

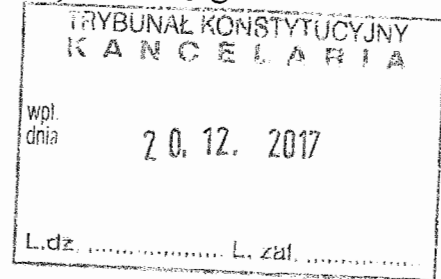


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 19 grudnia 2017 r.

PK VIII TK 78.2017

SK 21/17



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną H N. wnoszącej o stwierdzenie, że art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r., poz. 700 ze zm.) – w zakresie, w jakim nie przewiduje (i jest rozumiany w ten sposób, że nie przewiduje) możliwości stosowania do wzruszenia decyzji ostatecznych przepisu art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257), jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna, upłynęło 5 lat – jest niezgodny z art. 21 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 64, art. 77 ust. 1 i 2 w związku z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

H N. (dalej: Skarżąca) zakwestionowała art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r., poz. 700 ze zm.; dalej: u.s.w.g. lub ustawa o scalaniu) w zakresie, w jakim nie przewiduje (i jest rozumiany w ten sposób, że nie przewiduje) możliwości stosowania do wzruszenia decyzji ostatecznych przepisów art. 157-159 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257; dalej: k.p.a.), jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna, upłynęło 5 lat, wnosząc o stwierdzenie niezgodności zakwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Zarządzeniem z dnia 13 marca 2017 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał Skarżącą do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej. W piśmie procesowym z dnia 24 marca 2017 r. Skarżąca sprecyzowała, że kwestionuje konstytucyjność art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości stosowania (i jest rozumiany w ten sposób, że nie przewiduje możliwości stosowania) art. 158 § 2 k.p.a. do wzruszenia decyzji ostatecznych, jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna, minęło 5 lat. W pozostałym zakresie Skarżąca cofnęła skargę.

Postanowieniem z dnia 28 czerwca 2017 r., sygn. Ts 35/17, Trybunał Konstytucyjny nadał skardze dalszy bieg w zakresie badania zgodności art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu – w zakresie, w jakim dotyczy art. 158 § 2 k.p.a. – ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Sąd Rejonowy w Ł prowadzi księgę wieczystą nr dla nieruchomości o powierzchni ha położonej we

wsi B Księga ta obejmuje między innymi działkę nr o powierzchni m². Właścicielką nieruchomości, według tej księgi, jest Skarżąca, będąca następcą prawnym M S.

Dla działki nr prowadzona jest jeszcze jedna księga wieczysta. Została ona założona na wniosek Starosty Powiatu Podstawą wpisu była decyzja Prezydenta Miasta zatwierdzająca projekt scalenia gruntów z dnia września 1976 r., nr

Skarżąca twierdzi, że jej poprzednik prawny nie był stroną postępowania scaleniowego i nie wiedział, że toczy się takie postępowanie. Tymczasem działka nr była zabudowana i mogła zostać objęta postępowaniem scaleniowym wyłącznie za zgodą właściciela.

Dlatego Skarżąca złożyła do Wojewody wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji scaleniowej z dnia września 1976 r., nr , w części dotyczącej działki nr , jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, ewentualnie o stwierdzenie, na podstawie art. 158 § 2 k.p.a., wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa. W uzasadnieniu wniosku Skarżąca podniosła, że objęcie scaleniem zabudowanej działki bez wiedzy i zgody właściciela stanowi ewidentne i rażące naruszenie prawa. Zadaniem organu prowadzącego postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji jest jej ocena pod kątem kwalifikowanej niezgodności z prawem, tj. ocena, czy wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) i, ewentualnie, czy zaistniały inne przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. Skarżąca wskazała, że zaskarżona decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w zakresie działki nr , bowiem nadal jako jej właściciel figuruje Skarb Państwa.

Powyższy wniosek przekazano do rozpoznania Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Postanowieniem z dnia maja 2014 r., znak

, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji. W uzasadnieniu

postanowienia wskazano, że, zgodnie z art. 33 ust. 2 u.s.w.g., do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych nie stosuje się art. 145-145b oraz art. 154-156 k.p.a., jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna, upłynęło 5 lat. Nie jest więc możliwe wszczęcie postępowania administracyjnego w trybie art. 156 k.p.a. w odniesieniu do decyzji scaleniowej z dnia września 1976 r., nr

Skarżąca wystąpiła do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w zakresie stwierdzenia, na podstawie art. 158 § 2 k.p.a., wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa.

Postanowieniem z dnia czerwca 2014 r., znak , Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi utrzymał w mocy swoje postanowienie z dnia maja 2014 r.

Skarżąca wniosła na postanowienie z dnia czerwca 2014 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w W. Zaskarżonej decyzji zarzuciła m.in. naruszenie art. 33 ust. 2 u.s.w.g. poprzez przyjęcie, że ustawa o scalaniu ma zastosowanie do decyzji z dnia września 1976 r. zatwierdzającej projekt scalenia gruntów, która wydana została na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 stycznia 1968 r. o scaleniu i wymianie gruntów (Dz. U. Nr 3, poz. 13 ze zm.; dalej: ustawa z 24 stycznia 1968 r.). Skarżąca zarzuciła także naruszenie art. 156 § 1 k.p.a. poprzez jego niezastosowanie i w konsekwencji odmowę wszczęcia wnioskowanego postępowania, podczas gdy istniały przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji scaleniowej z dnia września 1976 r. ze względu na jej wydanie z rażącym naruszeniem prawa.

WSA w W , wyrokiem z dnia grudnia 2014 r., sygn.

, skargę oddalił. Sąd uznał, że to przepisy ustawy o scalaniu, w tym art. 33 ust. 2, a nie przepisy ustawy z 24 stycznia 1968 r., miały zastosowanie w rozpatrywanej sprawie. Dlatego organ administracji zasadnie odmówił

wszczęcia postępowania nieważnościowego z uwagi na zaistnienie negatywnej przesłanki w postaci upływu terminu do wszczęcia postępowania.

Od powyższego wyroku Skarżąca wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). Zarzuciła w niej m.in. naruszenie przepisów postępowania polegające na niezastosowaniu art. 158 § 2 k.p.a. w związku z art. 33 ust. 2 u.s.w.g.

NSA, wyrokiem z dnia października 2016 r., sygn. , oddalił skargę kasacyjną. W ocenie NSA, art. 33 ust. 2 u.s.w.g., poprzez wyłączenie zastosowania art. 156 k.p.a., eliminuje możliwość wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, po upływie 5 lat od uzyskania przez taką decyzję statusu ostatecznej. Wbrew zarzutowi skargi kasacyjnej, art. 158 § 2 k.p.a. zawiera uregulowanie, które nie ma charakteru samodzielnego i skorzystanie z niego może mieć miejsce tylko wtedy, kiedy nie jest wyłączone stosowanie art. 156 k.p.a. NSA stwierdził ponadto, że w ramach dokonanej przez sąd pierwszej instancji oceny legalności – wydanego na podstawie art. 61a k.p.a. – postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, nie mogło w ogóle podlegać rozważaniu wykorzystanie uregulowania z art. 158 § 2 k.p.a. Za całkowicie bezzasadne uznał więc zarzucanie niezastosowania art. 158 § 2 k.p.a. w związku z art. 33 ust. 2 u.s.w.g.

Przedstawiając argumenty na poparcie zarzutów formułowanych w skardze konstytucyjnej, Skarżąca stwierdza, że art. 33 ust. 2 u.s.w.g., wyłączając możliwość stosowania art. 158 § 2 k.p.a. do wzruszenia ostatecznych decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntu, narusza, wywodzoną z art. 21 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji, zasadę sprawiedliwości wyrównawczej – wyłączenia za słusznym odszkodowaniem. Decyzję scaleniową z dnia września 1976 r. wydano z rażącym naruszeniem prawa, bowiem do scalenia doszło bez zgody właściciela zabudowanej nieruchomości. Skarżącej, przed wprowadzeniem zaskarżonego przepisu, przysługiwało

roszczenie o charakterze majątkowym – o stwierdzenie nieważności decyzji. Z punktu widzenia prawa konstytucyjnego było to podmiotowe prawo własności, rozumiane na gruncie art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji szeroko – również jako inne prawo o charakterze majątkowym. Stosowana powszechnie przez organy administracji oraz sądy interpretacja zaskarżonego przepisu, odbierająca osobie, co do której zapadła decyzja o scaleniu gruntów, prawo uzyskania prejudykatu niezbędnego do ubiegania się o odszkodowanie za wydanie decyzji z naruszeniem prawa, prowadzi do wywłaszczenia bez jakiegokolwiek odszkodowania, co w konsekwencji skutkuje niezgodnością kwestionowanego uregulowania z art. 21 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Skarżącej, naruszono jej prawo podmiotowe do wywłaszczenia za słusznym odszkodowaniem. Gdyby interpretacja art. 33 ust. 2 u.s.w.g., stosowana przez organy administracji i sądy, zakładała możliwość wykorzystania procedury kontrolnej z art. 158 § 2 k.p.a., wymagania z art. 21 ust. 2 Konstytucji byłyby spełnione.

