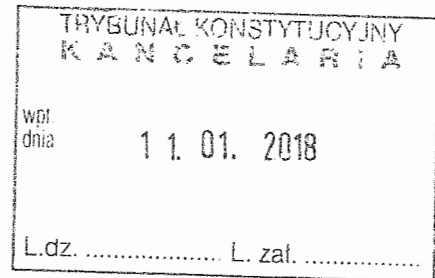




SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 21/17  
BAS-WAKIU-1729/17

Warszawa, 11 stycznia 2017 r.



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej H N z 17 lutego 2017 r. (sygn. akt SK 21/17) jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### I. Stan faktyczny

1. Niniejsza sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną H N (dalej: skarżąca) na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżąca jest wpisana jako właścicielka w dziale księgi wieczystej nr prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Ł w Ł dla nieruchomości położonej we wsi B . Skarżąca jest następcą prawnym M S , który nabył tę nieruchomość na podstawie dokumentu nadania ziemi z stycznia 1949 r. nr . Księga wieczysta prowadzona dla ww. nieruchomości obejmuje m.in. działkę o powierzchni , co wynika z mapy do celów prawnych zarejestrowanej w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej z dnia września 2013 r. za numerem ewidencyjnym .

Skarżąca dowiedziała się, że dla działki prowadzona jest przez ww. sąd jeszcze inna księga wieczysta , założona w dniu grudnia 2011 r. na wniosek Starosty . Podstawą wpisu była decyzja Prezydenta Miasta Ł z września 1976 r. zatwierdzająca projekt scalania gruntów, wydana na podstawie ustawy z dnia 24 stycznia 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. Nr 3, poz. 13, ze zm.). Poprzednik prawny skarżącej, tj. M S , nie był stroną postępowania scaleniowego. Działka była w czasie prowadzenia postępowania zabudowana, a zatem mogła zostać objęta postępowaniem scaleniowym wyłącznie za zgoda właściciela.

Pismem z stycznia 2014 r. skarżąca wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji scaleniowej Prezydenta Miasta Ł zatwierdzającej projekt scalenia gruntów z września 1976 r. w części dotyczącej działki położonej we wsi B gminie B o numerze geodezyjnym , 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 maja 2014 r. wydanym w sprawie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW) 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 (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 700 ze zm., dalej: u.s.w.g.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. poz. 1157) obowiązującym od dnia 16 października 2013 r., do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych nie stosuje się art. 145-145b oraz art. 154 i art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. 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.

W dniu 21 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 u.s.w.g. nie wyłącza stosowania art. 158 § 2 k.p.a.

Postanowieniem z czerwca 2014 r. MRiRW utrzymał w mocy postanowienie MRiRW z maja 2014 r. (sygn. akt ). W uzasadnieniu wskazano, że z brzmienia przepisów art. 156 § 1 i art. 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 (dalej: WSA). Zaskarżonemu postanowieniu zarzuciła m.in. naruszenie przepisów prawa materialnego mające wpływ na wynik sprawy, a to art. 33 ust. 2 u.s.w.g., poprzez jego błędną wykładnię polegającą na nieuzasadnionym przyjęciu, że przedmiotowa ustawa ma zastosowanie do decyzji Prezydenta Miasta Ł z września 1976 r. nr

zatwierdzającej projekt scalenia gruntów wsi B gmina B wydanej w oparciu o przepis ustawy z 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 grudnia 2014 r. WSA 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 ustawy o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (druk sejmowy nr 827/VII kad.), którym dodano ust. 2 do art. 33 u.s.w.g. Z uzasadnienia tego wynika, w ocenie sądu, że celem wprowadzenia tego przepisu było ograniczenie w czasie dopuszczalności prowadzenia postępowań w trybach nadzwyczajnych, w przypadku decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia. Zdaniem WSA 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 Administracyjnej (dalej: NSA) na ww. wyrok WSA. W uzasadnieniu skargi wskazano, że WSA oddalił skargę w całości, nie odnosząc się do żądania stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa. Jednocześnie skarżąca podniosła, iż, w jej ocenie, gdyby wolą 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 u.s.w.g.

Wyrokiem z października 2016 r. (sygn. akt ) NSA oddalił skargę kasacyjną. W uzasadnieniu wskazano, że zdaniem NSA treść art. 33 ust. 2 u.s.w.g. jest oczywista. Poprzez wyłączenie stosowania art. 156 k.p.a. 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, wprawdzie przepis ten nie stanowi wprost, iż ma być wyłączone stosowanie 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.

## **II. Przedmiot kontroli i zarzuty skarżące**

1. Zgodnie z zaskarżonym 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. Przepis ten został dodany przez ustawę z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U., poz. 1157).

W kontekście zarzutów podnoszonych w skardze należy również przytoczyć treść przepisów k.p.a., które powołuje skarżąca. Zgodnie z art. 154 § 1 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Z kolei w myśl art. 155 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio. Zgodnie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Artykuł 156 § 2 k.p.a. stanowi, że nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a., jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 10 lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Stosownie do art. 158 § 2. k.p.a., jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji.

2. W ocenie skarżącej, przepis art. 33 ust. 2 u.s.w.g. rozumiany w ten sposób, że wyłącza możliwość stosowania do wzruszenia decyzji ostatecznych przepisów art. 157-159 k.p.a., 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. Jak stwierdza skarżąca, wraz z wydaniem decyzji o scaleniu gruntów, po stronie poprzedniego właściciela należącej do niej nieruchomości, M S , powstało roszczenie o stwierdzenie nieważności decyzji scaleniowej, która została wydana z rażącym naruszeniem prawa, gdyż do scalenia doszło bez wymaganej przez prawo zgody właściciela zabudowanej nieruchomości. Skarżącej, przed wprowadzeniem przepisu będącego przedmiotem kontroli, przysługiwało roszczenie o charakterze majątkowym, tj. roszczenie o stwierdzenie nieważności decyzji.

Skorzystałaby ona z tego uprawnienia, gdyby na tamtym etapie wiedziała, że istnieją dwie księgi wieczyste i że decyzją o scaleniu gruntów M S został pozbawiony prawa własności. W ocenie skarżącej, z punktu widzenia prawa konstytucyjnego przysługiwało jej podmiotowe prawo własności, które na gruncie art. 21 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji rozumiane jest w sposób autonomiczny i szeroki, tj. również jako inne prawo o charakterze majątkowym. Niewątpliwie, zdaniem skarżącej, prawo żądania stwierdzenia nieważności decyzji, które doprowadziłoby do odzyskania własności nieruchomości, stanowiło uprawnienie o charakterze majątkowym.

Jak zaznacza skarżąca, gdyby ustawodawca chciał ograniczyć uprawnienie skarżącej w czasie (do 5 lat), to powinien był to uczynić, zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji, w ustawie i w sposób, który nie naruszy istoty przysługującego jej prawa własności. W przypadku skarżącej decyzja została wydana września 1976 r., pięcioletni okres od momentu, kiedy stała się ostateczna, upłynął w 1981 r., natomiast zaskarżony przepis wszedł w życie 16 października 2013 r. Faktycznie zatem z tym dniem ustawodawca, ograniczając w czasie możliwość wszczęcia postępowania dotyczącego wzruszenia decyzji scaleniowej, całkowicie odjął skarżącej prawo zaskarżenia tej decyzji, gdyż pięcioletni termin wprowadzony ustawą upłynął na długo przed jej wejściem w życie. W ocenie skarżącej, jest to sprzeczne z art. 21 ust. 2 Konstytucji, gdyż narusza jej prawo podmiotowe do wywłaszczenia za słusznym odszkodowaniem. Poprzedni właściciel, M S, utracił, bez swojej wiedzy, prawo własności nieruchomości, następnie, kiedy skarżąca, jego następczyni prawna, dowiedziała się o tym fakcie, okazało się, że nie istnieje środek prawny, który pozwalałby jej na otrzymanie jakiegokolwiek odszkodowania. Ani jej poprzednik prawny, ani skarżąca, nie otrzymali żadnego ekwiwalentu prawnego za utracony grunt. Interpretacja art. 33 ust. 2 u.s.w.g. przyjęta przez MRiRW, a następnie przez sądy administracyjne, wyłączająca stosowanie art. 158 § 2 k.p.a. w sprawie skarżącej, zamknęła jej drogę do ustalenia nieprawidłowości decyzji scaleniowej, a następnie do dochodzenia odszkodowania. W ocenie skarżącej, stosowana powszechnie przez organy i sądy, w oparciu o uzasadnienie projektu ustawy, interpretacja zaskarżonego przepisu, odbierająca osobie, co do której zapadła decyzja o scalaniu gruntów, prawo do prejudykatu niezbędnego do uzyskania odszkodowania za wydanie decyzji z naruszeniem prawa, stanowi wywłaszczenie bez jakiegokolwiek odszkodowania i narusza tym samym art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Skarżąca upatruje niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 64 ust. 1 Konstytucji w tym, że regulacja art. 33 ust. 2 u.s.w.g. zamknęła jej drogę do ustalenia, że decyzja scaleniowa (pozbawiająca ją *de facto* własności) została wydana z naruszeniem prawa. Tym samym ustawodawca naruszył pozytywny obowiązek, wynikający z art. 64 ust. 1 Konstytucji, zapewnienia realnej ochrony majątkowym prawom podmiotowym. Z kolei naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji ma polegać na tym, że jednostka, co do której dawniej niż 5 lat wcześniej wydano ostateczną decyzję pozbawiającą ją prawa własności w trybie u.s.w.g., jest w mniej korzystnej sytuacji niż podmiot, którego pozbawiono prawa własności w innym trybie, np. dokonano wywłaszczenia jego gruntu. Ten drugi podmiot ma bowiem możliwość dochodzenia ustalenia, że decyzji wywłaszczeniowa została podjęta z naruszeniem prawa i, w razie spełnienia przesłanek, uzyskania stosowanego odszkodowania. Brak zatem równości w traktowaniu tych podmiotów.

W ocenie skarżącej, art. 33 ust. 2 u.s.w.g. jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego. Skarżąca powołuje fragmenty uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (druk sejmowy nr 827/VII kad.), z których organy stosujące prawo i sądy wywodzą, że intencją ustawodawcy było wyłączenie stosowania nie tylko 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. W ocenie skarżącej interpretacja zaskarżonego przepisu przyjmowana przez MRiRW oraz sądy administracyjne jest jednolita i zbieżna z wykładnią prezentowaną w orzeczeniach załączonych do skargi konstytucyjnej. Jednocześnie jednak skarżąca podkreśla, że wykładnia językowa zaskarżonego przepisu nie daje podstaw do takiej interpretacji, a nakaz wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją powinien prowadzić do przyjęcia, że intencją ustawodawcy nie było zamknięcie stronom drogi do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa, a jedynie odebranie im możliwości eliminacji z obrotu prawnego decyzji w drodze stwierdzenia ich nieważności. Skoro w art. 33 ust. 2 u.s.w.g. wyłączono wprost stosowanie art. 145-145b oraz art. 154-156 k.p.a., to zdaniem skarżącej wykładnia językowa powinna prowadzić do wniosku, że *a contrario* art. 158 § 2 k.p.a. może być stosowany. Pomimo jednolitej interpretacji zaskarżonego przepisu przez organy administracji i sądy administracyjne, może być on interpretowany dwojako. W ocenie skarżącej zasada poprawnej legislacji wymaga, takiego konstruowania przepisu, aby był on możliwy do zrozumienia nie tylko przez prawnika, lecz również

przez przeciętnego obywatela, który nie ma dostępu do systemów informacji prawnej ani wiedzy o treści najnowszych orzeczeń sądów administracyjnych.

Skarżąca zarzuca zakwestionowanej regulacji naruszenie art. 45 ust.1 Konstytucji rozumianego jako prawo do ochrony prawnej – kontroli działania organów władzy publicznej z punktu widzenia ochrony jednostki przed arbitralnością. Jak zaznacza skarżąca, w przypadku postępowań administracyjnych rolę mechanizmów ochrony prawnej pełnią m.in. art. 156 § 1 i art. 158 § 2 k.p.a. W ocenie skarżącej MRiRW zamknął jej drogę merytorycznego rozpoznania sprawy odmawiając stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, a następnie utrzymując ją w mocy. W postanowieniach MRiRW odmówiono również uwzględnienia alternatywnego żądania skarżącej stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa. Jak zaznacza skarżąca, wadliwa decyzja Prezydenta Miasta Ł. zatwierdzająca projekt scalenia gruntów z września 1976 r. nie została zatem poddana żadnej kontroli, a droga do przeprowadzenia takiej kontroli została skarżącej zamknięta – zarówno przez ustawodawcę poprzez wydanie nieprecyzyjnego przepisu, jak również przez organy administracji i sądy administracyjne, poprzez przyjęcie zaskarżonej interpretacji przepisu. Godzi to również w art. 77 ust. 2 Konstytucji, zamykając drogę sądową dochodzenia naruszonych praw jednostki.

