

WYROK
z dnia 16 marca 2004 r.
Sygn. akt K 22/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wiesław Johann – przewodniczący
Marian Grzybowski
Ewa Łętowska – sprawozdawca
Jerzy Stępień
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Sejmu, Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 marca 2004 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 6 dekretu z dnia 18 września 1954 r. o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy (Dz. U. Nr 41, poz. 184 ze zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1971 r. w sprawie orzekania o przejściu depozytów na własność Państwa (Dz. U. Nr 7, poz. 78 ze zm.) z art. 92 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- 2) § 1 rozporządzenia wskazanego w pkt 1 z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) art. 235 w związku z art. 231 § 1 zdanie 2 i w związku z art. 465 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.) oraz w związku z dekretem i rozporządzeniem wskazanymi w pkt 1, w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości sądowej kontroli postanowienia prokuratora o przejściu depozytu na rzecz Skarbu Państwa, z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

1. Art. 6 dekretu z dnia 18 września 1954 r. o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy (Dz. U. Nr 41 poz. 184 oraz z 1964 r. Nr 16, poz. 94) jest niezgodny z art. 64. ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 marca 1971 r. w sprawie orzekania o przejściu depozytów na własność Państwa (Dz. U. Nr 7, poz. 78 oraz z 1984 r. Nr 14, poz. 61) jest niezgodne z art. 64 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 235 w związku z art. 231 § 1 zdanie 2 i w związku z art. 465 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.) oraz w związku z dekretem wymienionym w punkcie 1 i rozporządzeniem wymienionym w punkcie 2, w zakresie, w jakim nie przewiduje sądowej kontroli

* Sentencja została ogłoszona dnia 30 marca 2004 r. w Dz. U. Nr 51, poz. 514.

postanowienia prokuratora o przejściu depozytu na rzecz Skarbu Państwa, są niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. Dekret z dnia 18 września 1954 r. o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy (Dz. U. Nr 41, poz. 184 ze zm.), zwany dalej „dekretem”, wydany został w celu rozwiązania problemu zalegających depozytów, których właściciele nie chcą odebrać lub których właścicieli nie można ustalić. W rozumieniu dekretu depozytami są sumy pieniężne, papiery własnościowe i rzeczy złożone do depozytu, na zachowanie albo jako kaucje lub wadia, dowody rzeczowe i przedmioty zatrzymane (co do których zapadło prawomocne orzeczenie o wydaniu ich uprawnionemu) oraz rzeczy znalezione lub inne cudze rzeczy pozostające we władaniu instytucji. Dekret nakłada na instytucje, w których znajdują się nie podjęte depozyty, obowiązek wezwania osoby uprawnionej do odbioru depozytu oraz wskazania jej skutków niepodjęcia depozytu. Jeżeli wydanie depozytu uzależnione jest od wyniku sprawy, spełnienia warunku lub nastąpienia terminu, wezwanie do jego odbioru powinno nastąpić niezwłocznie po rozstrzygnięciu sprawy, spełnieniu się warunku lub po upływie terminu. W dekrete został uregulowany problem terminów, po upływie których depozyt przechodzi na własność Skarbu Państwa w przypadku nie odebrania go przez uprawnionego.

Natomiast określenie organów właściwych do orzekania o przejściu depozytów na rzecz Skarbu Państwa i procedur według których ma nastąpić orzekanie, dekret deleguje na Radę Ministrów. Delegację tą zawiera art. 6 dekretu, których stwierdza, że Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia organy właściwe do orzekania o przejściu depozytów na własność Państwa oraz zasady likwidacji i tryb postępowania tych organów z depozytami, jak również z sumami uzyskanymi z ich sprzedaży.

Na podstawie powyższej delegacji Rada Ministrów wydała dnia 16 marca 1971 r. rozporządzenie w sprawie orzekania o przejściu depozytów na własność Państwa (Dz. U. Nr 7, poz. 78 ze zm.), zwane dalej „rozporządzeniem”.

Rozporządzenie w § 1 ust. 1 określa podmioty uprawnione do orzekania o przejściu na własność Skarbu Państwa nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy. We własnym zakresie orzekają o tym: sądy, prokuratury, organy administracji państwowej, państwowe instytucje i przedsiębiorstwa oraz banki. W bankach decyzje są wydawane: w Narodowym Banku Polskim – na poziomie oddziałów operacyjnych i powszechnych kas oszczędności, w Banku Gospodarki Żywnościowej – na poziomie oddziałów wojewódzkich, w Banku Handlowym w Warszawie S.A. – na poziomie oddziałów tego samego banku, a w Banku Polska Kasa Opieki S.A. – na poziomie jednostek organizacyjnych upoważnionych przez centralę tego banku. W Państwowym Zakładzie Ubezpieczeń decyzje zapadają na poziomie oddziałów wojewódzkich, a w Towarzystwie Ubezpieczeń i Reasekuracji „Warta” S.A. – oddziałów. Paragraf 1 ust. 2 rozporządzenia zaś stanowi, że o przejściu na własność Państwa nie podjętych depozytów, przechowywanych przez instytucje nie wymienione w ust. 1, orzekają – na wniosek tych instytucji – właściwe ze względu na ich siedziby urzędy skarbowe.

Orzeczenia zapadają w procedurze stosowanej przez wymienione w § 1 rozporządzenia podmioty, przy rozpatrywaniu spraw będących głównym podmiotem ich działalności: sądy, w trybie postępowania w jakim doszło do złożenia podmiotu do depozytu – postępowanie cywilne lub karne, prokurator – postępowanie karne, organy administracji publicznej – postępowanie administracyjne.

2. Przepisów dekretu i rozporządzenia nie stosuje się do rzeczy znalezionych w zakresie uregulowanym przez przepisy Kodeksu Cywilnego o rzeczach znalezionych.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich, zwany dalej „Rzecznikiem” lub „RPO”, wniósł o stwierdzenie, że:

– art. 6 dekretu oraz rozporządzenie są niezgodne z art. 92 ust. 1 i art. 64. ust. 3 Konstytucji,

– § 1 rozporządzenia jest niezgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz

– art. 235 w związku z art. 231 § 1 zdanie 2 i w związku z art. 465 § 2 kodeksu postępowania karnego oraz w związku z dekretem i rozporządzeniem, w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości sądowej kontroli postanowienia prokuratora o przejęciu depozytu na rzecz Skarbu Państwa, są niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

3.1. Artykułowi 6 dekretu, stanowiącemu, że „Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia organy właściwe do orzekania o przyjęciu depozytu na własność Państwa oraz zasady likwidacji i tryb postępowania tych organów z depozytami jak również z sumami uzyskanymi z ich sprzedaży” Rzecznik, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zarzucił:

– niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że ogranicza się tylko do wskazania podmiotu uprawnionego do wydania rozporządzenia oraz zakresu materii, która ma być tym rozporządzeniem uregulowana, zaś analiza dekretu nie prowadzi do zrekonstruowania wytycznych jakimi ma się kierować Rada Ministrów przy określaniu podmiotów uprawnionych do orzekania o przejściu depozytu na własność Państwa, a tym samym procedur w jakich następuje rozstrzygnięcie. Pozostawiając Radzie Ministrów zupełną swobodę w określeniu podmiotów uprawnionych do orzekania oraz o procedurach w których to orzekanie ma nastąpić, upoważnienie zawarte w art. 6 dekretu ma czysto blankietowy charakter.

Zdaniem Rzecznika niezgodność art. 6 dekretu z art. 92 ust. 1 Konstytucji przejawia się również w tym, że przekazuje on do uregulowania w drodze rozporządzenia sprawy o podstawowym znaczeniu dla treści dekretu, to jest określenie organów uprawnionych do orzekania oraz procedur w których to orzeczenie następuje,

– niezgodność z art. 64 ust. 3 Konstytucji przez to, że przekazał do unormowania w drodze rozporządzenia sprawy o istotnym znaczeniu dla realizacji konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, jakim jest ograniczenie prawa własności. Określenie podmiotów uprawnionych do orzekania o przejściu depozytu na własność Państwa i procedur, w których to orzekanie następuje, ma fundamentalne znaczenie dla konstytucyjnie chronionego prawa własności. Między innymi determinuje zakres uprawnień strony w postępowaniu, katalog środków prawnych oraz możliwość wzruszenia prawomocnych rozstrzygnięć. Dlatego też kwestie te mogą być unormowane tylko w ustawie (dekrecie).

3.2. Zarzuty podniesione w celu wykazania niekonstytucyjności art. 6 dekretu Rzecznik podniósł także jako uzasadnienie niekonstytucyjności rozporządzenia. Jego zdaniem zakwestionowanie konstytucyjności delegacji do wydania aktu wykonawczego determinuje *a limine* zakwestionowanie rozporządzenia wydanego na podstawie takiej delegacji.

3.3. Niezależnie od stanowiska w przedmiocie niezgodności z Konstytucją rozporządzenia, Rzecznik w szczególności wniósł o stwierdzenie, że przepis § 1 rozporządzenia narusza:

- wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę dostatecznej określoności przepisów prawa przez to, że upoważnia do orzekania w trybie dekretu podmioty nie będące sądami, prokuratorami ani organami administracji publicznej, nie regulując równocześnie procedury, w jakiej to orzekanie ma następować. Przepis ten nie uwzględnia zmian ustrojowych jakie nastąpiły w Polsce po 1989 r. Obecnie trudno uzasadnić pozostawienie kompetencji do orzekania o przejściu własności dóbr materialnych w postaci depozytów na własność Skarbu Państwa podmiotom w ogóle nie będącym organami władzy publicznej, tj. bankom, ubezpieczycielom i przedsiębiorstwom państwowym. Ani dekret, ani rozporządzenie nie regulują m.in. trybu postępowania przed tymi podmiotami i środków odwoławczych od ich rozstrzygnięć. W systemie prawnym funkcjonuje więc regulacja, która nie pozwala na jednoznaczne określenie na jakich zasadach ma działać podmiot ingerujący w konstytucyjnie chronione prawo własności i jakie środki obrony przysługują jednostce, której ta ingerencja dotyczy,

- art. 64 ust. 2 Konstytucji, ustanawiający równą dla wszystkich ochronę własności. Zaskarżona regulacja nie zapewnia równej ochrony własności i innych praw majątkowych, upoważnia bowiem do orzekania w sprawie przejścia własności nie podjętego depozytu na rzecz Skarbu Państwa różne podmioty działające na podstawie różnych przepisów proceduralnych (kodeksu postępowania cywilnego, kodeksu postępowania karnego, kodeksu postępowania administracyjnego), co pociąga za sobą zupełnie odmienne ukształtowanie praw osób, które zostają pozbawione własności i innych praw majątkowych. Osoby te znajdując się w podobnej sytuacji – nie wykonują swoich praw do rzeczy – są traktowane w sposób odmienny. Np. w procedurze karnej przejawia się to m.in. w wyłączeniu drogi sądowej oraz możliwości wzruszenia prawomocnych rozstrzygnięć.

3.4. Zarzut niezgodności art. 231 § 1 zdanie 2 w związku z art. 235 kodeksu postępowania karnego z uregulowanym w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji prawem do sądu Rzecznik sprowadza do zakwestionowania braku kontroli sądowej nad wydanym przez prokuratora – w postępowaniu karnym z zastosowaniem przepisów dekretu i rozporządzenia – orzeczeniem o przyjęciu na własność Państwa nie podjętych depozytów.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 26 lutego 2004 r. przedstawił stanowisko, że:

- art. 6 dekretu jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i z art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- art. 235 w związku z art. 231 § 1 zdanie drugie i w związku z art. 465 § 2 kodeksu postępowania karnego oraz w związku z dekretem i rozporządzeniem, w zakresie w jakim nie przewidują możliwości sądowej kontroli postanowienia prokuratora o przejściu depozytu na rzecz Skarbu Państwa są niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia przez art. 6 dekretu wskazanych przez RPO przepisów konstytucyjnych Marszałek Sejmu podniósł, że przepis ten nie zawiera wymaganych przez normę konstytucyjną art. 92 wytycznych, których także nie zawierają pozostałe przepisy dekretu oraz dopuszcza unormowanie ograniczające prawo własności w akcie podstawowym, czego norma konstytucyjna art. 64 ust. 3 zabrania.

Odnosząc się natomiast do zarzutów niekonstytucyjności art. 235 w związku z art. 231 § 1 zdanie drugie i w związku z art. 465 § 2 k.p.k. oraz w związku z dekretem i rozporządzeniem, w zakresie w jakim upoważniają prokuratora do orzekania o przejściu na rzecz Skarbu Państwa nie podjętego depozytu, Marszałek Sejmu stwierdził, że mimo iż

postanowienie prokuratora w tej sprawie w granicach kompetencji określonych w art. 235 k.p.k. podlega zaskarżeniu do prokuratora nadzrędnego, to nie może to być uznane za dostateczny środek prawny na rzecz działań zmierzających do przywrócenia osobie zainteresowanej władztwa nad rzeczą. Dlatego też zarzut niekonstytucyjności wskazanych przepisów k.p.k. i jej zakres są uzasadnione.

5. Prokurator Generalny w piśmie z 7 października 2003 r. przedstawił stanowisko, że:

- art. 6 dekretu oraz rozporządzenie są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji i są zgodne z art. 64 ust. 3 Konstytucji,

- art. 235 w związku z art. 231 § 1 zdanie 2 i w związku z art. 465 § 2 kodeksu postępowania karnego oraz w związku z dekretem i rozporządzeniem w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości sądowej kontroli postanowienia prokuratora o przejściu depozytu na rzecz Skarbu Państwa, są zgodne z art. 45 ust. 1 i z art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz że:

- postępowanie w przedmiocie zgodności § 1 rozporządzenia z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z powodu zbędności orzekania.

Ponadto Prokurator Generalny na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji wniósł, aby – w przypadku orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją któregośkolwiek z zaskarżonych przepisów dekretu i rozporządzenia – utraciły one moc w terminie późniejszym niż dzień ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Bowiernie utrata przez nie mocy obowiązującej doprowadziłaby do sytuacji, w której – z braku podstawy prawnej – nie mogłyby zapadać decyzje co do przedmiotów stanowiących niepodjęte depozyty tak w postępowaniu karnym, jak i w postępowaniach innego rodzaju.

Uzasadniając przedstawione stanowisko Prokurator Generalny zgodził się z zarzutami Rzecznika w przedmiocie niezgodności art. 6 dekretu i rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego nie zachodzą natomiast przesłanki pozwalające podzielić stanowisko Rzecznika o niezgodności art. 6 dekretu z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zwrócił on uwagę na to, że art. 1 ust. 1 dekretu jednoznacznie stanowi o przejściu na własność Państwa depozytów w razie niepodjęcia ich przez osoby uprawnione do odbioru, mimo wezwania i upływu terminów wskazanych w dekrete. W takich warunkach przejście depozytu na własność Państwa następuje z mocy prawa, a orzeczenia wydane w tym względzie przez podmioty wskazane w § 1 ust. 1 rozporządzenia mają charakter wyłącznie deklaratoryjny. Należy uznać, że ograniczenie własności przez instytucję przejścia depozytu na własność Państwa nastąpiło w regulacji rangi ustawowej, jaką stanowi dekret. Przy konstrukcji przejścia depozytów, z mocy prawa na własność Państwa, wydaje się być sprawą – z punktu widzenia praw obywatela – nie najważniejszą, czy orzeczenie w tym zakresie wyda taki czy inny organ. Orzeczenie takie sprowadza się w istocie do stwierdzenia zaistnienia warunków wymaganych przez przepisy dekretu, a w ich następstwie – przejścia depozytu przez Państwo. Oceniając art. 6 dekretu w świetle wzorca wynikającego z art. 64 ust. 3 Konstytucji, w odniesieniu do zakazu ograniczania własności w zakresie, w jakim naruszałby istotę prawa własności, Prokurator Generalny nie dopatrył się podstaw do stwierdzenia niekonstytucyjności tego przepisu.

Przedstawione stanowisko w zakresie niezgodności art. 6 dekretu z art. 92 ust. 1 Konstytucji i zgodności z art. 64 ust. 3 Konstytucji Prokurator Generalny odniósł także do rozporządzenia.

Oceniając zarzut niekonstytucyjności § 1 rozporządzenia Prokurator Generalny stwierdził, że skoro za niekonstytucyjne należałoby uznać rozporządzenie w całości, za

zbędne należy uznać orzekanie odrębnie o niekonstytucyjności jednego przepisu tego aktu prawnego – § 1. Z tego powodu uzasadniony jest wniosek o umorzenie w tej części postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Odnosząc się do zarzutów niekonstytucyjności wskazanych przez Rzecznika przepisów kodeksu postępowania karnego Prokurator Generalny na wstępie stwierdził, że jakkolwiek odwołują się do regulacji zawartych w dekrete i rozporządzeniu, to mają charakter szczególny, ponieważ stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego może nastąpić wyłącznie w postępowaniu karnym. Przepisy dekretu i rozporządzenia mają w postępowaniu karnym charakter subsydiarny, bowiem mogą być odpowiednio stosowane do rzeczy w tym postępowaniu zatrzymanych tylko w takim zakresie, w jakim nie regulują tego przepisy procedury karnej. Z treści art. 231 § 1 k.p.k. wynika, że w razie powstania wątpliwości, komu należy wydać rzecz uprzednio zatrzymaną, prokurator w pierwszej kolejności ma obowiązek złożenia jej do depozytu sądowego lub oddania osobie godnej zaufania, aż do wyjaśnienia uprawnienia do odbioru rzeczy.

Nie tylko stronie, ale i osobie której prawa zostały naruszone, na podstawie art. 236 k.p.k. przysługuje zażalenie na postanowienie prokuratora o złożeniu rzeczy do depozytu sądowego, niezależnie od prawa do złożenia odrębnego zażalenia na wydane w trybie art. 231 § 1 k.p.k. w związku z art. 1 dekretu, postanowienie o przejściu rzeczy na własność Państwa. W tych warunkach, kontrola prawidłowości decyzji podjętej w tym względzie przez prokuratora – pomimo tego że dokonana nie przez sąd – może nastąpić dwukrotnie.

Zdaniem Prokuratora Generalnego regulacji takiej nie należy traktować jako wykluczenie drogi sądowej dochodzenia swoich praw przez osobę roszczącą sobie tytuł do rzeczy objętej orzeczeniem o przejściu na własność Państwa, wydanym przez prokuratora w postępowaniu karnym.

Prokurator Generalny oceniając zgodność zakwestionowanych przepisów k.p.k. z art. 45 ust. 1 Konstytucji wskazał, że przedmiotem „sprawy” (w rozumieniu konstytucyjnym) w postępowaniu karnym nie jest definitywne rozstrzygnięcie uprawnień do rzeczy, o której mowa w art. 231 § k.p.k. Wydaniu, albo przejściu na własność Państwa, podlegać powinna rzecz zbędna dla postępowania karnego. Oznacza to, że w odniesieniu do rozstrzygnięcia w przedmiocie depozytu, który stanowi rzecz uznaną za zbędną dla postępowania karnego, prawo do sądu osoby uprawnionej czy tylko zainteresowanej uzyskaniu takiej rzeczy, nie wyczerpuje się w ramach postępowania w sprawie karnej. Osoba taka może bowiem realizować swe prawo do sądu także w postępowaniu przed sądem cywilnym.

Odmienne kształtuje się sytuacja rzeczy stanowiących dowód w sprawie karnej. Takie rzeczy prokurator, w razie wniesienia aktu oskarżenia, przekazuje do dyspozycji sądowi właściwemu do rozpoznania sprawy, zaś w razie umorzenia śledztwa występuje do sądu z wnioskiem o ich przepadek w trybie art. 323 § 3 k.p.k.

Prokurator Generalny powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wyraził pogląd, że niezasadne jest twierdzenie o pozbawieniu drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw przez stronę, która swych praw może dochodzić w trybie innego postępowania niż to, w którym zapadło pierwotne orzeczenie.

6. Zajmujący stanowisko w sprawie Prezes Rady Ministrów na wstępie wyjaśnił, że mimo iż zakres podmiotowy Rady Ministrów, jako organu który wydał kwestionowane rozporządzenie, powinien ograniczyć się do problematyki dotyczącej wyłącznie tego rozporządzenia – zajęcie stanowiska dotyczącego dekretu i Kodeksu postępowania karnego objęte jest bowiem właściwością Sejmu jako uczestnika postępowania – to jednakże z uwagi na fakt, że pomiędzy zaskarżonymi regulacjami zachodzi ścisły

merytoryczny związek, przedstawione stanowisko Rady Ministrów odnosi się do wszystkich przedmiotów zaskarżenia.

W imieniu Rady Ministrów wniósł o:

- 1) orzeczenie, że art. 6 dekretu z dnia 18 września 1954 r. o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy (Dz. U. Nr 41, poz. 184 ze zm.)
 - a) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
 - b) nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji,
 - 2) orzeczenie, że wydane na podstawie art. 6 dekretu powołanego w pkt 1, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 marca 1971 r. w sprawie orzekania o przejściu depozytów na własność Państwa (Dz. U. Nr 7, poz. 78 ze zm.)
 - a) jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
 - b) nie jest niezgodne z art. 64 ust. 3 Konstytucji,
 - 3) odroczenie w trybie art. 190 ust. 3 Konstytucji terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych w pkt 1 i 2 przepisów,
 - 4) orzeczenie, że art. 235 w związku z art. 231 § 1 zd. 2 i w związku z art. 465 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.) oraz w związku z dekretem i rozporządzeniem wskazanymi w pkt 1 i 2 jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji,
 - 5) umorzenie, w trybie art. 39 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym postępowania w zakresie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją § 1 rozporządzenia, o których mowa w pkt 2.
- Uzasadniając wniosek Prezes Rady Ministrów przytoczył argumenty zbieżne z argumentacją zawartą w pisemnym stanowisku Prokuratora Generalnego.

II

Na rozprawie przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu, Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

Przedstawiciel Rady Ministrów doprecyzował stanowisko w kwestii odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów w przypadku gdyby została orzeczona ich niekonstytucyjność stwierdzając, że termin odroczenia powinien być nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Wniosek przedstawiciela Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów w przypadku gdyby została orzeczona ich niekonstytucyjność poparł przedstawiciel Sejmu, pozostawiając do uznania Trybunału Konstytucyjnego termin odroczenia.

Przedstawiciel wnioskodawcy ustosunkowując się do wniosków o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów stwierdził, że nie znajduje uzasadnienia do takiego odroczenia.

W czasie rozprawy przedstawiciel wnioskodawcy polemizował z poglądem (wyrażali go przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego), jakoby założenie, iż orzekanie w sprawie likwidacji depozytów miało charakter deklaratoryjny, powodowało brak konieczności orzekania na drodze sądowej i zwalniało od rygorów związanych z wkroczeniem w sferę objętą konstytucyjnym prawem własności.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wątpliwości konstytucyjne i zakres kontroli konstytucyjności

1.1. Zarzuty wniosku dotyczą trzech problemów konstytucyjnych:

- wadliwości upoważnienia zawartego w zaskarżonym dekrete, a co za tym idzie także wadliwości aktu wykonawczego (tj. zaskarżonego rozporządzenia). Zarzut ten, dotyczący sposobu tworzenia prawa, w zakresie zaskarżonych aktów obejmuje art. 6 dekretu upoważniającego i kwestionuje jednocześnie tym samym konstytucyjność wydanego na tej podstawie aktu wykonawczego z 1971 r. w całości;
- niedopuszczalności odjęcia własności (jako najdalej idącej postaci jej ograniczenia) na drodze poza ustawowej. Blankietowość i brak precyzji upoważnienia zawartego w art. 6 dekretu powodują, że właściwość, sposób i tryb orzekania o przypadku depozytu znajdują swoją *sedes materiae* w akcie wykonawczym (§ 1 zaskarżonego rozporządzenia), a nie w akcie upoważniającym do jego wydania. Tak sformułowany zarzut dotyczy ulokowania zasad i trybu unormowania przypadku depozytu w akcie niewłaściwej – z uwagi na przedmiot normowania – rangi w systemie źródeł prawa. Ograniczenie własności, tym bardziej jej odjęcie, jako najbardziej drastyczne ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa własności jednostki, powinno być bowiem co do swych przesłanek, treści, właściwości organów i trybu normowane w akcie rangi ustawy;
- niedopuszczalności orzekania o odjęciu własności bez sądowej kontroli. Zarzut ten we wniosku odniesiono do orzeczeń jednego z podmiotów orzekających o przejęciu depozytów na rzecz Skarbu Państwa, tj. prokuratora i powołano w tym zakresie jako przedmiot zaskarżenia przepis art. 465 § 2 k.p.k., regulujący samą zasadę zaskarżania postanowień prokuratora do prokuratora nadrzędnego, którą to zasadą jest objęte także orzekanie prokuratora o losie nie podjętych depozytów.

1.2. Zakresem zaskarżenia jest objęty przepis dekretu z 1954 r., zawierający upoważnienie do wydania rozporządzenia wykonawczego, a także całość tego rozporządzenia (z uwagi na konstytucyjne nieprawidłowości upoważnienia), nadto zaś jeden z przepisów tego rozporządzenia – z powodu merytorycznej niewłaściwości materii poddanej jego normowaniu. Prokurator Generalny sformułował wniosek o konieczności umorzenia postępowania w tym ostatnim zakresie, a to na wypadek przychylenia się do pierwszego zarzutu, ponieważ jego uwzględnienie powoduje niekonstytucyjność zaskarżonego aktu w całości. To zaś ma przesadzać o zbędności analizy konstytucyjności tylko jednego z przepisów zaskarżonego aktu wykonawczego. W związku z tym stwierdzić należy, że zaskarżony art. 1 rozporządzenia regulujący samą zasadę przejścia depozytów, a także właściwość w tych sprawach, stanowi o istocie regulacji zawartej w rozporządzeniu z 1971 r. Ma on na tyle ważne znaczenie dla całości materii objętej tym normowaniem, że musi być traktowany *pars pro toto*; zarzut niekonstytucyjności w tym wypadku obraca się więc w gruncie rzeczy przeciw całemu rozporządzeniu, ponieważ godzi w zasadę, na której spoczywa konstrukcja *meritum* rozporządzenia. W tej sytuacji nie jest właściwe założenie, iż ewentualna skuteczność zarzutu dotyczącego sposobu umocowania do wydania rozporządzenia musi przesądzać o konieczności umorzenia postępowania w zakresie zarzutu dotyczącego niewłaściwości materii normowania rozporządzenia. Raczej można twierdzić, że zarzut ten dodatkowo wspiera – w innym aspekcie – zarzut niekonstytucyjności całego rozporządzenia. To bowiem twierdzenie obejmuje bowiem sobą dwa zarzuty. Jeden dotyczy co do sposobu udzielenia upoważnienia, drugi zaś

przedmiotu regulacji dokonanej w wyniku jego realizacji. Ponadto por. uwagi w pkt 2.2. i 2.3. na tle różnych czasowych zakresów niezgodności z wzorcami konstytucyjnymi w obu wypadkach.

2. Wzorce konstytucyjne – naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji

2.1. Przedmiot zarzutu naruszenia art. 92 Konstytucji. Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji stawia rygorystyczne wymagania dotyczące relacji między aktem upoważniającym (ustawa) i aktem wydanym na podstawie tego upoważnienia (rozporządzenie). Upoważnienie, jakie zawarto w art. 6 dekretu pochodzącego z 1954 r. w oczywisty sposób nie odpowiada obecnym standardom w tym zakresie, wprowadzonym przez Konstytucję z 1997 r. Wprowadzenie w Konstytucji zasady materialnego upoważnienia (wytyczne) co do przedmiotu regulacji w akcie wykonawczym oznaczało zasadniczą nowość normatywną. Przypomnieć należy, że nawet sama konstytucyjna zasada państwa prawa została wprowadzona w Polsce dopiero w końcu 1989 r. Upoważnienie zawarte w art. 6 dekretu natomiast pochodzi z czasów, gdy nie czyniono rozróżnień między upoważnieniem do wydania aktu wykonawczego i czystą delegacją kompetencji – obecnie po prostu konstytucyjnie niedozwoloną. W samym tekście dekretu z 1954 r. nie można odnaleźć wskazówek pozwalających na rekonstrukcję założeń aktu wykonawczego. Wszystkie jego zasadnicze elementy (organy orzekające o przejściu depozytów, tryb postępowania, a nawet charakter i skutki orzeczenia: czy ma ono charakter konstytutywny czy deklaratoryjny – por. niżej pkt 2.4.) są albo nie unormowane w ogóle, albo normowane na poziomie aktu wykonawczego. Tego rodzaju sytuacja, oceniana z punktu widzenia art. 92 ust. 1 Konstytucji, jest niezgodna z obecnie obowiązującym standardem konstytucyjnym, utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Z treści dekretu, nawet przy zaawansowanej analizie systemowej nie da się wyprowadzić wniosków co do pozytywnej treści akty wykonawczego. Akt upoważniający zawiera natomiast pewne generalne ograniczenia wyznaczające zakres swobody wykonawcy upoważnienia (co do konieczności zawiadomienia właściciela i terminów dla podjęcia rzeczy). Należy więc podzielić poglądy wniosku, a także stanowiska Prokuratora Generalnego, iż art. 6 dekretu, jak i akt wydany na jego podstawie są wadliwe z punktu widzenia kryteriów wskazanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Także w piśmiennictwie formułowano zastrzeżenia co do konstytucyjności (z tego punktu widzenia) art. 6 dekretu oraz wydanych na tej podstawie przepisów (por. J. Bról, *Depozyty sądowe*, Warszawa 2003, s. 122).

2.2. Moment oceny niekonstytucyjności – problem. Zarzut naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji dotyczy więc aktów normatywnych pochodzących z czasów, gdy standard wskazany we wzorcu konstytucyjnym nie obowiązywał. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, iż wobec aktów wydanych przed wejściem w życie Konstytucji, oceny konstytucyjności należy dokonywać na datę orzekania i na ten właśnie pogląd powołuje się wniosek (por. przykładowo wyrok z 26 października 1999 r., K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, z 6 maja 2003 r., P 21/01, OTK ZU nr 5/2003, poz. 37). Natomiast w wypadku kompetencji normodawczej – właściwa jest ocena dokonywana z punktu widzenia realizacji tej kompetencji (por. wyrok TK z 27 kwietnia 1999 r., P. 7/98, OTK ZU nr 4/1999, s. 345). W związku z tym należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, iż nieprawidłowa z punktu widzenia Konstytucji (art. 92) jest sytuacja, gdy akt wykonawczy nie ma stosownego materialnoprawnego umocowania w akcie macierzystym (wytyczne) nie kwestionuje zarazem faktu, iż w okresie wydania rozporządzenia z 1971 r. obowiązywały w tym zakresie inne standardy działalności normotwórczej. Konstatacja Trybunału co do stanu niekonstytucyjności

odnosi się w rozważanym zakresie nie do sytuacji z 1971 r., lecz sytuacji obecnej. Można zatem stawiać pytanie, czy od daty wejścia w życie Konstytucji i sformułowania w niej rygorystycznych zasad co do kompetencji normotwórczych w zakresie aktów wykonawczych wcześniej wydane akty, nie odpowiadające ówczesnym standardom, uzasadniają uznanie ich za niekonstytucyjne.

2.3. Moment oceny niekonstytucyjności dla normy upoważniającej do wydania aktu wykonawczego. Pozytywnej odpowiedzi na zadane pytanie należy udzielić przede wszystkim na wstępie w odniesieniu do normy upoważniającej (tj. w rozważanym wypadku art. 6 dekretu z 1954 r.). Norma upoważniająca zachowuje bowiem swoją aktualność i możliwość oparcia na niej innych, kolejno wydawanych aktów wykonawczych, także już pod rządem późniejszych, surowiej sformułowanych kryteriów kompetencyjnych w Konstytucji. Zawarta w niej legitymizacja aktów wykonawczych nie wyczerpuje się wraz z momentem wydania pierwszego aktu wykonawczego. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, gdy jedna ustawa zawierająca upoważnienie, staje się prawną podstawą kolejno po sobie następujących aktów wykonawczych. W takim wypadku powołanie się na zasadę, iż w zakresie oceny konstytucyjności przepisów kompetencyjnych decyduje data ich wydania, przy czym przyjmowanie, że chodzi tu o datę wydania aktu wykonawczego – było by nieprawidłowe. Umożliwiłoby to bowiem trwanie w porządku prawnym norm potencjalnie upoważniających do wydawania aktów wykonawczych o niższym, nieaktualnym standardzie treściowym, pod rządem innego standardu konstytucyjnego, przewidującego surowsze wymagania co do treści upoważnienia. Norma upoważniająca nie wyczerpuje swego bytu z momentem wydania pierwszego aktu wykonawczego na jej podstawie, lecz zachowuje swój potencjalny walor normatywny (legitymizacja aktów wykonawczych kolejnych: przyszłych, potencjalnych) przez cały czas swego obowiązywania. Dlatego też oceny konstytucyjności tego rodzaju normy upoważniającej (jakkolwiek dotyczy kwestii kompetencyjnych) należy dokonywać na datę orzekania. Oczywiście zupełnie czym innym jest kwestia, od kiedy taka norma została dotknięta cechą niekonstytucyjności – definitywnie stwierdzaną w orzeczeniu Trybunału, eliminującym ów przepis z systemu prawnego z momentem ogłoszenia orzeczenia TK. Powstanie stanu niekonstytucyjności normy kompetencyjnej może bowiem mieć charakter następczy, tj. pojawić się także w czasie jej obowiązywania, np. z uwagi na podwyższenie wymagań konstytucyjnych dla tego typu upoważnień. Z tego, co powiedziano wynika, że upoważnienie zawarte w art. 6 dekretu z 1954 r. musi być oceniane wedle kryteriów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Kryteriom tym art. 6 dekretu nie odpowiada i to decyduje o jego niekonstytucyjności, w momencie oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny.

2.4. Moment oceny niekonstytucyjności – dla aktu wykonawczego. W tym zakresie sytuacja przedstawia się nieco odmiennie, niż w poprzednim wypadku. Gdy ocenia się zgodność z Konstytucją aktu wykonawczego, a zarzut dotyczy niedostatecznej legitymizacji kompetencyjnej, wynikającej z okoliczności, iż w momencie jego wydania akt odpowiadał ówczesnym wymaganiom co do związków z aktem macierzystym – wówczas rzeczywiście oceny należy dokonywać na datę wydania aktu wykonawczego. Dlatego też gdyby wobec rozporządzenia z 1971 r. zgłoszono we wniosku tylko zarzut, że nie odpowiada on przesłankom sformułowanym w art. 92 ust. 2 Konstytucji dlatego, że norma która leży u genezy jego wydania nie zawierała wytycznych, o których mówi powołany przepis Konstytucji, wówczas należałoby uznać, że oceniany akt nie jest w całości wadliwy – tylko z uwagi na niezachowanie standardu przewidzianego przez art. 92 ust. 2 Konstytucji (na marginesie zresztą jednak należy zauważyć, że trafnie zwraca uwagę

Prokurator Generalny na fakt, iż także wedle standardów art. 32 pkt 8 Konstytucji z 1952 r., a więc „na datę wydania aktu wykonawczego”, sposób sformułowania upoważnienia w art. 6 dekretu był wadliwy, jako odsyłający do „zasad ogólnych działań regulowanych na poziomie aktu nadrzędnego”). Jednakże w odniesieniu do upoważnienia do wydania rozporządzenia z 1971 r. (i do jego zrealizowania poprzez wydanie aktu wykonawczego) zgłoszono we wniosku także zarzuty innego rodzaju, dotyczące nie tylko braku spełnienia wymagań wskazanych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji. Niezależnie bowiem od tego zarzutu, zgłoszono także zastrzeżenia co do wadliwości przedmiotu normowania, zawartego rozporządzeniu jako akcie wykonawczym. Ten natomiast zarzut wymaga – jako dotyczący już treści aktu – oceny na datę orzekania.

2.5. Zarzut naruszenia przez rozporządzenie z 1971 r. art. 92 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Powołanie się na ten wzorzec wspiera we wniosku zarzut zarówno wobec art. 6 zaskarżonego dekretu, jak i wobec całości rozporządzenia wydanego na tej podstawie. Zarzut w tym zakresie opiera się na założeniu, iż własność może być (art. 64 ust. 3 Konstytucji) ograniczana tylko w drodze ustawowej i tylko w zakresie nie dotyczącym jej istoty. Ponieważ art. 6 dekretu wręcz przeniósł ciężar normowania na rozporządzenie, a jego przedmiotem jest odjęcie własności, co w oczywisty sposób dotyka istoty własności (najdalej idąca postać ograniczenia) – przeto obie przesłanki wskazane we wzorcu (art. 64 ust. 3) doznają naruszenia ze strony zaskarżonych aktów i wskazanych w nich norm. Tego rodzaju zarzut, jako dotyczący treści i przedmiotu normowania wymaga oceny na datę orzekania, a więc należy uznać, iż prawidłowo wskazano art. 64 ust. 3 Konstytucji jako wzorzec oceny w tym zakresie. Odjęcie własności jest najdalej idącą postacią ograniczenia własności. Już zresztą nawet pod rządem Konstytucji z 1952 upowszechniła się teza, broniona przez *communis opinio* piśmiennictwa o wyłączności ustawowej dla regulacji statusu obywateli w zakresie (przy przyjęciu zakresu minimalnej zgody piszących), w jakim dotyczyć to miało ich obowiązków lub umniejszania praw (por. S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 168-169; W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979, s. 168 i n., A. Bałaban, *Konstytucja, ustawa i uchwała jako formy działalności prawotwórczej Sejmu PRL*, Lublin 1978, s. 133 i n.). Ponadto Trybunał Konstytucyjny poczynawszy od 1989 r. sformułował zasadę wyłączności ustawowej zarówno dla obowiązków, jak i praw obywateli (por. TK z 9 maja 1989 r., Kw 1/89, OTK w 1989 r., s. 43). Jest oczywiste, że własność jest jednym z fundamentalnych praw podmiotowych jednostki, chronionych konstytucyjnie. Unormowanie zatem w rozporządzeniu, a nie w ustawie zasad rządzących jej pozbawieniem – jest w oczywisty sposób naruszeniem art. 64 ust. 3 Konstytucji przez akt, który na to zezwala (art. 6 dekretu z 1954 r.) i akt, który tego dokonuje (rozporządzenie wykonawcze z 1971 r.).

2.6. Kwestia charakteru orzeczenia „o likwidacji depozytu”. Nie podobna przy tym zgodzić się z poglądem wyrażonym w stanowisku Prokuratora Generalnego, jakoby odjęcie własności przedmiotu depozytu w oczywisty sposób następowało *ex lege*, co miałoby mieć w konsekwencji ten skutek, że orzeczenie w tym przedmiocie przez organy wskazane w art. 6 miałoby charakter deklaratoryjny. Rozumowanie tu zastosowane powoduje, iż orzeczenia o „likwidacji depozytu” nie byłyby orzeczeniami które odejmują własność (ten skutek następowałby bowiem *ex lege*; to zaś powodowałoby zbędność zarzutu naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz braku kontroli sądowej nad wspomnianą kategorią orzeczeń, por. niżej, pkt 4). Brzmienie art. 1 dekretu iż depozyty nie podjęte „przechodzą na własność państwa” bynajmniej nie przesądza w kategoriyczny sposób o momencie utraty własności i trybie tej utraty. Kwestii tej jasno w dekreście nie

uregulowano. Z kolei brzmienie art. 6 dekretu, mówiącego, iż rozporządzenie określi organy „właściwe do orzekania w przejściu depozytów na własność Państwa” sugeruje konstytutywny charakter takiego orzekania. Co więcej, w stanowisku Prokuratora Generalnego nie bez racji mówi się, że „na podstawie dekretu nie daje się stwierdzić jednoznacznie, czy użyte w art. 6 wyrazy <tryb postępowania z depozytami> miałyby oznaczać czynności dotyczące fizycznego dysponowania przedmiotami stanowiącymi depozyty, jak ich przechowanie, zabezpieczenie bądź sposób sprzedaży, czy też – oznaczałyby procedurę stosowaną przez organ orzekający o przejściu depozytu na własność państwa”. Niejasność ta jest sama w sobie naganna, ponieważ dotyczy ona kluczowej kwestii co do skutków „likwidacji depozytu” – w zakresie momentu i źródła pozbawienia własności dotychczasowego właściciela. Ponadto w rozważanym zakresie można dostrzec niespójność stanowiska reprezentowanego przez Prokuratora Generalnego. Stanowisko Prokuratora Generalnego, jakoby orzekanie o likwidacji nie podjętych depozytów miało charakter deklaratoryjny nie przekonuje. Zauważyć należy, że mimo kategoryczności tego twierdzenia i zgłoszenia wątpliwości wobec samego brzmienia analizowanych przepisów, Prokurator Generalny nie podał argumentów pozytywnych. Wobec niejasności koncepcji samego dekretu z 1954 r. przyjęcie takiej tezy oznaczało by przyjęcie zasady *in dubio contra libertatem* (ponieważ wiązałoby się z przyjęciem słabszej ochrony własności jako konstytucyjnego prawa podmiotowego). Takie zaś rozumowanie uważa się za niedopuszczalne wobec braku wszelkich innych racji za nim przemawiających, na wypadek istnienia niejasności. (L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002, s. 234-237). Ponadto należy się zgodzić z argumentem zgłoszonym przez przedstawiciela wnioskodawcy w czasie rozprawy, że nawet gdyby bez wszelkich wątpliwości orzeczenie o likwidacji depozytu rzeczywiście miałby charakter deklaratoryjny, to i wtedy musiałoby być uznane za decydujące o wkroczeniu w prawo własności (jakkolwiek jego utrata następowałaby od innego momentu, niż w wypadku orzeczenia konstytutywnego).

3. Zarzut naruszenia przez rozporządzenie wykonawcze art. 2 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zarzut ten został sformułowany w związku ze zróżnicowaniem na tle art. 1 rozporządzenia z 1971 r. procedury orzekania o przejściu własności depozytu. „Równa ochrona własności” nie wymaga bynajmniej stosowania identycznej procedury rozstrzygania o odjęciu własności, ani tego, aby w każdym wypadku orzekały o nim te same organy. „Równość ochrony” sformułowana przez art. 64 ust. 2 Konstytucji dotyczy przede wszystkim braku materialnoprawnego zróżnicowania statusów własności, co jest reakcją na hierarchizację typów i form własności istniejącą w Konstytucji z 1952 r. do 1990 r. Tym niemniej zarzut wadliwości regulacji procedury z punktu widzenia art. 64 ust. 2 Konstytucji, zarzut prowadzący do naruszenia równości ochrony własności przez rozporządzenie – jest usprawiedliwiony. Akt ten bowiem przekazał w uprawnienia do orzekania także podmiotom, które w ogóle nie są organami władzy publicznej i które dlatego nie mogą wypowiadać się w żaden władczy sposób o kwestiach własnościowych innych podmiotów, jeżeli ustawodawca w sformalizowany sposób, aktem właściwej rangi nie stworzył dla nich takiej kompetencji. Nie istnieje natomiast żaden akt rangi ustawowej, który by przekazywał podmiotom nie będącym organami władzy publicznej, uczestnikom obrotu prawnego, wskazanym przez art. 1 rozporządzenia z 1971 r. stosowne funkcje zlecone. W tej sytuacji uznać należy, że usprawiedliwiony jest zarzut wniosku, iż niezgodne z zasadą art. 64 ust. 2 Konstytucji jest powierzenie rozstrzygania o kwestiach własnościowych związanych z likwidacją depozytów dla pewnego kręgu podmiotów organom spoza kręgu władzy publicznej, niewłaściwie legitymizowanym. Tego rodzaju

różnicująca sytuacja godzi w zasadę „równej ochrony”, o czym mówi art. 64 ust. 2 Konstytucji.

4. Naruszenie przez zaskarżone przepisy k.p.k. art. 45 w związku z art. 77 Konstytucji.

4.1. W stanowisku Prokuratora Generalnego wyrażono pogląd, iż „ustrojodawca – w przepisach konstytucyjnych służących ochronie własności, wymagania polegające na konieczności określenia w ustawie przypadków naruszenia prawa własności oraz oparcia tego naruszenia o prawomocne postanowienie sądu, odniósł, w art. 46 Konstytucji, jedynie do przypadku rzeczy. Wymagań z art. 46 Konstytucji nie daje się odnieść do przejścia depozytów na własność Państwa w trybie dekretu. Przepadek rzeczy ma bowiem charakter karnopresyjny...”. Na poparcie tego poglądu zacytowano tezę 7 Komentarza do Konstytucji (art. 46), pióra L. Garlickiego. W związku z tym stwierdzeniem stwierdzić należy co następuje. Pominąć już można *lapsus calami*, że art. 46 Konstytucji (nie powołany zresztą we wniosku wprost jako wzorzec konstytucyjnej ochrony) wymaga nie „postanowienia” lecz „orzeczenia” sądu. Problemem jest jednak to, że wymóg li-tylko ustawowego ograniczania nie tylko własności (o czym mowa *expressis verbis* w art. 64 ust. 3), lecz praw jednostki w ogóle – ma walor generalny na gruncie Konstytucji (por. art. 31 ust. 3). W tym więc zakresie to nie art. 46 wiąże to wymagania co do źródła odjęcia własności tylko z normowaniem konsekwencji „przypadku”, lecz odwrotnie, ten przepis odnosi zasadę generalną wysłowioną w innych przepisach Konstytucji i będącą fundamentem ograniczeń wszelkich praw i wolności konstytucyjnych – do szczególnej formy ograniczenia własności. Inaczej mówiąc: gdyby nawet art. 46 Konstytucji sam nic nie mówił na temat wyłączności ustawy jako źródła ograniczeń własności, i tak także w zakresie jego normowania istniałaby ta wyłączność. Wynika ona bowiem z ogólnej zasady art. 64 ust. 3 Konstytucji. Ponadto – i ta uwaga dotyczy już metody rozumowania – nie podobna pojęcia „przypadku rzeczy” jako terminu konstytucyjnego z jej art. 46, sprowadzać do treści wynikającej ze znaczenia, jakie temu terminowi nadają ustawy zwykłe. Terminy konstytucyjne mają znaczenie autonomiczne. Takie też znaczenie ma art. 46 Konstytucji. Jest on synonimicznie bliski neutralnemu pojęciu „odjęcia własności” jako kompulsywnemu, zewnętrznemu pozbawieniu jednostki własności przez działania władzy publicznej. Rzeczywiście najczęstszym wypadkiem „przypadku” będzie sytuacja, gdy chodzi o środek karnopresyjny (i o tym właśnie mówi powołana teza 7 Komentarza do art. 46 Konstytucji: „Tradycyjnie wiąże się instytucję <przypadku rzeczy> z prawem karnym...”). Jednakowoż brak jest podstaw, aby tylko do tej sytuacji redukować znaczenie art. 46 Konstytucji. Istotą tego przepisu jest – nie tyle nawet sformułowanie, co powtórzenie zasady, że odjęcie własności wymaga regulacji w akcie rangi ustawy. Przepis ten też formułuje zastrzeżenie orzekania w tych kwestiach do – wyłącznej kompetencji sądowej. Powoduje to bowiem, że sama procedura odjęcia własności ma gwarancje procesowe właściwe dla postępowania sądowego, z odpowiednią reprezentacją właściciela (nawet nieobecnego). Dlatego też inaczej, niż to przyjmuje się w stanowisku Prokuratora Generalnego – każdy wypadek odjęcia własności w ramach pewnej procedury i poprzez orzeczenie jakiegoś organu – musi odpowiadać kryteriom sformułowanym w art. 46 Konstytucji, powtarzającym zasady generalne sformułowane w sposób generalne w art. 64 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji). I dlatego choć samego art. 46 Konstytucji nie powołano wprawdzie we wniosku jako wzorca kontroli konstytucyjnej, to jednakże w tymże wniosku sformułowano zarzut zarówno naruszenia zasady wyłączności ustawy przy decydowaniu we władczy sposób o odjęciu własności (art. 64 ust. 3), a także zarzut braku sądowej kontroli nad przejściem depozytów. Ten ostatni odniesiono do norm k.p.k., gdzie

prokuratorowi powierzono orzekanie o nie podjętych depozytach i gdzie tej właśnie funkcji (zadania) prokuratora nie wyodrębniono z generalnego trybu postępowania (łącznie z kontrolą w trybie zażalenia) z właściwego dla postępowania w zakresie zatrzymania rzeczy w postępowaniu przygotowawczym. Tak więc wniosek co do swej treści (w swym zakresie podmiotowym) objął sobą oba wymagania zawarte w treści art. 46 Konstytucji.

4.2. Poglądu, że orzekanie w kwestii „likwidacji depozytu” i jego przejścia na rzecz Państwa nie zawsze wymaga kontroli sądowej (twierdzenie Prokuratora Generalnego) – nie można podzielić. Po pierwsze, nawet fakt kilkakrotnej kontroli niesądowej nie może równoważyć braku kontroli dokonywanej przez sąd – a taki argument zawarto w stanowisku Prokuratora Generalnego. Po drugie, niezależnie od tego, co wyżej powiedziano o wadliwości odnoszenia pojęcia „przepadku” z art. 46 Konstytucji tylko do sytuacji karnorepresyjnych, za potrzebą istnienia takiej właśnie kontroli przemawia взгляд na treść samego art. 45 Konstytucji w zw. z jej art. 77. Celem istnienia na szczeblu konstytucyjnym „prawa do sądu” jako takiego jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy. Zapewnienie realizacji tego celu wymaga uznania „likwidacji depozytu” za objętą pojęciem zakresu „sprawy” na tle art. 45 ust. 1 Konstytucji. Od strony przedmiotowej zakres art. 45 ust. 1 Konstytucji jest wyznaczony szerokim pojęciem „sprawy”, który to termin ma charakter autonomiczny na tle ustawy zasadniczej (nie zaś wynikający z pojęcia „sprawy” definiowanego przez ustawy zwykłe, na użytek poszczególnych postępowań sądowych). Artykuł 45 Konstytucji obejmuje więc sobą wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. W ramach ogólnie sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji mieszczą się w rzeczywistości dwa prawa: prawo do sądu jako prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc merytorycznego rozstrzygnięcia (o przypisaniu odpowiedzialności karnej, o rozstrzygnięciu „sprawy” (w ujęciu szerokim) w zakresie praw jednostki oraz prawo do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności (prawa) jednostki. W tej sytuacji nie można podzielić poglądu jakoby definitywne orzeczenie, powodujące „przejście” własności na Skarb Państwa mogło być wolne od kontroli sądowej, na tle szerokiego pojęcia „sprawy” w art. 45 Konstytucji, zaś administracyjny w istocie tryb orzekania w tym zakresie – mógł być *a limine* uznany za gwarantujące wolność od arbitralności (co wszak jest decydującym argumentem decydującym o tym, jakie sprawy powinny być objęte „prawem do sądu”). Władcze decydowanie o stosunkach własnościowych mieści się w pojęciu „sprawy”, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Z tej np. przyczyny, na tle art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w sprawie Vasilescu przeciw Rumunii (22 maja 1998 r.) stwierdzono naruszenie praw człowieka na skutek braku możliwości odwołania do sądu od postanowienia prokuratora o zwrocie przedmiotu zatrzymanego na potrzeby postępowania.

5. Skutki orzeczenia (odroczenie utraty mocy prawnej przez zaskarżone akty). W stanowisku Generalnego Prokuratora wnioskowano – na wypadek przychylenia się do poglądu o zasadności wniosku – o odroczenie utraty mocy prawnej niekonstytucyjnych przepisów, aby nie doprowadzić do niemożliwości orzekania o losie niepodjętych depozytów. Trybunał Konstytucyjny nie widzi konieczności uwzględnienia wniosku. Luka powstająca w wyniku natychmiastowego skutku orzeczenia niekonstytucyjności istotnie uniemożliwi definitywne orzekanie o losie depozytów. To jednak oznacza tylko przedłużenie stanu tymczasowego (spoczywanie rzeczy w depozycie), jaki i tak charakteryzuje okres między ustanowieniem depozytu a jego likwidacją. Brak jest

natomiast argumentów mających przemawiać za przedłużeniem praktyki niekonstytucyjnego definitywnego orzekania w sprawach własnościowych.

6. Dalsze skutki orzeczenia. Co do ewentualnych skutków przywracania stanu konstytucyjności, wyznaczonych przez art. 190 ust. 4 Konstytucji należy wskazać, co następuje. Jak wskazano wyżej, w pkt 2.3 i 2.4. uzasadnia, wątpliwości co do konstytucyjności zaskarżonych aktów wyniknęły w pierwszym rzędzie z faktu podwyższenia w Konstytucji z 1997 r. standardu stawianego upoważnieniom ustawowym i legitymizacji aktów wykonawczych przez akt macierzysty. To zaś powoduje, że zakres ewentualnego działania art. 190 ust. 4 Konstytucji nie obejmuje sobą okresu przed datą wejścia w życie Konstytucji. Także inne działania sanacyjne w zakresie konstytucyjności (np. odszkodowawcze) muszą uwzględniać okoliczność, iż niekonstytucyjność zaskarżonych aktów następuje z datą ogłoszenia niniejszego wyroku.

7. Z powyższych przyczyn Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.