Skarżąca wskazuje, że ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym na gruncie art. 64 ust. 1 Konstytucji musi być realna. Przepis art. 33 ust. 2 u.s.w.g. zamyka drogę do ustalenia, że decyzja scaleniowa została wydana z naruszeniem prawa. Tym samym przepis ten pozbawił Skarżącą ochrony prawnej i uniemożliwił dochodzenie odszkodowania.

W art. 33 ust. 2 u.s.w.g. przyjęto kryterium – wyłączające wzruszenie decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów – w postaci upływu 5 lat od uzyskania przez taką decyzję statusu ostatecznej. Tymczasem podmiot, którego pozbawiono prawa własności w innym trybie, np. w następstwie wywłaszczenia jego gruntu, nie jest ograniczony identycznym terminem w możliwości dochodzenia ustalenia wydania decyzji pozbawiającej go własności z naruszeniem prawa. Brak równości w traktowaniu takich podmiotów – w ocenie Skarżącej – prowadzi do naruszenia art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Własność może być ograniczona jedynie przy spełnieniu wymogów określonych w art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wprowadzenie art. 33 ust. 2 u.s.w.g. „zamknęło [S]karżącej drogę do weryfikacji prawidłowości decyzji (która była w istocie decyzją wyłączeniową) i domagania się z tego tytułu odszkodowania” (skarga konstytucyjna, s. 7). Skarżąca nie przedstawia szerszego uzasadnienia naruszenia przez zaskarżony przepis wzorca kontroli z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Skarżąca stwierdza, że art. 33 ust. 2 u.s.w.g. nie jest precyzyjny, jego treść nie jest jednoznaczna i budzi wątpliwości interpretacyjne. Narusza to zasadę prawidłowej legislacji, ochronę praw majątkowych i prawo do sądu. Ograny administracji i sądy przyjmują, że przepis art. 33 ust. 2 u.s.w.g. wyłącza stosowanie art. 158 § 2 k.p.a. Jednak wykładnia językowa (przepis nie wyłącza wprost stosowania art. 158 k.p.a.) i zgodna z Konstytucją (tj. zakładająca, że nie można dokonać odjęcia własności bez odszkodowania i że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej) – zdaniem Skarżącej – wymagałaby od organów administracji i sądów, aby dały wnioskodawcom możliwość żądania ustalenia wydania zaskarżonych decyzji z naruszeniem prawa. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika m.in. prawo podmiotowe do uzyskania sądowego rozstrzygnięcia dotyczącego aktu lub czynności kształtującej sytuację prawną lub faktyczną podmiotu praw i wolności. Zaskarżony przepis nie pozwala na zbadanie zgodności z prawem decyzji o scaleniu gruntów z dnia września 1976 r., czym prowadzi do naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadą prawidłowej legislacji w związku z art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Skarżąca wskazuje, że art. 77 ust. 1 Konstytucji wprowadza prawo podmiotowe do odszkodowania za szkodę powstałą przy wykonywaniu władzy publicznej. Zgodnie z procedurą cywilną, warunkiem ubiegania się o odszkodowanie jest uzyskanie prejudykatu – orzeczenia, z którego wynikać

będzie, że doszło do niezgodnego z prawem działania władzy publicznej. Na gruncie postępowania administracyjnego funkcję prejudykatu pełni rozstrzygnięcie stwierdzające wydanie decyzji z naruszeniem prawa.

Obowiązek przestrzegania prawa we wszystkich działaniach władzy publicznej, wyraźnie sformułowany w art. 7 Konstytucji, oznacza, że ryzyko związane z naruszeniem bądź nieprzebrzeganiem prawa w działaniach organów publicznych nie może być przerzucane na poszkodowanych takimi zachowaniami. Odebranie jednostce prawa do kontroli, czy wywołująca po jej stronie szkodę ostateczna decyzja była wydana z naruszeniem prawa, stanowi – w ocenie Skarżącej – istotne naruszenie art. 77 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji.

Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie:

„Do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych, nie stosuje się art. 145-145b oraz art. 154-156 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna, upłynęło 5 lat.”.

Merytoryczna ocena podniesionych przez Skarżącą zarzutów uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do ich rozpoznania.

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki naruszonych przez władze publiczne. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania tego środka zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072; dalej: ustawa o otpTK). Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o otpTK, należą m.in.: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób, zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności

kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Obowiązek wypełnienia tych wymogów spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu.

Warto w tym miejscu odnotować, że aktualna regulacja, zawarta w ustawie o otpTK, stanowi powtórzenie unormowań wcześniejszych oraz ich doprecyzowanie na podstawie dorobku orzecznictwa i doktryny (stąd aktualność – w tym zakresie – orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w poprzednio obowiązujących stanach prawnych).

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonywające argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17).

Skarga konstytucyjna ma charakter środka ochrony wolności i praw podmiotowych. Owa zasadnicza funkcja określa sposób ukształtowania konstytucyjnych przesłanek, warunkujących dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi. W szczególności, przedmiotem skargi konstytucyjnej może

być wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Przesądza to o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 i przywołane tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że „[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany (...) do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację” (postanowienie z dnia 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).

Należy także pamiętać, że do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się: a) osobisty interes prawny, a nie obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny (zob. J. Trzeciński, M. Wiącek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, tom II, s. 893).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi

któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z dnia: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29 oraz wyrok z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. – postanowienia z dnia: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63 oraz 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42). Nadanie skardze konstytucyjnej lub wnioskowi dalszego biegu nie oznacza bowiem konwalidacji wad formalnych tego pisma. Wydanie przez sędziego odpowiedniego zarządzenia w tej kwestii nie usuwa braków formalnych czy oczywistej bezzasadności (zob. – postanowienia z dnia: 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21; 16 października 2002 r., sygn. K 23/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 76; 16 lutego 2011 r., sygn. SK 40/09, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 6 oraz 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 15).

Powyższe poglądy doktryny oraz Trybunału Konstytucyjnego stanowią podstawę do dokonania oceny spełnienia przez analizowaną skargę konstytucyjną wymagań formalnych.

Problemem konstytucyjnym przedstawionym przez Skarżącą jest – wynikający z uregulowania zawartego w art. 33 ust. 2 u.s.w.g. – brak możliwości stwierdzenia, na podstawie art. 158 § 2 k.p.a., wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdzono nieważności decyzji. Wyłączenie w zaskarżonym przepisie stosowania art. 158 § 2 k.p.a. prowadzi do naruszenia wskazanych przez Skarżącą praw podmiotowych.

Na tym etapie analizy kluczowe jest rozstrzygnięcie, czy to norma wywodzona z określonego przez Skarżącą zakresu zaskarżenia prowadzi do naruszenia Jej praw podmiotowych, czy też ewentualnie brak możliwości zastosowania art. 158 § 2 k.p.a. w badanej sprawie jest następstwem innych okoliczności.

Dla zajęcia stanowiska w tej kwestii konieczne jest przedstawienie uregulowań zawartych w art. 156, art. 158 § 2 i art. 61a § 1 k.p.a. oraz uwzględnienie ich znaczenia w stanie faktycznym omawianej sprawy.

W stosunku do decyzji administracyjnej obarczonej wadami wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a. mogą zostać podjęte dwojakiego rodzaju rozstrzygnięcia: 1) w przypadku niewystępowania żadnej z przesłanek negatywnych stwierdzenia nieważności – decyzja w sprawie stwierdzenia nieważności takiej decyzji albo 2) w przypadku wystąpienia co najmniej jednej z przesłanek negatywnych stwierdzenia nieważności, określonych w art. 156 § 2 k.p.a. – decyzja stwierdzająca, że taką decyzję wydano z naruszeniem prawa (podstawą rozstrzygnięcia w tej drugiej sytuacji będzie art. 158 § 2 k.p.a.).

Jedną z przesłanek pozytywnych stwierdzenia nieważności decyzji jest wydanie jej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Przesłankami negatywnymi, określonymi w art. 156 § 2 k.p.a., stwierdzenia nieważności, są:

1) okoliczność, że decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne, przy czym przesłanka ta wyklucza stwierdzenie nieważności decyzji w przypadku każdej z przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1–7 k.p.a.;

2) upływ 10 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, z zastrzeżeniem, że przesłanka ta wyklucza stwierdzenie nieważności decyzji wyłącznie z przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a.

Dopiero gdy nie jest możliwe stwierdzenie nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a., dopuszczalne jest skorzystanie z uregulowania przewidzianego w art. 158 § 2 k.p.a. Stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa nie usuwa z obrotu prawnego wadliwej decyzji, ale daje podstawę do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym na drodze sądowej na podstawie art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.).

W analizowanej sprawie Skarżąca złożyła wniosek o stwierdzenie, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., nieważności decyzji scaleniowej z dnia września 1976 r. (w określonej we wniosku części). Wskazała przy tym, że zaskarżona decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w zakresie działki nr Alternatywnie wniosła o stwierdzenie, na podstawie art. 158 § 2 k.p.a., wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa.

Jeżeli przepis art. 33 ust. 2 u.s.w.g. dopuszczałby stosowanie art. 156 k.p.a. do postępowań określonych w tym ustępie, wówczas organ administracji lub sąd rozpoznający sprawę Skarżącej mógłby stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji. Skarżąca swoje żądanie opierała bowiem na podstawie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i wskazywała na brak przesłanek negatywnych określonych w art. 156 § 2 k.p.a. Nie byłoby zatem dopuszczalne skorzystanie z uregulowania przewidzianego w art. 158 § 2 k.p.a., które – co jeszcze raz należy wyraźnie podkreślić – można zastosować jedynie w przypadku, gdy zaistnieją okoliczności, o jakich mowa w art. 156 § 2 k.p.a.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, po rozpoznaniu wniosku Skarżącej, odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji scaleniowej z dnia września 1976 r.

Zgodnie z art. 61a § 1 k.p.a., organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, gdy żądanie jego wszczęcia zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn nie może być wszczęte. W analizowanej sprawie tą „inną uzasadnioną przyczyną” był, wynikający z art. 33 ust. 2 u.s.w.g., zakaz stosowania art. 156 k.p.a. do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych po upływie 5 lat od uzyskania przez decyzję o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów waloru ostateczności.

W skardze wniesionej do WSA w W Skarżąca zarzuciła postanowieniu wydanemu przez organ administracji m.in. naruszenie art. 156 § 1 k.p.a., poprzez jego niezastosowanie, a także – art. 33 ust. 2 u.s.w.g., poprzez przyjęcie, że może on stanowić podstawę rozstrzygnięcia, w sytuacji, gdy ustawa o scalaniu weszła w życie po wydaniu zaskarżonej decyzji.

Oparta na takich zarzutach skarga została oddalona. Dopiero w skardze kasacyjnej Skarżąca podniosła zarzut naruszenia przepisów postępowania polegającego na niezastosowaniu art. 158 § 2 k.p.a. w związku z art. 33 ust. 2 u.s.w.g. Rozpoznający skargę kasacyjną NSA zauważył, że, w ramach dokonanej przez sąd pierwszej instancji oceny legalności postanowienia wydanego na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, nie mogło w ogóle podlegać rozważaniu zastosowanie art. 158 § 2 k.p.a. Uregulowanie z tego przepisu nie jest bowiem samodzielne i można je wykorzystać dopiero w sytuacji, gdy nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a.

Pomijając nawet treść art. 33 ust. 2 u.s.w.g., rozstrzygające sprawę Skarżącej organy administracji i sądy nie miałyby podstaw do rozpatrzenia

żądania wydania orzeczenia w oparciu o art. 158 § 2 k.p.a., gdyż nie były przedstawiane argumenty świadczące o wystąpieniu okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a., stanowiących przeszkodę dla stwierdzenia nieważności decyzji. Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji – o czym była już mowa – oparła na zarzucie naruszenia art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i wskazała, że zaskarżona decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych. Nawet zatem, gdyby art. 33 ust. 2 u.s.w.g. przewidywał możliwość zastosowania art. 158 § 2 k.p.a., to w sprawie Skarżącej nie byłoby podstaw do sięgnięcia po to uregulowanie, ponieważ nie zachodziły okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a.

Określony przez Skarżącą w skardze konstytucyjnej zakres zaskarżenia (dotyczący wyłączenia stosowania art. 158 § 2 k.p.a.) nie jest powiązany w tej sytuacji z naruszeniem Jej osobistego interesu prawnego, co skutkuje brakiem realizacji materialnej przesłanki instytucji skargi konstytucyjnej.

W skardze konstytucyjnej nie wykazano, że art. 33 ust. 2 u.s.w.g. w zaskarżonym zakresie był zarówno podstawą prawną ostatecznego orzeczenia, jak i prowadził równocześnie do naruszenia wskazanych przez Skarżącą konstytucyjnych praw i wolności.

Z powyższych względów postępowanie podlega umorzeniu wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego