



Warszawa, 18 lipca 2019 r.

SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt K 11/18  
BAS-WAKU-2832/18

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	18. 07. 2019
Nr wg EZD .....	

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 6 listopada 2017 r. (sygn. akt K 11/18), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 63 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. 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 decyzji 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.) 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, **jest zgodny** z art. 7, art. 32 ust. 1 oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. Artykuł 63 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 91, ze zm.; dalej: zaskarżona ustawa, ugnrSP) stanowi:

„1. W ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 11, poz. 81) w art. 8 skreśla się § 4.

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 uchylenia lub zmiany decyzji.

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

2. Zakwestionowane przepisy zawierają odesłanie do 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, dalej: ustawa uwłaszczeniowa). Akt ten, który wszedł w życie 4 listopada 1971 r., miał na celu systemowe uporządkowanie i uregulowanie stosunków własnościowych na polskiej wsi. Dotyczył zróżnicowanych stanów faktycznych, których cechą wspólną było korzystanie przez rolników z nieruchomości wchodzących w skład ich gospodarstw jako samoistnych posiadaczy. Ustawa regulowała także sytuację prawą nieruchomości stanowiących własność osób, które nie gospodarowały na nich z powodu podjęcia zatrudnienia w innych zawodach.

Artykuł 1 ustawy uwłaszczeniowej stanowił, że nieruchomości wchodzące w skład gospodarstw rolnych i znajdujące się w dniu wejścia w życie ustawy w samoistnym posiadaniu rolników stają się z mocy 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 przeniesienie własności, o zniesienie współwłasności albo umowy o dział spadku (ust. 1). Rolnicy, którzy do dnia wejścia w życie ustawy posiadali nieruchomości jako samoistni posiadacze nieprzerwanie od pięciu lat, stali się z mocy prawa właścicielami tych nieruchomości, chociażby nie zachodziły warunki określone w ust. 1. Jeżeli jednak zyskali posiadanie w złej wierze, nabycie własności następowało tylko wtedy, gdy posiadanie trwało co najmniej przez lat dziesięć (ust. 2).

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej nieruchomości, na których właściciele nie gospodarowali 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, mogły być przekazane na własność dotychczasowych posiadaczy zależnych (dzierżawców lub władających z innego tytułu) albo przejęte przez Państwo.

Wypadki, w których nieruchomości nie podlegały przekazaniu albo przejęciu na mocy ustawy uwłaszczeniowej oraz warunki nabycia własności nieruchomości przez posiadaczy zależnych określiło rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1971 r. w sprawie nieruchomości nie podlegających przekazaniu lub przejęciu oraz warunków ich nabycia przez posiadaczy zależnych (Dz. U. Nr 37, poz. 331).

Postępowanie w sprawie nabycia nieruchomości – zarówno przez rolników indywidualnych, jak i przejęcia przez Państwo – na gruncie ustawy uwłaszczeniowej prowadzone było przez organy administracyjne. W przypadku decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, a także przejęcia przez Państwo na własność bez odszkodowania nadwyżki ponad obszar nieruchomości niepodlegający przejęciu przez Państwo na podstawie reformy rolnej, orzekał właściwy do spraw rolnych organ prezydium powiatowej rady narodowej (art. 13 ustawy uwłaszczeniowej). Zgodnie z art. 16 ustawy uwłaszczeniowej do spraw rozpatrywanych przez organy do spraw rolnictwa prezydium rad narodowych i komisje do spraw uwłaszczenia zastosowanie miały przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Ustawa uwłaszczeniowa została uchylona na podstawie art. 4 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 11, poz. 81).

3. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik lub wnioskodawca) przedmiotem kontroli uczynił art. 63 ust. 2 i ust. 3 ugrnSP w zakresie, w jakim wyłącza on stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylenia lub zmiany decyzji do wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej 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.

4. Kwestionowany przez wnioskodawcę art. 63 ust. 2 i 3 wyłączył stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylenia lub zmiany decyzji do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, a w przypadku toczących się postępowań nakazał ich umorzenie. Tym samym od 1 stycznia 1992 r. ustawodawca bezwzględnie uniemożliwił wzruszenie wszelkich decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej.

## **II. Zarzuty wnioskodawcy**

Zdaniem RPO regulacja zawarta w art. 63 ust. 2 i 3 ugrnSP, tj. 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, jest niezgodna z art. 7 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadą praworządności. Wnioskodawca podnosi, iż „wyłączenie możliwości wzruszenia decyzji administracyjnej o przejęciu przez Państwo nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych prowadzi do sytuacji, w której decyzje obarczone wadami kwalifikowanymi, takimi jak np. wydanie z rażącym naruszeniem prawa, pozostają w obrocie prawnym, kształtując sytuację prawną byłych właścicieli przejętych nieruchomości” (wniosek, s. 8-9). Naruszenie to, zdaniem RPO, nie

znajduje uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych, w tym w zasadzie bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania obywatela do Państwa i stanowionego przez nie prawa.

W ocenie Rzecznika sytuacja osób, które utraciły prawo własności nieruchomości na rzecz Państwa, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, jest odmienna od sytuacji osób, które utraciły to prawo na rzecz rolników, w których samoistnym posiadaniu nieruchomości te znajdowały się w dniu wejścia w życie ustawy uwłaszczeniowej, tj. w przypadkach, o których mowa w art. 1 ustawy uwłaszczeniowej. Za ograniczeniem prawa do wzruszenia decyzji wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej nie przemawia dążenie do zagwarantowania ochrony praw osób trzecich, ponieważ podmiotem chronionym nie jest w tym przypadku obywatel, lecz Skarb Państwa. Ten ostatni jest bowiem beneficjentem takiej decyzji.

W ocenie Rzecznika ani zasada pewności prawa, ani tym bardziej zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie uzasadniają uprzywilejowania, faworyzowania Państwa względem obywatela. RPO wskazuje w tym kontekście na treść art. 156 § 2 k.p.a., który stanowi, że nie stwierdza się nieważności decyzji, która wywołała nieodwracalne skutki prawne. Stąd wyeliminowanie – we wskazanym we wniosku zakresie – art. 63 ust. 2 i ust. 3 zaskarżonej ustawy nie będzie powodowało naruszenia praw osób trzecich, gdyby osoby takie nabyły od Skarbu Państwa przejęte nieruchomości.

W ocenie Rzecznika niewystarczający do wyłączenia możliwości weryfikacji ostatecznych decyzji w trybach nadzwyczajnych Kodeksu postępowania administracyjnego jest sam fakt, że od wydania decyzji upłynął długi czas. Rzecznik podnosi, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „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. Mając to na uwadze należy uznać, że sam upływ czasu od wydania decyzji nie jest wystarczającym uzasadnieniem dla uniemożliwienia wzruszenia decyzji wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej” (wniosek, s. 14).

Rzecznik podnosi, iż w aktualnym stanie prawnym możliwe jest wzruszanie ostatecznych decyzji, na podstawie których Państwo przejęło nieruchomości wchodzące w skład gospodarstw rolnych, a które pozostają w obiegu prawnym od kilkudziesięciu lat. „Sytuacja taka ma miejsce w przypadku 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.), a także 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)” (wniosek, s. 14). W ocenie RPO, jeżeli ustawodawca dopuszcza możliwość wzruszenia decyzji wydanych na podstawie wskazanych aktów normatywnych w przedmiocie przejęcia przez Państwo gospodarstw rolnych, od których wydania upłynął długi czas, to za nieuzasadnione należy uznać odmienne ukształtowanie sytuacji prawnej byłych właścicieli, którzy własność gospodarstw rolnych utracili na rzecz Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

Ponadto, zdaniem RPO „zakwestionowana regulacja zrównuje podmioty znajdujące się w różnych sytuacjach prawnych oraz faktycznych, za cechą wspólną w tym przypadku uznaje bowiem wyłącznie fakt pozbawienia właścicieli nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych własności tych nieruchomości na podstawie decyzji wydanych na gruncie ustawy uwłaszczeniowej. 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. W ocenie Rzecznika wskazana cecha – wywłaszczenie na podstawie decyzji wydanej na gruncie ustawy uwłaszczeniowej – nie ma w tym przypadku 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” (wniosek, s. 20).

W ocenie wnioskodawcy za podmioty zaliczające się do wspólnej kategorii w przedmiotowej sprawie należałoby uznać właścicieli, których nieruchomości

wchodzące w skład gospodarstw rolnych zostały przejęte przez Państwo. Ustawodawstwo z okresu 1945-1989 przewidywało liczne przypadki przejęcia gospodarstw rolnych przez Państwo, zarówno o charakterze przymusowym, obligującym Państwo do przejęcia nieruchomości indywidualnego rolnika, czego przykładem jest ustawa 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), jak i regulacji dających Państwu jedynie możliwość przejęcia tego rodzaju mienia. W ramach aktów należących do drugiej ze wskazanych kategorii wnioskodawca wymienia ustawę 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.), ustawę z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. Nr 21, poz. 118) oraz ustawę z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79).

W żadnym z wymienionych przez Rzecznika przypadków ustawodawca nie wyłączył możliwości weryfikacji prawidłowości wydanych decyzji, w trybach nadzwyczajnych Kodeksu postępowania administracyjnego. W przekonaniu RPO właściciele nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych przejętych na podstawie licznych, wskazanych we wniosku aktów prawnych oraz ci, którzy utracili nieruchomości na rzecz Państwa na mocy 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 prawidłowości wydanych decyzji w trybach nadzwyczajnych, doprowadziła tym samym do nieuzasadnionego zróżnicowania praw w ramach jednej kategorii. Biorąc powyższe pod uwagę, Rzecznik podnosi, że „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 – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – niezasadną i rażąco niesprawiedliwą ingerencję w art. 32 ust. 1 Konstytucji i zasadę równości wobec prawa oraz art. 2 i zasadę sprawiedliwości społecznej” (wniosek, s. 22).

### III. Analiza formalna

1. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy przez sąd konstytucyjny zależy od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Pozostają one wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem (zob. postanowienie TK z 29 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 23/15). Zaliczają się do nich m.in.: zakaz ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej (*ne bis in idem, res iudicata*), niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię, pozostających poza kognicją sądu konstytucyjnego, niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie.

2. Artykuł 63 ust. 2 i ust. 3 zaskarżonej ustawy był dwukrotnie przedmiotem kontroli merytorycznej Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 22 lutego 2000 r., sygn. akt SK 13/98, Trybunał orzekł, że nie jest on niezgodny z art. 64 oraz art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim normował kwestię zaskarżenia w drodze nadzwyczajnych środków kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych – aktów własności ziemi. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zarówno art. 64, jak i art. 2 Konstytucji stanowią nieadekwatne wzorce kontroli. Zarzut naruszenia prawa własności mógłby, zdaniem TK, służyć do zakwestionowania podstawy prawnej decyzji administracyjnej o nadaniu własności gospodarstwa rolnego jego samoistnemu posiadaczowi, czyli odpowiedniego przepisu ustawy uwłaszczeniowej, a nie ustawy, która została uczyniona przedmiotem zaskarżenia. Trybunał wskazał także, że z zasady demokratycznego państwa prawnego nie można wywieść zasady nieograniczonej w czasie wzruszalności decyzji administracyjnych.

W wyroku z 15 maja 2000 r., sygn. akt SK 29/99, Trybunał orzekł, że art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy jest zgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji. Skarżąca domagała się kontroli zgodności z Konstytucją wyłączenia możliwości wzruszenia aktów własności ziemi wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej. W jej ocenie art. 63 ust. 2 i ust. 3 zaskarżonej ustawy naruszał zakaz zamykania drogi sądowej, prawo do środka odwoławczego oraz prawo do wynagrodzenia szkody za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Oceniając zgodność art. 63 ust. 2 i ust. 3 zaskarżonej ustawy z art. 77 ust. 2 Konstytucji, Trybunał podkreślił, że do końca



1991 r. osoby zainteresowane mogły żądać nadzwyczajnej weryfikacji decyzji, w efekcie której akty własności ziemi mogły być uchylane w trybie wznowienia postępowania lub mogła być stwierdzana ich nieważność (niezgodność z prawem). Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji przez art. 62 ust. 2 i ust. 3 zaskarżonej ustawy, Trybunał zaznaczył zaś, że wskazana regulacja konstytucyjna nie dotyczy prawa do wniesienia nadzwyczajnych środków prawnych.

3. Analiza spraw o sygn. akt: SK 13/98 i SK 29/99 pozwala stwierdzić, że w wydanych w nich wyrokach, przedmiotem oceny Trybunału był zakaz weryfikowania ostatecznych decyzji administracyjnych – aktów własności ziemi. Trybunał dotychczas nie poddał zaś kontroli art. 63 ust. 2 i ust. 3 zaskarżonej ustawy w zakresie, w jakim przepisy te wyłączają możliwość weryfikacji, w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego, decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej. Odmienność sytuacji prawnej w jednym i w drugim przypadku nie pozwala na przyjęcie ustaleń poczynionych w odniesieniu do aktów własności ziemi za adekwatne w przypadku decyzji wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej o przejęciu przez Państwo nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Problemem konstytucyjnym podniesionym we wniosku RPO 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. Okoliczność, iż we wniosku Rzecznika wskazana została nowa płaszczyzna kontroli konstytucyjności zaskarżonej normy prawnej, która nie była dotąd rozpatrywana przez TK oraz inne niż w przywołanych sprawach wzorce kontroli, pozwala na stwierdzenie, że brak jest podstaw do umorzenia postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania wyroku.

#### **IV. Wzorce kontroli**

1. Artykuł 7 Konstytucji wyraża zasadę praworządności, przyjmując brzmienie: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Na poziomie

konstytucyjnym wyrażona została powinność przestrzegania przez organ władzy publicznej wszystkich przepisów, niezależnie od ich usytuowania w systemie źródeł prawa, które określają jego uprawnienia lub obowiązki. Organy muszą znać przepisy regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej ani też unikać wykonania kompetencji, jeżeli wiążące normy prawne nakładają na te organy określone obowiązki (zob. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. akt P 12/00). Z art. 7 Konstytucji wynika obowiązek określenia przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania, zakaz domniemania kompetencji oraz zakaz ich dowolnego, arbitralnego wykonywania. Takie rozumienie zasady znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie trybunalskim. „[S]tosownie do art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to m.in., że kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać” (wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05; por. także wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06 oraz postanowienie TK z 9 maja 2005 r., sygn. akt Ts 216/04). Jednocześnie w doktrynie ukształtował się pogląd, w myśl którego „kompetencja organu władzy publicznej może być, w zależności od charakteru sprawy, określona bardziej lub mniej szczegółowo, lecz jej prawna podstawa stanowi niezbędną przesłankę podjęcia działania przez dany organ” (W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, Warszawa 2016, komentarz do art. 7, s. 246). Legalizm działalności organów administracji publicznej polega m.in. na wydawaniu przez nie rozstrzygnięć w przepisanej prawem formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi. Zasada ta dotyczy nie tylko organów publicznych tworzących prawo, ale też stosujących je organów. Naruszenie przez organy państwa obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa sprawia, że działanie takie traci cechę legalności. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że istotą art. 7 Konstytucji jest nakaz działania organów władzy publicznej w granicach wyznaczonych przez prawo, w którym winna być zawarta podstawa działania, jak też określone granice jej działania (zob. postanowienie TK z 9 maja 2005 r., sygn. akt Ts 216/04).

W art. 7 Konstytucji i zasadzie praworządności oparcie znajduje dążenie do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji administracyjnych obarczonych kwalifikowanymi wadami, m.in. wydaniem z rażącym naruszeniem prawa. Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje w swoim orzecznictwie, że skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności – skutki gospodarcze lub społeczne naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządne państwa (wyroki NSA z: 9 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1134/04; 25 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1111/06; 30 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1617/09; 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 1738/15). Zasada praworządności uzasadnia zatem wprowadzenie i stosowanie w tego typu sytuacjach instytucji mających na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a co najmniej wyeliminowanie stanu z prawem niezgodnego. Instytucjami tymi na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego są tryby nadzwyczajne służące wzruszeniu decyzji ostatecznych – wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji, uchylenie i zmiana decyzji.

2. W art. 32 Konstytucji unormowano zasadę równości. Nastąpiło to przez określenie w ust. 1 ogólnego pojęcia i zakresu tej zasady („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) oraz sformułowanie w ust. 2 zakazu dyskryminacji („Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”) (zob. wyroki TK z: 23 października 2001 r., sygn. akt K 22/01; 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że istotą zasady równości jest „równe traktowanie wszystkich podmiotów charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną)”. Zatem: „[...] wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących [...]. Oznacza to jednocześnie dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów [...]. Dopiero, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości [...]. [...] takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 konstytucji. Niezbędna jest wówczas ocena

przyjętego kryterium różnicowania [...]” (wyrok TK z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; zob. też np. orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Trybunał Konstytucyjny stoi przy tym na stanowisku, że: „Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, należy rozstrzygnąć: 1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

3. Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej wskazuje ideę, którą ma urzeczywistnić demokratyczne państwo prawne. Wyraża się ona w dążeniu do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymaniu się w kreowaniu nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli (zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/90). W treść tej zasady wpisany jest zakaz arbitralności państwa. Różnicowanie poszczególnych jednostek jest możliwe wtedy, gdy pozostaje w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, uwagi do art. 2, s. 62). W konstytucyjnej koncepcji sprawiedliwości ważną rolę pełnią zasady równości i proporcjonalności. W orzecznictwie TK utarował sobie drogę pogląd, w myśl którego zasada sprawiedliwości społecznej pozostaje w ścisłym związku z zasadą równości (zob. wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, a także wyroki TK z: 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07; 21 września 2009 r., sygn. akt P 46/08; 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 6/10; 4 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 49/12; 19 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 10/16). W wyroku z 20 października

1998 r. o sygn. akt K 7/98, Trybunał wywiódł, że zasada równości stanowi nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Natomiast w wyroku z 15 października 2001 r. o sygn. akt K 12/01 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie zawsze musi oznaczać dyskryminację lub uprzywilejowanie, a w konsekwencji niezgodność z art. 32 ust. 1 czy też z art. 2 Konstytucji. Niezbędna jest ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania, ponieważ każde odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować głębokie uzasadnienie. Kryterium to powinno pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych i mieć charakter proporcjonalny. Trybunał zauważył, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma znacznie większe szanse uznania za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w tej zasadzie. W tym właśnie sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu „nakładają się” na siebie (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07). Zdecydowana większość przedstawicieli nauki prawa analizuje zasadę sprawiedliwości społecznej przez pryzmat nakazu zachowania sprawiedliwości dystrybtywnej (A. Domańska, *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2001, s. 65). Ta koncepcja znajduje również odzwierciedlenie w orzecznictwie TK, który nakazuje jednakowo traktować wszystkich w obrębie określonej klasy (kategorii). Być sprawiedliwym – zdaniem TK to tak samo traktować podmioty równe z pewnego punktu widzenia, tj. mające tę samą cechę charakterystyczną, istotną dla danej klasy (kategorii) ludzi. Według sprawiedliwości rozdzielczej równe traktowanie nie oznacza otrzymania identycznych udziałów rozdzielanych dóbr, lecz oznacza stosowanie tej samej miary wobec wszystkich podmiotów zainteresowanych otrzymaniem dzielonych dóbr (zob. wyroki TK z: 18 stycznia 2000 r., sygn. akt K 17/99; 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01).

## V. Analiza zgodności

1. W myśl art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej 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 – mogły zostać przejęte przez Skarb Państwa.

W wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 2 ust. 2 ustawy uwłaszczeniowej 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) ograniczono możliwość przejęcia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości rolnych, co do których zaistniały przesłanki określone w art. 2 ust. 1. Przejęcie takie nie mogło nastąpić, jeżeli możliwe było przekazanie tych nieruchomości dotychczasowym posiadaczom zależnym spełniającym określone w rozporządzeniu warunki, albo gdy nieruchomości te nie były potrzebne na cele rolnicze jednostek gospodarki uspołecznionej lub nie mogły być należycie zagospodarowane przez rolników indywidualnych (§ 3 rozporządzenia).

Przejęcie na rzecz Skarbu Państwa następowało wskutek wydania decyzji, która miała charakter konstytutywny, a postępowanie w tym zakresie, na gruncie ustawy uwłaszczeniowej, prowadzone było przez organy administracyjne, na wniosek lub z urzędu. Decyzję o przejęciu przez Państwo nieruchomości, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, a także o przejęciu przez Państwo na własność bez odszkodowania nadwyżki ponad obszar nieruchomości niepodlegający przejęciu przez Państwo na podstawie reformy rolnej wydawał właściwy do spraw rolnych organ prezydium powiatowej rady narodowej (art. 13 ustawy uwłaszczeniowej). Odwołanie od tej decyzji przysługiwało do wojewódzkiej komisji do spraw uwłaszczenia. Do spraw rozpatrywanych przez organy do spraw rolnictwa prezydiów rad narodowych i komisje do spraw uwłaszczenia zastosowanie miały przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Po uchyleniu ustawy uwłaszczeniowej na podstawie art. 4 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 11, poz. 81) decyzje

o przejęciu nieruchomości przez Państwo nie mogły być już wydawane, ponieważ ustawa zmieniająca z 1982 r. pomijała kwestię postępowania w tych sprawach (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 14 lutego 1983 r., sygn. akt III CZP 1/83). Po jej wejściu w życie (dnia 6 kwietnia 1982 r.) do postępowań w ramach trybów nadzwyczajnych dotyczących wydanych decyzji o przejęciu nieruchomości przez Państwo organami właściwymi pozostawały organy administracji państwowej.

Kwestia wzruszalności tych decyzji została ostatecznie rozstrzygnięta zakwestionowanym art. 63 zaskarżonej ustawy, który w ust. 2 i 3 wyłączył stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, a w przypadku toczących się postępowań nakazał ich umorzenie. Od 1 stycznia 1992 r. ustawodawca bezwzględnie uniemożliwił wzruszenie wszelkich decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, w tym również decyzji o przejęciu nieruchomości przez Państwo poprzez wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności lub zmiany decyzji w trybie art. 154 i art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego (zob. wyrok NSA z 7 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 969/10).

2. Oceniając kwestię zgodności zakwestionowanych we wniosku przepisów z zasadą praworządności, podkreślić należy, że zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego i może podlegać ograniczeniom, szczególnie w zakresie nakazu eliminowania z obrotu aktów administracyjnych wydanych z naruszeniem tej zasady. Ograniczenia te wynikają przede wszystkim z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego). Trybunał stwierdza w swoim orzecznictwie, że pewność prawa oznacza możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli, a przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa (zob. orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92). Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa uzasadnia zatem rozwiązania prawne, które przewidują ochronę trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, która ma podstawowe znaczenie dla stabilizacji skutków prawnych wynikających z takich decyzji. Trwałość ta wynika też z domniemania zgodności decyzji z prawem. W wyroku z 12 maja 2015 r.,

sygn. akt P 46/13, Trybunał wskazał, że „[r]eguła trwałości decyzji administracyjnych służy realizacji istotnych wartości, jakimi są ochrona porządku prawnego, stabilność obrotu prawnego, zaufania do organów państwa i samego prawa, a przede wszystkim – ochrona praw nabytych (zob. M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, Lublin 1999, s. 116). Ma duże znaczenie dla stabilizacji skutków prawnych wynikających z decyzji i realizuje potrzebę zagwarantowania bezpieczeństwa sytuacji prawnej obywateli. W doktrynie podkreśla się, że ustawodawca wychodzi z uzasadnionego praktycznie założenia, że pomijanie w sferze normatywnej wszelkich skutków prawnych wadliwej decyzji może prowadzić do niekorzystnych następstw społeczno-ekonomicznych, i dlatego przewidział możliwość następczej akceptacji niektórych skutków wadliwej decyzji (zob. M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Warszawa-Kraków 2006, s. 243)”. Konstytucja nie wyłącza możliwości wprowadzania ograniczeń czasowych wzruszalności ostatecznych decyzji administracyjnych (zob. wyrok TK z 22 lutego 2000 r., sygn. akt 13/98) z uwagi m.in. na wartość, jaką stanowi stabilność stosunków prawnych. Co więcej, brak tego rodzaju ograniczeń oznaczałoby, że trwałość decyzji jest w istocie pozorna. Ma to szczególne znaczenie, w przypadku, gdy od wydania decyzji upłynął dłuższy czas, jak to miało miejsce w przypadku decyzji wydawanych na gruncie ustawy uwłaszczeniowej. Wówczas stabilizacja skutków prawnych i stanów faktycznych będących ich konsekwencją leży w interesie porządku publicznego.

Przez okres około czterdziestu lat upływający od momentu przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa (między 4 listopada 1971 r. a 5 kwietnia 1982 r.) były one przedmiotem czynności prawnych, wywołujących określone skutki ekonomiczne i gospodarcze. Stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów stanowiłoby więc ingerencję w utrwalony stan prawny i faktyczny. Sejm stoi na stanowisku, że ograniczenia czasowe możliwości kwestionowania ostatecznych decyzji są niekiedy 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 (zob. wyroki TK z: 15 maja 2000 r., sygn. akt SK 29/99; 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13).

W wyroku z 22 lutego 2000 r., sygn. akt SK 13/98, Trybunał zwrócił uwagę na powszechnie aprobowaną w demokratycznych państwach prawa zasadę – *ius civile*



*vigilantibus scriptum est*, czyli, że prawo zapewnia ochronę tym, którzy korzystają z przysługujących im uprawnień. W orzecznictwie TK ugruntował się pogląd, iż w „państwach, w których proklamowano obowiązywanie zasady demokratycznego państwa prawnego, powszechnie aprobowane jest ogólne założenie, iż prawo winno zapewniać ochronę tym, którzy korzystają ze swoich praw. W stosunku do osób zainteresowanych, które przez wiele lat nie podejmują kroków prawnych dla realizacji swoich roszczeń ustawodawca ma więc prawo wprowadzenia w pewnym zakresie regulacji, pozbawiającej możliwości skutecznego dochodzenia tych roszczeń. Dotyczy to także odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem działania organów władzy publicznej” (zob. m.in. wyroki TK z 25 maja 1999 r. sygn. SK 9/98, z 15 maja 2000 r. sygn. akt SK 29/99). Rozumowanie zawarte w cytowanych orzeczeniach przemawiające na rzecz konstytucyjności ograniczeń terminów zaskarżenia ostatecznych decyzji o nadaniu własności gospodarstw rolnych w drodze środków nadzwyczajnych, znajduje odpowiednie zastosowanie w rozpatrywanej sprawie. Decyzje administracyjne o przejęciu własności nieruchomości przez Państwo mogły być bowiem podważane w drodze nadzwyczajnych środków zaskarżenia jeszcze po uchyleniu ustawy uwłaszczeniowej w 1982 r. – do końca 1991 r. 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 konstytucyjną zasadę państwa prawnego, której pochodną są m.in. zasady prawa do sądu i prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działania władz publicznych.

Osoby zainteresowane miały więc wystarczająco długi czas dla skorzystania z przysługujących im środków wzruszenia decyzji administracyjnych. Przyjęcie zaskarżonego rozwiązania prawnego można uzasadnić dążeniem ustawodawcy do zapewnienia stabilności prawa własności nieruchomości nabytych na drodze określonej ustawą uwłaszczeniową i pewności obrotu prawnego tymi nieruchomościami. Nieograniczona w czasie dopuszczalność wzruszania wskazanych decyzji byłaby przyzwoleniem na trwanie w bezczynności prawnej przez osoby, które przez okres blisko dwudziestu lat mogły żądać wszczęcia określonych w k.p.a. procedur nadzwyczajnych w celu weryfikacji ostatecznych decyzji o przejęciu nieruchomości przez Państwo na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej. Nastąpiłoby to kosztem pewności obrotu.

W wyroku z 24 listopada 2009 r. (sygn. akt SK 36/07) Trybunał odniósł się do regulacji nadzwyczajnych trybów wzruszania ostatecznych decyzji na gruncie prawa

podatkowego, w którym wyraźnie rysuje się potencjalny konflikt interesów pomiędzy fiskusem a osobą zobowiązana do uiszczenia określonej daniny publicznej. Wskazał, iż tryby te stanowią wyjątek od zasady trwałości decyzji, która stwarza gwarancje pewności i realności konkretyzacji praw i obowiązków w sferze tego prawa, a także służy ochronie porządku prawnego. „[T]o ustawodawca, kierując się różnorodnymi celami, określa zarówno poszczególne przesłanki wznowienia postępowania jak i tryb takiego wznowienia. Do niego należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb i interesów obywateli, jak również państwa” (wyrok z dnia 24 listopada 2009 r. sygn. akt SK 36/07).

Ustawodawca przyjmując zaskarżone przepisy zdecydował się na konstytucyjnie dopuszczalny kompromis pomiędzy zasadą trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych i zasadą praworządności. Należy przy tym odnotować, iż wprowadzone w 1991 r. przepisy stanowiące przedmioty zaskarżenia stanowiły nawiązanie do obowiązujących w owym czasie ograniczeń czasowych wzruszalności ostatecznych decyzji administracyjnych, zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego. Art. 146 § 1 kpa wprowadzał termin pięcio- lub dziesięcioletni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji dla dopuszczalności jej uchylenia w trybie wznowienia postępowania. Z kolei art. 156 § 2 kpa również przewidywał również pewne ograniczenia czasowe dla niektórych przypadków stwierdzenia nieważności decyzji. W tym kontekście przepisy art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy nie były odejściem od zasady czasowych ograniczeń wzruszalności ostatecznych decyzji administracyjnych, stanowiącej wyraz ogólniejszej zasady trwałości (stabilności) tychże decyzji (por. wyrok TK z dnia 15 maja 2000 r. sygn. akt SK 29/99).

W ocenie Sejmu ustępy 2 i 3 art. 63 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w określonym we wniosku RPO zakresie są zgodne z art. 7 ustawy zasadniczej.

3. Zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Zasada równości wobec prawa łączy się ściśle z pojęciem sprawiedliwości społecznej. W ujęciu art. 2 Konstytucji sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistnić demokratyczne państwo prawne poprzez dążenie

do zachowania równowagi „w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98). O ile konstytucyjna zasada równości wobec prawa koncentruje się przede wszystkim na równym traktowaniu podmiotów podobnych, o tyle aspekt różnego traktowania podmiotów nierównych Trybunał upatruje przede wszystkim w zasadzie sprawiedliwości społecznej. Mając na względzie wskazany związek pomiędzy przywołanymi zasadami, kwestia zgodności z nimi zaskarżonych przepisów zostanie przedstawiona łącznie.

Zaskarżona regulacja zrównuje pozycję prawną byłych właścicieli nieruchomości rolnych przejętych przez Państwo w drodze decyzji wydanych na podstawie 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. Wyłącza ona dla obydwu kategorii dopuszczalność wzruszania, w trybach nadzwyczajnych k.p.a., ostatecznych decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, niezależnie od tego, który z jej przepisów stał się podstawą do utraty własności. Zrównanie to nie narusza zasady równości wobec prawa i zasady sprawiedliwości społecznej, ponieważ podstawę zaliczenia wymienionych podmiotów do jednej kategorii prawnej stanowiło kryterium wydania wobec nich decyzji ostatecznych pozbawiających własności nieruchomości rolnych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej. Sejm uważa to kryterium za istotne, pozwalające zaliczyć wskazane podmioty do kategorii podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej. Nawet, gdyby przyjąć, jak podnosi RPO, 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”, przez co wskazana cecha – wywłaszczenie na podstawie decyzji wydanej na gruncie ustawy uwłaszczeniowej – nie ma w tym przypadku charakteru istotnego, to i tak nie musiałoby to oznaczać, iż naruszona została zasada równości i zasada sprawiedliwości społecznej. Z zasady równości nie wynika nakaz różnicowania sytuacji prawnej podmiotów, których sytuacja faktyczna jest w istotny sposób odmienna (zob. wyroki TK z: 24 kwietnia 2006, sygn. akt P 9/05; 6 marca 2007, sygn. akt P 45/06; 12 lipca 2012 r., sygn. akt. P 24/10). „[N]ie można przyjąć, by z nakazu równego traktowania równych wynikał, logicznie albo

instrumentalnie, nakaz nierównego traktowania nierównych, czy też nakaz równego traktowania nierównych” (wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09).

RPO podnosi, że kwestionowana regulacja narusza zasadę równości wobec prawa ponieważ pozbawia osoby, których nieruchomości rolne zostały przejęte przez Państwo w drodze ostatecznych decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej prawa wzruszania tych decyzji w trybie nadzwyczajnym przewidzianym w k.p.a., przez co w sposób nieuzasadniony różnicuje ich sytuację prawną w stosunku do grupy właścicieli nieruchomości przejętych przez Państwo na podstawie innych, wymienionych we wniosku ustaw, w których prawo to nie zostało wyłączone. Analiza wskazanych przez Rzecznika aktów prawnych pozwala na stwierdzenie, że brak jest cechy istotnej, przesądzającej o uznaniu podmiotów o których mowa w ustawie uwłaszczeniowej i w innych ustawach wskazanych we wniosku za podmioty podobne.

Artykuł 2 ust. 1 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.) dotyczył przypadków przejęcia gospodarstw, które były uprzednio przedmiotem nadania przez Państwo, a następnie zostały opuszczone przez właściciela bez względu na motyw takiego postępowania.

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) wydawane były decyzje o przejęciu gospodarstwa rolnego na własność Państwa, pod warunkiem, że gospodarstwo wykazywało niski poziom produkcji rolnej oraz, że rolnik odpowiadał ustawowym warunkom dopuszczającym przejęcie w zamian za rentę.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79) na własność Państwa mogły być przejmowane grunty rolne, jeżeli występowały na nich odłogi, a ich właściciele nie mieszkali co najmniej od lat 2 w miejscu położenia tych nieruchomości.

Specyfika sytuacji opisanych we wskazanych ustawach istotnie różni się od przypadku, z jakim mamy do czynienia w zaskarżonej regulacji, który dotyczy nieruchomości przejętych przez Państwo ze względu na to, że ich właściciele nie gospodarowali na tych nieruchomościach od lat pięciu od dnia wejścia w życie ustawy uwłaszczeniowej, z powodu stałego zatrudnienia w innych zawodach. Ta

oryginalna charakterystyka podmiotów wskazanych w ustawie uwłaszczeniowej uzasadnia tezę, iż zróżnicowanie ich sytuacji prawnej nastąpiło w oparciu o cechę relewantną, której dobór korzysta z domniemania konstytucyjności. Mając powyższe na uwadze, Sejm nie znajduje podstaw do uznania kwestionowanej regulacji za niezgodną z wzorcami z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

4. Podsumowując prowadzone uprzednio rozważania, Sejm wnosi o uznanie, że art. 63 ugrnSP w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylenia lub zmiany decyzji wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej 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 **jest zgodny** z art. 7, art. 32 ust. 1 oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński