

Wyrok
Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 24 października 2000 r.
SK 7/00

Teza

TK orzeka: 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.

- OTK 2000 nr 7, poz. 256, *Legalis*
- *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Art. 2, Art. 21, Art. 64*

Uzasadnienie

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 przejęcia 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 beczynności 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 ustala 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 skarżąca spółdzielnia można było pozbawić ekspektatywy uzyskania prawa własności, a nie ma potrzeby wnikania w problem sposobu, w jaki dzisiaj miałyby zostać ustalona odpłatność 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 odnieszona 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 bezwzględnego 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 przejścia 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 "reguły przyzwoitej legislacji", wynikających z art. 2 konstytucji i dyktowaną przez zasadę 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.