

Zgierz, dnia 17 lutego 2017 r.

Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Skarżąca:

H N

reprezentowana na podstawie
udzielonego pełnomocnictwa przez:
Adw. Martę Jaskułowską
/adres kancelarii w stopce/
Nr wpisu na listę adwokatów: 841

SKARGA KONSTYTUCYJNA

o stwierdzenie niezgodności art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów z art. 21 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1, 2 i 3, art. 77 ust. 1 i 2, w zw. z art. 2, 7, 21 ust. 1, 31 ust. 3 i 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

W imieniu H N , której pełnomocnictwo załączam, na podstawie art. 79 w zw. z art. 188 pkt 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o stwierdzenie, że:

1. art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. 2014.700 t.j.) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości stosowania do wzruszenia decyzji ostatecznych przepisów art. 157-159 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. 2016.23 t.j.), jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna minęło 5 lat, jest niezgodny z art. 21 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1, 2 i 3, art. 77 ust. 1 i 2, w zw. z art. 2, 7, 21 ust. 1, 31 ust. 3 i 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
2. art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. 2014.700 t.j.) rozumiany w ten sposób, że nie przewiduje możliwości stosowania do wzruszenia decyzji ostatecznych przepisów art. 157-159 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. 2016.23 t.j.), jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna minęło 5

lat, jest niezgodny z art. 21 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1, 2 i 3 art. 77 ust. 1 i 2, w zw. z art. 2, 7, 21 ust. 1, 31 ust. 3 i 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie wnoszę o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego, według norm prawem przepisanych.

UZASADNIENIE

I. Udokumentowanie daty doręczenia prawomocnego wyroku kończącego postępowanie w sprawie

Skarżąca wyczerpała przysługującą jej drogę prawną (wniosła wszelkie przysługujące jej zwyczajne środki zaskarżenia). Ostatnim orzeczeniem, jakie zapadło w jej sprawie, jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia października 2016 r., doręczony jej w dniu 17 listopada 2016 r.

Dowód:

- kserokopia koperty z prezentatą kancelarii
- wydruk z systemu śledzenia przesyłek

II. Nadzwyczajny środek zaskarżenia

Od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia października 2016 r. nie został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

III. Opis stanu faktycznego

Skarżąca jest wpisana jako właścicielka w dziale II księgi wieczystej nr prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Ł dla nieruchomości położonej we wsi B , o powierzchni ha. Jest ona następcą prawnym M S , syna H i L , który nabył ww. nieruchomość na podstawie Dokumentu nadania ziemi z dnia stycznia 1949 roku nr

Księga wieczysta nr obejmuje między innymi działkę nr o powierzchni m², co wynika z mapy do celów prawnych zarejestrowanej w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej dla Powiatu Ł z dnia września 2013 r. za nr ewidencyjnym

Skarżąca dowiedziała się, że dla działki prowadzona jest przez ww. Sąd jeszcze inna księga wieczysta, o numerze Została ona założona w dniu grudnia 2011 r. na wniosek Starosty

Podstawą wpisu była decyzja Prezydenta Miasta Ł zatwierdzająca projekt scalania gruntów z dnia września 1976 r. nr , wydana na gruncie ustawy z dnia 24 stycznia 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. 1968 r. Nr 3 poz. 13 ze zm.).

Poprzednik prawny skarżącej nie był stroną postępowania scaleniowego. Działka nr była w czasie prowadzenia postępowania zabudowana, a zatem mogła zostać objęta postępowaniem scaleniowym wyłącznie za zgodą właściciela. W istocie doszło do wywłaszczenia działki M S bez odszkodowania.

Pismem z dnia stycznia 2014 r. skarżąca wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji scaleniowej Prezydenta Miasta Ł zatwierdzającej projekt scalenia gruntów z dnia września 1976 r. nr w części dotyczącej działki położonej we wsi B gminie B o numerze geodezyjnym o pow. m², jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Skarżąca tym samym pismem wniosła alternatywne żądanie stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdzono nieważności decyzji.

Postanowieniem z dnia maja 2014 r. wydanym w sprawie

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji. W uzasadnieniu wskazał, że zgodnie z obowiązującym w dacie orzekania przepisem art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. 2014.700 t.j.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U.2013.1157) obowiązującym od dnia 16 października 2013 r., do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych nie stosuje się art. 145-145b oraz art.154 i 156 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna, upłynęło 5 lat.

W dniu maja 2014 r. skarżąca wniosła o ponowne rozpatrzenie sprawy, argumentując, że nie rozpoznano żądania alternatywnego, o stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa. Wskazała, że powołany przez organ art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów nie wyłącza stosowania art. 158 § 2 k.p.a.

Postanowieniem z dnia czerwca 2014 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi utrzymał w mocy postanowienie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia maja 2014 r., W uzasadnieniu wskazano, że z brzmienia przepisów art. 156 § 1 k.p.a. i 158 § 1 k.p.a. wynika, iż w toku procedury administracyjnej organ administracji musi w pierwszej kolejności zbadać, czy decyzja administracyjna dotknięta jest którąś z ciężkich wad wskazanych w art. 156 § 1 k.p.a. Może to zrobić jedynie w toku postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji. Według organu twierdzenie, że możliwe jest wydanie decyzji opartej na art. 158 § 2 k.p.a. bez konieczności wszczęcia i prowadzenia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji, nie znajduje żadnego uzasadnienia.

W dniu lipca 2014 r. skarżąca wniosła skargę na ww. postanowienie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W Zaskarżonemu orzeczeniu zarzuciła m. in. naruszenie przepisów prawa materialnego mające wpływ na wynik sprawy, a to art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 roku o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2013 r. poz. 1157) poprzez jego błędną wykładnię polegającą na nieuzasadnionym przyjęciu, że przedmiotowa ustawa ma zastosowanie do decyzji Prezydenta Miasta Ł z dnia września 1976 r. nr zatwierdzającej projekt scalenia gruntów wsi B gmina B wydanej w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 stycznia 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. nr 3 poz. 13) podczas gdy w realiach sprawy ustawa ta nie ma zastosowania.

Wyrokiem z dnia grudnia 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W oddalił skargę. W uzasadnieniu wskazano, iż możliwość wzruszenia decyzji ostatecznych o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów doznała ograniczenia do 5 lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Sąd powołał się na uzasadnienie projektu do ustawy z 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, którym dodano ust. 2 do art. 33 ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów. Z uzasadnienia tego w ocenie Sądu wynika, że celem wprowadzenia tego przepisu było, aby ograniczyć w czasie dopuszczalność prowadzenia postępowań w trybach nadzwyczajnych w przypadku decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia (druk sejmowy nr 827 Sejmu VII kadencji). W ocenie Sądu niedopuszczalne jest, po upływie 30 lat, wszczęcie postępowania nieważnościowego i ocena merytoryczna decyzji Prezydenta Miasta Ł z września 1976 r.

W dniu lutego 2015 r. skarżąca wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego na ww. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W W uzasadnieniu skargi wskazano, że Sąd a quo oddalił w całości skargę, nie odnosząc się w treści uzasadnienia do

żądania stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa. Jednocześnie wskazano, iż w ocenie skarżącej gdyby wola ustawodawcy było wyłączenie stosowania tej normy prawnej (art. 158 § 2 K.p.a.) do ostatecznych decyzji administracyjnych o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, to musiałoby to wynikać wprost z treści art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 1982 roku o scalaniu i wymianie gruntów.

Wyrokiem z dnia października 2016 r., doręczonym pełnomocnikowi skarżącej w dniu 17 listopada 2016 r., Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną. W uzasadnieniu wskazano, iż zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego treść art. 33 ust. 2 ustawy scaleniowej jest oczywista. Poprzez wyłączenie stosowania art. 156 kpa w odniesieniu do decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, które stały się ostateczne przed upływem 5 lat, przepis ten eliminuje możliwość wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności takich decyzji. W ocenie Sądu co prawda przepis nie stanowi wprost, że art. 33 ust. 2 ustawy scaleniowej dotyczy również art. 157-159 k.p.a., to jednak ponieważ z uzasadnienia projektu ustawy z 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów wynika, że celem było ograniczenie w czasie dopuszczalności prowadzenia w sprawach scaleniowych postępowań w trybach nadzwyczajnych, to przepisów tych nie można zastosować.

IV. Uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów na poparcie zarzutu.

a. Niezgodność przedmiotu kontroli z art. 21 ust. 2 w zw. z art. 21 ust. 1 Konstytucji

W ocenie skarżącej przepis art. 33 ust. 3 rozumiany w ten sposób, że wyłącza możliwość stosowania do wzruszenia decyzji ostatecznych przepisów art. 157-159 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna minęło 5 lat, narusza zasadę sprawiedliwości wyrównawczej – wyłączenia za słusznym odszkodowaniem.

Pojęcie prawa własności na gruncie art. 21 ust. 1 i 2 musi być rozumiane w sposób autonomiczny, jako całokształt praw majątkowych (wyrok TK z 13 grudnia 2012 r. w sprawie P 12/11). W niniejszym przypadku prawem własności w rozumieniu Konstytucji jest roszczenie o stwierdzenie wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa i, co za tym idzie, prawo żądania odszkodowania za szkodę powstałą wskutek wydania wadliwej decyzji.

Ocena zgodności przepisu będącego przedmiotem skargi z wzorcem kontroli – art. 21 ust. 2 w zw. z art. 21 ust. 1 Konstytucji, następuje przez przeprowadzenie testu, czy spełnione zostały następujące wymogi: celowości (wywłaszczenie jest dopuszczalne na realny cel publiczny legitymowany konstytucyjnie, będący dobrem ogółu, niezbędności (gdy celu publicznego nie można zrealizować w inny sposób), sprawiedliwości proceduralnej (w niniejszym przypadku odjęcie prawa własności nastąpiło w drodze uchwalenia przez ustawodawcę nowego brzmienia art. 33 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów), sprawiedliwości wyrównawczej (wywłaszczenie jest dopuszczalne za słusznym odszkodowaniem, określonym przez przepisy i należnym bez zbędnej zwłoki). W niniejszym przypadku doszło do naruszenia wymogu sprawiedliwości wyrównawczej. Stosowana powszechnie przez organy i Sady, w oparciu o uzasadnienie projektu ustawy, interpretacja przepisu będącego przedmiotem kontroli, odbierająca osobie, co do której zapadła decyzja o scalaniu gruntów, prawo do uzyskania prejudykatu niezbędnego do uzyskania odszkodowania za wydanie decyzji z naruszeniem prawa, stanowi wywłaszczenie bez jakiegokolwiek odszkodowania.

b. Niezgodność przedmiotu kontroli z art. 64 ust. 1, 2 i 3 i art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2, art.31 ust. 3 Konstytucji i art. 32 ust. 1 Konstytucji

– Art. 64 ust. 1 Konstytucji

Przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek kształtowania poszczególnych praw podmiotowych o charakterze ekonomicznym w taki sposób, aby zapewnić możliwość czynienia z nich użytku oraz zagwarantować im odpowiednią ochronę (wyrok z 18 lipca 2013 r. w sprawie SK 18/09, wyrok z 25 października 2016 r. w sprawie SK 71/13). Z przepisu tego wynikają obowiązki ustawodawcy: pozytywny, tj. ustanowienia procedur ochrony praw majątkowych, oraz negatywny, tj. powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub ją ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być realna. W niniejszym przypadku regulacja art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów zamknęła skarżącą drogę do ustalenia, że decyzja scalenkowa (pozbawiająca ją *de facto* własności) została wydana z naruszeniem prawa. Tym samym przepis ten pozbawił ją ochrony prawnej. Skutkiem tego jest pozbawienie jej prawa do żądania odszkodowania.

– Art. 64 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji

Zgodnie z powołanymi przepisami wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Tymczasem jednostka, co do której dawniej niż 5 lat wcześniej wydano ostateczną decyzję pozbawiającą ją prawa własności, w trybie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, jest w mniej korzystnej sytuacji, niż podmiot, który pozbawiono prawa własności w innym trybie – np. dokonano wywłaszczenia jego gruntu. Ten drugi podmiot ma bowiem możliwość dochodzenia ustalenia wydania decyzji pozbawiającej go własności z naruszeniem prawa i, co za tym idzie, w przypadku zaistnienia przesłanek ku temu - uzyskania stosownego odszkodowania. Brak zatem równości w traktowaniu tych podmiotów.

– **Art. 64 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji**

Przepisy te zakazują wprowadzenia ograniczeń naruszających istotę prawa własności, trudno zaś wyobrazić sobie bardziej wyraziste ograniczenie prawa własności niż jego pozbawienie (wyrok TK z 17 grudnia 2008 r. w sprawie P 16/08, pkt IV.6.2). Jest to podstawowy wzorzec oceny przepisów pozbawiających własności, upoważniających organy władzy publicznej do jej pozbawienia lub prowadzących do faktycznego pozbawienia własności (wyrok TK Kp 2/15). W niniejszym przypadku wprowadzenie art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów zamknęło skarżące drogę do weryfikacji prawidłowości decyzji (która była w istocie decyzją wywłaszczeniową) i domagania się z tego tytułu odszkodowania.

– **Niezgodność z zasadą poprawnej legislacji, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji i art. 77 ust. 2 Konstytucji**

Przepis art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego. Narusza ochronę praw majątkowych i prawo do sądu przez sformułowanie zaskarżonego przepisu, które prowadzi do rozbieżności interpretacyjnych, osłabiając tym samym ochronę praw majątkowych osoby, której grunty zostały scalone lub doszło do ich wymiany. Przepis nie jest precyzyjny, jako że jego treść nie jest jednoznaczna, budzi on wątpliwości interpretacyjne.

Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. 2013.1157) wskazuje, że *„[d]odatkowo, proponuje się doprecyzowanie zakresu obowiązywania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach dotyczących scaleń gruntów*

(art. 33). Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza to, że w przypadku decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia mogą być stosowane także tryby nadzwyczajne, co oznacza, że strony (uczestnicy postępowania) mogą występować z wnioskami o stwierdzenie nieważności decyzji zatwierdzającej projekt scalenia gruntów nawet po kilkudziesięciu latach od jego zatwierdzenia, gdy upłynęły już terminy np. zasiedzenia” (druk sejmowy 827). W stanowisku Rządu do tego projektu, z dnia 21 lutego 2013 r., czytamy: „zgodnie z projektem wyłączenie ze spraw dotyczących scaleń lub wymian gruntów przepisów art. 145, 154, 155 i 156 Kodeksu postępowania administracyjnego, będzie następowało w przypadku gdy wniosek został złożony po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna (zmiana brzmienia art. 33 ustawy). Należy wskazać, że eliminacja z obrotu prawnego decyzji lub części decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów uzasadniona fragmentaryczną trafnością wniosków wniesionych przez nielicznych uczestników postępowania, a często już ich następców prawnych, pozostaje w sprzeczności z celami scalenia i utrwała stan niepewności prawnej dla wielu podmiotów”. Na gruncie powyższych stanowisk wypracowana została przez judykaturę jednolita wykładnia przepisu art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. Z uzasadnienia projektu ustawy i stanowiska Rządu organy i Sady wywodzą, że intencją ustawodawcy było wyłączenie nie tylko stosowania art.156 K.p.a., umożliwiającego stwierdzenie nieważności decyzji, lecz również art. 157-159 K.p.a., dających możliwość dochodzenia ustalenia wydania decyzji z naruszeniem prawa.

Jest to powszechna praktyka. W uzasadnieniu wyroku z dnia października 2016 r. oddalającego skargę kasacyjną skarżącej Naczelny Sąd Administracyjny napisał, że treść art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów jest oczywista – nie przewiduje możliwości dochodzenia ustalenia wydania decyzji z naruszeniem prawa.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, oddalający skargę w oparciu o jednakową argumentację, w tożsamym stanie faktycznym zapadł również w sprawie II OSK 429/15 (wyrok NSA z dnia 9 listopada 2016 r.).

Na marginesie wypada wskazać, że o tym, że zaskarżana interpretacja art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów jest powszechna, świadczy również treść odpowiedzi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z maja 2014 r. – w uzasadnieniu omyłkowo pozostawiono nazwisko innej osoby, której odmówiono stwierdzenia nieważności decyzji.

Jak wskazał NSA w powołanym wyżej wyroku w sprawie II OSK 429/15, „[g]dy ustawodawca chce wyłączyć możliwości stwierdzenia nieważności decyzji po upływie określonego terminu i jednocześnie umożliwić wydawanie decyzji na podstawie art. 158 § 2 k.p.a., to wtedy reguluje to w taki sposób, jak w powołanych w uzasadnieniu skargi kasacyjnej przepisach, tj. art. 58 ust. 6 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1537 z późn. zm.), art. 53 ust. 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), art. 9 ac ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1297 z późn. zm.), czy też w art. 31 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2031 z późn. zm.). W przepisach tych zastosowano taką konstrukcję, iż nie stwierdza się nieważności określonej decyzji po upływie jakiegoś terminu, przy czym przepis art. 158 § 2 k.p.a. stosuje się odpowiednio. Wskazano w nich więc wprost, że uprawdzie niemożliwe jest stwierdzenie nieważności danej decyzji, lecz istnieje możliwość stwierdzenia wydania tej decyzji z naruszeniem prawa. Natomiast w przepisie art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów takiej możliwości wprost nie przewidziano i - jak wynika z powyższych rozważań - również z wykładni tego przepisu nie można jej wyprowadzić”.

Z drugiej strony, 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) wymagałyby od organów i sądów administracyjnych, aby dały wnioskodawcom możliwość żądania ustalenia wydania zaskarżonych decyzji z naruszeniem prawa. W ocenie skarżącej również z uzasadnienia projektu ustawy nie można wyciągnąć wniosku o wyłączeniu stosowania art. 158 K.p.a. Celem wprowadzenia przepisu będącego przedmiotem kontroli, w ocenie skarżącej, jest zabezpieczenie pewności obrotu prawnego – aby ten cel osiągnąć, wyłączono możliwość cofnięcia przekształceń własnościowych, które nastąpiły wskutek scalenia lub wymiany gruntów. Podobny cel – ochrona zasady pewności obrotu prawnego – przyświecał, jak się wydaje, ustawodawcy przy wprowadzeniu przepisu art. 156 § 2 k.p.a. Jednocześnie jednak ustawodawca przewidział – właśnie dla sytuacji, gdy z uwagi na upływ czasu nie można żądać unieważnienia decyzji i wyeliminowania jej z obrotu prawnego - możliwość domagania się ustalenia wydania decyzji z naruszeniem prawa. Za tą możliwością idzie możliwość żądania odszkodowania. Skoro jednak