przewidywał szczególny tryb nabywania nieruchomości stanowiących własność Państwa przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne, rolnicze spółdzielnie specjalistyczne oraz spółdzielnie osób fizycznych prowadzące gospodarstwa rolne zrzeszone w Centralnym Związku Kółek i Organizacji Rolniczych. Nabycie miało charakter odpłatny, jednakże – jak to wynikało z rozporządzenia wykonawczego – odpłatność daleka była od cen rynkowych.

Powołany art. 274 prawa spółdzielczego był przepisem szczególnym wobec regulacji ogólnej zawartej w ustawie z 1958 r. dotyczącej zakupu gruntów rolnych z Państwowego Funduszu Ziemi. Stanowił on niewątpliwie wyraz uprzywilejowania własności spółdzielczej w stosunku do innych typów własności, w szczególności – wobec rolników indywidualnych. W 1982 r. uprzywilejowanie to było zrozumiałe i mieściło się w filozofii ówczesnego systemu, zakładającego określoną hierarchię typów i form własności statuowanych w obowiązującej wówczas konstytucji oraz w art. 126 i n. kodeksu cywilnego. Własność spółdzielcza jako jedna z form własności społecznej (obok ogólnonarodowej-państwowej oraz własności innych organizacji społecznych ludu pracującego), pozostawała pod szczególną ochroną prawa (art. 129 kc). Uprzywilejowanie sektora spółdzielczego nie mogło być jednak utrzymane po zmianie ustroju społeczno-gospodarczego Polski. Ustawodawca ostatecznie odrzuca dyferencjację własności według kryteriów podmiotowych. Uznanie jednolitego pojęcia własności stanowi konsekwencję zmian konstytucyjnych dokonanych w końcu 1989 r. Decyzja ustawodawcy o skreśleniu art. 274 prawa spółdzielczego była niewątpliwie jedną z tych, które miały doprowadzić do zrównania wszystkich typów własności, bez względu na kryteria podmiotowe. W kontekście tego stwierdzenia należy odczytywać zgodność zaskarżonego art. 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze z art. 2 konstytucji.

Słusznie podkreśla Trybunał Konstytucyjny, iż zniesienie preferencyjnego porządku sprzedaży ziemi nie narusza konstytucji oraz że “ustawodawca porządkując stosunki własnościowe w pierwszym okresie formowania się III Rzeczypospolitej mógł znieść szczególne uprawnienia rolniczych spółdzielni produkcyjnych”. Nie sposób natomiast zgodzić się z twierdzeniem, iż nie uregulował on stanów zastanych, ponieważ przepisy przejściowe nie zawierają odpowiednich regulacji, które chroniłyby wszystkie spółdzielnie, które zgłosiły wniosek o przeniesienie na nie własności użytkowanych nieruchomości.

Przedstawione stanowisko TK jest obarczone, moim zadaniem, podwójnym błędem:

1) nie uwzględnia mianowicie, że sytuacja prawna poszczególnych spółdzielni była różna, różny był bowiem sposób “zaawansowania ich praw”, ich “interesów w toku” – ponadto zaś –

2) przyjmuje nieuprawnione założenie, że sam fakt zgłoszenia wniosku rodzi prawną ekspektatywę po stronie go składającego (o pojęciu ekspektatywy niżej).

Przepisy przejściowe zaskarżonej ustawy należy odczytywać w kontekście bezspornego stwierdzenia, iż służyła ona wyeliminowaniu przywilejów. Jej art. 2 pozwala kontynuować postępowanie o nabycie własności w oparciu o uchylony art. 274 prawa spółdzielczego jedynie w przypadkach, gdy przed utratą mocy obowiązującej przez ten ostatni przepis (tj. 7 lutego 1990 r.) została już wydana ostateczna decyzja administracyjna ustalająca spółdzielnię jako nabywcę gruntu. W takiej sytuacji możliwe było zawarcie umowy notarialnej przenoszącej własność, mimo skreślenia przepisu stanowiącego podstawę przeniesienia. Ustawodawca przewidział jednak, że ceną nabycia będzie cena sprzedaży nieruchomości z Państwowego Funduszu Ziemi. Pominięcie w przepisach przejściowych spółdzielni, które przed 7 lutego 1990 r. nie uzyskały jeszcze decyzji administracyjnej, nie może być odczytywane więc inaczej, jak tylko jako świadomy wyraz woli ustawodawcy pominięcia tych spółdzielni w korzystaniu z uprzywilejowanej formy nabycia własności. Zróżnicowane potraktowanie spółdzielni jest w pełni zrozumiałe, jeżeli się weźmie pod uwagę z jednej strony zróżnicowanie sytuacji prawnej obu kategorii spółdzielni w chwili wejścia w życie ustawy oraz cel, jakiemu sama ustawa miała służyć z drugiej. Po pierwsze, tylko w odniesieniu do spółdzielni, które legitymowały się decyzją administracyjną, można mówić o występowaniu po ich stronie ukształtowanej maksymalnie ekspektatywy nabycia własności konkretnej nieruchomości. Po drugie, skoro celem ustawy było wyeliminowanie z porządku prawnego uprzywilejowanej postaci nabycia własności, pozostawałoby w sprzeczności z

tymże celem ponowne objęcie tą formą praktycznie wszystkich spółdzielni. Trybunał Konstytucyjny nie jest władny podważać stanowiska ustawodawcy w tej kwestii, zwłaszcza, iż zarówno we wcześniejszych orzeczeniach (por. *K. 18/95*, OTK ZU Nr 1/1996, s. 23; *K. 27/95* OTK ZU Nr 6/1996, s. 445, 446) jak i w obecnym wyraził przekonanie, że pozbawianie przywilejów przyznanych niektórym podmiotom w okresie poprzedzającym zmiany ustrojowe z przełomu lat 80/90 znajduje uzasadnienie “zarówno w wymiarze politycznym, jak i konstytucyjnym”.

2. Wbrew twierdzeniu Trybunału Konstytucyjnego, regulacja zawarta w zaskarżonym przepisie nie narusza art. 64 konstytucji. Art. 64 chroni własność i inne prawa majątkowe. Tymczasem – jest to bezsporne – spółdzielni nie przysługiwało prawo własności, ani też, moim zdaniem, nie miała ona maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy nabycia własności. Nabycie własności przewidziane art. 274 prawa spółdzielczego z całą pewnością nie następowało *ex lege* z chwilą złożenia wniosku przez zainteresowaną spółdzielnię, lecz wymagało przeprowadzenia całej skomplikowanej procedury zakończonej zawarciem umowy o przeniesienie własności w formie aktu notarialnego. Oczywiście jest zatem, że spółdzielnie, które przed 7 lutego 1990 r. rozpoczęły procedurę przewidzianą w art. 274 prawa spółdzielczego, lecz przed tą datą nie zawarły umów notarialnych o przeniesienie własności, nie były właścicielami. Nie znajduje też usprawiedliwienia teza, że na skutek zmiany prawa spółdzielczego utraciły inne prawo majątkowe. Treść art. 274 prawa spółdzielczego, zwłaszcza na tle innych regulacji obowiązujących w prawie polskim, nakazuje przyjąć, że prawo majątkowe spółdzielni w postaci roszczenia o przeniesienie własności powstawało dopiero z chwilą wydania prawomocnej decyzji organu administracyjnego, wskazującej daną spółdzielnię jako podmiot uprawniony do nabycia własności określonego przedmiotu (nieruchomości oznaczonej) na preferencyjnych warunkach.

Słusznie podnosi się w uzasadnieniu, że ochronie podlega również ekspektatywa, tyle że w konkretnym wypadku takowej ekspektatywy nie było. Trybunał Konstytucyjny zdaje się nie odróżniać szansy, nadziei na nabycie prawa własności od ekspektatywy nabycia prawa własności. Zdaje się zapominać, że ekspektatywa nie może dotyczyć nabycia własności w ogólności, lecz tylko nabycia własności konkretnego przedmiotu, prawa do konkretnej rzeczy.

W potocznym i szerokim tego słowa znaczeniu mówi się o ekspektatywie jako o mniej lub bardziej zabezpieczonym prawnie oczekiwaniu na nabycie prawa podmiotowego, wierzytelności lub prawa rzeczowego, które polega na tym, że normalny stan faktyczny nabycia takiego prawa jest już częściowo urzeczywistniony. Nie budzi jednak wątpliwości, tak w doktrynie jak i w orzecznictwie, że okoliczność, iż nabycie prawa następuje etapami i jakiś składnik prowadzącego do nabycia stanu faktycznego już się urzeczywistnił, nie uzasadnia przyjęcia, iż mamy w każdej takiej sytuacji do czynienia z ekspektatywą w prawnym znaczeniu tego słowa. Należy ściśle odróżnić ekspektatywę prawną od czysto faktycznej nadziei czy też szansy, perspektywy, nabycia (powstania) prawa podmiotowego (por. K. Gandor, *Prawa podmiotowe tymczasowe (ekspektatywy)*, 1968, s. 12,13 i powołana tam literatura; por. też A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne – zarys części ogólnej*, 1996, s. 135; por. też K. Larenz, *Allgemeiner Teil des deutschen Bürgerlichen Rechts*, 1980, s. 196). O oczekiwaniu (ekspektatywie) w znaczeniu prawnym można mówić dopiero wówczas, “gdy ze zrealizowanymi już składnikami złożonego stanu faktycznego, prowadzącego do powstania (nabycia) prawa podmiotowego, porządek prawny łączy nie jakiegokolwiek skutki prawne, lecz takie, których całokształt stwarza oczekującemu – po pierwsze – silne stanowisko prawne, służące określonej celowi praktycznemu; silne bo do pewnego stopnia zabezpieczone (aczkolwiek nie zawsze w sposób stanowczy) i – po drugie – takie stanowisko, które spełnia prawnie uznane samodzielne funkcje, a więc funkcje niezależne od prawa podmiotowego, którego nabycie poprzedza” (K. Gandor, *op.cit.*, s. 13).

Ekspektatywa nabycia prawa własności musi posiadać określony stopień stałości (mocy), tworzyć określoną sytuację majątkową, zdolną do pełnienia samodzielnej roli w obrocie. Jako taka może stanowić przedmiot obrotu (np. rozporządzeń). W stosunku do prawa podmiotowego, którego nabycie poprzedza i zabezpiecza, jest zawsze samoistnym uprawnieniem pełniącym samodzielną rolę. Ekspektatywa musi stwarzać dostateczny stopień pewności nabycia konkretnego pełnego prawa podmiotowego. O ekspektatywie maksymalnie ukształtowanej można mówić dopiero wówczas, gdy spełnia ona wszystkie wskazane wyżej warunki, a brak tylko ostatniego etapu decydującego o definitywnym przejściu prawa podmiotowego na oczekującego.

Oceniając skargę z tego punktu widzenia należy przypomnieć, że nabycie prawa własności nieruchomości według reguł art. 274 prawa spółdzielczego następowało etapami i wymagało kumulatywnego spełnienia następujących warunków: 1) przysługiwania własności Państwu, 2) użytkowania nieruchomości przez spółdzielnię w dniu wejścia w życie ustawy, 3) złożenia przez zainteresowaną spółdzielnię odpowiedniego wniosku w ciągu 2 lat od wejścia w życie ustawy, 4) wydania decyzji przez terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego dotyczącej przekazania własności nieruchomości, 5) zawarcia umowy o przeniesienie własności nieruchomości w formie aktu notarialnego. Złożenie odpowiedniego wniosku przez spółdzielnię stanowiło niewątpliwie przejaw jej woli nabycia własności nieruchomości, było jednak tylko pierwszym, otwierającym postępowanie w sprawie, etapem. Za wiele wątpliwości i niepewności występowało, by można było mówić o pojawieniu się już wówczas po stronie spółdzielni ekspektatywy prawa własności oznaczonej nieruchomości. Niejasny był w szczególności przedmiot prawa. Zbadania i ustalenia wymagało kilka czynników, od których zależało nabycie prawa własności. W szczególności zachodziła konieczność ustalenia: 1) czy spółdzielnia istotnie służy prawo użytkowania do znajdujących się w jej władaniu terenów (sam fakt władania nie jest bowiem wystarczającym dowodem istnienia prawa użytkowania por. *wyrok TK z 22 listopada 1999 r., U. 6/99*) oraz 2) czy Państwu przysługuje prawo własności do znajdujących się w użytkowaniu spółdzielni nieruchomości. Jak wynika z akt sprawy, problem prawa własności Państwa do nieruchomości wskazanych we wniosku spółdzielni nie był do końca wyjaśniony. Decyzja mogła zapaść w momencie, gdy wszystkie wątpliwości w tym zakresie były usunięte. Dopiero wydanie decyzji administracyjnej zawierającej wskazanie podmiotu uprawnionego do nabycia własności, dokładne oznaczenie przedmiotu prawa własności (nieruchomości jej granic itp.) oraz ceny nabycia kształtowało maksymalnie sytuację prawną spółdzielni. Z tą zatem chwilą spółdzielnia uzyskiwała samodzielne uprawnienie w postaci ukształtowanej ekspektatywy nabycia konkretnego prawa własności konkretnej oznaczonej nieruchomości. Cechą charakterystyczną maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy jest bowiem to, że na jej straży stoi możliwość wymuszenia przez oczekującego zachowania prowadzącego do ostatecznego przejścia na niego pełnego prawa. W interesującym nas wypadku możliwość wymuszenia oświadczenia o przeniesieniu prawa własności na spółdzielnię powstawała dopiero w rezultacie wydania decyzji zawierającej wyżej wskazane elementy. Nie jest maksymalnie ukształtowaną ekspektatywa nabycia prawa własności, którego przedmiot i warunki nabycia nie są ustalone.

Sądzę, że Trybunał Konstytucyjny zbyt pośpiesznie uznał występowanie po stronie skarżącego prawnie chronionej ekspektatywy nabycia własności. W konsekwencji w uzasadnieniu pojawia się pewna sprzeczność. Z jednej bowiem strony Trybunał dopuszcza możliwość ingerencji ustawodawcy nawet w prawa nabyte, gdy jest to uzasadnione ważnymi względami ustrojowymi, z drugiej zaś neguje uprawnienie ustawodawcy do zmiany przepisów, w sytuacji gdy po stronie ewentualnie uprawnionego występuje zaledwie szansa, nadzieja na uzyskanie prawa, nie ma natomiast nie tylko maksymalnie ukształtowanej, lecz żadnej ekspektatywy w prawnym znaczeniu tego słowa.

3. Wbrew stanowisku wyrażonemu w uzasadnieniu wyroku, w moim przekonaniu, oceny rozwiązania legislacyjnego przyjętego w zaskarżonym przepisie nie może zmienić okoliczność, iż w konkretnym przypadku decyzja administracyjna dotycząca ewentualnych uprawnień spółdzielni została wydana po kilku latach od złożenia wniosku, w wykonaniu orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego. Bezczyność administracji zasługuje, rzecz jasna, na krytyczną ocenę, a zwłoka w wydaniu decyzji w sprawie skarżącej jest godna potępienia niezależnie od przyczyn, które ją spowodowały. Pragnę jednak z całą mocą podkreślić, iż usuwaniu ewentualnych szkodliwych następstw bezczynności administracji służą inne środki prawne, nie skarga konstytucyjna. O tym, że Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie potraktował skargę jako środek usuwania nieprawidłowości występujących w procesie stosowania prawa najlepiej świadczy treść sentencji wyroku. Czytamy w niej, że zaskarżony przepis jest sprzeczny z konstytucją, ale tylko w sytuacji, gdy dotyczy spółdzielni, “wobec której – z naruszeniem przepisów o terminach załatwiania spraw administracyjnych – nie wydano decyzji”. Gdyby kryterium oceny konstytucyjności zastosowane w niniejszej sprawie odnosić do wszystkich ustaw, należałoby postulować, by do każdej z nich ustawodawca wprowadzał przepisy szczególne, wchodzące w grę na wypadek nieprawidłowego jej stosowania.

Kontrola konstytucyjna, także ta, którą inicjuje skarga, ma charakter kontroli generalnej i abstrakcyjnej. Trybunał analizuje więc treść zaskarżonych norm prawnych i skutki, jakie powinny one wywoływać w toku ich stosowania. Przyczyną stwierdzenia sprzeczności z konstytucją w żadnym razie nie może być okoliczność, iż w konkretnym wypadku, na skutek bezczynności administracji, określony podmiot nie skorzystał z przywileju, który dla danej kategorii podmiotów przewidywało obowiązujące prawo. Skarga konstytucyjna nie służy bowiem usuwaniu skutków naruszeń prawa występujących w toku jego stosowania, lecz jest narzędziem kontroli zgodności norm prawnych, przepisów prawnych z konstytucją. Przywołana wyżej *ratio legis* ustanowienia zaskarżonej ustawy nie pozostawia wątpliwości, iż w pełni zasadne były decyzje legislacyjne zawarte zarówno w jej art. 1 (tj. skreślenie art. 274 prawa spółdzielczego) jak i w art. 2, będącym przepisem przejściowym. Oba te przepisy są zgodne z konstytucją, jak również są zgodne z prezentowanym dotychczas stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego w kwestii znoszenia przywilejów minionego okresu. Trybunał wielokrotnie przestrzegał przed utrwalaniem przywilejów dla tzw. własności społecznej. Wyrokiem w przedmiocie skargi konstytucyjnej Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Piasecznie przywileje te – wbrew całemu dotychczasowemu swojemu orzecznictwu – wręcz reanimuje.

4. W zakończeniu chciałabym podkreślić, iż skarga konstytucyjna nie zasługiwała na uwzględnienie również z przyczyn formalnych. Zgodnie z art. 79 konstytucji skargę konstytucyjną można wnieść tylko “w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie” o prawach lub wolnościach skarżącego. Otóż wydaje się, że ostateczne orzeczenie (wyrok NSA z 1999 r.) w sprawie skarżącego nie zapadło na podstawie zaskarżonego przepisu. W niniejszej sprawie nie sposób przeoczyć faktu, iż skarżąca spółdzielnia przez sześć lat po złożeniu wniosku nie korzystała z przysługujących jej zwykłych środków ochrony i dopiero w 1990 r. wystąpiła do sądu ze skargą na bezczynność administracji. Następnie, kiedy to w 1990 r. uzyskała niekorzystną dla siebie decyzję właściwego organu administracji (Burmistrz Gminy Piaseczno), mimo zawartego w niej pouczenia, nie uczyniła użytku z prawa odwołania się do Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym. Strona, która nie korzysta we właściwym czasie ze zwykłych środków zaskarżenia, nie może w trybie skargi konstytucyjnej dowodzić naruszenia

konstytucji poprzez nieprawidłowe zastosowanie wobec niej określonych przepisów. Chciałabym podkreślić, że ostatecznym rozstrzygnięciem w niniejszej sprawie jest wyrok NSA z 17 marca 1999 r. Wyrok ten jednakże w rzeczywistości nie zapadł na podstawie zaskarżonego przepisu; ujmując inaczej zaskarżony art. 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze nie stanowił podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, ani też nie był konsekwencją merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy nabycia własności nieruchomości. Spółdzielnia bowiem – rezygnując w 1990 r. z odwołania – dopiero w 1997 r. wystąpiła do wojewody o unieważnienie decyzji z 1990 r w trybie art. 156 kpa. Podstawą wniosku nie był jednak zaskarżony obecnie przepis ustawy o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze, lecz naruszenie przepisów proceduralnych wówczas obowiązujących, a mianowicie art. 209 kpa w związku z art. 365 kpc i art. 211 kpa. Przypomnijmy, decyzja Burmistrza Gminy Piaseczno zapadła w wykonaniu orzeczenia NSA, który nakazywał rozstrzygnięcie sprawy z wniosku spółdzielni. Spółdzielnia stała na stanowisku, iż wyrok ten zobowiązywał organ I-ej instancji do wydania decyzji korzystnej dla niej. Stąd decyzję z 1990 r. umarzającą postępowanie uznała za rażące naruszenie prawa, które – na podstawie art. 156 kpa – uzasadnia stwierdzenie nieważności decyzji. Ani wojewoda, ani Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, ani wreszcie NSA nie podzielili stanowiska skarżącej spółdzielni. Naczelnny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że orzeczenie sądu administracyjnego zapadające w wyniku rozpatrzenia skargi na bezczynność administracji zobowiązuje organ do działania, nie przesądza jednak kierunku rozstrzygnięcia. Sądzę więc, że uzasadniona jest ocena, iż ostateczne rozstrzygnięcie, jakie zapadło w niniejszej sprawie (wyrok NSA z 1999 r.) nie odnosiło się do praw i wolności skarżącego, lecz interpretacji norm proceduralnych dotyczących zakresu związania organu administracji wytycznymi zawartymi w orzeczeniu NSA (por. obecnie art. 26 ustawy o NSA). Merytorycznego rozstrzygnięcia, jakie zapadło na podstawie zakwestionowanego obecnie przepisu, spółdzielnia nigdy nie zaskarżyła. W konsekwencji to nie art. 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze był przedmiotem rozważań i rozstrzygnięć kolejnych instancji. W tej sytuacji już samo spełnienie formalnych przesłanek skargi może budzić wątpliwości. Konstytucja (art. 79) wymaga bowiem, by ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i wolnościach skarżącego zapadło na podstawie zaskarżanego przez niego przepisu.

Z tych wszystkich względów nie mogę się zgodzić zarówno z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego jak i z jego uzasadnieniem.