Zdaniem skarżącej, zakwestionowany w skardze przepis pozostaje niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji, naruszając przysługujące skarżącej konstytucyjne prawo do żądania naprawienia szkody wyrządzonej jednostce wskutek niezgodnego z prawem działania władzy publicznej. Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji nie przewiduje wyjątków, w których dopuszczalne jest ograniczenie czy wyłączenie możliwości odszkodowania. Warunkiem jego otrzymania jest uzyskanie prejudykatu, tj. wydanego we właściwym postępowaniu orzeczenia, z którego wynika, że doszło do niezgodnego z prawem działania władzy publicznej (art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.). Na gruncie postępowania administracyjnego funkcję prejudykatu pełni decyzja o stwierdzeniu niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, wydana na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. Pozbawienie skarżącej możliwości ustalenia, czy decyzja odbierająca jej prawo majątkowe była wydana z naruszeniem prawa, oznacza, że skarżąca nie ma możliwości spełnienia przesłanki z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., niezbędnej do ubiegania się o odszkodowanie, co w rezultacie stanowi istotne naruszenie art. 77 ust. 1 Konstytucji, a także zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji.



### III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone. Skarga konstytucyjna może zostać wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK).

Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony wolności i praw podmiotowych, inicjującym tzw. konkretną kontrolę konstytucyjności. W myśl stałego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Jak podkreślił Trybunał w postanowieniu z 22 lutego 2001 r. (sygn. akt Ts 193/00), funkcja skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności bądź praw skarżącego przesądza o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniu praw lub wolności konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału: „[R]egulacja 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” (por. postanowienia TK z: 24 stycznia 1999 r., sygn. akt Ts 124/98; 1 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 170/99; 8 sierpnia 1999 r., sygn. akt Ts 61/99; 2 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 169/99 oraz wyrok TK z 17 kwietnia 2000 r., sygn. akt SK 3/99).

Zgodnie z trwałym poglądem TK, do zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, winny one stanowić jednocześnie bezpośrednio źródło naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. Innymi słowy, to w normatywnej treści kwestionowanych przepisów upatrywać należy przyczyny niedozwolonej – w świetle unormowań konstytucyjnych – ingerencji w sferę

gwarantowanych praw podmiotowych skarżącego (postanowienia TK z: 5 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 83/00; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 18 kwietnia 2005 r., sygn. akt Ts 176/04; 13 listopada 2007 r., sygn. akt SK 40/06; 25 lipca 2013 r., sygn. akt Ts 18/13; 9 października 2013 r., sygn. akt Ts 136/13). Skarżący jest przy tym zobligowany nie tylko do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację, ale również do sprecyzowania konstytucyjnego wzorca ich kontroli, a więc wskazania, jakie konstytucyjne wolności i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone przez zaskarżone unormowanie (art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał też, że kwestia badania dopuszczalności rozpoznania skargi nie kończy się na etapie wstępnej kontroli i trwa przez cały czas rozpoznawania skargi, w tym także w czasie jej rozpatrywania merytorycznego (por. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. akt SK 41/02; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 6 lipca 2004 r., sygn. akt SK 47/03; 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03; 10 stycznia 2005 r., sygn. akt SK 14/02; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 3/06; 20 lutego 2008 r., sygn. akt SK 44/07). Zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania jest on zobowiązany sprawdzać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych (zob. np. postanowienia TK z: 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 80/06; 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07; 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09; wyrok TK z 26 listopada 2012 r., sygn. akt SK 33/10) i nie jest związany stanowiskiem zajęтым w postanowieniu lub zarządzeniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej (por. postanowienia TK z: 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99; 5 grudnia 2001 r., sygn. akt K 31/00; 28 października 2002 r., sygn. akt SK 21/01; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09). Nie ma przeszkód formalnych, aby weryfikacja ta miała miejsce także po zakończeniu wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej, a więc już po formalnym nadaniu skardze dalszego biegu. Nadanie skardze dalszego biegu nie oznacza bowiem jej konwalidacji; wydanie przez sędziego odpowiedniego zarządzenia w tej kwestii nie usuwa braków formalnych skargi. Ocena ta dokonywana jest z urzędu przez skład orzekający powołany do merytorycznego rozpoznania skargi (por. postanowienie TK z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 22/07).

2. Orzeczeniem, z wydaniem którego skarżąca wiąże naruszenie przysługujących jej praw konstytucyjnych, jest wyrok NSA z października 2016 r. (sygn. akt ) oddalający jego skargę kasacyjną na wyrok WSA w W , który z kolei oddalił skargę na decyzję MRiRW utrzymującą w mocy postanowienie MRiRW z maja 2014 r. o odmowie zastosowania w sprawie skarżącej art. 158 § 2 k.p.a.

W ocenie Sejmu, w niniejszej sprawie nie została spełniona formalna przesłanka skargi konstytucyjnej, jaką jest wydanie w sprawie ostatecznego rozstrzygnięcia naruszającego konstytucyjną wolność lub prawo skarżącej. Jak wynika z uzasadnienia skargi konstytucyjnej, zasadniczym zarzutem, jaki skarżąca stawia zaskarżonej regulacji, jest zamknięcie jej drogi prawnej (sądowej) do ustalenia nieprawidłowości decyzji scaleniowej, a następnie do dochodzenia odszkodowania za szkodę powstałą przy wykonywaniu władzy publicznej, tj. wskutek wydania decyzji scaleniowej z naruszeniem prawa. Jak zaznacza skarżąca, uzyskanie od organu administracji stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa stanowi tzw. prejudykat, który warunkuje dochodzenie tego odszkodowania w świetle art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. W braku możliwości uzyskania takiego odszkodowania skarżąca upatruje również naruszenie art. 21 ust. 2 Konstytucji i wyrażonej w nim zasady wyłączenia za słusznym odszkodowaniem.

Sejm stwierdza, że wspomniany wyrok NSA z października 2016 r. (sygn. akt ) nie stanowi jednak ostatecznego rozstrzygnięcia o powołanych w skardze konstytucyjnej wolnościach i prawach skarżącej. W wyroku tym NSA oddalając skargę kasacyjną skarżącej przesądził negatywnie jedynie o możliwości zastosowania art. 158 § 2 k.p.a. i uczynienia go podstawą decyzji stwierdzającej wydanie decyzji scaleniowej Prezydenta Miasta Ł. z września 1976 r. (nr ) z naruszeniem prawa, wskazując w uzasadnieniu, że art. 158 § 2 k.p.a. zawiera uregulowanie, które nie ma charakteru samodzielnego i jego zastosowanie może mieć miejsce tylko wtedy, gdy nie jest wyłączone stosowanie art. 156 k.p.a. Skarżąca postrzega wydanie tego wyroku NSA jako zamknięcie jej drogi sądowej w celu uzyskania odszkodowania przed sądem powszechnym na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., ze względu na brak możliwości uzyskania przez nią wymaganego w tym przepisie prejudykatu.

Zgodnie z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba

że przepisy odrębne stanowią inaczej. Jak przyjmuje się w doktrynie, pod pojęciem „właściwe postępowanie” należy rozumieć procedurę, którą ustawa przewiduje jako środek kontroli zgodności z prawem decyzji lub orzeczeń określonego rodzaju (Z. Banaszczyk [w:] *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449*<sup>10</sup>, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2015, komentarz do art. 417<sup>1</sup> k.c., nb. 19). „W odniesieniu do szkód wyrządzonych ostateczną decyzją administracyjną należy podnieść, że ustawodawca nie wprowadził w tym zakresie żadnego szczególnego postępowania pełniącego funkcję przedsądu. Stąd też przyjąć należy, że funkcję tę pełnią: 1) postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 k.p.a.), które może prowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 k.p.a.) lub stwierdzenia, że decyzję wydano z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.), oraz 2) wznowienie postępowania (art. 145 k.p.a.), które może prowadzić do uchylecia zaskarżonej decyzji i wydania nowej (art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.) lub stwierdzenia, że zaskarżoną decyzję wydano z naruszeniem prawa (art. 151 § 2 k.p.a.)” (Z. Banaszczyk [w:] *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego*, t. 6, red. A. Olejniczaka, Warszawa 2014, nb. 196). Niewątpliwie więc rację ma skarżąca twierząc, że podjęte w jej sprawie rozstrzygnięcia organu administracji i sądów administracyjnych, w tym powołany wyrok NSA, zamknęły jej drogę do uzyskania decyzji stwierdzającej wydanie decyzji scaleniowej z naruszeniem prawa. W ocenie Sejmu, wyrok ten nie stanowił jednak orzeczenia rozstrzygającego ostatecznie o przywołanych w skardze konstytucyjnej wolnościach i prawach o charakterze majątkowym, tj. art. 21 ust. 2, art. 64, art. 77 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W powołanym wyroku NSA nie rozstrzygnął bezpośrednio o majątkowych wolnościach i prawach skarżącej wynikających z powołanych przepisów Konstytucji, lecz jedynie uznał niedopuszczalność wydania przez organ administracji decyzji stwierdzającej wydanie kwestionowanej decyzji scaleniowej z naruszeniem prawa wyłącznie na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. Skarga konstytucyjna nie spełnia więc formalnej przesłanki, jaką jest wymóg, aby orzeczenie, wydane na podstawie zaskarżonych w skardze przepisów, ostatecznie rozstrzygało o wskazanych w niej konstytucyjnych prawach i wolnościach, przy czym regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej ma determinować w sensie normatywnym treść tego orzeczenia. W ocenie Sejmu, za ostateczne rozstrzygnięcie o wskazanych przez skarżącą wolnościach i prawach konstytucyjnych o charakterze majątkowym, należałoby uznać orzeczenie sądu cywilnego odrzucające lub oddalające powództwo skarżącej

zmierzające do uzyskania odszkodowania w związku z wydaniem decyzji scaleniowej z naruszeniem prawa. Jakkolwiek wymóg uzyskania takiego orzeczenia, negatywnie rozstrzygającego o prawie do odszkodowania z tytułu decyzji administracyjnej wydanej z naruszeniem prawa, może się wydawać formalizmem (gdyż, z uwagi na brak prejudykату w postaci decyzji stwierdzającej naruszenie prawa przy wydaniu decyzji scaleniowej, takie negatywne rozstrzygnięcie sądu powszechnego jest wysoce prawdopodobne), to jednak, w świetle normatywnej konstrukcji skargi konstytucyjnej przewidzianej w prawie polskim, jego uzyskanie należy uznać za konieczną przesłankę, której spełnienie warunkuje merytoryczne rozpatrzenie skargi konstytucyjnej.

3. Na marginesie Sejm pragnie zaznaczyć, że na tle stanu faktycznego skargi konstytucyjnej wątpliwości może budzić okoliczność, czy w sprawie tej może w ogóle znaleźć zastosowanie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. Zgodnie z normą intertemporalną zawartą w art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692; dalej: ustawa zmieniająca) do „zdarzeń i stanów prawnych” powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420<sup>1</sup>, art. 420<sup>2</sup> i art. 421 kodeksu cywilnego, oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym przed jej wejściem w życie. Jak przyjmuje Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, efektem wskazanej regulacji intertemporalnej jest stosowanie, do stanów prawnych powstałych pod rządem dawnego prawa, które trwają nadal także pod rządem nowej ustawy, prawa dotychczasowego, czyli obowiązującego przed zmianą. Za moment wyrządzenia szkody należy przy tym uznać wydanie wadliwej decyzji administracyjnej, nie zaś wydanie decyzji nadzorczej, która „ułatwia [...] tylko od strony dowodowej i proceduralnej dochodzenie odszkodowania” (por. wyroki TK z: 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 56/12 oraz 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02, a także uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10). Zgodnie z powołanym orzecznictwem, w przypadku, gdy zdarzenie prawne w postaci wydania wadliwej decyzji administracyjnej będącej źródłem (wciąż trwającego) stanu prawnego niezgodnego z prawem miało miejsce przed wejściem w życie Konstytucji (tj. przed 17 października 1997 r.), do oceny tego stanu prawnego nie znajduje zastosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji (powołany przez skarżącą jako jeden z głównych wzorców konstytucyjnej kontroli), lecz, na mocy

normy intertemporalnej wyrażonej w art. 5 ustawy zmieniającej, wyłącznie przepisy obowiązujących w tym okresie ustaw zwykłych (k.p.a. i k.c.). Ponieważ decyzja scaleniowa z 1976 r., której legalność skarżąca kwestionuje, została wydana w tzw. okresie przedkonstytucyjnym, należy sądzić, że właściwy tryb dochodzenia odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez decyzję administracyjną wydaną z naruszeniem prawa regulują przepisy art. 160 k.p.a., który został wprowadzie uchylony przez art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej z mocą od 1 września 2004 r., to jednak na podstawie normy intertemporalnej zawartej w art. 5 tej ustawy wciąż powinien on znaleźć zastosowanie do „zdarzeń i stanów prawnych” powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej (tj. przed 31 sierpnia 2004 r.). Tryb dochodzenia odszkodowania był uregulowany w art. 160 § 4 i § 5 k.p.a. w ten sposób, że w postępowaniu jednoinstancyjnym orzekał organ administracyjny, który stwierdzał nieważność decyzji z powodu naruszenia przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzał, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że została ona wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. Organ ten dokonywał w postępowaniu dowodowym ustalenia odszkodowania równego rzeczywistej szkodzie poniesionej przez stronę. Również na tle tej regulacji przyjmowano w doktrynie, że w przypadku odmownej decyzji organu administracyjnego co do przyznania odszkodowania żądającej tego stronie, była ona legitymowana do wniesienia powództwa do sądu powszechnego na podstawie art. 160 § 5 k.p.a. (por. J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, Warszawa 2003, komentarz do art. 160 k.p.a., nb. 13; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 1996, komentarz do art. 160 k.p.a., punkt 2). W ocenie Sejmu, również w razie przyjęcia, że do spraw skarżącej powinien znaleźć zastosowanie tryb dochodzenia odszkodowania przewidziany w art. 160 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy zmieniającej, za orzeczenie ostatecznie rozstrzygające o wskazanych w skardze wolnościach i prawach skarżącej o charakterze majątkowym nie może być uznany wyrok NSA z 5 października 2016 r., ale orzeczenie sądu powszechnego, które zostałyby wydane w wyniku wniesienia powództwa na podstawie art. 160 § 5 k.p.a. Orzeczeniem takim skarżąca nie dysponuje.

4. W ocenie Sejmu, wskazany wyrok NSA mógłby zostać uznany za ostateczne rozstrzygnięcie o prawie do sądu, rozumianym jako prawo do takiego ukształtowania procedury sądownoadministracyjnej, które pozwoliłoby sądom

administracyjnym na kontrolę prawidłowości funkcjonowania administracji publicznej. Takie konstytucyjne prawo może zostać wywiedzione z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Skarżącą powołała wprowadzić obydwie te wzorce konstytucyjne, jednak, zdaniem Sejmu, argumentacja powołana w celu uzasadnienia zarzutu ich naruszenia przez zaskarżony przepis nie czyni zadość wymogom stawianym w stałym orzecznictwie TK pismom inicjującym postępowanie przed Trybunałem.

Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Niemniej, zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK wynika jednoznaczny obowiązek uzasadnienia skargi konstytucyjnej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „[P]rzestanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym związana jest z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą kontrydiktoryjności (zob. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96 oraz orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyroki TK z: 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07; 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09). Jeżeli brakuje uzasadnienia co do naruszenia określonego wzorca kontroli, pomimo że został on wymieniony w *petitum*, Trybunał powinien w stosownym zakresie umorzyć postępowanie. Dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy w tym zakresie oznaczałoby przerzucenie ciężaru dowodu na sąd konstytucyjny, co w konsekwencji pozostawałoby w sprzeczności z – nawet szeroko rozumianą – zasadą skargowości, na której oparte jest postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. art. 56 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „Zarzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających

domniemanie konstytucyjności przepisu” (wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04).

W ocenie Sejmu, skarżąca nie dopełniła wymogu należytego uzasadnienia zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis wzorców konstytucyjnych wynikających z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. W szczególności w skardze zabrakło argumentacji zmierzającej do wykazania, że w wyniku wydania wyroku NSA opartego na zaskarżonej regulacji doszło do naruszenia prawa skarżącej do sądowej kontroli prawidłowości (legalności) wydania decyzji administracyjnej w trybie nadzwyczajnym. Argumentacja skarżącej koncentruje się na wykazaniu, że na podstawie zaskarżonych przepisów została jej zamknięta droga sądowa do uzyskania odszkodowania na zasadach określonych w art. 417 § 2 k.c. Jednak, jak wykazano powyżej, wyrok NSA wskazany w skardze jako ostateczne rozstrzygnięcie nie spełnia w tym zakresie kryteriów określonych w art. 79 ust.1 Konstytucji.

5. Z uwagi na powyższe, Sejm wnosi o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński