

rp 20 /S/2020

dnia 15.12.2020 r.

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

Skarżący:

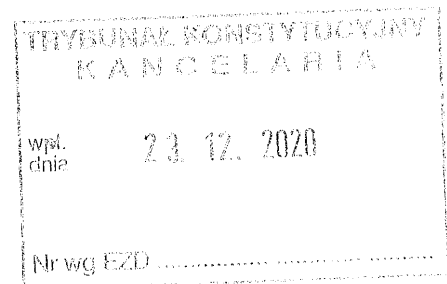
I

reprezentowany przez:

prof. dr hab. inż. H B

zastępowany przez:

Radcę Prawnego dr Mirosława J. Bednarskiego



Sygn. akt Ts 56/20

ODPOWIEDŹ NA ZARZĄDZENIE

Działając w imieniu skarżącego I
w odpowiedzi na zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2020 r.,
o sygn. akt Ts 56/20, wzywające do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej, uprzejmie
proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień.

Ad.1.

W załączeniu przedkładam pełnomocnictwo szczególne do sporządzenia i wniesienia skargi
konstytucyjnej oraz reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem
Konstytucyjnym.

Ad. 2.

Skarżący wskazuje, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt
sygn. akt P 46/13, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 156 § 2 kpa w zakresie, w jakim nie
wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa,

gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej.

Tym samym zastosowany przez Sąd Apelacyjny w K tryb prejudycjalny zgodnie z art. 1 kpc w związku z art. 199¹ kpc przy rozpatrywaniu wniesionej sprawy oparł wydanie wyroku na podstawie dwóch wyroków Sądów Administracyjnych, które nie mogły być fundamentem dla rozstrzygnięcia niniejszego postępowania ze względu, iż wydana decyzja z września 2011 r. znak: Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, została wydana z rażącym naruszeniem prawa, w szczególności poprzez dokonanie odwrócenia stanu rzeczywistego a także prawnego określonego kilkadziesiąt lat temu bez podstawy prawnej uprawniającej jej przeprowadzenie.

Skoro zatem podstawą prawną wyroku Sądu Apelacyjnego w K oraz Sądu Okręgowego w K były wyroki Sądów Administracyjnych utrzymujące w mocy decyzję administracyjną sprzeczną z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej - nie może on stanowić podstawy dochodzenia roszczenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości.

Wielość wyroków Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, które nie są ze sobą spójne stwarza potrzebę ujednoczenia stanowiska opartego na ponownym dokładnym przeanalizowaniu dekretu wraz z rozporządzeniem z 1945 r. ze zgodnością z Konstytucją RP, jak również odniesienie się do historycznego wątku sprawy oraz rozwiązań stosowanych w orzeczeniach podobnych spraw mające na celu zakończenie stosowania przez sądy powszechne przepisów nieobowiązujących w systemie prawa.

W związku z powyższym Skarżący w złożonej skardze wniósł o rozważenie uchylecia w sposób wyraźny art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 z późn. zm.) w związku z § 5 rozporządzenia z 1945 r., który narusza bezpośrednio **art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 w zw. z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP.**

Reguła trwałości decyzji służy realizacji istotnych wartości, jakimi są ochrona porządku prawnego, stabilności obrotu prawnego, zaufania do organów państwa i samego prawa, a przede wszystkim – ochrona praw nabytych. Ma duże znaczenie dla stabilizacji skutków prawnych wynikających z decyzji i realizuje potrzebę zagwarantowania bezpieczeństwa sytuacji prawnej obywateli.

W doktrynie podkreśla się, że ustawodawca wychodzi z uzasadnionego praktycznie założenia, że pomijanie w sferze normatywnej wszelkich skutków prawnych wadliwej decyzji może prowadzić do niekorzystnych następstw społeczno-ekonomicznych, i dlatego przewidział możliwość następczej akceptacji niektórych skutków wadliwej decyzji.

