



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

PK VIII TK 84.2018

(K 11/18)

Warszawa, dnia 5 marca 2019 r.

|                                     |              |
|-------------------------------------|--------------|
| TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY<br>KANCLARIA |              |
| wpl.<br>dnia                        | 06. 03. 2019 |
| Nr wg EZD .....                     |              |

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności „art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 91, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylenia lub zmiany decyzji do wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250, ze zm.) decyzji o przejęciu przez Skarb Państwa nieruchomości, na których właściciele nie gospodarowali osobiście lub przy pomocy członków rodziny pozostających we wspólnocie od lat pięciu do dnia wejścia w życie ustawy z powodu stałego zatrudnienia w innych zawodach niż praca w indywidualnym gospodarstwie rolnym albo w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, z art. 7 oraz art. 2 i art. 32 ust. 1” Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

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

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2018 r., poz. 91 ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji do, wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250 ze zm.), ostatecznych decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych, jest zgodny z art. 7 oraz art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

### **Uzasadnienie**

Rzecznik Praw Obywatelskich, dalej: Rzecznik lub RPO, zakwestionował konstytucyjność przepisów art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2018 r., poz. 91 ze zm., dalej: ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm., dalej: K.p.a.) dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji administracyjnych do, wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250 ze zm.,

dalej: ustawa uwłaszczeniowa), ostatecznych decyzji o przejęciu przez Skarb Państwa nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, na których właściciele nie gospodarowali osobiście lub przy pomocy członków rodziny pozostających we wspólnocie od lat pięciu do dnia wejścia w życie tej ostatniej ustawy z powodu stałego zatrudnienia w innych zawodach niż praca w indywidualnym gospodarstwie rolnym albo w rolniczej spółdzielni produkcyjnej.

W ocenie Rzecznika, kwestionowana regulacja narusza wzorce z art. 7 oraz art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając zarzuty niezgodności z art. 7 Konstytucji, RPO podniósł m.in., że wyłączenie przez zaskarżone przepisy możliwości wzruszenia decyzji administracyjnej o przejęciu przez Państwo nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych prowadzi do sytuacji, w której decyzje obarczone wadami kwalifikowanymi pozostają w obrocie prawnym, kształtując sytuację prawną byłych właścicieli przejętych nieruchomości. Sytuacja taka narusza zasadę praworządności i nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych. W art. 7 Konstytucji i wyrażonej w tym przepisie zasadzie praworządności znajduje bowiem oparcie dążenie do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji administracyjnych obarczonych kwalifikowanymi wadami, m.in. wydanych z rażącym naruszeniem prawa.

RPO wskazał, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz piśmiennictwie przyjmuje się, iż skutki, które wywołuje decyzja administracyjna wydana z rażącym naruszeniem prawa, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności. Są to skutki gospodarcze lub społeczne naruszenia prawa, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe uznanie tejże decyzji za akt wydany przez organy praworządnego państwa. Zasada praworządności uzasadnia zatem wprowadzenie i stosowanie instytucji mających na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a co najmniej wyeliminowanie stanu z prawem niezgodnego. Instytucjami tymi na

gruncie K.p.a. są *tryby nadzwyczajne służące wzruszeniu decyzji ostatecznych – wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji, uchylenie i zmiana decyzji* (uzasadnienie wniosku RPO, str. 10).

Rzecznik zwrócił uwagę, iż, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada praworządności, w której należy upatrywać uzasadnienia dla eliminowania z obrotu prawnego decyzji administracyjnych obarczonych wadami kwalifikowanymi, nie ma charakteru bezwzględnego i może podlegać ograniczeniom. Możliwe jest więc wprowadzanie wyjątków od tej zasady z uwagi na inne wartości, w tym przede wszystkim dążenie do zapewnienia stabilności stosunków prawnych i ochrony praw jednostki. Konieczne jest jednak wyważenie relacji między wskazanymi wartościami na gruncie konkretnej sytuacji prawnej.

W ocenie Rzecznika, przepisy art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i wynikający z nich *zakaz wzruszania w trybach nadzwyczajnych decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych, wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej (...)* nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych, w tym w zasadzie bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania obywatela do Państwa i stanowionego przez nie prawa (uzasadnienie wniosku RPO, str. 11).

RPO stwierdził, iż, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności wyroków w sprawach o sygn. SK 13/98, SK 29/99 i P 46/13, wprowadzenie przez ustawodawcę ograniczeń weryfikacji decyzji administracyjnych obarczonych wadami prawnymi musi być uzasadnione. Wartościami uzasadniającymi takie ograniczenia są zaś przede wszystkim ochrona praw nabytych osób trzecich i bezpieczeństwo prawne obywateli.

Zdaniem Rzecznika, w przypadku decyzji wydawanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej zakaz ich wzruszania w trybie

nadzwyczajnym, wynikający z zaskarżonych regulacji, nie służy realizacji tychże wartości konstytucyjnych, w tym przede wszystkim ochronie praw obywateli.

Rzecznik podkreślił, iż – na kanwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 46/13, w którym orzeczono o niezgodności z art. 2 Konstytucji przepisu art. 156 K.p.a. w zakresie, w jakim przepis ten nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od jej wydania nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja ta była podstawą nabycie prawa lub ekspektatywy prawa – sądy administracyjne prezentowały stanowisko, że wyrok ten nie powinien mieć zastosowania do Skarbu Państwa czy gminy, które nabyły prawa w następstwie wywłaszczenia lub komunalizacji.

Rzecznik stwierdził, że analogiczne ustalenia można przyjąć w odniesieniu do zaskarżonej regulacji. *W przypadku aktów własności ziemi wprowadzenie zakazu wzruszania tych decyzji miało na celu ochronę praw samoistnych posiadaczy. Trybunał w (...) orzeczeniach w sprawie SK 13/98 oraz SK 29/99 wyważył prawa byłych właścicieli oraz samoistnych posiadaczy i uznał, że wprowadzony zakaz wzruszania decyzji nie miał charakteru nadmiernego, biorąc pod uwagę zasadę ius civile vigilantibus scriptum est oraz czas, jaki byli właściciele mieli do 1 stycznia 1992 r. na dążenie do ochrony swoich praw i wzruszenie decyzji oraz pewność i stabilność sytuacji prawnej samoistnych posiadaczy, którzy nabyli na podstawie ustawy uwłaszczeniowej własność nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych (uzasadnienie wniosku RPO, str. 13). W ocenie Rzecznika, odmienna jest natomiast sytuacja osób, które utraciły prawo własności nieruchomości na rzecz Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej. Za ograniczeniem ich prawa nie przemawia dążenie do zagwarantowania ochrony praw osób trzecich (tamże). W przypadku zakazu wzruszenia decyzji wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej podmiotem chronionym jest bowiem Skarb Państwa, a nie obywatel. To Skarb Państwa de facto staje się beneficjentem zaskarżonej*

regulacji. Konstytucyjna zasada pewności prawa, ani tym bardziej zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, nie uzasadniają przy tym uprzywilejowania, faworyzowania Państwa względem obywatela.

RPO wyraził pogląd, iż sam fakt, że od wydania decyzji upłynął znaczny okres czasu, nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla wyłączenia możliwości wzruszenia ostatecznych decyzji wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, *w trybach nadzwyczajnych K.p.a.* W tym kontekście Rzecznik podniósł, że w powołanych przez niego orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie wskazywał, iż uzasadnieniem dla wyłączenia możliwości wzruszenia decyzji administracyjnych jest *kumulacja czynników, wśród których upływ czasu od wydania decyzji oraz czas, w jakim osoby poszkodowane mogły wnosić nadzwyczajne środki, nie były wyłącznymi okolicznościami. Kluczowa była bowiem ochrona praw osób, które na podstawie wadliwych decyzji nabyły prawo* (uzasadnienie wniosku RPO, str. 14).

Rzecznik zwrócił ponadto uwagę, że w obecnym stanie prawnym możliwe jest wzruszanie ostatecznych decyzji, na podstawie których Państwo przejęło nieruchomości wchodzące w skład gospodarstw rolnych, które pozostają w obiegu prawnym od kilkudziesięciu lat. Dotyczy to decyzji wydanych na podstawie art. 2 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. Nr 39, poz. 174 ze zm., dalej: ustawa z dnia 13 lipca 1957 r.) oraz decyzji wydanych na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. Nr 21, poz. 118, dalej: ustawa z dnia 29 maja 1974 r.). W tym kontekście RPO stwierdził, że w sytuacji, gdy ustawodawca dopuszcza w tych przepisach możliwość wzruszenia decyzji o przejęciu przez Państwo gospodarstw rolnych, od których wydania upłynął znaczny okres czasu, za nieuzasadnione należy uznać odmienne ukształtowanie sytuacji prawnej byłych właścicieli, którzy własność gospodarstw rolnych utracili

na rzecz Państwa na podstawie ostatecznych decyzji wydanych w oparciu o art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

Uzasadniając zarzuty naruszenia przez kwestionowaną regulację zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 ustawy zasadniczej, oraz zasady równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Rzecznik wskazał m.in., że zakwestionowana regulacja zrównuje podmioty znajdujące się w różnych sytuacjach prawnych oraz faktycznych. *Za cechę wspólną uznaje bowiem wyłącznie fakt pozbawienia właścicieli nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych własności tych nieruchomości na podstawie decyzji wydanych na gruncie ustawy uwłaszczeniowej* (uzasadnienie wniosku RPO, str. 20).

W ocenie Rzecznika, ustawodawca, wprowadzając bezwzględny zakaz wzruszania decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, zrównał tym samym sytuację prawną i prawa byłych właścicieli, którzy *de facto* zostali wywłaszczeni na rzecz samoistnych posiadaczy, oraz byłych właścicieli, których nieruchomości zostały przejęte przez Państwo w trybie decyzji wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej. Według Rzecznika, cecha wspólna w postaci wywłaszczenia na podstawie decyzji wydanej na gruncie ustawy uwłaszczeniowej *nie ma charakteru istotnego. Podmioty te nie znajdują się bowiem w takiej samej lub zbliżonej sytuacji. W konsekwencji, zrównanie to nie jest uzasadnione i skutkuje naruszeniem praw byłych właścicieli nieruchomości przejętych przez Państwo, w ich przypadku nie ma bowiem wartości konstytucyjnych, które ograniczenie to by uzasadniały* (tamże).

Rzecznik podkreślił przy tym, że decyzje stwierdzające nabycie z mocy prawa przez samoistnego posiadacza nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych oraz decyzje o przejęciu nieruchomości przez Państwo miały inny charakter prawny i służyły zapewnieniu innych wartości. Zasadniczym celem ustawy uwłaszczeniowej było bowiem uporządkowanie stanu prawnego nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych przez przekazanie ich

własności samoistnym posiadaczom. Ustawodawca za czas wystarczający dla realizacji tego celu uznał okres do 6 kwietnia 1982 r., kiedy to, na mocy art. 4 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 11, poz. 81, dalej: ustawa zmieniająca z 1982 r.), uchylił ustawę uwłaszczeniową.

RPO wskazał, że w ustawie zmieniającej z 1982 r. uregulowano dalsze postępowanie dotyczące aktów własności ziemi. Mimo uchylenia ustawy uwłaszczeniowej, w okresie od 6 kwietnia 1982 r., tj. od wejścia w życie ustawy zmieniającej z 1982 r., do 1 stycznia 1992 r., tj. wejścia w życie przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w określonych sytuacjach nadal toczyły się więc postępowania w przedmiocie decyzji o nadaniu własności nieruchomości rolnych posiadaczom samoistnym. RPO podkreślił, że z uwagi na wagę tych postępowań oraz stopień ich skomplikowania, ustawodawca przekazał ich prowadzenie sądom – jednak tylko w zakresie dotyczącym rozpoznanie spraw o stwierdzenie nabycia własności przez posiadaczy samoistnych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej. *Ostateczne zaniknięcie drogi wzruszania decyzji nastąpiło na mocy art. 63 ust. 2 zaskarżonej ustawy. Zakaz ten miał wyeliminować ostatecznie, po dwudziestu latach od dnia wejścia w życie ustawy uwłaszczeniowej, stan niepewności* (uzasadnienie wniosku RPO, str. 20).

Rzecznik podniósł, że odmienna sytuacja ma miejsce w przypadku decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości rolnych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej. Ustawa zmieniająca z 1982 r. nie regulowała bowiem kwestii postępowania w przypadku decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości. Od 1 stycznia 1992 r., tj. od wejścia w życie zaskarżonych przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, wzruszenie tych decyzji nie jest możliwe. *O ile w przypadku aktów własności ziemi wprowadzenie bezwzględnego zakazu ma zapewnić ochronę prawa własności samoistnych posiadaczy, o tyle uniemożliwienie wzruszenia decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości i zapewnienie tym samym*



*konstytucyjnej ochrony Skarbowi Państwa nie znajduje uzasadnienia (uzasadnienie wniosku RPO, str. 21).*

RPO stwierdził ponadto, że podmiotami zaliczającymi się do wspólnej kategorii w przedmiotowej sprawie należałoby uznać właścicieli, których nieruchomości wchodzące w skład gospodarstw rolnych zostały przejęte przez Państwo.

Zwrócił przy tym uwagę, że w stanie prawnym obowiązującym w latach 1945-1989 obowiązywały regulacje prawne przewidujące przypadki przejęcia gospodarstw rolnych przez Państwo, zarówno obligujące Państwo do przejęcia nieruchomości indywidualnego rolnika, jak i dające Państwu jedynie możliwość przejęcia tego rodzaju mienia. Jako przykład aktu prawnego należącego do pierwszej grupy Rzecznik wskazał ustawę z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71). Jako akty prawne należące do drugiej ze wskazanych kategorii wymienił zaś: ustawę z dnia 13 lipca 1957 r., ustawę z dnia 29 maja 1974 r. oraz ustawę z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79 ze zm., dalej: ustawa z dnia 26 marca 1982 r.).

RPO wskazał, że:

– zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r., gospodarstwa rolne i działki określone w art. 15 ust. 1 dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. z 1959 r. Nr 14, poz. 78, dalej: dekret o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną) opuszczone przez właściciela po dniu 28 kwietnia 1955 r. oraz wszelkie inne gospodarstwa rolne opuszczone przez właścicieli mogły być przejęte na własność Państwa bez odszkodowania i w stanie wolnym od obciążeń, z wyjątkiem służebności gruntowych, których utrzymanie uznane zostanie za niezbędne;

– zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r., gospodarstwo rolne, obejmujące co najmniej 2 ha gruntów rolnych i leśnych, mogło być przejęte na własność Państwa za rentę, jeżeli wykazywało niski poziom produkcji rolnej, a rolnik osiągnął określony wiek, tj. mężczyzna 60 lat, a kobieta 55 lat, lub zaliczony został do jednej z grup inwalidztwa;

– w myśl zaś art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z 26 marca 1982 r., jeżeli występowanie odłogów na gruntach rolnych dotyczyło nieruchomości, których właściciele, ich dzieci lub rodzice nie mieszkają co najmniej od 2 lat w miejscu położenia tych nieruchomości, grunty te mogły być przejęte na własność Państwa.

Rzecznik podkreślił, że w żadnym z tych przypadków ustawodawca nie wyłączył możliwości weryfikacji prawidłowości wydanych decyzji, w trybach nadzwyczajnych Kodeksu postępowania administracyjnego (uzasadnienie wniosku RPO, str. 22).

Według Rzecznika, właściciele nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych przejętych na podstawie aktów prawnych wskazanych powyżej oraz ustawy uwłaszczeniowej znajdowali się w podobnej sytuacji prawnej. Zaskarżona ustawa pozbawiając osoby, w stosunku do których została wydana decyzja na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej (możliwości weryfikacji tej decyzji w trybach nadzwyczajnych przewidzianych w K.p.a. – przyp. własny), doprowadziła tym samym do nieuzasadnionego zróżnicowania praw w ramach jednej kategorii (tamże).

RPO stwierdził, że przedstawiona przez niego argumentacja pozwala na uznanie, iż art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy, przez to, że pozbawia byłych właścicieli możliwości weryfikacji decyzji o przejęciu ich nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych przez Państwo, po 1 stycznia 1992 r., stanowi istotną, nieproporcjonalną, a przede wszystkim (...) niezasadną i rażąco niesprawiedliwą ingerencję w art. 32 ust. 1 Konstytucji i zasadę równości wobec prawa oraz art. 2 i zasadę sprawiedliwości społecznej (tamże).

W niniejszej sprawie jako wzorce kontroli zostały wskazane przepisy art. 2, art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*

Z uzasadnienia wniosku Rzecznika wynika, że, w odniesieniu do tego przepisu ustawy zasadniczej, zarzuty niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji dotyczą naruszenia wyrażonej w nim zasady sprawiedliwości społecznej.

Jeśli chodzi o tę zasadę sprawiedliwości społecznej w ujęciu art. 2 ustawy zasadniczej, to jest ona celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. *Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87).

Wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej nie stanowi jedynie ogólnej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej czy też swoistej *dyrektywy programowej*. Na gruncie tego przepisu można wskazać szczególne prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi. Jest ono sprzężone z obowiązkiem państwa stania na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie aktów (działań) mogących pozostawać z nią w sprzeczności oraz eliminowanie takich aktów, które uznano za godzące w tę zasadę. Jednym z podstawowych elementów zasady sprawiedliwości społecznej jest zakaz arbitralnego traktowania jednostek. Zasada sprawiedliwości społecznej pozostaje

w ścisłym związku z zasadą równości. Zasady te wzajemnie się uzupełniają. Różnicowanie podmiotów prawa jest bowiem dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Zakazane jest natomiast różnicowanie niesprawiedliwe. O ile więc zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy prawnie relewantnej w danej sferze stosunków, o tyle zasada z art. 2 Konstytucji pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy zastosowanie danej cechy, czy też danego kryterium wyodrębnienia określonej kategorii podmiotów odpowiada względem sprawiedliwości, a więc czy nie jest arbitralne i czy odpowiada standardom państwa prawnego. W takim ujęciu wymaganie sprawiedliwego traktowania może nie tylko uzupełniać, ale również korygować ocenę formułowaną na gruncie prawa do równego traktowania. W konsekwencji konkretne rozwiązanie normatywne podporządkowane zasadzie równego traktowania z punktu widzenia wyróżnionego kryterium formalnego nie będzie mogło być uznane za zgodne z Konstytucją, jeśli kryterium to nie odpowiada wymaganiom sprawiedliwości (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: z 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, OTK ZU Nr 3/1998, poz. 33; 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; 15 marca 2011 r., sygn. P 7/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 10; 20 listopada 2012 r., sygn. SK 34/09, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 122; 22 maja 2013 r., sygn. P 46/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 42; 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104; 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145).

Zasada sprawiedliwości społecznej jest przy tym ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza w treść od zasady równości. Z jednej bowiem strony zasada sprawiedliwości społecznej wyznacza obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych. Z drugiej zaś strony kreuje obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego.

W zakresie obowiązków o charakterze formalnym, czyli nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją.

W odniesieniu do obowiązków o charakterze materialnym, czyli nakazu realizowania i ochrony różnych wartości konstytucyjnych, zasada sprawiedliwości społecznej jest zaś niezależna od zasady równości w tym sensie, że naruszenie jednej z nich nie powoduje naruszenia drugiej, aczkolwiek nie można wykluczyć, że określona regulacja prawna uchybiać będzie, z osobna, równolegle im obu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. K 37/13, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 28 i przytoczone tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Konstytucyjna zasada równości dopuszcza zatem odmienne traktowanie osób, które takiej cechy nie posiadają.

Stwierdzenie, czy zasada równości została w konkretnym przypadku rzeczywiście naruszona, wymaga ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz ustalenia, czy istnieje wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc czy zachodzi podobieństwo tych sytuacji, stanowiące przesłankę zastosowania zasady równości. Dopiero stwierdzenie, że sytuacje *podobne* zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości.

Nie zawsze jednak odmiennosc potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy odmiennosc tego potraktowania będzie usprawiedliwiona.

Różnicowanie podmiotów prawa, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, jest dopuszczalne (nie narusza zasady równości), ale warunkiem *sine qua*

*non* jest jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego owo zróżnicowanie jest dokonywane. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach.

Różnicowanie podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną jest więc konstytucyjnie dopuszczalne, ale musi mieć charakter relewantny, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz ma służyć realizacji tego celu i treści. Musi mieć też charakter proporcjonalny, tj. waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Musi ponadto pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 października 1998 r., sygn. K. 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96; 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88; 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU Nr 6/A/2008, poz. 109; 18 czerwca 2013 r., sygn. K 37/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 60; 9 grudnia 2014 r., sygn. K 46/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 117; 10 marca 2015 r., sygn. P 38/12, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 29; 12 lipca 2016 r., sygn. SK 40/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 57).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji, *[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.*

Z przepisu tego wynika wprost ustrojowa (konstytucyjna) zasada prawna legalizmu (praworządności) nakładająca określone obowiązki na organy władzy publicznej, zarówno stosujące prawo, jak i je tworzące.

W myśl zasady legalizmu, działania organów władzy publicznej są wyznaczone przez prawo, w którym winna być zawarta zarówno podstawa działania, jak też określone granice jej działania.

Wymóg podstawy prawnej dla działania organów władzy publicznej oznacza, iż organy te mogą działać wyłącznie na podstawie upoważnień przewidzianych w prawie. Brak regulacji prawnej upoważniającej do podjęcia danego działania należy uznać za równoznaczny z zakazem tego działania. Wymóg podejmowania działań na podstawie prawa ściśle związany jest z wymogiem podejmowania działań w granicach prawa. Prawo, udzielając organom władzy publicznej upoważnień do podejmowania określonych działań, wyznacza jednocześnie granice tych działań. Wykroczenie poza te granice, jak podkreśla się w nauce prawa konstytucyjnego, kwalifikować należy jako działanie bez podstawy prawnej, zaś działanie bez podstawy prawnej to równocześnie działanie wykraczające poza granice wyznaczone przez prawo. W odniesieniu do organów władzy publicznej nie obowiązuje zasada, zgodnie z którą to, co nie jest zakazane, jest dozwolone (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; 1 czerwca 2017 r., sygn. U 3/17, OTK z 2017 r., seria A, poz. 46 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 2005 r., sygn. Ts 216/04, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 87).

W niniejszej sprawie konieczne jest rozważenie kwestii formalnych dotyczących dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku RPO przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka proceduralna do wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem tego postępowania. Wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznania wniosku (pytania prawnego, skargi konstytucyjnej) inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego

z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161; 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 37; 4 października 2017 r., sygn. P 8/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 61; 19 grudnia 2017 r., sygn. P 16/16, OTK z 2017 r., seria A, poz. 88).

Zauważyć należy, że przepisy art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa były przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. SK 13/98 i SK 29/99.

W związku z tym konieczne jest ustalenie, czy w niniejszej sprawie nie zachodzi podstawa do umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na konieczność przestrzegania zasady *ne bis in idem*. W przypadku zaistnienia tej przesłanki obligatoryjne byłoby bowiem umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. P 7/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 59).

Wyrokiem z dnia 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 5) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że *art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jednolity z 1995 r. Dz.U. Nr 57, poz. 299; zm.: Nr 101, poz. 504; z 1996 r. Nr 59, poz. 269, Nr 106, poz. 496, Nr 156, poz. 775; z 1997 r. Nr 79, poz. 484, Nr 54, poz. 349; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 1999 r. Nr 49, poz. 484) nie jest niezgodny z art. 64 i art. 2 Konstytucji*.

Wskazać należy, że postępowanie w sprawie SK 13/98 zostało zainicjowane skargą konstytucyjną, w której Skarżąca zakwestionowała konstytucyjność przepisów art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami Skarbu Państwa, zarzucając im niezgodność z art. 64 i art. 2 Konstytucji. Niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów Skarżąca upatrywała przy tym w naruszeniu prawa własności, prawa do dziedziczenia oraz zasady



równej dla wszystkich ochrony prawnej przez to, że przepisy te wyłączają dopuszczalność stosowania przepisów K.p.a. dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji w odniesieniu do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy uwłaszczeniowej.

W stanie faktycznym, w oparciu o który została skierowana przedmiotowa skarga konstytucyjna, NSA, na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, oddalił skargę na decyzję Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w przedmiocie stwierdzenia ważności aktu własności ziemi wydanego posiadaczowi samoistnemu na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

W uzasadnieniu omawianego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarga konstytucyjna w istocie dotyczyła konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczenia terminów zaskarżania ostatecznych decyzji administracyjnych o nadaniu własności gospodarstw rolnych, w drodze nadzwyczajnych środków ich zaskarżenia.

Uzasadniając stanowisko o konstytucyjności zaskarżonych przepisów, Trybunał Konstytucyjny podniósł, m.in., że Konstytucja nie wypowiada się wprost co do terminów zaskarżania decyzji administracyjnych, gwarantując jedynie możliwość ich zaskarżenia na drodze sądowej. Decyzje administracyjne mogą być podważane w drodze zwykłych środków odwoławczych w terminach ustawowo określonych. Decyzje ostateczne mogą być wzruszane nadzwyczajnymi środkami odwoławczymi – co stanowi wyjątek od reguły stabilności stanu prawnego ukształtowanego lub stwierdzonego ostateczną decyzją administracyjną. Trybunał podkreślił, że *[m]ożliwość kwestionowania ostatecznych decyzji administracyjnych jest w naszym stanie prawnym dopuszczalna w szerszym zakresie niż prawomocnych orzeczeń sądowych (op. cit.)*. Zaskarżony art. 63 ustawy uwłaszczeniowej zmierzał zaś do nadania

ostatecznym decyzjom administracyjnym o nadaniu własności gospodarstwa rolnego podobnego stopnia stabilności, co orzeczeniom sądowym.

Trybunał Konstytucyjny wskazał ponadto, że z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, można wyprowadzić zasadę dopuszczalności zaskarżania decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych w toku instancji. Gdyby jednak nawet przyjąć, iż zasada ta obejmuje także dopuszczalność zaskarżania (w drodze środków nadzwyczajnych) ostatecznych decyzji administracyjnych, to nie przesądzałoby to jeszcze o niekonstytucyjności ustawowych ograniczeń czasowych korzystania z tych środków. *Nie jest bowiem zasadą konstytucyjną nieograniczona w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych. Wzruszalność decyzji administracyjnych w nieograniczonym czasie m.in. na podstawie zarzutu rażącego naruszenia prawa, przewiduje natomiast kpa. Inne ustawy mogą jednak przewidywać odstępstwa od regulacji tego kodeksu. (op. cit.).*

Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że możliwość nabycia własności nieruchomości przez samoistnego posiadacza w drodze zasiedzenia jest najbardziej wyrazistym przejawem aktualności zasady *ius civile vigilantibus scriptum est*, co w swobodnym tłumaczeniu oznacza, iż prawo cywilne zapewnia ochronę tym, którzy korzystają z przysługującego im prawa jest powszechnie aprobowana w demokratycznych państwach prawa (op. cit.). Do tej zasady nawiązywała też ustawa uwłaszczeniowa. Wydane na jej podstawie ostateczne decyzje administracyjne o nadaniu własności gospodarstw rolnych ich samoistnym posiadaczom mogły być podważane w drodze nadzwyczajnych środków ich zaskarżenia jeszcze po uchyleniu tej ustawy w 1982 r. – do końca 1991 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że był to *wystarczająco długi okres czasu dla zapewnienia osobom zainteresowanym możliwości skorzystania z przysługujących im środków wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych o nadaniu własności gospodarstwa rolnego jego samoistnemu posiadaczowi (op. cit.).* Trybunał Konstytucyjny uznał, że przyjęcie zaskarżonego rozwiązania

prawnego było uzasadnione dążeniem ustawodawcy do zapewnienia stabilności prawa własności nieruchomości rolnych nabytych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej. Nieograniczona w czasie dopuszczalność wzruszania wskazanych decyzji administracyjnych zniechęcałaby zaś właściciela, który nabył w trybie ustawy uwłaszczeniowej tytuł własności gospodarstwa rolnego, do inwestowania w to gospodarstwo.

Wyrokiem z dnia 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 110) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że *[a]rt. 63 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jednolity z 1995 r. Dz. U. Nr 57, poz. 299; zm.: Nr 101, poz. 504; z 1996 r. Nr 59, poz. 269, Nr 106, poz. 496, Nr 156, poz. 775; z 1997 r. Nr 79, poz. 484, Nr 54, poz. 349; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 1999 r. Nr 49, poz. 484) jest zgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 oraz z art. 78 Konstytucji.*

Wyrok ten został wydany po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej, w której zakwestionowano zgodność art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z art. 77 i art. 78 Konstytucji.

Podmiot składający tę skargę istoty naruszenia przez zaskarżone przepisy wskazanych wzorców kontroli upatrywał w ustawowym wyłączeniu możliwości wzruszenia aktów własności ziemi, wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, co uniemożliwiało zbadanie (także przez NSA) legalności rozstrzygnięć podjętych na podstawie tej ustawy. Zarzucał, że taka regulacja ustawowa narusza konstytucyjnie gwarantowane prawo strony do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz zamyka drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności i praw, a ponadto pozbawia możliwości wystąpienia o wynagrodzenie szkody spowodowanej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej.

W uzasadnieniu omawianego wyroku o sygn. SK 29/99 Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do zarzutu naruszenia wzorca z art. 77 ust. 2 Konstytucji, stwierdził m.in., że zaskarżone przepisy w sposób pośredni prowadzą do sytuacji, w której nie jest dopuszczalna zarówno sądowa kontrola legalności aktów własności ziemi, jak i skuteczne dochodzenie odszkodowania z tytułu szkody wywołanej tego rodzaju aktem, jeśli wydany on został w sposób niezgodny z prawem. Niedopuszczalność wskazanych w art. 63 ust. 2 ustawy uwłaszczeniowej trybów postępowania w odniesieniu do aktów własności ziemi oznacza bowiem, że NSA, badając zgodność z prawem decyzji wydanych w wyniku nadzwyczajnych postępowań weryfikacyjnych, nie ma możliwości oceny również samych aktów własności ziemi. Jest przy tym oczywiste, że *w braku tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny mógłby, choć nie bezpośrednio, ale także w sposób efektywny oceniać legalność kwestionowanych aktów własności ziemi, a jego ocena prawna byłaby wiążąca dla organów administracji (art. 30 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym) [op. cit.]*. Trybunał wskazał też, że, w świetle regulacji z art. 153 § 1 i art. 160 § 1 K.p.a., eliminacja nadzwyczajnych środków weryfikacji decyzji administracyjnych, tj. wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, prowadzi do bezskuteczności ewentualnych prób dochodzenia odszkodowania.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepisy art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie prowadzą automatycznie do zamknięcia drogi sądowej w znaczeniu, jakie zwrotowi temu nadaje art. 77 ust. 2 Konstytucji. Osoby zainteresowane mogły bowiem w okresie do 1991 r. żądać wszczęcia wspomnianych procedur nadzwyczajnych weryfikacji decyzji, w konsekwencji czego do końca tego roku akty własności ziemi mogły być uchylane w trybie wznowienia postępowania lub mogła być stwierdzana ich nieważność (niezgodność z prawem). W tym okresie strona poszkodowana mogła więc uzyskać stosowne odszkodowanie w sytuacji, gdy przeprowadzone

nadzwyczajne postępowanie weryfikacyjne wykazało, że określony akt własności ziemi był wydany niezgodnie z prawem. *Oznacza to również, że od 1980 r. odpowiednie rozstrzygnięcia administracyjne mogły być z kolei zaskarżane do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który pośrednio ocenić mógł także prawidłowość decyzji – aktu własności ziemi i w sposób wiążący kwestię tę rozstrzygnąć (op. cit.).*

Trybunał Konstytucyjny zauważył ponadto, że w sytuacji, gdy w kwietniu 1982 r. przestały być wydawane przez organy administracji akty własności ziemi, osoby zainteresowane po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 1982 r. dysponowały okresem ponad 10 lat na podjęcie stosownych kroków prawnych. Okres ten obejmuje także dwa lata po wejściu w życie ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz. U. Nr 75, poz. 444), wprowadzającej do Konstytucji zasadę państwa prawnego, której pochodną są m.in. zasady prawa do sądu i prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działania władz publicznych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że art. 77 Konstytucji nie wyłącza możliwości ograniczeń czasowych, jeśli chodzi o skierowanie na drogę sądową sprawy naruszenia praw lub wolności jednostki oraz domaganie się odszkodowania od państwa za niezgodne z prawem działania jego organów. Ograniczenia te są konieczne z uwagi na wartość, którą jest stabilność stosunków prawnych oraz rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego, a także na potrzebę ochrony praw nabytych przez osoby trzecie.

Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że, przy uwzględnieniu celu ustawy uwłaszczeniowej oraz ograniczeń dotyczących możliwości wzruszania orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych, okres od 1982 r. do 1991 r. był wystarczająco długi, aby osoby, które uważały się za pokrzywdzone, mogły dochodzić swoich praw oraz, ewentualnie, stosowanego odszkodowania, nie tylko przed organami administracji, ale także przed sądem powszechnym.

Trybunał Konstytucyjny zauważył ponadto, że na wprowadzenie w 1991 r. rozwiązania całkowitej niewzruszalności aktów własności ziemi, będących ostatecznymi decyzjami administracyjnymi, należy patrzeć także z punktu widzenia obowiązujących wcześniej ograniczeń w tej materii, zawartych w K.p.a. Przepis art. 146 § 1 K.p.a. wprowadzał bowiem termin pięć – lub dziesięcioletni, od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, dla dopuszczalności jej uchylenia w trybie wznowienia postępowania. Z kolei art. 156 § 2 K.p.a. wprowadzał pewne ograniczenia czasowe dla niektórych przypadków stwierdzenia nieważności decyzji, przewidując także, że nie może to nastąpić, jeżeli decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że, w tym kontekście, przepisy art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie były odejściem od zasady czasowych ograniczeń wzruszalności ostatecznych decyzji administracyjnych, będącej wyrazem ogólniejszej zasady trwałości (stabilności) tychże decyzji.

Trybunał Konstytucyjny uznał za nieadekwatny wzorzec z art. 78 Konstytucji, podnosząc m.in., że przepis ten, literalnie rzecz ujmując, nie odnosi się do nadzwyczajnych środków prawnych, choć obejmuje naturalnie także postępowania, toczące się w wyniku złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności czy wznowienie postępowania. Przepisy art. 63 ust. 2 i ust. 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie naruszają zaś zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego i w żadnej mierze nie odbierają stronie możliwości złożenia odwołania od decyzji organu I instancji, umarzającej postępowanie dotyczące weryfikacji aktu własności ziemi.

W kontekście niniejszej sprawy zauważyć trzeba, że potrzeba umorzenia postępowania w przedmiocie kontroli konstytucyjności zaskarżonej regulacji prawnej ze względu na zbędność orzekania, wynikającą z zasady *ne bis in idem*, występuje w sytuacji, gdy kwestia zgodności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z tym samym wzorcem kontroli była już przedmiotem

rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26 marca 2008 r., sygn. SK 24/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 38 i 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94). Zasada *ne bis in idem* jest pojmowana jako zakaz ponownego orzekania o tym samym przedmiocie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85), przy czym umorzenie postępowania konieczne jest wówczas, gdy występuje tożsamość zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz zarzutów (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 stycznia 1998 r., sygn. K. 11/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 5). Zasada *ne bis in idem* nakłada przy tym na Trybunał Konstytucyjny obowiązek dokonania, w kategoriach pragmatycznych, oceny celowości prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 stycznia 1998 r., sygn. K. 33/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 8; 10 lipca 2007 r., sygn. P 40/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 86; 4 września 2008 r., sygn. P 25/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 129). Zasada ta znajduje zastosowanie wtedy, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności przepisu, jak i w sytuacji, gdy uznał zakwestionowaną regulację za zgodną z określonymi wzorcami kontroli. W przypadku ponownego zakwestionowania określonej treści normatywnej, uznanej za niekonstytucyjną we wcześniejszym rozstrzygnięciu, orzekanie jest zbędne, gdyż został osiągnięty podstawowy cel kontroli konstytucyjności, polegający na wyeliminowaniu z systemu prawnego stanu hierarchicznej niezgodności aktów normatywnych. Natomiast jeśli Trybunał Konstytucyjny orzekł o konstytucyjności określonej regulacji, to ponowne jej badanie jest zbędne wówczas, gdy brak jest nowej płaszczyzny kontroli konstytucyjności, co oznacza, że postępowanie jest bezcelowe, a zatem zbędne (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lipca 2015 r., sygn. SK 22/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 117).

Analiza wniosku RPO inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym pozwala na przyjęcie, że nie występuje tożsamość wzorców kontroli i zarzutów w niniejszej sprawie oraz sprawach, w których wydane zostały omawiane wyroki Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 13/98 i SK 29/99. W przedmiotowym wniosku zostały zaś podniesione argumenty, które wskazują na potrzebę merytorycznego jego rozpoznania z uwagi na nową płaszczyznę kontroli konstytucyjności zaskarżonej normy prawnej, nierozpatrywaną przez Trybunał Konstytucyjny w wymienionych sprawach o sygn. SK 13/98 i SK 29/99.

Brak jest zatem podstaw do umorzenia postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na zbędność wydania wyroku.

Zarzuty dotyczące niekonstytucyjności kwestionowanych regulacji należy uznać za nieuzasadnione.

Zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa stanowią:

*Art. 63. (...).*

*2. Do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250 i z 1975 r. Nr 16, poz. 91) nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji.*

*3. Postępowanie administracyjne toczące się w sprawach, o których mowa w ust. 2, podlega umorzeniu.*

W kontekście niniejszej sprawy zauważyć należy, że zarzucane przez Rzecznika wyłączenie stosowania przepisów K.p.a., dotyczących nadzwyczajnych trybów wzruszania ostatecznych decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, wynika bezpośrednio z treści art. 63 ust. 2



ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przepis art. 63 ust. 3 wymienionej ustawy jest zaś przepisem o charakterze formalnym, stanowiąc proceduralną konsekwencję rozwiązania wprowadzonego przez ustawodawcę w ust. 2 tegoż artykułu.

Tym samym, ocena konstytucyjności przepisu art. 63 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa odnosić się będzie – niejako automatycznie – także do ust. 3 tegoż artykułu.

Wskazać ponadto należy, że obydwa te przepisy, łącznie, prowadzą do wyłączenia dopuszczalności wzruszenia, w trybach nadzwyczajnych przewidzianych w K.p.a., ostatecznych decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej. Wyłączenie owo, jak wynika z uzasadnienia wniosku RPO, stanowi istotę podniesionego w nim zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów.

Zasadne jest przyjęcie, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, tak jak ujął to RPO w *petitum* wniosku, są, we wskazanym tam zakresie zaskarżenia, art. 63 ust. 2 i ust. 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Zaskarżone przepisy, jak już wskazano, uniemożliwiają wzruszenie ostatecznych decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej.

Wskazać należy, że ustawa ta weszła w życie z dniem 4 listopada 1971 r. Miała charakter epizodyczny i, co do zasady, zmierzała do sanacji stanów faktycznych – samoistnego posiadania przez rolników nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98, *op. cit.*). Przewidziany w ustawie uwłaszczeniowej proces uwłaszczania rolników w drodze aktów własności ziemi, wydawanych przez właściwy organ administracji w stosunku do samoistnych posiadaczy nieruchomości, był niezbędny dla uporządkowania i uregulowania stosunków własnościowych na polskiej wsi. Do 1971 r. wielu

rolników korzystało bowiem z nieruchomości na podstawie nieformalnych umów cywilnoprawnych (np. darowizny, zamiany, sprzedaży), które zawierane były bez wymaganej przepisami formy aktu notarialnego [*vide* – J. Winkler, *Charakter prawny aktu własności ziemi wydane na podstawie ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych* (Dz. U. z 1971 r. Nr 27, poz. 250) oraz możliwość jego weryfikacji na drodze administracyjnej, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, seria Administracja, 2(1/2012), str. 29].

Ustawa ta stworzyła możliwość nabycia przez rolników, z mocy prawa, własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych po spełnieniu przesłanek określonych w jej art. 1, który stanowił:

*Art. 1. 1. Nieruchomości wchodzące w skład gospodarstw rolnych, zwane dalej "nieruchomościami", i znajdujące się w dniu wejścia w życie ustawy w samoistnym posiadaniu rolników stają się z mocy samego prawa własnością tych rolników, jeżeli oni sami lub ich poprzednicy objęli te nieruchomości w posiadanie na podstawie zawartej bez prawem przewidzianej formy umowy sprzedaży, zamiany, darowizny, umowy o dożywocie lub innej umowy o przeniesienie własności, o zniesienie współwłasności albo umowy o dział spadku.*

*2. Rolnicy, którzy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy posiadają nieruchomości jako samoistni posiadacze nieprzerwanie od lat pięciu, stają się z mocy samego prawa właścicielami tych nieruchomości, chociażby nie zachodziły warunki określone w ust. 1. Jeżeli jednak uzyskali posiadanie w złej wierze, nabycie własności następuje tylko wtedy, gdy posiadanie trwało co najmniej przez lat dziesięć.*

Wydany na podstawie tego przepisu akt własności ziemi stanowił decyzję potwierdzającą nabycie własności *ex lege*. Nie miał charakteru konstytutywnego, a jedynie deklaratywny. Nabycie własności następowało z mocy prawa, a decyzja administracyjna stwierdzała jedynie spełnienie ustawowych przesłanek

i wystąpienie tego skutku (*vide* – uchwała SN z dnia 16 listopada 1987 r., sygn. III CZP 64/87, OSNC 1989/4/62; wyrok SN z dnia 9 września 1999 r., sygn. akt II CKN 458/98, LEX nr 1216173 i postanowienie SN z dnia 20 lipca 2005 r., sygn. II CK 3/05, LEX nr 187014, a także wyrok NSA z dnia 9 marca 2016 r., sygn. I OSK 1814/14, LEX nr 2036006).

Jak stwierdził SN w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 listopada 2000 r., sygn. II CKN 327/00 (LEX nr 52610), *art. 1 ust. 1 ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych nie był wyrazem konwalidacji nieformalnych umów zbycia nieruchomości rolnych, lecz stanowił formę pierwotnego nabycia własności. W istocie chodziło o usankcjonowanie stanów posiadania gruntów rolnych oraz uporządkowanie skomplikowanych stosunków własnościowych na wsi, w związku z czym prawodawca dokonał swoistej konwalescencji istniejących stanów faktycznych, nadając im walor prawny przez przyznanie samoistnym posiadaczom – z mocy samej ustawy – prawa własności posiadanych nieruchomości.*

Zgodnie zaś z art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, *[n]ieruchomości, na których właściciele nie gospodarują osobiście lub przy pomocy członków rodziny pozostających we wspólności domowej od lat pięciu do dnia wejścia w życie ustawy z powodu stałego zatrudnienia w innych zawodach niż praca w indywidualnym gospodarstwie rolnym albo w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, mogą być przekazane na własność dotychczasowych posiadaczy zależnych (dzierżawców lub władających z innego tytułu) albo przejęte przez Państwo.*

Decyzja organu administracji, wydana na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, miała charakter konstytutywny (*vide* – J. Szachułowicz, *Wybrane zagadnienia na tle ustawy z dnia 26.X.1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych*, *Palestra* 16/5(173), 1972 r., str. 21, [http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Palestra-1972-t.16-n5\(173\)-s.18-28/Palestra-r 1972-t16-n5\(173\)s18-28.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Palestra-1972-t.16-n5(173)-s.18-28/Palestra-r 1972-t16-n5(173)s18-28.pdf)).

Postępowanie w sprawach dotyczących nabycia własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na podstawie przepisów ustawy uwłaszczeniowej prowadzone było przez organy administracji. Postępowanie wszczynano na wniosek osób uprawnionych lub z urzędu.

Nabycie własności nieruchomości przez samoistnego posiadacza stwierdzał właściwy do spraw rolnych organ prezydium powiatowej rady narodowej, który orzekał także o przekazaniu nieruchomości na własność dotychczasowego posiadacza zależnego. Następowало to w drodze wydania aktu własności ziemi, określanego jako *decyzja* (art. 12 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej).

Zgodnie z art. 13 ustawy uwłaszczeniowej, o przejęciu własności nieruchomości przez Państwo na podstawie art. 2 ust. 1 lub art. 4 ust. 2 tej ustawy orzekał właściwy do spraw rolnych organ prezydium powiatowej rady narodowej.

Od decyzji organu do spraw rolnych przysługiwało odwołanie do wojewódzkiej komisji do spraw uwłaszczenia, której decyzja była ostateczna (art. 12 ust. 4 ustawy uwłaszczeniowej).

W myśl art. 16 ustawy uwłaszczeniowej, do spraw rozpatrywanych przez organy do spraw rolnictwa prezydiów rad narodowych i komisje do spraw uwłaszczenia miały zastosowanie przepisy K.p.a.

Ostateczna decyzja stwierdzająca nabycie własności nieruchomości stanowiła podstawę do ujawnienia nowego stanu własności w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów (art. 15 ustawy uwłaszczeniowej).

Akcja porządkowania własności gospodarstw rolnych przewidziana ustawą uwłaszczeniową została, zasadniczo, zakończona w 1982 r.

Ustawa uwłaszczeniowa została uchylona przepisem art. 4 ustawy zmieniającej z 1982 r., która weszła w życie z dniem 6 kwietnia 1982 r.

Przepis ten stanowił:

*Art. 4. Uchyla się ustawę z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250 i z 1975 r. Nr 16, poz. 91),*

*z tym że pozostaje w mocy nabyta na jej podstawie własność nieruchomości oraz związane z tym nabyciem skutki prawne określone w art. 5, 6 i 8-11 tej ustawy. Rozpoznawanie spraw o stwierdzenie nabycia na podstawie tej ustawy własności nieruchomości przez posiadacza samoistnego oraz o odroczenie terminu zapłaty należności z tytułu nabycia własności tych nieruchomości przekazuje się sądom.*

*Zgodnie z art. 8 § 1 ustawy zmieniającej z 1982 r., [s]prawy o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez posiadacza samoistnego oraz o odroczenie terminu zapłaty należności z tytułu nabycia własności nieruchomości, nie zakończone w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją terenowego organu administracji państwowej, podlegają rozpoznaniu w trybie określonym tą ustawą, jeżeli przepisy poniższe nie stanowią inaczej. Sprawy takie przekazuje się niezwłocznie właściwym sądom.*

*Przepisy art. 8 § 2 i § 4 tej ustawy stanowiły:*

*Art. 8. (...).*

*§ 2. Odwołania od decyzji terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego w sprawach, o których mowa w § 1, przekazuje się właściwym sądom jako drugiej instancji w tych sprawach. Do postępowania przed przekazaniem odwołania właściwemu sądowi, do terminu jego wniesienia, podstawy oraz formy stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Odwołanie wnosi się do sądu za pośrednictwem organu, który wydał decyzję.*

*(...).*

*§ 4. Jeżeli po wejściu w życie niniejszej ustawy, w związku z uchYLENIEM lub stwierdzeniem nieważności ostatecznej decyzji terenowego organu administracji państwowej, ma nastąpić ponowne rozpatrzenie sprawy – podlega ona przekazaniu właściwemu sądowi.*

W orzecznictwie Sądu Najwyższego i piśmiennictwie wskazywano, że, w świetle przepisów art. 4 i art. 8 ustawy zmieniającej z 1982 r., z dniem 6 kwietnia 1982 r. do właściwości sądów przeszły:

- sprawy wszczęte na skutek wniosków o wydanie aktu własności ziemi złożonych po dniu 6 kwietnia 1982 r., gdy sprawa nie była uprzednio przedmiotem postępowania administracyjnego;
- sprawy toczące się już przed terenowym organem administracji państwowej, ale niezakończone w dniu 6 kwietnia 1982 r. ostateczną decyzją tego organu (art. 8 § 1 ustawy zmieniającej z 1982 r.);
- sprawy, w których po dniu 6 kwietnia 1982 r., w związku z uchyleniem lub stwierdzeniem nieważności ostatecznej decyzji terenowego organu administracji państwowej, ma nastąpić ponowne ich rozpatrzenie (art. 8 § 4 ustawy zmieniającej z 1982 r.).

Tym samym w sprawach toczących się przed terenowym organem administracji państwowej dotyczących nabycia własności nieruchomości przez posiadacza samoistnego, zakończonych ostateczną decyzją tego organu przed dniem 6 kwietnia 1982 r. (tj. wejściem w życie ustawy zmieniającej z 1982 r.), droga sądowa była niedopuszczalna. Podnoszono przy tym, że dopuszczenie rozpoznania takich spraw przez sądy prowadziłoby do swoistej kontroli sądowej decyzji administracyjnej i możliwości orzeczenia przez sąd odmiennie od orzeczenia zawartego w ostatecznej decyzji administracyjnej. Z uwagi na obowiązującą zasadę podziału kompetencji pomiędzy sądami a organami administracji państwowej i dopuszczalności kontroli decyzji administracyjnych przez sądy tylko w przypadkach i trybie określonych przez prawo, byłoby to możliwe jedynie w razie istnienia w tym względzie wyraźnych przepisów, których nie było w ustawie zmieniającej z 1982 r. [*vide* – postanowienia SN z dnia: 5 czerwca 1985 r., sygn. III CRN 184/85, LEX nr 8720; 6 listopada 1985 r., sygn. III CRN 347/85, OSNC 1986/10/160 oraz J. Winkler, *op. cit.*, str. 137, str. 138].

Droga sądowa była niedopuszczalna również w sprawach dotyczących przejęcia przez Państwo nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na podstawie decyzji wydanych w oparciu o przepis art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej – niezależnie od etapu, na jakim znajdowało się postępowanie administracyjne w tym przedmiocie.

Jak stwierdził SN w uchwale z dnia 14 lutego 1983 r., sygn. III CZP 1/83, *[s]prawy dotyczące przekazania nieruchomości posiadaczowi zależnemu lub przejęcia nieruchomości przez Państwo (art. 2 ustawy z dnia 26 października 1971 r.), jak to wynika wprost z art. 4 ustawy z dnia 26 marca 1982 r., w ogóle nie podlegają przekazaniu sądom, niezależnie od stanu ich załatwienia w postępowaniu administracyjnym.*

Przepis art. 8 § 4 ustawy zmieniającej z 1982 r. został skreślony z dniem 1 stycznia 1992 r. na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Jak wskazał RPO, *[p]roblemem konstytucyjnym podniesionym w niniejszym wniosku jest przede wszystkim kwestia dopuszczalności i zasadności ograniczenia w czasie możliwości weryfikacji w trybach nadzwyczajnych Kodeksu postępowania administracyjnego tych decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych, których podstawą był art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej (uzasadnienie wniosku RPO, str. 8).*

Bezsporne jest, iż przepisy art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wykluczyły możliwość wzruszenia ostatecznych decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy uwłaszczeniowej, wprowadzając, w odniesieniu do tychże decyzji, zakaz orzekania w trybach nadzwyczajnych w postępowaniu administracyjnym poprzez wyłączenie stosowania przepisów K.p.a. dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji.

W świetle przepisów art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, złożenie żądania wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji wydanej na podstawie ustawy uwłaszczeniowej jest niedopuszczalne i uzasadnia odmowę wszczęcia tego postępowania na mocy art. 61a § 1 K.p.a. (*vide* – wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r., sygn. II OSK 138/15, LEX nr 2169031). Niedopuszczalne jest także wznowienie postępowania administracyjnego w sprawach zakończonych ostateczną decyzją wydaną na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, jak również uchylenie lub zmiana takiej decyzji w trybie, odpowiednio, przepisów art. 154 i art. 155 K.p.a.

Przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, jak również żadne inne przepisy prawa, nie przewidują bowiem żadnych wyjątków, w których możliwa byłaby weryfikacja w postępowaniu administracyjnym aktów własności ziemi i decyzji o przekazaniu nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, dalej: nieruchomości rolnych, na własność dotychczasowego posiadacza zależnego oraz o przejęciu ich przez Państwo, niezależnie od okoliczności danej sprawy.

W świetle art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, obowiązkiem organu jest jedynie zbadanie, czy zachodziły przesłanki do zastosowania tego przepisu, nie jest natomiast dopuszczalne prowadzenie postępowania dowodowego celem ustalenia, czy istotnie akt własności ziemi dotknięty był np. wadą rażącego naruszenia prawa. Dotyczy to także decyzji ostatecznych o przejęciu nieruchomości rolnych przez Państwo (*vide* – wyroki NSA z dnia: 7 czerwca 2011 r., sygn. II OSK 969/10, LEX nr 992672; 25 czerwca 2013 r., sygn. II OSK 757/12, LEX nr 1376797; 8 września 2016 r., sygn. II OSK 292/15, LEX nr 2143520; 26 października 2016 r., sygn. II OSK 138/15, LEX nr 2169031; 13 grudnia 2017 r., sygn. II OSK 640/16, LEX nr 24551657).



Reasumując, od dnia wejścia w życie przepisów art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tj. od 1 stycznia 1992 r., nie ma prawnej możliwości wzruszenia decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości rolnych, wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, które jako decyzje administracyjne uzyskały przymiot ostateczności.

Nie oznacza to jednak, że przepisy art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w zaskarżonym zakresie, naruszają zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2, zasadę legalizmu z art. 7 i zasadę równości wobec prawa z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Należy zwrócić uwagę, że, niezależnie od wskazanego wcześniej zasadniczego celu wprowadzenia ustawy uwłaszczeniowej, nabywanie własności gospodarstw rolnych przez ich posiadaczy na podstawie i w trybie ustawy uwłaszczeniowej w założeniu ustawowym zmierzało także do pozbawienia tytułu własności osób, które nie zajmowały się przez długi okres gospodarstwami, których były właścicielami (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98, *op. cit.*).

Z unormowań ustawy uwłaszczeniowej wynika, że taki cel przyświecał też, przewidzianemu w art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, rozwiązaniu pozwalającemu na przejęcie nieruchomości rolnych przez Państwo.

Jak już wcześniej podniesiono, z art. 1 ustawy uwłaszczeniowej wynikało, iż, w przypadku zaistnienia określonych w tym przepisie (a precyzyjnie – w ust. 1 albo ust. 2 tegoż artykułu) przesłanek, nabycie własności nieruchomości rolnej przez posiadaczy samoistnych następowało z mocy prawa.

Tym samym, niedopuszczalne było wówczas przejęcie przez Państwo nieruchomości rolnych na podstawie decyzji wydanej w oparciu o art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

Zauważyć przy tym trzeba, iż z treści tegoż przepisu wynika, że, w przypadku zaistnienia przewidzianych w tym przepisie przesłanek dotyczących

nieruchomości, mogły być one także przekazane na własność dotychczasowych posiadaczy zależnych (dzierżawców lub władających z innego tytułu).

Podkreślić przy tym trzeba, że ustawodawca, w art. 2 ust. 2 ustawy uwłaszczeniowej, upoważnił Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, wypadków, w których nieruchomości rolne wymienione w ust. 1 tegoż artykułu nie będą podlegały przejęciu przez Państwo ani też przekazaniu na własność dotychczasowym posiadaczom zależnym, oraz określenia warunków nabycia tychże nieruchomości przez posiadaczy zależnych.

W wydanym na podstawie tego upoważnienia rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1971 r. w sprawie nieruchomości niepodlegających przekazaniu lub przejęciu oraz warunków ich nabycia przez posiadaczy zależnych (Dz. U. Nr 37, poz. 331, dalej: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1971 r.) przepis § 1 stanowił:

*§ 1. Nie podlegają przekazaniu na własność dotychczasowych posiadaczy zależnych (dzierżawców lub władających z innego tytułu) lub przejęciu na rzecz Państwa nieruchomości wchodzące w skład gospodarstw rolnych, zwane dalej "nieruchomościami", których właścicielami są osoby pełniące z wyboru funkcje w organach państwowych, spółdzielczych lub społecznych stopnia gromadzkiego w dniu 4 listopada 1971 r., otrzymujące wynagrodzenie wynikające ze stosunku pracy, jeżeli bezpośrednio przed objęciem funkcji praca na tej nieruchomości stanowiła dla nich główne źródło utrzymania.*

Zgodnie zaś § 2 wymienionego rozporządzenia, [p]rzekazanie nieruchomości na własność dotychczasowych posiadaczy zależnych (dzierżawców lub władających z innego tytułu) może nastąpić, jeżeli spełniają oni równocześnie następujące warunki:

1) posiadają kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa rolnego i dotychczasowy sposób prowadzenia gospodarstwa wskazuje, że dają oni gwarancję należytego zagospodarowania nieruchomości,

2) *praca w gospodarstwie rolnym stanowi dla nich wyłączone źródło utrzymania,*

3) *osobiście lub przy pomocy członków rodziny pozostających z nimi we wspólności domowej gospodarowali na nieruchomości nieprzerwanie co najmniej od trzech lat do dnia 4 listopada 1971 r.,*

4) *posiadacz zależny (dzierżawca lub władający z innego tytułu) wyrazi zgodę na nabycie nieruchomości.*

Przepis § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1971 r. stanowił:

*§ 3. 1. Nieruchomości nie podlegają przejęciu na rzecz Państwa, jeżeli zachodzą przesłanki określone w § 2.*

*2. Nieruchomości nie podlegają przejęciu na rzecz Państwa mimo braku przesłanek określonych w § 2, jeżeli nie są potrzebne na cele rolniczych jednostek gospodarki uspołecznionej lub nie mogą być należycie zagospodarowane przez rolników indywidualnych.*

W drodze omawianego aktu wykonawczego wyłączono zatem możliwość przejęcia na rzecz Państwa nieruchomości rolnych, co do których zaistniały przesłanki określone w art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, w przypadkach, gdy:

– możliwe było przekazanie tych nieruchomości dotychczasowym posiadaczom zależnym, którzy spełniali warunki określone w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1971 r.;

– brak było podstaw do przekazania nieruchomości na podstawie § 2 tegoż rozporządzenia dotychczasowym posiadaczom zależnym, ale nieruchomości te nie były potrzebne na cele rolnicze jednostek gospodarki uspołecznionej lub nie mogły być należycie zagospodarowane przez rolników indywidualnych.

Wydanie, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości rolnej wymagało więc stwierdzenia, iż zaistniały przesłanki określone w tym przepisie i wyłączone jest przejęcie tejże nieruchomości przez jej dotychczasowych posiadaczy zależnych, a ponadto –

nawet przy braku takiej możliwości – wykazania, że dana nieruchomość nie jest potrzebna na cele rolniczych jednostek gospodarki uspołecznionej lub nie może być należycie zagospodarowana przez rolników indywidualnych.

Niezależnie od powyższego podkreślić trzeba, że ustawa uwłaszczeniowa nie miała zastosowania do wspólnot gruntowych, stanowiących przedmiot odrębnego uregulowania w ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. Nr 28, poz. 169).

Po wejściu w życie ustawy uwłaszczeniowej w piśmiennictwie wskazywano, że ustawie uwłaszczeniowej nie podlegały także nieruchomości pozbawione charakteru rolnego ze względu na strukturę gleby i tym samym mające inne przeznaczenie niż rolne, gdyż – w okresie obowiązywania tej ustawy – obrót takimi nieruchomościami nie leżał w interesie skarbu Państwa (*vide* – J. Szachułowicz, *op. cit.*, str. 26).

Wydaje się, że omawiane regulacje, dotyczące przejęcia przez Państwo nieruchomości rolnych, pozwalają na uznanie, iż przejmowanie tych nieruchomości na podstawie decyzji wydanych w oparciu o art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej – w założeniu normatywnym – miało mieć charakter ograniczony.

Warto w tym miejscu zauważyć, że we wniosku RPO brak jest informacji, które mogłyby ewentualnie wskazywać na skalę zjawiska przejmowania w ten sposób przez Państwo nieruchomości rolnych we wskazanym trybie i ewentualnie występujących przy tym nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 7 Konstytucji i wyrażonej w nim zasady legalizmu (praworządności), z uzasadnienia wniosku RPO wynika, że w tym zakresie niekonstytucyjności upatruje On w tym, iż zaskarżona regulacja – poprzez wyłączenie możliwości wzruszenia, w trybach nadzwyczajnych przewidzianych w K.p.a., ostatecznych decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości rolnych, wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy

uwłaszczeniowej – prowadzi do sytuacji, w której w obrocie prawnym mogą pozostać decyzje administracyjne kształtujące sytuację prawną właścicieli tychże nieruchomości, które dotknięte są kwalifikowanymi wadami prawnymi. Innymi słowy, w tym zakresie, przedstawiony przez Rzecznika problem dotyczy zgodności z art. 7 Konstytucji regulacji, która uniemożliwia wzruszenie ostatecznych decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej w przypadkach, gdy istnieją, przewidziane w K.p.a., przesłanki do stwierdzenia nieważności tychże decyzji, ich uchylenia lub zmiany albo wznowienia postępowania w sprawach, w których zostały wydane.

Podnieść trzeba, że wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu (praworządności) nie ma charakteru bezwzględnego. Na gruncie tej zasady należy 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 (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62).

Konstytucyjność kwestionowanego rozwiązania powinna być oceniana przede wszystkim z uwzględnieniem ogólnej zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, która ma podstawowe znaczenie dla stabilizacji skutków prawnych wynikających z takich decyzji.

Regułę trwałości decyzji ostatecznych uzasadnia zasada bezpieczeństwa prawnego, wywodzona z art. 2 Konstytucji. Trwałość decyzji wynika też z domniemania jej zgodności z prawem, a więc z – przewidzianej w art. 7 Konstytucji – zasady praworządności (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, *op. cit.*).

Nie jest zasadą konstytucyjną nieograniczona w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych. Konstytucja nie zawiera bowiem regulacji, która wyłączałaby możliwość wprowadzenia ograniczeń czasowych wzruszalności ostatecznych decyzji administracyjnych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98, *op. cit.*).

Ograniczenia czasowe w tym zakresie są przy tym 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. Ustawodawca nie może, z jednej strony, deklarować trwałości decyzji administracyjnych, a z drugiej strony – nie przewidywać żadnych ograniczeń czasowych ich wzruszania (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16).

Za dopuszczalne należy więc uznać ustanowienie przez ustawodawcę odpowiednich granic czasowych możliwości wzruszenia w trybie nadzwyczajnym ostatecznych decyzji administracyjnych. Trwałość tych decyzji nie powinna bowiem być pozorna. Tymczasem byłaby taka, gdyby ustawodawca nie przewidział ograniczeń czasowych ich wzruszenia w trybie nadzwyczajnym (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, *op. cit.*).

Konieczność zapewnienia stabilizacji skutków prawnych wynikających z ustawy uwłaszczeniowej ma też zasadnicze znaczenie dla uznania, że zakwestionowane przepisy nie naruszają konstytucyjnych standardów z art. 7 ustawy zasadniczej. Możliwość wzruszenia ostatecznych decyzji o przejęciu nieruchomości przez Państwo w oparciu o art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej nie może bowiem trwać nieograniczenie, ponieważ byłby to stan sprzeciwiający się porządkowi prawnemu i racjonalności działania ustawodawcy.

Podkreślić należy, że kwestia oddziaływania upływu czasu na akt administracyjny ma istotne znaczenie praktyczne. Stabilizacja stanów faktycznych, po upływie określonego czasu, leży w interesie porządku publicznego (*vide* – postanowienie WSA w Warszawie z dnia 18 września 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 204/12, LEX nr 1855581).

Przeciwko eliminacji kwestionowanej regulacji z porządku prawnego przemawia, znajdujące uzasadnienie praktyczne założenie, że, wydane na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, ostateczne decyzje o przejęciu nieruchomości rolnych przez Państwo mogły wywołać określone skutki faktyczne i prawne.

Zauważyć wypada, że nieruchomości przejęte przez Państwo na podstawie ostatecznych decyzji wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej mogły np. zostać, w sposób całkowicie legalny i nienaruszający zasad sprawiedliwości, sprzedane innym podmiotom, w tym osobom fizycznym lub osobom prawnym. Podmiotom działającym, co należy podkreślić, w zaufaniu do Państwa i jego organów.

Przedmiotowe nieruchomości rolne mogły też być np.: oddane w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym lub prawnym, wniesione do spółek prawa handlowego, w których Skarb Państwa ma większość; mogły zostać zamienione na inne nieruchomości (np. na podstawie art. 24 ustawy uwłaszczeniowej).

Decyzje ostateczne, wydane na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, mogły zatem wywołać, niezależnie od skutków prawnych, określone skutki ekonomiczne i gospodarcze.

Konieczne jest w tym miejscu uwzględnienie okoliczności, iż przedmiotowe decyzje mogły i mogą nadal funkcjonować w obrocie prawnym przez długi okres, tj. nawet kilkadziesiąt lat. Ustawa uwłaszczeniowa – co należy przypomnieć – obowiązywała od dnia 4 listopada 1971 r. do 5 kwietnia 1982 r.

Od uchylenia ustawy uwłaszczeniowej, na podstawie której mogły być wydawane decyzje o przejęciu przez Państwo nieruchomości rolnych, upłynęło prawie 37 lat.

Ewentualne uchylene kwestionowanej regulacji spowodowałoby zatem ingerencję w utrwalony, często już od kilkudziesięciu lat, stan prawny i faktyczny.

Mogłoby także prowadzić do naruszenia praw osób (w tym rolników indywidualnych), które nabyły nieruchomości wcześniej przejęte przez Państwo na podstawie decyzji wydanych w oparciu art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej – co mogłoby być oceniane w kategoriach naruszenia, wyrażonych w art. 2 Konstytucji, zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej.

Związana z uchYLENIEM kwestionowanej regulacji ewentualna konieczność wypłaty przez Skarb Państwa – z budżetu – odszkodowań osobom, których nieruchomości rolne zostały przejęte przez Państwo w trybie ustawy uwłaszczeniowej (jeżeli nie byłoby możliwości ich zwrotu tymże osobom), mogłaby też wpłynąć na stan finansów publicznych, choć nie wiadomo, w jakim stopniu. Po raz kolejny bowiem podkreślić w tym miejscu należy, iż nie zostały przedstawione we wniosku RPO dane pozwalające na ocenę skali, w jakiej ingerowałoby to w stan finansów publicznych, a dbałość o stan finansów publicznych i równowaga budżetowa Państwa są wartościami chronionymi konstytucyjnie. Wynika to z całokształtu regulacji zawartych w rozdziale X Konstytucji, zwłaszcza zaś w art. 216 oraz art. 220 Konstytucji, ale także z art. 1 ustawy zasadniczej, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 17 grudnia 1997 r., sygn. K. 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71; 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294; 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17; 13 grudnia 2004 r., sygn. K 20/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 115).

Niezależnie od powyższego, oceniając konstytucyjność zaskarżonej regulacji, podnieść należy, że prawo powinno zapewniać ochronę tym, którzy



korzystają z przysługujących im uprawnień. W stosunku do osób zainteresowanych, które przez wiele lat nie podejmują kroków prawnych dla realizacji swoich uprawnień, ustawodawca ma więc prawo wprowadzenia w pewnym zakresie regulacji, pozbawiającej możliwości skutecznego dochodzenia tych roszczeń. Trwanie w beczynności prawnej w zakresie dochodzenia swoich roszczeń jest stanem niekorzystnym zarówno dla osoby trwającej w beczynności, jak i dla stabilizacji stosunków prawnych wywołanych ostateczną decyzją administracyjną.

W tym aspekcie, za konstytucyjnością kwestionowanej regulacji przemawia okoliczność, że – w okresie do wejścia w życie przepisów art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – dopuszczalne było zaskarżenie, w drodze środków nadzwyczajnych przewidzianych w K.p.a., decyzji ostatecznych wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

Przepis art. 4 ustawy zmieniającej z 1982 r. – co należy przypomnieć – wyłączał bowiem możliwość przekazania sądom spraw dotyczących przejęcia nieruchomości przez Państwo oraz przekazania nieruchomości posiadaczom na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, niezależnie od stanu ich załatwienia w postępowaniu administracyjnym (a zatem także wtedy, gdy w sprawach tych wydana została decyzja ostateczna przed uchycieniem ustawy uwłaszczeniowej).

Przepis art. 4 ustawy zmieniającej z 1982 r. nie wyłączał jednak dopuszczalności weryfikacji, przez organy administracji publicznej, w trybie nadzwyczajnych środków przewidzianych w K.p.a., decyzji o przejęciu nieruchomości przez Państwo, które to decyzje uzyskały walor ostatecznych rozstrzygnięć przed uchycieniem ustawy uwłaszczeniowej.

Osoby zainteresowane mogły zatem, jeszcze w okresie od uchycienia ustawy uwłaszczeniowej do wejścia w życie zaskarżonych przepisów, tj. od dnia 6 kwietnia 1982 r. do dnia 31 grudnia 1991 r., żądać wszczęcia, określonych

w K.p.a., procedur nadzwyczajnych weryfikacji ostatecznych decyzji o przejęciu nieruchomości przez Państwo, wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

Okres ten należy uznać za wystarczająco długi dla zapewnienia osobom zainteresowanym możliwości skorzystania z przysługujących im nadzwyczajnych środków prawnych wzruszenia ostatecznych decyzji o przejęciu nieruchomości przez Państwo na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

W tym zakresie, w niniejszej sprawie odpowiednie zastosowanie ma argumentacja zawarta w uzasadnieniu omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 13/99, dotycząca uznania za wystarczający okresu po uchyleniu ustawy uwłaszczeniowej do końca 1991 r. dla podważenia przez osoby zainteresowane, w drodze nadzwyczajnych środków zaskarżenia, ostatecznych decyzji wydanych na podstawie art. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

Reasumując, wydaje się, że ustawodawca, stanowiąc kwestionowaną regulację i zamykając możliwość wzruszania, w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego, ostatecznych decyzji o przejęciu nieruchomości rolnych przez Państwo, pogodził ze sobą wymagania stawiane przez zasadę trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych i zasadę praworządności.

Okres prawie 20 lat należy uznać za wystarczający dla zapewnienia osobom zainteresowanym możliwości skorzystania z przysługujących im nadzwyczajnych środków prawnych przewidzianych w K.p.a. w celu wzruszenia ostatecznych decyzji o przejęciu ich nieruchomości przez Państwo. Przyjęcie takiego rozwiązania znajdowało uzasadnienie w dążeniu ustawodawcy do zapewnienia trwałości tych ostatecznych decyzji administracyjnych. Wskazać ponadto należy, że ocena, czy przy wydawaniu, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości rolnych, po upływie kilkudziesięciu lat po wydaniu tychże decyzji, doszło do nieprawidłowości, rodzi ponadto możliwość zarzucania takiej wadliwości, którą – w momencie podejmowania owych decyzji, a nie z obecnej perspektywy –

niekiedy trudno zakwalifikować jako rażące naruszenie prawa. W art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. 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. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu kilkakrotnie już powoływanego wyroku w sprawie o sygn. P 46/13.

W odniesieniu do kwestionowanej regulacji znajduje także odpowiednie zastosowanie argumentacja przytoczona w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 29/99, zgodnie z którą przepisy art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, choć wprowadzały rozwiązania wyjątkowe, nie stanowiły odejścia od zasady czasowych ograniczeń wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych, będącej wyrazem ogólniejszej zasady trwałości tego rodzaju decyzji. Przy ocenie, wprowadzonego od 1 stycznia 1992 r., rozwiązania ustanawiającego całkowitą niewzruszalność aktów własności będących ostatecznymi decyzjami administracyjnymi, konieczne jest bowiem uwzględnienie obowiązujących wcześniej ograniczeń w tej materii, zawartych w art. 146 i art. 156 K.p.a. (zostały one omówione we wcześniejszej części niniejszego stanowiska).

W świetle przedstawionej argumentacji uznać należy, że przepisy art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w zakresie, w jakim wyłączają stosowanie przepisów K.p.a., dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji, do ostatecznych decyzji o przejęciu nieruchomości rolnych przez Państwo, wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, są zgodne z art. 7 ustawy zasadniczej.

Brak jest również podstaw do uznania kwestionowanej regulacji za niezgodną z wzorcami z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności z ustawą zasadniczą zrównania przez zaskarżoną regulację podmiotów znajdujących się w różnej sytuacji prawnej, tj. byłych właścicieli nieruchomości rolnych przejętych przez Państwo na podstawie decyzji wydanych w oparciu o art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej oraz byłych właścicieli, których nieruchomości rolne stały się z mocy prawa własnością dotychczasowych posiadaczy samoistnych na podstawie art. 1 tej ustawy, stwierdzić trzeba, iż zrównanie to nie narusza zasady równości wobec prawa i zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażonych odpowiednio w art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Przepisy art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wyłączają – co należy po raz kolejny wskazać – dopuszczalność wzruszenia, w trybach nadzwyczajnych przewidzianych w K.p.a., ostatecznych decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, niezależnie od tego, czy podstawą ich wydania był przepis art. 1 (ust. 1 albo 2), czy też art. 2 ust. 1 tej ustawy.

W tym zakresie kwestionowane regulacje – co stwierdził Rzecznik – nie różnicują sytuacji prawnej byłych właścicieli nieruchomości, których nieruchomości zostały przejęte przez Państwo, od sytuacji prawnej byłych właścicieli, których nieruchomości stały się własnością dotychczasowych posiadaczy samoistnych tychże nieruchomości.

W związku z tym stwierdzić trzeba, że podmioty należące do obydwu wymienionych grup znajdują się w takiej samej sytuacji prawnej, gdyż zostały wobec nich wydane, na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, decyzje dotyczące pozbawienia własności należących do nich nieruchomości rolnych, które to decyzje mają charakter ostateczny.

Brak jest zaś podstaw do przyjęcia, że kryterium to jest nieistotne i nie pozwala na zaliczenie wymienionych podmiotów do kategorii znajdujących się

w takiej samej sytuacji prawnej. Podkreślić trzeba, że Rzecznik nie przedstawił w tym zakresie argumentacji uzasadniającej taką tezę.

We wniosku Rzecznika nie przytoczono również wystarczających argumentów uzasadniających tezę, iż, przyjęte przez ustawodawcę w kwestionowanej regulacji, kryterium w postaci pozbawienia właścicieli nieruchomości własności ostatecznymi decyzjami wydanymi na podstawie ustawy uwłaszczeniowej jako cechy pozwalającej na jednakowe potraktowanie wszystkich właścicieli w zakresie pozbawienia ich prawa do wzruszenia tychże decyzji w trybach nadzwyczajnych przewidzianych w postępowaniu administracyjnym, nie odpowiada wymaganiom sprawiedliwości.

Podkreślić po raz kolejny należy, że, w ocenie Rzecznika, nie jest to kryterium wyodrębniające byłych właścicieli nieruchomości, przejętych przez Państwo w trybie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, od byłych właścicieli nieruchomości, pozbawionych własności ostatecznymi decyzjami wydanymi na podstawie art. 1 tej ustawy, lecz kryterium pozwalające na równe ich traktowanie przez ustawodawcę w zaskarżonej regulacji – co prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Podnieść w związku z tym trzeba, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominujący jest pogląd, zgodnie z którym konstytucyjna zasada równości ujmowana jest jako nakaz traktowania sytuacji (podmiotów) podobnych w sposób podobny, a zarazem dopuszczenie traktowania sytuacji (podmiotów) odmiennych w sposób odmienny. W każdym przypadku podmioty należące niewątpliwie do tej samej kategorii muszą być traktowane równo, a podmioty należące do istotnie różnych kategorii mogą być traktowane różnie. Z zasady równości nie wynika zatem zakaz tworzenia prawa nieróżnicującego sytuacji prawnej podmiotów, których sytuacja faktyczna jest w istotny sposób odmienna (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 kwietnia 2001 r., sygn. U 9/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 80; 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU

nr 4/A/2006, poz. 46; 6 marca 2007 r., sygn. P 45/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 22; 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 106; 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25; 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79; 8 czerwca 2016 r., sygn. K 37/13, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 28).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powołanego wyroku z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09 (*op. cit.*), konstytucyjna zasada równości *dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które taką cechę posiadają, oraz podmiotom, które jej nie posiadają. Inaczej ujmując, nie można przyjąć, by z nakazu równego traktowania równych wynikał, logicznie albo instrumentalnie, nakaz nierównego traktowania nierównych czy też zakaz równego traktowania nierównych.*

Również w piśmiennictwie wskazuje się, że *ustalenia doktrynalne stanowią tło dla wypowiedzi orzeczniczych, które – na całym świecie – ujmują zasadę równości jako nakaz traktowania sytuacji (podmiotów) podobnych w sposób podobny, a zarazem dopuszczenie traktowania sytuacji (podmiotów) odmiennych w sposób odmienny, co zresztą przypomina dawne sformułowanie Arystotelesa. (...) nie można stawiać znaku równości pomiędzy nierównym traktowaniem podmiotów podobnych a równym potraktowaniem podmiotów odmiennych. Zasada równości koncentruje się bowiem na pierwszej z tych sytuacji* (L. Garlicki, uwagi do art. 32 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016, s. 108 i 111).

W kontekście argumentacji podniesionej w uzasadnieniu wniosku Rzecznika w odniesieniu do wzorca z art. 32 ust. 1 Konstytucji, w której RPO powołuje się na wyroki Trybunału Konstytucyjnego, w których wyrażano pogląd o naruszeniu zasady równości wobec prawa z uwagi na brak zróżnicowania w przypadku, w którym podmioty znajdują się w różnych sytuacjach, zauważyć trzeba, iż w uzasadnieniu powołanego wcześniej wyroku z dnia 8 czerwca 2016 r.,

sygn. K 37/13, Trybunał Konstytucyjny uznał, iż orzecznictwo to zostało zdezaktualizowane *linią orzeczniczą, kształtowaną poczynszyszy od wyroku z 19 kwietnia 2011 r. (sygn. P 41/09) [op. cit.]*.

Nie można też uznać, aby równe traktowanie wymienionych grup podmiotów przez ustawodawcę w art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie odpowiadało wymogom sprawiedliwości, a tym samym kwestionowana regulacja naruszała zakaz przyjmowania regulacji prawnych sprzecznych z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Należy zwrócić uwagę, że, w świetle stanu prawnego obowiązującego od wejścia w życie przepisów ustawy uwłaszczeniowej do wejścia w życie art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, wszystkie osoby zainteresowane, w stosunku do których wydane zostały decyzje ostateczne na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, miały prawo wystąpić o ich wzruszenie w postępowaniu administracyjnym w nadzwyczajnych trybach przewidzianych w K.p.a.

W tym zakresie byli właściciele nieruchomości posiadali zatem takie same uprawnienia.

Do wszystkich decyzji ostatecznych wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej miały bowiem zastosowanie przepisy K.p.a. dotyczące wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji – niezależnie od tego, czy podstawą wydania tychże ostatecznych decyzji był przepis art. 1, czy też art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, tj. czy chodziło o akty uwłaszczenia, decyzje o przekazaniu nieruchomości rolnych posiadaczom zależnym czy też decyzje o przejęciu tych nieruchomości przez Państwo.

W tej sytuacji prawnej usprawiedliwione było więc przyjęcie przez ustawodawcę kwestionowanego rozwiązania, pozbawiającego możliwości wzruszenia w trybach nadzwyczajnych, przewidzianych w K.p.a., wszystkie podmioty, w stosunku do których wydano ostateczne decyzje na podstawie

ustawy uwłaszczeniowej. Nie można zatem uznać, że ustawodawca w swoisty sposób faworyzował Skarb Państwa, stwarzając jakąś szczególną ochronę dla trwałości decyzji ostatecznych o przejęciu przez Państwo nieruchomości rolnych na podstawie decyzji wydanych w oparciu o art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

Niezależnie od powyższego zauważyć trzeba, iż, po uchyleniu ustawy uwłaszczeniowej, istotnie wyłączona została możliwość przekazania sądom spraw dotyczących przejęcia nieruchomości rolnych przez Państwo na podstawie decyzji wydanych w trybie art. 2 ust. 1 tej ustawy, podczas gdy – jak już podniesiono – art. 4 ustawy zmieniającej z 1982 r. przewidywał przekazanie sądom rozpoznawania spraw o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez posiadaczy samoistnych na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Przedmiotowe zróżnicowanie było następstwem braku w ustawie zmieniającej z 1982 r., która uchyliła ustawę uwłaszczeniową, regulacji dotyczącej przekazania sądom także spraw dotyczących przejęcia nieruchomości przez Państwo na podstawie decyzji wydanych w trybie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

Kwestia oceny konstytucyjności tego stanu prawnego nie jest jednak przedmiotem postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie.

Z uzasadnienia wniosku RPO wynika ponadto, że naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa Rzecznik upatruje także w tym, że kwestionowana regulacja, pozbawiając osoby, których nieruchomości rolne zostały przejęte przez Państwo w drodze ostatecznych decyzji wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, prawa do wzruszenia tych decyzji w trybie przepisów K.p.a. o wznowieniu postępowania, stwierdzeniu nieważności i uchyleniu lub zmianie decyzji, w sposób nieuzasadniony różnicuje ich sytuację prawną w stosunku do grupy właścicieli nieruchomości przejętych przez Państwo na podstawie przepisów: art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r., art. 9 ust. 2



ustawy z dnia 29 maja 1974 r. oraz art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 26 marca 1982 r. W odniesieniu do tej drugiej grupy podmiotów ustawodawca nie wyłączył bowiem możliwości weryfikacji prawidłowości ostatecznych decyzji o przejęciu własności nieruchomości na rzecz Państwa na podstawie przepisów K.p.a. dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzania nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji.

W istocie chodzi zatem o porównanie sytuacji prawnej wymienionych grup podmiotów, wynikającej z regulacji zawartych w różnych aktach prawnych rangi ustawy, w kontekście zarzutu niekonstytucyjnego zróżnicowania w zakresie dotyczącym dopuszczalności zweryfikowania prawidłowości ostatecznych decyzji o przejęciu ich nieruchomości przez Państwo w trybach nadzwyczajnych przewidzianych w K.p.a.

W związku z tym podnieść należy, że Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z art. 188 pkt 1 – 3 i pkt 5 Konstytucji, kontroluje hierarchiczną zgodność przepisów prawa. Istota kontroli hierarchicznej norm prawnych polega na badaniu, czy norma znajdująca się w hierarchii źródeł prawa na niższej pozycji i stanowiąca przedmiot kontroli, jest zgodna z normą zajmującą wyższą pozycję w tej hierarchii i stanowiącą wzorzec kontroli. Model kontroli ustanowiony w art. 188 pkt 1 – 3 i pkt 5 Konstytucji ma zatem charakter tzw. kontroli pionowej. Trybunał Konstytucyjny nie jest natomiast uprawniony do badania tzw. poziomej zgodności norm prawnych, tj. norm mających tę samą rangę prawną (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 maja 1999 r. sygn. P. 10/98, OTK ZU Nr 4/1999, poz. 77; 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 163; 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50; 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 22 maja 2014 r., sygn. U 10/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 55). Przedmiotowe ograniczenie kognicji Trybunału Konstytucyjnego *ma pełne zastosowanie także wtedy, gdy wątpliwości wnioskodawcy są sformułowane w sposób pozornie poprawny (przez odniesienie do przepisów Konstytucji), lecz w rzeczywistości zmierzają do uwzględnienia*

*niedopuszczalnych argumentów o poziomej sprzeczności norm, przedstawionych "za pośrednictwem" wzorców konstytucyjnych* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170).

W niniejszej sprawie, pomimo nasuwających się w tym względzie wątpliwości, dopuszczalne wydaje się przyjęcie, iż nie chodzi w niej *de facto* o tzw. poziomą kontrolę zgodności aktów normatywnych.

Oceniając zasadność zarzutów dotyczących naruszenia wzorca z art. 32 ust. 1 Konstytucji, wskazać trzeba, że podstawowego znaczenia nabiera ustalenie cechy istotnej, przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Dopiero bowiem stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (a więc wprowadza zróżnicowanie), prowadzić może do postawienia pytania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości (*vide* – L. Garlicki, M. Zubik, *op. cit.*, str. 109).

W ustawach z dnia 13 lipca 1957 r., z dnia 29 maja 1974 r. oraz z dnia 26 marca 1982 r., jak również w innych aktach prawnych, istotnie brak było szczególnych unormowań wyłączających zastosowanie przepisów K.p.a. o wznowieniu postępowania, stwierdzeniu nieważności i uchyleniu lub zmianie decyzji do ostatecznych decyzji dotyczących przejęcia przez Państwo nieruchomości, wydanych na podstawie przepisów zawartych w tychże ustawach.

Przepisy art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 1957r., art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. oraz art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 26 marca 1982 r. dotyczą jednak przejęcia przez Państwo nieruchomości z innych przyczyn, aniżeli określone w ustawie uwłaszczeniowej.

W tym aspekcie wskazać trzeba, że, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r., *[g]ospodarstwa rolne i działki określone w art. 15 ust. 1 dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. z 1959 r. Nr 14, poz. 78), jeżeli zostały opuszczone przez właściciela po dniu 28 kwietnia 1955 r.,*

*oraz wszelkie inne gospodarstwa rolne opuszczone przez właścicieli mogą być przejęte na własność Państwa bez odszkodowania i w stanie wolnym od obciążeń, z wyjątkiem służebności gruntowych, których utrzymanie uznane zostanie za niezbędne.*

Zgodnie z art. 15 ust. 1 dekretu o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym, *gospodarstwo rolne (działka pracownicza, rzemieślnicza itp.) nabyte na podstawie przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej lub o ustroju rolnym i osadnictwie, lecz opuszczone przez właściciela przed wejściem w życie niniejszego dekretu, przechodzi z mocy prawa na własność Państwa - bez odszkodowania i wolne od obciążeń z wyjątkiem służebności gruntowych.*

Gospodarstwo (działka), które przeszło na własność Państwa w trybie cytowanego przepisu, nadawane było na własność osadnikowi, który na nim gospodarował, na podstawie przydziału dokonanego przez prezydium powiatowej rady narodowej (art. 15 ust. 2 dekretu z 18 kwietnia 1955 r.).

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. na rzecz Państwa (Skarbu Państwa) mogło być przejęte każde opuszczone gospodarstwo rolne i nie miały żadnego znaczenia okoliczności i motywy zachowania właścicieli decydujących się na opuszczenie gospodarstwa, a organ administracyjny orzekający o przejęciu nie miał uprawnień do badania i oceny tych przyczyn. Warunkiem przejęcia gospodarstwa rolnego na rzecz Skarbu Państwa było więc łączne spełnienie dwóch warunków: opuszczenie gospodarstwa przez właściciela (również małżonka, rodziców i dzieci) oraz zaniechanie uprawy gospodarstwa w całości lub w większej części (*vide* – wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 18 września 1998 r., sygn. II SA 1108/98, Lex nr 41791; 2 września 2005 r., sygn. I OSK 26/05, Lex nr 1089827; 14 września 2010 r., sygn. I OSK 1482/09, LEX nr 745043).

W wyroku z dnia 17 grudnia 2010 r., sygn. I OSK 282/10 (Lex nr 745198), NSA podkreślił, że zastosowanie powołanej ustawy wymagało spełnienia

wyraźnie określonych przesłanek, a więc konieczności ustalenia, iż przejmowane gospodarstwo ma cechy gospodarstwa rolnego oraz że jest rzeczywiście opuszczone, a nie jest nieruchomością wskazującą tylko cechy opuszczenia.

Okoliczności przejęcia związane z przyczynami opuszczenia gospodarstwa nie stanowiły jego przesłanki ani pozytywnej, ani negatywnej. Jako motywy takiej regulacji prawnej wskazać można ówczesną sytuację ustrojowo-gospodarczą, a ponieważ przedmiotowa nieruchomość rolna pochodziła z nadania przez Państwo w 1952 r. w celu prowadzenia gospodarstwa rolnego, więc z faktu jej opuszczenia Państwo przyznało sobie prawo jej ponownego przejęcia dla oddania do gospodarowania zgodnego z przeznaczeniem, jako gospodarstwa rolnego. Nie należy ówczesnej sytuacji własnościowej przykładać wprost do późniejszych, a zwłaszcza do obecnych standardów rozumienia prawa własności, należy natomiast uwzględnić upływ kilkudziesięciu lat, podczas których nie był podważany przez zainteresowanych stan prawny powstały w wyniku wydanej decyzji (*vide* – wyrok SN z dnia 24 maja 2012 r., sygn. II CSK 558/11, OSP 2013/9/92 i przytoczone tam wyroki NSA).

Ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. nie zawierała definicji ustawowej gospodarstwa rolnego. W Kodeksie cywilnym definicja gospodarstwa rolnego została przyjęta dopiero w 1990 r. (art. 553 Kodeksu cywilnego) [*vide* – wyrok NSA dnia 17 grudnia 2010 r., sygn. I OSK 282/10, LEX nr 745198].

Pojęcie *gospodarstwo rolne* zostało zdefiniowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1961 r. w sprawie opuszczonych gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 39, poz. 198), wydanym na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r.

Zgodnie z § 1 ust. 1 tego rozporządzenia, za gospodarstwo rolne opuszczone uważane było gospodarstwo, na którym nie zamieszkuje właściciel ani jego małżonek, dzieci lub rodzice, a przy tym gospodarstwo to nie jest

w całości lub większej części uprawiane oraz poddawane właściwym zabiegom agrotechnicznym przez właściciela, użytkownika albo dzierżawcę.

Przepisy art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r., stanowiły:

*Art. 9. 1. Państwo na wniosek rolnika przejmie na własność gospodarstwo rolne za rentę, jeżeli przekaze on wszystkie nieruchomości wchodzące w skład tego gospodarstwa, obejmujące co najmniej 2 ha gruntów rolnych i leśnych, a ponadto:*

- 1) osiągnął wiek 65 lat mężczyzna, a 60 lat kobieta albo*
- 2) zaliczony został do jednej z grup inwalidów, w myśl przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.*

*2. Gospodarstwo rolne określone w ust. 1 może być przejęte na własność Państwa za rentę również z urzędu, jeżeli wykazuje niski poziom produkcji rolnej, a rolnik osiągnął wiek 60 lat mężczyzna, a 55 lat kobieta lub zaliczony został do jednej z grup inwalidów.*

Wydanie decyzji o przejęciu gospodarstwa rolnego na własność Państwa na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. wymagało ustalenia, czy gospodarstwo rolne kwalifikuje się do zaliczenia jako wykazujące niski poziom produkcji rolnej oraz czy rolnik odpowiada ustawowym warunkom dopuszczającym przyjęcie gospodarstwa rolnego na własność Państwa za rentę.

Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. nie definiowała pojęcia *wykazuje niski poziom produkcji rolnej*.

Przyjmowano, że pojęcie to było sprecyzowane w § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa z 26 marca 1968 r. w sprawie zaliczenia gospodarstw rolnych do kategorii wykazujących niski poziom produkcji wskutek zaniedbań i w sprawie ustalenia wysokości nakładów niezbędnych do przywrócenia żyzności gruntów (Dz. U. Nr 11, poz. 58, dalej: rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 26 marca 1968 r.). Rozporządzenie to zostało wydane jako akt wykonawczy do ustawy z 24 stycznia 1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 3, poz. 14),

a więc zapewniało realizację przepisów tej ustawy, a nie ustawy z dnia 29 maja 1974 r. (*vide* – wyroki NSA z dnia: 8 czerwca 1998 r., sygn. II SA 456/98, LEX nr 41828; 6 października 2009 r., sygn. I OSK 1477/08, LEX nr 573250).

Zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 26 marca 1968 r., za gospodarstwa rolne wykazujące niski poziom produkcji rolnej uznawało się takie gospodarstwa, w których w okresie trzech lat:

- nie wszystkie grunty orne były rolniczo wykorzystywane,
- plony czterech zbóż i ziemniaków były niższe co najmniej o 1/3 od przeciętnych plonów osiągniętych w danej wsi na podobnych glebach,
- obsada bydła, trzody chlewnej i owiec wynosi łącznie na 1 ha użytków rolnych mniej niż 0,4 sztuki przeliczeniowej.

W przypadku przejęcia gospodarstwa rolnego na podstawie w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. konieczne było więc ustalenie zaistnienia okoliczności, o których mowa w § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 26 marca 1968 r., i stwierdzenie, że sytuacja taka wystąpiła w wyniku zaniedbania rolnika, a nie innych przyczyn (*vide* – wyroki NSA z dnia: 8 czerwca 1998 r., sygn. II SA 456/98, *op. cit.*; 6 października 2009 r., sygn. I OSK 1477/08, *op. cit.*).

Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r., *[j]eżeli występowanie odlogów na gruntach rolnych dotyczy nieruchomości, których właściciele, ich dzieci lub rodzice nie mieszkają co najmniej od 2 lat w miejscu położenia tych nieruchomości, grunty te mogą być przejęte na własność Państwa. Przepis art. 39 ust. 6 stosuje się odpowiednio.*

Przejęcie przez Państwo nieruchomości na podstawie przepisu art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. było dopuszczalne, gdy spełnione zostały wszystkie określone tam przesłanki, niezbędne do zastosowania tegoż przepisu, oraz wykluczone zostało ponad wszelką wątpliwość istnienie przesłanek negatywnych wymienionych w art. 44 ust. 2 tej ustawy. Nie stosowano więc określonej w art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. formy przejęcia gruntu,

jeżeli właścicielami były osoby małoletnie lub ubezwłasnowolnione, trwale niezdolne do pracy albo osoby powołane do służby wojskowej lub pozbawione wolności (*vide* – wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 października 2010 r., sygn. II SA/Łd 558/10, LEX nr 755831). Przepis art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. nie miał też zastosowania do sytuacji, gdy występowanie odłogów spowodowane było innymi przyczynami, niezależnymi od właściciela (*vide* – wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2012 r., sygn. I OSK 178/11, LEX nr 1109581).

Jak już kilkakrotnie wskazano w niniejszym stanowisku, zaskarżona regulacja, wyłączająca możliwość zastosowania przepisów K.p.a. o wznowieniu postępowania, stwierdzeniu nieważności i uchyleniu lub zmianie decyzji administracyjnej, odnosi się do byłych właścicieli nieruchomości, których nieruchomości zostały przejęte przez Państwo w trybie decyzji, wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, które uzyskały przymiot decyzji ostatecznych.

Ma zatem zastosowanie do byłych właścicieli, których nieruchomości rolne zostały przejęte przez Państwo ze względu na to, że nie gospodarowali oni na tychże nieruchomościach osobiście lub przy pomocy członków rodziny pozostających we wspólności domowej, od lat pięciu do dnia wejścia w życie ustawy uwłaszczeniowej, z powodu stałego zatrudnienia w innych zawodach niż praca w indywidualnym gospodarstwie rolnym albo w rolniczej spółdzielni produkcyjnej.

Zasadne jest zatem przyjęcie, że o zaliczeniu właścicieli nieruchomości do grupy podmiotów, w stosunku do których ma zastosowanie kwestionowana regulacja, decyduje przesłanka stanowiąca cechę relewantną, różnicującą sytuację prawną byłych właścicieli nieruchomości rolnych, pozbawionych możliwości wzruszenia w trybach nadzwyczajnych przewidzianych w K.p.a. ostatecznych decyzji o przejęciu przez Państwo ich nieruchomości, od właścicieli nieruchomości, w stosunku do których zostały wydane ostateczne decyzje na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r., art. 9 ust. 2 ustawy z dnia

29 maja 1974 r. oraz art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 26 marca 1982 r., w stosunku do których wyłączenie takie nie zostało przez ustawodawcę wprowadzone.

Podkreślić trzeba, że przyjęcie przez ustawodawcę tej cechy relewantnej mieści się w zakresie jego dopuszczalnej konstytucyjnie swobody regulacyjnej. Ustawodawcy przysługuje bowiem swoboda określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów norm. Przyjmować należy domniemanie, że ustawodawca działa w tej mierze zgodnie z Konstytucją, a więc sam dobór cech relewantnych, jak i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje, korzystają z domniemania konstytucyjności (*vide* – L. Garlicki, M. Zubik, *op. cit.*, str. 114). Rozumienie zasady równości uwzględniać musi przy tym dziedzinę stosunków, jakich dotyczy regulacja prawna wprowadzająca określone zróżnicowanie. Im słabsza bowiem ranga czy ochrona wolności, prawa lub innej konstytucyjnej wartości „towarzyszącej” dokonywanemu zróżnicowaniu, tym większa swoboda pozostawiona jest ustawodawcy do stosowania takich cech relewantnych, które wprowadzają to zróżnicowanie, *i tym większa winna być gotowość Sądu Konstytucyjnego do akceptowania odmiennego traktowania sytuacji w zasadzie podobnych* (L. Garlicki, M. Zubik, *op. cit.*, str. 115). Priorytet przyznawany jest przede wszystkim ochronie praw i wolności osobistych w relacji, np., do kategorii praw ekonomicznych.

Reasumując, kwestionowana regulacja dotyczy podmiotów znajdujących się w odmiennej sytuacji, aniżeli podmioty, w stosunku do których wydane zostały decyzje na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r., art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. oraz art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 26 marca 1982 r., w odniesieniu do których brak jest unormowań wyłączających dopuszczalność wzruszenia tychże decyzji w trybie przepisów K.p.a. o wznowieniu postępowania, stwierdzeniu nieważności i uchyleniu lub zmianie decyzji administracyjnej.



Naruszenia w zaskarżonej regulacji konstytucyjnej zasady równości można byłoby upatrywać w sytuacji, w której prawodawca dokonałby dyskryminujących dyferencjacji w ramach jednolitej kategorii podmiotów. Wskazana odmienność sytuacji prawnej wymienionych grup podmiotów uzasadnia jednak ich zróżnicowanie, przyjęte w kwestionowanej regulacji.

Jak wskazano wcześniej w niniejszym stanowisku, podmioty znajdujące się w odmiennej sytuacji mogą być zaś traktowane w różny sposób i nie wiąże się to z naruszeniem zasady równości wobec prawa.

Zauważyć ponadto trzeba, że samo wprowadzenie regulacji wyłączających możliwość wzruszenia, w trybach nadzwyczajnych przewidzianych w K.p.a., ostatecznych decyzji administracyjnych nie może być uznane za naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Wskazać należy, że w obowiązującym stanie prawnym istnieją regulacje wzmacniające zasadę trwałości decyzji administracyjnych poprzez wprowadzenie czasowego ograniczenia dopuszczalności wzruszenia w postępowaniu administracyjnych ostatecznych decyzji administracyjnych.

Zgodnie z przepisem art. 53 ust. 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945), nie stwierdza się nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 12 miesięcy.

Wymieniony przepis ma zastosowanie do wszystkich przyczyn stwierdzenia nieważności wymienionych w art. 156 § 1 K.p.a. (*vide* – wyrok NSA z dnia 6 września 2013 r., sygn. II OSK 886/12, LEX nr 1375644).

Zgodnie zaś z art. 58 ust. 6 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.), nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie czternastu dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę sieci.

W świetle przytoczonej argumentacji należy uznać, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego