

Radzików, dnia 12 marca 2020r.

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

Skarżący:

I

reprezentowany przez:

H B

zastępowany przez:

Radcę Prawnego dr Mirosława J. Bednarskiego

Adres do korespondencji:

I

SKARGA KONSTYTUCYJNA

o stwierdzenie, że 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 Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945r., Nr 10, poz. 51, powoływanego dalej jako § 5 rozporządzenia z 1945 r.) utracił moc obowiązującą oraz nie obowiązuje w systemie prawnym i nie może stanowić podstawy prawnej do orzekania przez Sądy Powszechne, ze względu na naruszenie Konstytucji RP w zakresie prawa własności.

W imieniu skarżącego I

którego

pełnomocnictwo załączam, na podstawie art. 44, 46 i n. ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), wnoszę o stwierdzenie, że 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 Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945r., Nr 10, poz. 51, powoływanego dalej jako § 5 rozporządzenia z 1945 r.) utracił moc obowiązującą oraz nie obowiązuje w systemie

prawnym i nie może stanowić podstawy prawnej do orzekania przez Sądy Powszechne, ze względu na naruszenie art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 w zw. z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP.

Skargę konstytucyjną wywodzę na tej podstawie, że Sąd Apelacyjny w K , wyrokiem z dnia października 2019 r., , utrzymał orzeczenie Sądu Okręgowego w K z dnia stycznia 2018 r., , oddalając apelację skarżącego, w przedmiocie zobowiązania zapłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości.

Odpis orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie doręczony został skarżącemu w dniu 18 grudnia 2019 r.

Zakwestionowane w niniejszej skardze regulacje prawne stanowiły podstawę wydania orzeczenia, o którym mowa powyżej, gdyż Sąd II Instancji na tych przepisach oparł całe swe rozstrzygnięcie.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia stycznia 2018 r. Sąd Okręgowy w K , sygn. akt zasądził od Pozwanego na rzecz Powodów kwoty opisane w sentencji wyroku pkt I-III wraz z szczegółowo opisanym sposobem wyliczenia odsetek oraz jednocześnie obciążając Pozwanego kosztami procesu w wysokości opisanymi w pkt V.

Sąd Apelacyjny w K , wyrokiem z dnia października 2019 r., , utrzymał orzeczenie sądu pierwszej instancji, oddalając apelację skarżącego.

Podstawą prawną wyroku Sądu Apelacyjnego w K oraz Wyroku Sądu Okręgowego w K były wyroki Sądów Administracyjnych utrzymujące w mocy decyzję administracyjną sprzeczną z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, które zdaniem skarżącego nie mogą stanowić podstawy dochodzenia roszczenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości.

Mając na uwadze powyższe skarżący wskazuje, iż całe toczące się postępowanie stanowiące podstawę wnioskowanego roszczenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości obarczone jest rażąco naruszeniem przepisów prawa oraz postępowania administracyjnego, sądowo administracyjnego oraz sądowo – cywilnego.

W toku toczącego się postępowania strona skarżąca wykazała, iż reforma rolna przeprowadzona w oparciu o dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r., wbrew chyba wcześniejszym zamiarom jej twórców, stała się procesem rozłożonym na wiele lat o czym mogą świadczyć kolejno wydawane i zmieniane akty normatywne w tej sprawie. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 06 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej wszedł w życie z dniem jego ogłoszenia, co nastąpiło w dniu 13 września 1944 r. (Dz. U. 1944 r. Nr 4 poz. 17). Z tą datą też wszystkie nieruchomości ziemskie objęte dekretem (ex lege) przeszły bez żadnego wynagrodzenia w całości na własność Skarbu Państwa. Szereg postanowień dekretu w brzmieniu pierwotnym,

określało konkretnie oznaczone daty na wykonanie poszczególnych zadań, związanych z realizacją reformy rolnej, zgodnie z którymi przeprowadzenie reformy rolnej na terenach kraju już wyzwolonych, powinno zostać zakończone do końca roku 1944 (art. 6-7, art. 8 ust. 5, art. 9, art. 10 ust. 1 i 3, art. 11 ust. 1). Plan ten jednak najwyraźniej się nie powiódł, bowiem dekretem z dnia 17 stycznia 1945 r. w sprawie zmiany dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 06 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. 1945 r. Nr 3 poz. 9), dokonano poważnych zmian w tekście pierwotnym dekretu, a następnie z datą 1 marca 1945 r. wydano rozporządzenie, którego § 5 jest przedmiotem przedstawionego do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego. Efektem tej nowelizacji było też wydanie tekstu jednolitego dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, ogłoszonego w Dz. U. 1945 r. Nr 3 poz. 13, który zawierał oprócz innych zmian upoważnienia do wydania rozporządzeń wykonawczych do dekretu.

Zgodnie z art. 15 Dekretu wykaz imienny majątków i części majątków, niepodlegających podziałowi, ustalić miało rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych po wysłuchaniu opinii wojewódzkich rad narodowych. Wydaje się, że rozporządzenie takie nie zostało wydane i wykaz imienny majątków nie powstał.

Z datą wejścia w życie rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. (29 marca 1945 r.), można właściwie mówić o drugim etapie wdrażania reformy rolnej, gdyż jego przepisy regulowały podstawowe kwestie proceduralne związane z reformą rolną, których nie zawierał sam dekret.

Należy również zwrócić uwagę na to, że art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, zawierał także postanowienia odnoszące się do terenów, które w dacie wejścia w życie dekretu, pozostawały jeszcze pod okupacją niemiecką. W związku z tym, zakres terytorialny działania tego aktu, został później skorygowany przez postanowienia dekretu z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych (Dz. U. 1945 r. Nr 51 poz. 295) i dekretu z dnia 06 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. 1946 r. Nr 49 poz. 279).

W efekcie tego na Ziemiach Odzyskanych dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej wszedł w życie dopiero 27 listopada 1945 r., tym samym nieruchomości ziemskie położone na tych terenach objęte dekretem, przeszły na własność Skarbu Państwa dopiero z tą datą (uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 1996 r. W. 15/95 OTK ZU 1996/2 poz. 13).

Tryb formalnego przejścia własności nieruchomości (z reformy rolnej) na rzecz Skarbu Państwa, został uregulowany w dekrecie z dnia 24 sierpnia 1945 r. o wpisywaniu do ksiąg hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz. U. 1945 r. Nr 34 poz. 204), co też pozostawało w związku z postanowieniami rozporządzenia z dnia 01 marca 1945 r.

Przytoczony przegląd kolejnych posunięć legislacyjnych ówczesnego prawodawcy wskazuje wyraźnie na to, że był to proces rozłożony w czasie na wiele lat, czego chyba nie przewidziano wcześniej, który swym rozmiarem i skomplikowaniem spraw z tym związanych, zaskoczył ówczesne władze. Wskazuje na to również rozporządzenie z dnia 1 marca 1945 r., które przez zakres swych regulacji, faktycznie stało się uzupełnieniem dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, chociaż weszło w życie sześć miesięcy później niż sam dekret, kiedy to podstawowy cel tego aktu na znacznym terytorium kraju, został już praktycznie zrealizowany, tzn. własność nieruchomości ziemskich przeszła na własność Skarbu Państwa. Natomiast na terenach kraju później wyzwolonych, miało to dopiero nastąpić.

Rozporządzenie, którego § 5 jako akt wykonawczy do dekretu, nie może być interpretowane sprzecznie z samym dekretem ani też w oderwaniu od niego, gdyż służy jego wykonaniu (realizacji). Odwołanie się w § 5 ust. 1 rozporządzenia do „art. 2 ust. 1 pkt e)” podobnie, jak to uczyniono w § 6-7 i innych przepisach tego rozporządzenia, służy wskazaniu kategorii nieruchomości ziemskich przeznaczonych w dekrete na cele reformy rolnej, w sprawach których przewidziano możliwość orzekania w drodze decyzji administracyjnych. Było to konieczne w celu identyfikacji (wskazania), do której kategorii nieruchomości ma mieć zastosowanie ten tryb, gdyż w dekrete w art. 2 ust. 1 w punktach oznaczonych literami „a, b, c, d, e” określono pięć kategorii nieruchomości ziemskich przeznaczonych na cele reformy rolnej, wyodrębnionych według kryteriów podmiotowych i przedmiotowych. W każdej z tych kategorii nieruchomości wyodrębnionej w oddzielnej jednostce redakcyjnej (punkcie), określono różne przesłanki i kryteria, które decydują o przeznaczeniu nieruchomości na cele reformy rolnej. I tylko jedna z tych kategorii nieruchomości, zamieszczona w punkcie pod lit. e została poddana możliwości orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy podlega działaniu przepisów dekretu. Zakres orzekania na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia nie wynika z samego tego przepisu, ani z samego punktu oznaczonego lit. e art. 2 ust. 1 dekretu, lecz z całości obu tych przepisów, z pełnego ich brzmienia.

Prawidłowe odczytanie normy prawnej zawartej w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, powinno brzmieć, iż na własność Skarbu Państwa, bez żadnego wynagrodzenia w całości przechodzą bezzwłocznie tylko te nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym (mogące być wykorzystane na cele wskazane w „art. 1, część druga” dekretu), które stanowią własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego, śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekracza 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni. Takie rozumienie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, jednocześnie określa zakres przedmiotowy w jakim powinny orzekać na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia wojewódzkie urzędy ziemskie o tym, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów dekretu. Czyli

wydając decyzję administracyjną w trybie tego przepisu, organ administracji publicznej (a nie sąd powszechny), powinien zbadać (wziąć pod uwagę) wszystkie okoliczności wyprowadzone w drodze wykładni z pełnego brzmienia art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Nieodzowne jest podkreślenie, iż przejęcie nieruchomości przez Skarb Państwa następowało bez żadnego odszkodowania, a dekret nie przewidywał żadnych rekompensat, ani możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu utraty tych nieruchomości przez dotychczasowych właścicieli.

Orzekanie na podstawie § 5 rozporządzenia o tym, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, nie było regułą, czy też wymogiem formalnym w każdej sprawie. Tryb ten był uruchamiany w przypadkach spornych, kiedy właściciel (współwłaściciel) nieruchomości uważał, że jego nieruchomość z takich, czy innych względów nie spełnia warunków określonych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu i w związku z tym powinna być wyłączona spod działania tego przepisu, czyli nie powinna podlegać przejęciu na cele reformy rolnej w części bądź w całości. Jeżeli się przyjmie, że w zakresie orzekania w postępowaniu administracyjnym na podstawie § 5 rozporządzenia, organ jest uprawniony tylko do badania, czy dana nieruchomość spełnia normy obszarowe określone w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, to rzeczywiście postępowanie to może się ograniczać tylko do całości nieruchomości, a nie jej części. Jednak taki pogląd dopuszcza jednocześnie możliwość przejęcia na cele reformy rolnej nieruchomości, która nie była nieruchomością ziemską odpowiadającą celom wskazanym w art. 1 ust. 2 dekretu, czyli działanie sprzeczne z prawem. O tym, które nieruchomości i w jakich granicach mają być przejęte na cele reformy rolnej, właściciel (współwłaściciel) praktycznie dowiadywał się w chwili dokonywania protokolarnego spisu (przejęcia), o czym mowa w § 10 ust. 2 rozporządzenia, bądź też z zaświadczenia wojewódzkiego urzędu ziemskiego (później starosty), stanowiącego tytuł do wpisania prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w księdze hipotecznej (gruntowej).

Oprócz spraw spornych dających podstawę do wszczęcia postępowania na podstawie § 5 rozporządzenia, wynikających wprost z brzmienia art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, w praktyce postępowanie to mogło dotyczyć też gruntów, o których mowa w § 7 rozporządzenia (w pierwotnym brzmieniu), czy też sytuacji kolizyjnych wynikłych z równoległego działania w tym samym czasie innych aktów nacjonalizacyjnych, jak np. dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa - Dz. U. 1944 r. Nr 15 poz. 82 (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 1994 r. III CZP 54/94 OSNCP 1994/11 poz. 215; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 2005 r. II CK 653/2004 OSNC 2006/3 poz. 56). Powyższe przypadki jednak w istocie swej, sprowadzały się też do odpowiedzi na pytanie, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. W sytuacjach spornych, czy dana nieruchomość powinna przejść na własność Skarbu

Państwa na podstawie przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, czy też na podstawie dekretu o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa, nie powinno chyba być już żadnych wątpliwości, czy na podstawie § 5 rozporządzenia można orzekać tylko w sprawie całej nieruchomości, czy też również jej części, bowiem spór tu dotyczył najczęściej tylko pewnej części nieruchomości stanowiącej las bądź grunty leśne. Trzeba też zaznaczyć, że ani dekret PKWN z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa, ani rozporządzenie wykonawcze do tego dekretu, nie przewidywały wydania decyzji właściwego organu administracji państwowej stwierdzającej - w sposób deklaracyjny - fakt przejęcia określonych lasów i gruntów leśnych na własność Państwa.

Powyższe problemy, wynikłe z jednoczesnego działania przepisów dwu różnych dekretów, nie mające nic wspólnego z badaniem obszaru nieruchomości ziemskiej z normami ustalonymi w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu nie zostały w ogóle dostrzeżone, jako mogące podlegać też orzekaniu na podstawie § 5 rozporządzenia.

Z zestawienia brzmienia przepisów § 5 i § 6 rozporządzenia nie można wyprowadzić jednoznacznego wniosku, że § 5 dotyczyć może wyłącznie orzekania w odniesieniu do powierzchni gruntów, jakie obejmuje dana nieruchomość. Obowiązek przedstawienia dowodów, stwierdzających dokładny obszar danej nieruchomości „z wyszczególnieniem użytków każdego rodzaju”, może przemawiać również i za tym, że chodzi tu o sprawdzenie, oprócz norm obszarowych, także i tego, czy jest to nieruchomość ziemska o charakterze rolniczym nadająca się do przeznaczenia na cele wskazane w art. 1 ust. 2 dekretu, na co wskazywałby użyty tam zwrot „użytków każdego rodzaju”. Takie sformułowanie, znaczeniowo jest szersze, bowiem oprócz „użytków rolnych” w rozumieniu § 4 rozporządzenia, mieszczą się w nim także inne tereny (grunty), np. nieużytki, rowy, stawy, drogi, place itp.

Nie podzielając poglądu o ograniczonym zakresie orzekania na podstawie § 5 rozporządzenia, celowym jest również zwrócenie uwagi na samo brzmienie ust. 1 tego przepisu, a w szczególności na ten jego fragment, który określa przedmiot orzekania: „w sprawach, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 pkt e)”. Użyty tam wyraz „nieruchomość” bez przymiotnika ziemska, wskazuje na to, że ustalenie, czy nieruchomość, o wyłączenie której spod działania przepisów art. 2 ust. 1 lit. e ubiega się strona, jest nieruchomością ziemską, należy również do zakresu tego postępowania. W przeciwnym razie, gdyby w ramach postępowania wszczętego na podstawie § 5 rozporządzenia, chodziło tylko o rozstrzygnięcie kwestii obszarowych, użyto by terminu w ust. 1 tego przepisu terminu „nieruchomość ziemska”, bo tylko taka nieruchomość mogła być przeznaczona na cele reformy rolnej zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 lit. e dekretu.

Przeważająca część dotychczasowego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu

Najwyższego a także Trybunału Konstytucyjnego akceptuje stanowisko, iż na podstawie § 5 rozporządzenia można orzekać nie tylko w zakresie norm obszarowych, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, tym samym nie wykluczając możliwości orzekania o tym, czy dana nieruchomość jest nieruchomością ziemską o charakterze rolniczym (w części bądź w całości) a jeśli taką nie jest, czy w takim razie pozostawała w związku funkcjonalnym (łączości) z nieruchomością ziemską (uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 1990 r. W. 3/89 OTK 1990 poz. 26 str. 174; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 września 1991 r. III CZP 90/91 OSNCP 1992/5 poz. 72; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 1995 r. III ARN 77/94 OSNAPiUS 1995/14 poz. 167; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2003 r. III CKN 1492/2000 Biuletyn Sądu Najwyższego 2003/7 str. 12; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lipca 2004 r. III CK 296/2003 Biuletyn Sądu Najwyższego 2005/1; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2004 r. III CK 322/2004; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2004 r. IV CK 336/2004; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2005 r. III CK 350/2005; wyrok NSA z dnia 6 grudnia 1994 r. II SA 2413/93; wyrok NSA z dnia 28 grudnia 1994 r. II SA 250/94 ONSA 1996/1 poz. 22; wyrok NSA z dnia 24 marca 1995 r. II SA 2457/93; wyrok NSA z dnia 19 marca 1998 r. IV SA 1045/97; wyrok NSA z dnia 6 września 1999 r. IV SA 1146/97; wyrok z dnia 8 czerwca 2000 r. IV SA 958/98; wyrok NSA z dnia 19 września 2000 r. IV SA 451/2000; wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2000 r. IV SA 2582/98 Rejent 2001/12 str. 193; wyrok NSA z dnia 6 listopada 2000 r. IV SA 801/99; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2000 r. IV SA 456/99; wyrok NSA z dnia 11 maja 2001 r. IV SA 1771/2000; wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2001 r. IV SA 2724/98; wyrok NSA z dnia 8 maja 2002 r. IV SA 3818/2001; wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2004 r. OSK 46/2004 ONSAiWSA 2004/1 poz. 20; wyrok NSA z dnia 18 października 2005 r. OSK 1518/2004).

Pogląd wyrażony wcześniej został zaprezentowany w wyroku NSA z dnia 21 marca 2001 r. IV SA 215/99 oraz w wyroku WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2004 r. IV SA/Wa 250/2004 nie publ. W żadnym z tych wyroków Sąd nie odwołał się do orzecznictwa, wskazując na podobne rozstrzygnięcia wydane w innych sprawach. Jak wynika z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 grudnia 2004 r. przyjęcie przez ten Sąd, że przewidziana w § 5 rozporządzenia decyzja może wyłącznie rozstrzygać o tym, czy nieruchomość podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z uwagi na wielkość areалу, w tym użytków rolnych, w konsekwencji doprowadziło do uznania, iż żądanie wydania orzeczenia o tym, czy zespół pałacowo-parkowy, wchodzący w skład nieruchomości ziemskiej, podlega (czy też nie) pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, jest sporem o prawa rzeczowe - sprawą cywilną, do rozpoznania której właściwy jest sąd powszechny. Przy czym nie jest tu problemem to, czy dana sprawa jest sprawą cywilną, lecz to, iż przyjmując nawet, że taką jest, podlega orzecznictwu sądów powszechnych, co nie odpowiada brzmieniu § 5 rozporządzenia w związku z wcześniej

przedstawionym rozumieniem art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Również zestawienie brzmienia przepisów art. 1 i art. 2 § 1 i § 3 kpc, nie daje podstaw do przyjęcia takiego poglądu, bowiem nie każda sprawa cywilna, jak z nich wynika, podlega rozpoznaniu przez sąd powszechny, a co nie powinno budzić już żadnych wątpliwości, jeżeli prawodawca w przepisach, wyraźnie wskazał orzekanie na drodze postępowania administracyjnego (A. Zieliński, K. Flaga-Wieruszyńska, KPC, Komentarz, t. I, Warszawa 2005 str. 22 i in.).

Prawo własności jest instytucją prawa cywilnego i spory (roszczenia) dotyczące własności są sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 kpc. Zgodnie jednak z art. 2 § 1 i 3 kpc rozpoznawanie spraw cywilnych należy do sądów powszechnych, chyba że na mocy przepisów szczególnych zostały przekazane do właściwości innych sądów lub organów (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 października 1967 r. I CZ 74/67 OSNCP 1968/12 poz. 211; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2002 r. IV CKN 1071/2000 OSNC 2003/9 poz. 120). W rozpoznawanej sprawie takim przepisem szczególnym przekazującym orzekanie o tym, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, do kompetencji organów administracji publicznej, jest przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia. Stosownie do tego przepisu organem pierwszej instancji jest wojewódzki urząd ziemski (obecnie wojewoda), od decyzji którego służy odwołanie do Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych (obecnie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Na decyzję wydaną w tym trybie, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy procesowej, służy skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego a następnie od orzeczenia tego sądu, skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 173 § 1 ustawy procesowej).

Należy więc przyjąć, że w sprawach przekazanych do orzekania na mocy § 5 ust. 1 rozporządzenia organom administracji publicznej, istnieje możliwość dwuinstancyjnego orzekania w postępowaniu administracyjnym, jak i kontrola sądowa tych decyzji na drodze dwuinstancyjnego postępowania sądownoadministracyjnego, co odpowiada w pełni wymogom konstytucyjnym (art. 78, art. 45 ust. 1, art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 1, art. 177 w zw. z art. 184 Konstytucji RP), jak i aktualnym standardom europejskim.

W sprawach cywilnych, których rozpoznanie przepisy szczególne nie przekazały do właściwości innych organów (organów administracji publicznej), orzekanie należy do sądów powszechnych (wyrok NSA z dnia 4 października 1990 r. SA/Ka 496/90 OSP 1993/3 poz. 50; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 1994 r. III CZP 54/94 OSNCP 1994/11 poz. 215; wyrok NSA z dnia 12 maja 1995 r. II SA 217/94 ONSA 1996/2 poz. 91; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2001 r. IV CKN 1630/2000). Przykładem takich spraw mogą być roszczenia windykacyjne dotyczących nieruchomości, które przeszły na własność Skarbu Państwa na podstawie przepisów dekretu z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa, gdzie nie przewidziano żadnego trybu orzekania na drodze postępowania

administracyjnego. W sprawach dotyczących nieruchomości objętych dekretem o przeprowadzeniu reformy rolnej, orzekanie w określonym tam zakresie należy do postępowania administracyjnego.

Przyjęcie innej zasady prowadziłyby w konsekwencji do dwutorowości orzekania w sprawach nieruchomości przejętych na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, bowiem o tym, czy dana nieruchomość odpowiada normom obszarowym (w tym użytków rolnych) określonym w punkcie e tego przepisu, miałyby orzekać organ administracji publicznej, zaś o tym, czy jest to nieruchomość ziemiska o charakterze rolniczym (w całości bądź w części) miałyby rozstrzygać sąd powszechny, co nie znajduje uzasadnienia w analizowanych przepisach dekretu, ani rozporządzenia. Tym bardziej pogląd taki jest nieuzasadniony, że w obu tych postępowaniach brane by były pod uwagę przesłanki wynikające z tych samych przepisów. Jeżeli więc w tych sprawach, dopuszczalne byłyby jednocześnie dwa różne tryby postępowania: na drodze postępowania administracyjnego i postępowania przed sądami powszechnymi, to prawodawca wskazałby to wyraźnie w przepisach. Poza tym, takie rozwiązanie byłoby nieracjonalne też z punktu widzenia celów dekretu i sprzeczne z założeniami ówczesnego prawodawcy, który celowo z orzekania w tych sprawach wyłączył sądy powszechne, co jednoznacznie wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego z tamtego okresu (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 października 1951 r. C. 427/51 OSN 1953/I poz. 1; glosa B. Wierzbowskiego do wyroku NSA z dnia 2 września 1994 r. II SA 2486/92, II SA 500/94 OSP 1995/6 poz. 126 str. 269).

Dekret o reformie rolnej nie przewiduje żadnej formy rekompensaty za zabrane nieruchomości, majątek ruchomy etc. Wykładnia powołanego aktu prawnego pozwala w pierwszej kolejności na konstatację, że ustawodawca nie deklarował w nim możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu utraty własności mienia objętego reformą. Z tych względów nie wskazywał trybu dochodzenia roszczeń, organu administracji państwowej ani sądu powszechnego jako właściwych do rozpatrywania w sprawach rekompensat, odszkodowań, zwrotów ani jakichkolwiek zadośćuczynień z tytułu utraty mienia na rzecz Skarbu Państwa. W konsekwencji oznacza to, że w chwili obecnej nie jest wiadomo, czy ustalenie, zwrot, czy jakakolwiek inna forma zadośćuczynienia za wyłączone mienie jest dopuszczalna oraz komu zostanie powierzone rozstrzygnięcie w tych sprawach. W polskim systemie prawnym obecne uregulowania nie mogą stanowić podstawy prawnej do skutecznego dochodzenia roszczeń w tych sprawach dopóty dopóki nie zostaną ustanowione przepisy regulujące tę kwestię lub nie zostaną uchylone podstawy prawne reformy rolnej z 1944 r. tj. Dekret.

Ewentualne przyjęcie za podstawę prawną art. 361 lub 417 kc ma zupełnie dowolny charakter, gdyż identyfikacja właściwych uregulowań nie jest możliwa do czasu powstania stosownych rozstrzygnięć legislacyjnych. Tym bardziej, że oczywistym jest, iż dekret PKWN o reformie rolnej wydany w czasie tworzenia PRL z powodu braku po stronie PKWN legitymacji do jego wydania

nie spełnia standardów stanowienia prawa, a w szczególności art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

Zakwestionowany przepis, mimo to że nie obowiązuje w systemie prawnym jest aktualnie masowo stosowany przez organy administracji oraz sądy. W orzecznictwie występują jednak istotne rozbieżności co do możliwości oraz zakresu jego zastosowania. Konieczność uzyskania decyzji administracyjnej na podstawie § 5 rozporządzenia z 1945 r. uznawana jest w większości wypadków za wymóg prejudycjalny dla dochodzenia przed sądami powszechnymi ochrony praw rzeczowych osób, których nieruchomości przejęto w sposób wadliwy.

Takie ukształtowanie postępowania skutkuje jego wielostopniowością - najpierw postępowanie toczy się przed wszystkimi instancjami organów administracji i sądów administracyjnych, a następnie przed sądami powszechnymi.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, iż organ administracyjny wydając decyzję z dnia września 2011 r. znak: uchyłającą decyzję z dnia sierpnia 2002 r. znak: Wojewody uznając, że zespół dworsko-parkowy w K nie podpada pod działanie przepisu 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.), było działaniem bezpodstawnym.

Skarżący wskazuje, że w chwili obecnej po ogłoszeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13 orzekającego, że art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, zwanej dalej „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 Polskiej.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazuję, iż przedmiotowa decyzja z dnia 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.

Stan prawny dotyczący eliminacji wadliwej decyzji z obrotu był zmieniany. W pierwotnym brzmieniu kpa zagadnienie to było regulowane w art. 137 kpa, mówiącym o uchyleniu nieważnej decyzji. Brzmienie art. 156 kpa, w tym istotnych w niniejszym postępowaniu § 1 pkt 2 oraz § 2, jest rezultatem nowelizacji kpa (w tym art. 137) na podstawie art. 11 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8, ze zm.; dalej: nowelizacja kpa z 1980 r.). W ogłoszonym 28 marca 1980 r. tekście jednolitym kpa (zob. obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 marca 1980 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks

postępowania administracyjnego; Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26), przepisy dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji zostały przeniesione z art. 137 do art. 156 kpa.

Należy zaznaczyć, że art. 137 kpa, regulujący w pierwotnej wersji kpa kwestię eliminacji wadliwej decyzji, był w dużej mierze wzorowany na art. 101 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1928 r.). Zgodnie z tym przepisem, w ramach nadzoru nad orzecznictwem administracyjnym możliwe było uchylenie przez władzę nadzorczą, jako nieważnej, decyzji dotkniętej określonymi w nim wadami.

Art. 101 rozporządzenia z 1928 r. miał następujące brzmienie:

„1. Władza nadzorcza, a gdy chodzi o decyzję władzy naczelnej – ta władza, może uchylić z urzędu lub na wniosek osoby interesowanej, jako nieważną, każdą decyzję, która:

- a) wydana została przez władzę oczywiście niewłaściwą;
- b) wydana została bez jakiegokolwiek podstawy prawnej;
- c) wywołałaby w razie wykonania przestępstwo sędowo-karalne;
- d) jest oczywiście i niewątpliwie niewykonalna;
- e) zawiera wadę powodującą nieważność tej decyzji na mocy wyraźnego przepisu prawa.

2. Uchylenie decyzji z powodów, wskazanych w lit. a) artykułu niniejszego, może nastąpić tylko przed upływem lat 3 od daty jej uprawomocnienia się”.

Cechą charakterystyczną rozwiązania wynikającego z art. 101 rozporządzenia z 1928 r. było ograniczenie czasowe możliwości uchylenia decyzji (termin trzech lat od uprawomocnienia się decyzji) dotyczące tylko decyzji, która została wydana przez organ oczywiście niewłaściwy.

Powyższe rozwiązanie zostało częściowo zmodyfikowane w pierwotnej wersji kpa. Zgodnie z art. 137:

„§ 1. Podlega uchyleniu jako nieważna decyzja, która:

- 1) została wydana przez organ administracji państwowej niewłaściwy ze względu na przedmiot decyzji,
- 2) została wydana bez jakiegokolwiek podstawy prawnej,
- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną,
- 4) została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie,
- 5) jest niewątpliwie niewykonalna,
- 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą,

7) zawiera wadę powodującą nieważność tej decyzji z mocy wyraźnego przepisu prawa.

§ 2. Jeżeli jedna z wad określonych w § 1 dotyczy tylko części decyzji, decyzja ta podlega uchyleniu tylko w niezbędnym zakresie”.

Katalog przyczyn (wad) został więc w kpa poszerzony w stosunku do rozporządzenia z 1928 r. Pominięto natomiast ograniczenie terminem możliwości wyeliminowania z obrotu decyzji wydanej przez władzę oczywiście niewłaściwą.

Kwestionowana przez sąd pytający regulacja wynika z art. 156 kpa. Ustawodawca, na mocy nowelizacji kpa z 1980 r., wprowadził nową terminologię: pojęcie uchylenia decyzji z racji nieważności zastąpił pojęciem stwierdzenia jej nieważności. W obecnym stanie prawnym nie ulega wątpliwości, że decyzja wywołuje skutki do momentu wyeliminowania jej z obrotu.

Nowelizacja kpa z 1980 r. przyniosła też, istotne z perspektywy niniejszego postępowania, poszerzenie katalogu wad decyzji, które uzasadniały wyeliminowanie jej z obrotu w omawianym trybie (przyczyn stwierdzenia nieważności). Do przesłanek (wad) uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji dodano „wydanie (...) z rażącym naruszeniem prawa” (art. 156 § 1 pkt 2 in fine kpa), obok przesłanki „wydania decyzji bez podstawy prawnej” (art. 156 § 1 pkt 2 ab initio kpa). Ponadto wprowadzono do art. 156 § 2 kpa negatywną przesłankę upływu czasu (termin dziesięciu lat od doręczenia lub ogłoszenia decyzji), która odnosi się do stwierdzania nieważności decyzji w razie zaistnienia niektórych przyczyn (wad). Ogólny postulat uwzględnienia upływu czasu, jako czynnika stabilizującego sytuację prawną ukształtowaną decyzją administracyjną, w tym wzmacniającego trwałość praw nabytych, wcześniej zgłoszono w doktrynie.

Zmiana stanu prawnego w 1980 r. polegała na wprowadzeniu w art. 156 § 2 kpa instytucji przedawnienia, skutkującej tym, że nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 (tj. z powodu wydania jej z naruszeniem przepisów o właściwości, ponieważ dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, z uwagi na skierowanie jej do osoby niebędącej stroną w sprawie lub zawierania wady powodującej nieważność decyzji z mocy prawa), jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat. W piśmiennictwie podkreślono, że doktrynalne postulaty zapewnienia decyzji większej stabilności, w tym przez wprowadzenie negatywnej przesłanki upływu czasu, „spotkały się z pełnym zrozumieniem ze strony posłów” pracujących nad nowelizacją k.p.a. z 1980 r.

Możliwość stwierdzenia nieważności decyzji jest wyjątkiem od reguły poszanowania trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej, która rozstrzyga o prawach strony. Zgodnie z art. 16 § 1 zdanie pierwsze kpa decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Decyzja administracyjna, jako akt organu

administracji publicznej sporządzony w przepisanej prawem formie, korzysta z domniemania prawidłowości. Staje się ona jednym z elementów kreujących porządek prawny.

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.

Reguła trwałości decyzji nie ma jednak charakteru bezwzględny. Uchylenie lub zmiana decyzji, stwierdzenie jej nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w wypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego może nastąpić w szczególności w sytuacjach określonych nie tylko w art. 156 kpa, ale też w art. 145 § 1 w związku z art. 151 § 1 pkt 2, art. 154, art. 155, art. 161 i art. 162 § 1 i 2 kpa.

Uzasadnieniem konstrukcji prawnych, których celem jest wyeliminowanie z obrotu wadliwej decyzji, jest – przedstawiona dokładniej w dalszej części – konstytucyjna zasada praworządności (legalizmu), która odnosi się też do działalności orzeczniczej organów administracji publicznej. Rezultatem zastosowania takich konstrukcji jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a co najmniej eliminacja stanu niezgodnego z prawem. Bezpośrednim rezultatem stwierdzenia nieważności decyzji jest zniesienie wynikającego z niej stanu niezgodności z prawem, który ma charakter kwalifikowany, tj. opisany w art. 156 § 1 kpa.

W obecnym stanie prawnym nie występuje konstrukcja nieważności decyzji z mocy prawa, nawet jeżeli dotknięta jest ona kwalifikowaną wadą prawną. Nawet wadliwy akt administracyjny obowiązuje, dopóki w odpowiednim trybie nie zostanie usunięty z porządku prawnego, np. przez stwierdzenie jego nieważności w trybie art. 156 kpa.

Stwierdzenie nieważności decyzji skutkuje wyeliminowaniem ostatecznej decyzji administracyjnej z obrotu. Następuje to w wyniku przeprowadzenia postępowania przewidzianego w art. 156 kpa., którego przedmiotem jest sprawa procesowa. Organ nie rozpoznaje w nim merytorycznie sprawy, a działa de facto kasatoryjnie (zob. wyrok NSA z 14 sierpnia 1987 r., sygn. akt IV SA 393/87, ONSA nr 1/1990, poz. 1 i wyrok SN z 7 marca 1996 r., sygn. akt III ARN 70/95, OSNP nr 18/1996, poz. 258).

Możliwość stwierdzenia nieważności decyzji z istoty nie dotyczy tzw. nieaktu (decyzji nieistniejącej). Wówczas nie występuje bowiem akt administracyjny, a tym samym brak przedmiotu

postępowania o stwierdzenie nieważności. W uchwale składu siedmiu sędziów SN z 18 listopada 1982 r., sygn. akt III CZP 26/82 (OSNCP nr 5-6/1983, poz. 64, s. 12) stwierdzono, że: „[s]ąd (...) może odmówić respektowania (...) aktu, który wykazuje tylko pozory decyzji administracyjnej (actus nullus)”. W uzasadnieniu wyroku WSA w Rzeszowie z 12 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Rz 559/12, Lex nr 1222401), przyjęto, że na przykład brak podpisu pod decyzją administracyjną powoduje, że decyzja taka stanowi projekt, który nie wchodzi jeszcze do obrotu prawnego, mimo doręczenia go stronie.

Stwierdzenie nieważności skutkuje z mocą wsteczną (ex tunc). W doktrynie podkreśla się przy tym, że „Decyzja stwierdzająca nieważność ciężko wadliwej wcześniejszej decyzji nie jest wyłącznie deklaracją stanu istniejącego wcześniej skuteczną ex tunc, lecz tworzy z dniem jej doręczenia doniosłe elementy nowego stanu prawnego, otwiera drogę do dochodzenia na drodze sądowej roszczeń odszkodowawczych, wywiera jeszcze inne skutki w obrocie prawnym (np. co do bytu prawnego innych decyzji lub stosunków cywilnoprawnych)”.

W art. 156 § 2 kpa przewidziano dwa ograniczenia (przesłanki negatywne) stwierdzenia nieważności decyzji: nieodwracalne skutki prawne i upływ czasu.

Ograniczenie wynikające z nieodwracalnych skutków prawnych, które wywołała wadliwa decyzja, nie jest przedmiotem kontroli konstytucyjnej w niniejszym postępowaniu. Sąd pytający w samym pytaniu i jego uzasadnieniu odnosi się do tej części art. 156 § 2 kpa, która mówi o upływie czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, czyli o drugim ograniczeniu wynikającym z tego przepisu.

Negatywna przesłanka nieodwracalnych skutków prawnych dotyczy stwierdzenia nieważności ze wszystkich przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 kpa. Odnosi się przy tym do skutków prawnych, a nie faktów. W wyroku z 13 lutego 2014 r. (sygn. akt II GSK 1884/12, Lex nr 1450707) NSA stwierdził, że: „Pojęcie nieodwracalnych skutków prawnych, o którym mowa w art. 156 § 2 kpa., należy rozpatrywać wyłącznie w płaszczyźnie prawa obowiązującego, nie nawiązując do sfery faktów. Do oceny skutków decyzji administracyjnej, dotkniętej wadą dającą podstawę do stwierdzenia jej nieważności, jest prawnie obojętne, czy istnieją faktyczne możliwości cofnięcia następstw wykonania decyzji”. Nieodwracalności skutków prawnych nie można zatem utożsamiać z niemożliwością przywrócenia stanu faktycznego istniejącego przed wydaniem wadliwej decyzji lub przywrócenia całego stanu prawnego istniejącego uprzednio. W uchwale składu siedmiu sędziów SN z 28 maja 1992 r. (sygn. akt III AZP 4/92, OSNCP nr 12/1992, poz. 211) uznano, że: „Jeśli obrót nieruchomościami poprzedzony był wydaniem decyzji administracyjnej lub przeniesienie własności nastąpiło w drodze decyzji administracyjnej, a decyzja jest wadą wymienioną w art. 156 § 1 kpa, zbycie nieruchomości na rzecz osoby trzeciej, chronionej rękojmą wiary publicznej ksiąg wieczystych, stanowi przeszkodę do stwierdzenia nieważności decyzji”.

Drugie z ograniczeń przewidzianych w art. 156 § 2 kpa powoduje, że w razie upływu dziesięciu lat od doręczenia lub ogłoszenia decyzji nie może nastąpić stwierdzenie jej nieważności, mimo że istnieją przesłanki (wady) wymienione w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 kpa, a nie wywołała ona nieodwracalnych skutków prawnych. Wówczas organ rozpoznający sprawę wydaje zgodnie z art. 158 kpa decyzję, która stwierdza wydanie decyzji z naruszeniem prawa, a ponadto wskazuje okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji. Nie następuje wyeliminowanie wadliwej decyzji z obrotu. W istocie upływ czasu nie jest negatywną przesłanką wszczęcia postępowania, lecz podjęcia decyzji o stwierdzeniu nieważności. Stwierdzenie wydanie decyzji z naruszeniem prawa nie usuwa z obrotu prawnego wadliwej decyzji, ale daje podstawę do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym na drodze sądowej – obecnie na podstawie art. 417 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, z późn. zm.), a wcześniej na podstawie art. 160 kpa.

Brak w art. 156 § 2 kpa ograniczenia czasowego stwierdzenia nieważności decyzji z przyczyny (wady) wymienionej w art. 156 § 1 pkt 2 in fine kpa, jako pominięcie ustawodawcze, był przedmiotem niniejszego postępowania i kontroli zgodności z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej.

Wynikający z art. 156 § 2 kpa wyjątek od realizowania przez regulację stwierdzenia nieważności decyzji celu polegającego na usunięciu z obrotu wadliwych decyzji, nie dotyczy w takim samym stopniu wszystkich sytuacji, w których decyzje zawierają kwalifikowane wady wyliczone w art. 156 § 1 kpa. W odniesieniu do części przesłanek (wad) wyliczonych w art. 156 § 1 kpa wyjątek ten jest ograniczony czasowo, a w odniesieniu do pozostałych nie przewidziano takiego ograniczenia.

W świetle art. 156 § 1 kpa dziesięcioletni termin ogranicza możliwość stwierdzenia nieważności decyzji, która została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, decyzji, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, decyzji skierowanej do osoby niebędącej stroną w sprawie i decyzji zawierającej wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Przesłanki (wady) wydania decyzji „z rażącym naruszeniem prawa” nie przewidywały – referowane wyżej – przepisy rozporządzenia z 1928 r. i pierwotnej wersji kpa. Jednak w praktyce do częściowo podobnego rezultatu, jaki przyniosło dodanie jej w 1980 r. do kpa, prowadziła szeroka wykładnia rozporządzenia z 1928 r. i pierwotnej wersji kpa, mówiących o „braku podstawy prawnej”. Celem wprowadzenia do kpa przesłanki wydania decyzji „z rażącym naruszeniem prawa” mogło być potwierdzenie przyjmowanej w praktyce szerokiej wykładni przesłanki wydania decyzji „bez jakiegokolwiek podstawy prawnej”, przyjmowanej – o czym niżej – na tle rozporządzenia z 1928 r. i pierwotnej wersji kpa. Za takim dążeniem przemawiać może dopisanie słów „z rażącym naruszeniem prawa” w tym samym punkcie wyliczenia przesłanek (wad), w którym jest mowa o wydaniu decyzji „bez podstawy prawnej”, jak również jednoczesne skreślenie słowa „jakiegokolwiek” odnoszącego się do braku podstawy prawnej. W doktrynie podkreślano, że

nowelizacja kpa z 1980 r. zmieniła brzmienie przepisu, rozdzielając przewidzianą nim dotychczas sytuację na dwa elementy, zgodnie z tym, co w wcześniej proponowano w piśmiennictwie.

W praktyce i doktrynie wykładnia art. 101 ust. 1 lit. b rozporządzenia z 1928 r., mówiącego o decyzji wydanej „bez jakiejkolwiek podstawy prawnej”, nie była jednolita. W rozporządzeniu z 1928 r. – a za nim w pierwotnej wersji kpa – przewidziano przesłankę wydania decyzji „bez jakiejkolwiek podstawy prawnej”. Nie zawarto natomiast dodatkowo przesłanki (wady) wydania decyzji „z rażącym naruszeniem prawa”. Jednak w doktrynie prezentowano szeroką wykładnię ustawowego sformułowania, która polegała też na rozumieniu przez nie wypadku ciężkiego naruszenia prawa.

Dodanie w 1980 r. do kpa słów o decyzji wydanej „z rażącym naruszeniem prawa”, spowodowało z jednej strony zawężenie – względem przyjmowanego w praktyce na tle rozporządzenia z 1928 r. i pierwotnej wersji kpa – rozumienia przesłanki wynikającej z art. 156 § 1 pkt 2 ab initio kpa do opisaney w niej literalnie sytuacji, tj. wydania decyzji bez podstawy materialnoprawnej. Z drugiej strony, nowelizacja kpa z 1980 r. przyniosła dodanie w art. 156 § 1 pkt 2 in fine kpa przesłanki wyrażonej za pomocą formuły ogólnej, która jest szeroko interpretowana.

W ten sposób zrodziły się dwie kwestie. Po pierwsze, treść omawianej przesłanki w praktyce interpretowana jest w sposób szerszy od przyjmowanego wcześniej rozumienia rażącego naruszenia prawa jako składnika treści ogólniejszej przesłanki braku jakiejkolwiek podstawy prawnej wydania decyzji. W szczególności ma to miejsce z uwagi na przyjmowanie obecnie, że obejmuje ona również – ilustrowane poniższym orzecznictwem – sytuacje naruszenia prawa procesowego. Po drugie, w praktyce rezultat zastosowania dodanej przesłanki przez organy i sądy nie jest w praktyce jednakowy. Przewidziana w art. 156 § 1 pkt 2 in fine kpa przesłanka spełnia funkcję dopełniającą względem innych przesłanek, wyliczonych w art. 156 § 1 kpa, które wyraźnie określają wady decyzji uzasadniające stwierdzenie jej nieważności. Jej formuła generalna powoduje, że katalog przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji nabiera otwartego charakteru. W świetle przyjętych w Polsce koncepcji wykładni (derywacyjnej i klaryfikacyjnej) stosowanie kryterium „oczywistej” niezgodności treści przepisu z treścią decyzji nie jest kryterium ostrym. Tę nieostrość potwierdza praktyka, również na tle stanów faktycznych i prawnych podobnych do rozpoznawanej sprawy.

Z uwagi na użycie przez prawodawcę formuły ogólnej zastosowanie art. 156 § 1 pkt 2 in fine kpa przynosi w praktyce różne skutki. Nieostrość przesłanki „rażącego naruszenia prawa” spowodowała niejednorodne rozumienie jej w praktyce.

W orzecznictwie przyjmuje się na przykład, że „Cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść aktu pozostaje w jawnej sprzeczności z treścią przepisu przez proste zestawienie ich ze sobą. Dla oceny, czy dane naruszenie prawa ma charakter rażącego naruszenia istotne są skutki, które to

naruszenie wywołuje, jeżeli skutki te są niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności, to takie naruszenie ma cechy rażącego naruszenia prawa” (wyrok NSA z 2 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 2226/10, Lex nr 824448). W innych orzeczeniach akcentuje się, że „O rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze – skutki, które wywołuje decyzja. Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności między treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności – gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządne państwa” (wyrok NSA z 7 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1521/10, Lex nr 965192; podobnie w wyroku NSA z 8 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1566/10, Lex nr 1068431). W orzecznictwie podkreślano również, że „Ustalenie, czy w konkretnym wypadku nastąpiło «rażące naruszenie prawa», wymaga zawsze bardzo wnikliwego rozważenia sprawy. Naruszony przepis prawa nie może pozostawiać jakichkolwiek wątpliwości prawnych, a jego treść musi być jasna i nie może wywoływać sporów doktrynalno-orzeczniczych” (wyrok NSA z 19 kwietnia 2013 r., sygn. akt II GSK 190/12, Lex nr 1337107).

Omawianą przesłankę odnosi się w praktyce nie tylko do naruszenia prawa materialnego, ale też do naruszenia prawa procesowego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 sierpnia 2001 r., sygn. II SA 1726/00, Lex nr 51233) stwierdził, że „Rażące naruszenie prawa oznacza natomiast wadliwość decyzji skutkiem naruszenia norm prawnych regulujących działania administracji publicznej w indywidualnych sprawach, w szczególności przepisów prawa procesowego oraz materialnego, o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym. Zachodzi zatem w wypadku gdy czynności zmierzające do wydania decyzji administracyjnej oraz treść załatwienia sprawy w niej wyrażona stanowią zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub w części”. W wyroku NSA z 4 lipca 2014 r. (sygn. akt II GSK 798/13, Lex nr 1511171) za rażące naruszenie przepisów regulujących postępowanie dowodowe, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności decyzji, można uznać wydanie decyzji bez uprzedniego przeprowadzenia jakichkolwiek dowodów, niezbędnych dla wyjaśnienia istoty sprawy, bądź wydanie decyzji bez przeprowadzenia dowodów obligatoryjnych w danej sprawie, ale nie każde naruszenie prawa w zakresie postępowania wyjaśniającego. Podobnie w wyroku WSA w Gdańsku z 13 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Gd 694/12, Lex nr 1285281) przyjęto, że za rażące naruszenie przepisów postępowania można uznać wydanie decyzji bez jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego. Taka interpretacja omawianej przesłanki nie jest spójna z głosami doktryny, w której podkreśla się zasadniczo, że w art. 156 kpa

opisane są wady decyzji o charakterze materialnoprawnym, zaś wady o charakterze proceduralnym usuwane są w osobnym trybie wznowienia postępowania zgodnie z art. 145 kpa.

W doktrynie zwraca się też uwagę, że omawiana przesłanka operuje pojęciem pojemnym, rozumianym subiektywnie przez osoby stosujące prawo, za którego stosowaniem przemawia pewien rodzaj pragmatyzmu. Łatwiej bowiem wtłoczyć w jego treść pewne stany prawne, niż zakwalifikować jako inny ściśle skategoryzowany wypadek nieważności przewidziany w pozostałych przepisach statuujących przesłanki (wady) uzasadniające stwierdzenie nieważności decyzji. Pozwala to w praktyce na rozciągnięcie stosowania sankcji nieważności na wypadki bezprawności orzeczniczej (judykacyjnej), które trudno byłoby jednoznacznie kwalifikować jako odpowiadające precyzyjniej sformułowanym przesłankom (wadom) nadającym decyzji znamię nieważności.

W doktrynie i orzecznictwie zarysowały się też różnice w poglądach na temat tego, czy pod omawianym pojęciem można rozumieć nie tylko naruszenie normy wynikającej z oczywistego przepisu, ale również błąd popełniony w trakcie wykładni. Odmienne stanowisko wyraził NSA we wspomnianym wyżej wyroku z 8 września 2011 r., w którym przyjął, że w sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga stosowania wykładni prawa. W orzecznictwie NSA prezentowane było też stanowisko mówiące, że nie jest jednak całkowicie wykluczone, że wybór jednej z wykładni może okazać się tak dalece wadliwy, że będzie spełniał kryteria rażącego naruszenia prawa (tak w wyrokach z: 18 czerwca 1997 r., sygn. akt III SA 422/96, Lex nr 34457 i 28 listopada 1997 r., sygn. akt III SA 1134/96, ONSA nr 3/1998, poz. 101).

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.).

Omówiona przesłanka jest więc przesłanką ocenną, a jej stosowanie nie jest ograniczone czasowo. Zarazem jest ona podstawą daleko idącej ingerencji w regułę trwałości decyzji administracyjnej,

a tym samym w zasadę pewności prawa i zasadę zaufania obywatela do państwa (lojalności państwa). W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że taki skutek uzasadnia konstytucyjna zasada praworządności (legalizmu), przewidziana w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej.

Na tle niniejszej sprawy powstaje ogólniejsza kwestia, w jakim zakresie ustawodawca dysponuje swobodą w określaniu relacji między zasadą praworządności (zasadą legalizmu), z której wynika potrzeba eliminacji z obrotu wadliwych decyzji administracyjnych, a zasadą pewności prawa i zasadą zaufania (lojalności państwa), z których wynika reguła trwałości decyzji administracyjnych. Reguła trwałości decyzji nie ma bowiem charakteru bezwzględnego. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w wypadkach przewidzianych w kpa lub ustawach szczególnych. Wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego może nastąpić w szczególności w sytuacjach określonych nie tylko w art. 156 kpa, ale też w art. 145 § 1 w związku z art. 151 § 1 pkt 2, art. 154, art. 155, art. 161 i art. 162 § 1 i 2 kpa. W tych sytuacjach ustawodawca przyjmuje prymat zasady praworządności, co skutkuje eliminowaniem z obrotu decyzji niezgodnej z prawem.

Wcześniejsze uwagi prowadzą do wniosku, że uzasadnieniem przyjętej w art. 156 kpa konstrukcji stwierdzenia nieważności decyzji, a tym samym eliminowania wadliwej decyzji z obrotu, jest, wynikająca z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej, zasada praworządności (legalizmu). Również w świetle art. 6 kpa, oddającego jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, „organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”. Ustawodawca przewiduje jednak rozwiązania wyłączające możliwość przywrócenia stanu zgodnego z prawem, w szczególności z uwagi na upływ czasu. Uzasadnieniem takich rozwiązań są wynikające z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej zasada pewności prawa i zasada zaufania obywatela do państwa. Przykładem jest brak możliwości stwierdzenia nieważności decyzji po upływie dziesięciu lat od jej wydania lub ogłoszenia, mimo że jest ona wadliwa w sposób opisany w art. 156 § 2 pkt 1, 3, 4 i 7 kpa.

Dotychczasowe rozważania prowadzą też do konkluzji, że niedookreślona przesłanka wydania decyzji „z rażącym naruszeniem prawa” jest rozumiana w praktyce niejednorodnie. Powoduje to, że funkcjonuje ona, jako podstawa stwierdzenia nieważności decyzji, w praktyce administracyjnej i sądowej w niejednorodny sposób, i to niezależnie od upływu znacznego czasu od jej wydania. Niejednoznaczność i ocenność tej przesłanki, w powiązaniu z brakiem ograniczenia czasowego jej uwzględniania celem wyeliminowania decyzji z obrotu, powodują, że stanowi ona podstawę daleko idącej ingerencji w trwałość decyzji administracyjnej, a tym samym w zasadę pewności prawa i zasadę zaufania obywatela do państwa. Doktryna i orzecznictwo sądów administracyjnych przyjmują, że zasada praworządności uzasadnia taki skutek, mimo iż takie rozwiązanie prawne prowadzi też w praktyce do skutków negatywnych dla obywatela.

Problemem konstytucyjnym do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie była 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. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że istotą art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej jest nakaz działania organów władzy publicznej w granicach wyznaczonych przez prawo, w którym winna być zawarta podstawa działania, jak też zakreślone granice jej działania (zob. postanowienie z 9 maja 2005 r., sygn. Ts 216/04, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 87).

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 praworządności uzasadnia w szczególności te rozwiązania prawne, których celem jest eliminowanie z obrotu niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej, w tym w, omówionym wcześniej, postępowaniu o stwierdzenie jej nieważności w trybie art. 156 kpa.

Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie przyjmował, że nieograniczona w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych nie jest zasadą konstytucyjną, a ograniczenie terminów zaskarżenia prawomocnych decyzji administracyjnych jest uzasadnione względami bezpieczeństwa prawnego (zob. wyrok TK z 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 5). Trybunał wskazał też, że ograniczenia czasowe są konieczne z uwagi na wartość, którą jest

stabilność stosunków prawnych, oraz ze względu na rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego, a także z uwagi na potrzebę ochrony praw nabytych przez osoby trzecie (zob. wyrok TK z 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 110).

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. W wyroku Trybunału z 14 czerwca 2000 r. (sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138) podkreślono, że zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, mająca swoje źródło w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej, opiera się na pewności prawa. Zauważono przy tym, że dotyczy to pewności prawa rozumianej jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe, a nie tego aspektu pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego i ma związek z zasadą praworządności.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał na, niezbędny dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki, obowiązek lojalnego postępowania państwa wobec jednostki, podkreślając, że „zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny” (orzeczenie z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10; zob też wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że zasada ochrony zaufania obywatela do państwa nakazuje unikania sytuacji, w których obywatel znajdowałby się w swoistej „pułapce prawnej”. Za przykład takiej pułapki uznał regulację pozostawiającą organowi

nieograniczoną, także czasowo, kompetencję w zakresie wzruszania prawomocnych decyzji. Możliwość taka powinna mieć charakter wyjątkowy, obwarowany ściśle określonymi przesłankami (zob. wyrok z 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16).

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 zespole 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 ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego uzasadnia rozwiązania prawne, które przewidują ochronę trwałości ostatecznej decyzji, wśród nich ograniczenie czasowe możliwości stwierdzenia jej nieważności, stanowiące kwestię rozpatrywaną w niniejszej sprawie. Trybunał, oceniając drugą negatywną przesłankę zawartą w art. 156 § 2 kpa, tj. wywołanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych, podkreślił, że składa się ona na rozwiązanie wzmacniające trwałość decyzji administracyjnych (zob. wyrok z 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106). Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie akcentował również, że oczekiwanie przez jednostkę ochrony praw wynikających z decyzji administracyjnych jest racjonalne (zob. wyrok z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64), a ratio legis naruszenia takich praw jest wąska i ściśle interpretowana (zob. orzeczenie z 20 sierpnia 1992 r., sygn. K 4/92, OTK w 1992 r., cz. II, poz. 22).

Z analizy praktyki orzeczniczej sprzed nowelizacji kpa w 1980 r., jak i ówczesnych wypowiedzi doktrynalnych, które były motywem nadania art. 156 § 1 pkt 2 kpa obecnego brzmienia, wynika, że celem nowelizacji kpa w 1980 r. było zapewnienie decyzjom większej trwałości, co pogłębiać miało zaufanie obywateli do organów administracji. Tym samym zamierzano ograniczyć zasięg zastosowania bezwzględnie rozumianej zasady praworządności. W doktrynie zauważono, że wyjątki od reguły trwałości (stabilności) ostatecznych decyzji administracyjnych muszą być wyraźnie określone w kodeksie, a ponadto wszystkie próby poszerzenia w tym zakresie uprawnień

organów administracji państwowej w toku stosowania prawa muszą być sklasyfikowane jako rażące jego naruszenie. Przesłanka wydania decyzji z „rażącym naruszeniem prawa” w obecnym stanie prawnym umożliwia stwierdzenie nieważności decyzji, a tym samym ingerencję w regułę trwałości decyzji. Jednak nie jest wyrażona określeniem wyraźnym, lecz nieostрым i niedookreślonym, co poszerza w praktyce zakres ingerencji w regułę trwałości decyzji.

Trybunał w swym orzecznictwie przyjmuje równocześnie, że w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna, jest dopuszczalne odstępianie od zasady bezpieczeństwa prawnego (zob. wyroki z: 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155; 23 kwietnia 2013 r., sygn. P 44/10, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 39). Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, Trybunał stwierdził, że obejmują one „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej (...) oparcie w przepisach Konstytucji. Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły” (orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 8). Trybunał podkreślał też, że prawomocne rozstrzygnięcia organów mają za sobą konstytucyjne domniemanie wynikające z zasady praworządności, które może być jednak przełamane gdy samo rozstrzygnięcie odbiega od konstytucyjnego standardu, np. z uwagi na niekonstytucyjność dotyczącą prawa materialnego lub procedury. Trybunał zauważał przy tym, że podważenie prawomocności musi każdorazowo być przedmiotem skrupulatnego wazenia wartości (zob. wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

W ocenie Trybunału z zasady bezpieczeństwa prawnego wynika m.in. zakaz przyjmowania nieprzewidywalnych unormowań, przy czym zaskakujące dla jednostki może być też stosowanie przepisów zawierających nieostre przesłanki (zob. wyroki z: 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00; z 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27).

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.

Żadna z powyższych zasad nie ma charakteru bezwzględnego, bowiem od obu dopuszczalne są wyjątki. Trzeba przy tym na gruncie zasady praworządności rozróżnić nakaz działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa, od którego nie ma wyjątków (a tym samym zasada ta nie doznaje ograniczeń), oraz nakaz eliminowania z obrotu aktów administracyjnych wydanych z naruszeniem zasady praworządności, który może podlegać ograniczeniom, w tym z uwagi na zasadę zaufania obywatela do państwa i zasadę pewności prawa.

Niektóre wyjątki od zasady praworządności, w tym będące konsekwencjami reguły trwałości decyzji, uzasadnione są przyjęciem priorytetu zasady zaufania, jak i odwrotnie – wyjątki od zasady zaufania, w tym możliwość wyeliminowania z obrotu ostatecznej decyzji, uzasadnione są zasadą praworządności. W niektórych sytuacjach obie zasady można uznać za zasady konkurencyjne. Niekiedy uwzględnienie obu zasad prowadzi jednak do podobnego rezultatu, zagwarantowaniu bezpieczeństwa prawnego służyć może bowiem stabilizacja porządku prawnego wynikającego z aktów administracyjnych. Wówczas efekty funkcjonowania obu zasad się częściowo pokrywają. Wynika to z zakorzenienia obu zasad w klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Regułę trwałości decyzji ostatecznych uzasadnia zasada bezpieczeństwa prawnego, wywodzona z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej. Trwałość decyzji wynika też z domniemania jej zgodności z prawem, a więc z przewidzianej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej – zasady praworządności. Domniemanie to jest jednak wzruszalne.

Trybunał uznał, że jednym z przejawów bezpieczeństwa prawnego jest stabilizacja sytuacji prawnej jednostki, przekładająca się w efekcie na stabilizację sytuacji stosunków społecznych. Obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności, został wywiedziony z klauzuli zawartej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej, a potrzeba ustanowienia przedawnienia – z zasady bezpieczeństwa prawnego (zob. wyrok z 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 65). Trybunał stwierdził również, że prawomocność jest sama w sobie wartością konstytucyjną, a ochrona prawomocności ma zakotwiczenie w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej, tj. w zasadzie praworządności (wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06).

W świetle powyższego należy przyjąć, że omówione zasady się uzupełniają. Wyjątkowo może jednak dochodzić między nimi do kolizji, co występuje na tle art. 156 kpa w rozpatrywanej sprawie. Wątpliwości sądu pytającego zrodziły się w związku z, jego zdaniem, zbyt daleko idącymi, bo ingerującymi w wieloletnie zaufanie jednostki do wydanej decyzji, skutkami rozwiązań prawnych (stwierdzenia nieważności decyzji), których podstawą jest zasada praworządności. Z zasady

zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego wynika obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności, który istnieje w okresie, w którym możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji. Z zasady praworządności wynika zaś dla ustawodawcy obowiązek wprowadzenia regulacji, które gwarantować będą zgodność z prawem decyzji wydawanych przez organy administracji publicznej oraz eliminowanie z obrotu aktów administracyjnych sprzecznych z prawem.

Zasada praworządności jest zasadą instrumentalną względem zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa, w tym sensie, że działanie na podstawie i w granicach prawa jest warunkiem koniecznym realizacji zasad pewności i zaufania. Co do zasady działanie na podstawie i w granicach prawa jest instytucjonalnie realizowane w ten sposób, że ustawa określa kompetencje, prawne formy działania i materialne podstawy rozstrzygnięcia organu władzy publicznej. Wydanie decyzji zgodnej z prawem gwarantowane jest przez odpowiednie procedury, w tym prawo do zaskarżania orzeczeń i ich sądową kontrolę. Konsekwencją powyższych rozwiązań jest trwałość decyzji, co do której domniemywa się, że jest zgodna z prawem. Trwałość (prawomocność) jest więc elementem wzmacniającym zasadę praworządności.

Powyzsza relacja jest bardziej złożona w sytuacji, gdy organ władzy publicznej, mimo wskazanych wyżej gwarancji instytucjonalnych i proceduralnych, narusza prawo (zasadę praworządności), jednak jego decyzja wchodzi do obrotu, korzysta z cechy trwałości i kształtuje sytuację prawną (w szczególności przez długi okres). Wtedy występuje kolizja zasad, ponieważ reguła trwałości decyzji realizuje zasadę pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) i w ograniczonym zakresie zasadę zaufania (mając na względzie ukształtowane prawa adresatów decyzji), a instytucje służące wzruszaniu trwałości decyzji ze względu na naruszenie prawa służą zasadzie praworządności.

Zdaniem Trybunału, niezbędne jest ustanowienie odpowiednich granic dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji. Jak podkreślił TK w wyroku z 28 lutego 2012 r. o sygn. K 5/11, trwałość decyzji organów władzy publicznej nie może być pozorna. Taka pozorność występowałaby nie tylko, jeżeli ustawodawca nie przewidywałby ograniczeń wzruszalności ostatecznych decyzji, ale również jeżeli ograniczenia te nie są wystarczające dla zachowania zasady zaufania obywatela do państwa i zasady pewności prawa. Ustawodawca nie może z jednej strony deklarować trwałości decyzji z uwagi na jej ostateczność, a z drugiej strony przewidywać, nieograniczoną terminem, możliwość wzruszania decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę. W szczególności występuje to w razie powołania się na – omówioną wcześniej – otwartą i nieostrą przesłankę (wadę) „rażącego naruszenie prawa”, która w istocie dopełniająco obejmuje sytuacje rażącego naruszenia prawa inne niż te, które zostały wyraźnie opisane w pozostałej części wyliczenia zawartego w art. 156 § 1 kpa.

Ustawodawca, określając przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji oraz zakres ich zastosowania, powinien brać pod uwagę wszystkie wskazane wyżej zasady mieszczące się w klauzuli państwa prawnego, przewidzianej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej. Przesłanek tych nie można oceniać wyłącznie z punktu widzenia tego aspektu, przewidzianej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej, zasady praworządności, który uzasadnia rozwiązania prawne zmierzające do eliminacji z obrotu wadliwych decyzji administracyjnych.

Zasada praworządności nie uzasadnia rozwiązania prawnego umożliwiającego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, jeśli decyzja ta korzystała przez kilkadziesiąt lat z domniemania zgodności z prawem, wywołuje skutki polegające na nabyciu prawa lub ukształtowaniu ekspektatywy nabycia praw przez jej adresatów, a dodatkowo przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji ma charakter niedookreślony i jej wykładnia ukształtowała się w orzecznictwie na długo po wydaniu decyzji. W sytuacji, w której występuje nagromadzenie powyższych okoliczności, zasada praworządności nie służyłaby realizacji zasady pewności prawa. Ponieważ stwierdzenie nieważności decyzji może powodować zmianę ukształtowanej od kilkadziesiąt lat sytuacji prawnej adresatów decyzji, nie służyłoby ono też realizacji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasady pewności prawa. Przewidziane w art. 156 § 2 kpa rozwiązanie prawne, które zakwestionował sąd pytający, stanowi nadmierne ograniczenie tych konstytucyjnych zasad.

Za przyznaniem szczególnej ochrony trwałości decyzji kształtujących sytuację prawną byłych właścicieli nieruchomości gruntowych przejętych mocą 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 Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945r., Nr 10, poz. 51).

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.

Unormowanie wynikające z art. 156 § 2 kpa powinno stanowić kompromis między zasadą trwałości decyzji (rozumianą jako ograniczenie środków, które mogą wyeliminować decyzję z obrotu) a zasadą praworządności (rozumianą w tej sytuacji jako nakaz uchylecia decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa). Niniejszy przepis narusza taką równowagę, bo przewidziany w nim wyjątek od zasady trwałości decyzji nie dotyczy sytuacji, w których decyzje zawierają porównywalne gatunkowo kwalifikowane wady wyliczone w art. 156 § 1 kpa, w szczególności nie odnosi się on do ogólnej przesłanki decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 in fine kpa). Niedookreślony charakter przesłanki rażącego naruszenia prawa powoduje także, że z czasem wzrasta ryzyko prawne, polegające na możliwości wykształcenia się odmiennej linii orzeczniczej zarówno w stosunku do norm materialnych i procesowych, które legły u podstaw wydanej decyzji, jak i samej przesłanki rażącego naruszenia prawa. W ten sposób, wobec braku ograniczenia czasowego możliwości stwierdzenia nieważności decyzji, w tym z urzędu, ryzyko wadliwego działania administracji może zostać w sposób nieograniczony przeniesione na adresata wadliwej decyzji.

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.

Konkludując z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt sygn. akt P 46/13, 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 dnia września 2011 r. znak: Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, została wydana z rażącym