Dokonywanie oceny rażącego naruszenia prawa po upływie kilkudziesięciu lat po wydaniu decyzji, w powiązaniu z nieostrością tej przesłanki, rodzi ponadto możliwość zarzucania wywołania takiej wadliwości organom administracyjnym, którym – w momencie ich działania, a nie z obecnej perspektywy – niekiedy trudno w istocie postawić zarzut rażącego naruszenia prawa przy wydawaniu decyzji. W art. 156 § 1 pkt 2 kpa jest mowa o wydaniu decyzji z rażącym naruszeniem prawa, ale w praktyce podczas oceny tej przesłanki, która dokonywana jest w późniejszym momencie, uwzględniany jest dorobek orzeczniczy, który powstał po wydaniu decyzji. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której obecna interpretacja stosowanych wówczas przez organ przepisów np. została ugruntowana w orzecznictwie sądowym po kilkudziesięciu latach, co miało miejsce odnośnie do charakteru terminu przewidzianego w art. 2 ust. 1 lit e) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 z późn. zm.).

Problemem konstytucyjnym do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest więc kwestia zakresu swobody ustawodawcy określania relacji między przewidzianą w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej zasadą praworządności (legalizmu), a zasadą pewności prawa i zasadą zaufania obywatela do państwa (lojalności państwa), wynikającymi z klauzuli zawartej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej.

Zasada praworządności (legalizmu) została przewidziana w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej, zgodnie z którym „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Legalizm działalności organów administracji publicznej polega m.in. na wydawaniu przez nie rozstrzygnięć w przepisanej prawem formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi. Zasada ta dotyczy nie tylko organów publicznych tworzących prawo, ale też stosujących je organów. Naruszenie przez organy państwa obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa sprawia, że działanie takie traci cechę legalności.

Zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej nie ma charakteru wyłącznie formalnego, który by powodował, że konstytucyjne uwarunkowania dotyczące treści przepisów prawnych nie wynikają z art. 7, ale z klauzuli wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej i pozostałych zasad ustrojowych. Takie uwarunkowania wynikają bowiem również z samego art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej. Trybunał podkreśla, że art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, a nie wypływają z niego dodatkowe uprawnienia względem tych, które wynikają z innych norm prawnych. Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej ma jednak też samoistne znaczenie, bo jest dyrektywą „interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone” (wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34).

Zasada pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) jest zasadą pochodną wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej. Jej treścią jest gwarancja ochrony praw nabytych, interesów w toku oraz ekspektatyw. Zasadę tę wywodzi się najczęściej z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, która interpretowana jest z, przewidzianej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej, klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Niekiedy z klauzuli tej wywodzi się równoległe zasadę zaufania oraz zasadę pewności prawa.

Trybunał w wyroku z 20 grudnia 1999 r. (sygn. K 4/99 OTK ZU nr 7/1999, poz. 165) podkreślił, że pogorszenie sytuacji prawnej adresatów przepisów może stanowić naruszenie bezpieczeństwa prawnego, należącego do wartości objętych ochroną opartą na art. 2 Konstytucji. W wyroku TK z 12 stycznia 2000 r. (sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3) stwierdzono, że z klauzuli państwa prawnego wynikają zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego oraz, że mają one dla ustawodawcy charakter wiążący.

Z orzecznictwa Trybunału wynika też, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa „opiera się na pewności prawa, a więc takim zespołem cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne (...). Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty” (wyrok z 14 czerwca 2000 r. sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; podobnie wyroki z: 6 lipca 2004 r., sygn. P 14/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 6; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81). Trybunał stwierdzał również, że pewność prawa oznacza możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli, a przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa (zob. orzeczenie z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6).

Zasada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej, ma pierwszoplanowe znaczenie i szeroki zakres, a zasada praworządności, przewidziana w art. 7, z niej wynika i stanowi jej konsekwencję. Zasada praworządności „stanowi jądro zasady państwa prawnego”, choć formalnie na tle Konstytucji Rzeczypospolitej jest zasadą równoległą do klauzuli państwa prawnego. W trakcie prac nad projektem Konstytucji Rzeczypospolitej pojawiały się nawet głosy, że art. 7 jest superfluum względem art. 2. Ostatecznie jednak zwyciężyło stanowisko, mówiące, że artykuł ten jest potrzebny, bowiem powieliła treść poprzedniej Konstytucji Rzeczypospolitej, na tle której zrodziło się bogate orzecznictwo, a ponadto spełnia on funkcję edukacyjną.

Jednocześnie z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej wywodzone są w orzecznictwie Trybunału zasady pochodne, w tym jest on źródłem zasady zaufania obywatela do państwa i zasady bezpieczeństwa prawnego (pewności prawa). Zasady konstytucyjne, istotne dla rozpoznania niniejszej sprawy, mają więc wspólne źródło w szeroko rozumianej klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

Korzystanie przez osobę z praw wynikających z aktu administracyjnego jest wykonywaniem uprawnień zagwarantowanych jej przez organ władzy publicznej. Kwestia oddziaływania upływu czasu na akt administracyjny ma istotne znaczenie praktyczne. Stabilizacja stanów faktycznych, po upływie określonego czasu, leży w interesie porządku publicznego (zob. postanowienie WSA w Warszawie z 18 września 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 204/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Brak wyłączenia dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z przyczyny (wady) określonej w art. 156 § 1 pkt 2 in fine kpa po znacznym upływie czasu skutkuje destabilizacją porządku prawnego, jeśli decyzją przyznano stronie ekspektatywę nabycia prawa, z której zamierza ona skorzystać.

Odstępstwa od zasady trwałości decyzji ostatecznej (do których trzeba zaliczyć możliwość stwierdzenia nieważności decyzji) nie powinny naruszać wynikających z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej zasad bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Stabilizacja stosunków administracyjnoprawnych po upływie określonego czasu leży w interesie porządku publicznego.

Działanie organów państwa na podstawie prawa, będące przejawem zasady praworządności (legalizmu), nie oznacza bezwzględnego obowiązku eliminowania z obrotu wadliwych decyzji, na podstawie których strona nabyła prawo lub jego ekspektatywę (w szczególności jeżeli z takim nabyciem powiązane było powstanie obowiązku państwa), po upływie znacznego czasu od wydania tego aktu administracyjnego. Takie aspekty i konsekwencje zasady praworządności są bowiem ograniczone przez jej inne oblicze, tj. potrzebę stabilizacji stanów społeczno-gospodarczych ukształtowanych mocą aktu administracyjnego, a ponadto przez zasadę zaufania obywatela do państwa, w tym zasadę pewności prawa, które wynikają z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej.

Jednocześnie skarżący wskazuje, że naruszenie art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w niniejszym postępowaniu powoduje również następczo naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP odnoszącego się do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw. Naruszenie prawa własności, wykraczające poza jego istotę, pozostaje w sprzeczności z powołanym art. 31 ust. 3, a także z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności. Przepisy te i art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, zawierający nakaz dla organów władzy publicznej chronienia własności i prawa dziedziczenia, mają charakter wiążących norm prawnych i rangę podstawowych zasad ustroju, do których należy

społeczna gospodarka rynkowa. Opiera się ona na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.

Wobec powyższego art. 2 ust. 1 lit e) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 z późn. zm.) w związku z § 5 rozporządzenia z 1945 r. w kwestionowanym zakresie wskazanym w złożonej skardze konstytucyjnej zdaniem skarżącego są niezgodne z Konstytucją RP.

Ad. 3.

Skarżący złożył skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w K

z października 2019 r., sygn. akt

(w załączeniu dowód nadania)

RPAD

/Michał / Bański /

Załączniki:

- 1) pełnomocnictwo,
- 2) dowód nadania skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego.