



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

IV.7005.1.2018.KP

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl dnia	27. 11. 2018
L.dz.	L. zał.

Warszawa, 26/11/2018

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

WNIOSEK
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958, ze zm.)

wnoszę 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 RP.

Uzasadnienie

1. Przedmiot kontroli

1.1. Przedmiotem wniosku w niniejszej sprawie jest 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: „zaskarżona ustawa”) 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.; dalej: „ustawa uwłaszczeniowa”) 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.

Zakwestionowane przepisy stanowią:

Art. 63 ust. 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”.
Art. 63 ust. 3: „Postępowanie administracyjne toczące się w sprawach, o których mowa w ust. 2, podlega umorzeniu”.

1.2. Ustawa uwłaszczeniowa miała szczególny charakter. Celem jej było uporządkowanie własności gospodarstw rolnych, przede wszystkim przez sanowanie stanów faktycznych samoistnego posiadania przez rolników nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych. 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 posiadają nieruchomości jako samoistni posiadacze nieprzerwanie od pięciu lat, stają się z mocy prawa właścicielami tych nieruchomości, chociażby nie zachodziły warunki określone w ust. 1. Jeżeli jednak zyskali posiadanie w złej wierze, nabycie własności następuje tylko wtedy, gdy posiadanie trwało co najmniej przez lat dziesięć (ust. 2). W określonych w ustawie przypadkach nabycie następowało nieodpłatnie (art. 5 ustawy uwłaszczeniowej).

Ustawa uwłaszczeniowa, poza sytuacją prawną posiadaczy samoistnych, regulowała także przekazanie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych na własność posiadaczy zależnych lub przejęcie tych nieruchomości przez Państwo. W myśl art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej nieruchomości, 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.

Wypadki, w których nieruchomości nie podlegały przekazaniu albo przejęciu 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. Właściwy do spraw rolnych organ prezydium powiatowej rady narodowej stwierdzał nabycie nieruchomości przez posiadacza samoistnego oraz orzekał o przekazaniu nieruchomości na własność dotychczasowego posiadacza zależnego w drodze wydania aktu własności ziemi (art. 12 ust. 1). Od decyzji organu do spraw rolnych przysługiwało odwołanie do wojewódzkiej komisji do spraw uwłaszczenia, której decyzja była ostateczna (art. 12 ust. 4). Ostateczna decyzja stwierdzająca nabycie własności nieruchomości stanowiła podstawę do ujawnienia nowego stanu własności w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów.

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 prezydiów rad narodowych i komisje do spraw uwłaszczenia zastosowanie miały przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

1.3. Porządkowanie sytuacji własności gospodarstw rolnych samoistnych posiadaczy zostało, w zasadniczym stopniu, zakończone w 1982 r. 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; dalej: „ustawa zmieniająca z 1982 r.”). Ustawa przekazała jednocześnie rozpoznanie spraw o stwierdzenie nabycia na podstawie ustawy uwłaszczeniowej własności przez posiadaczy samoistnych oraz o odroczenie terminu zapłaty należności z tytułu nabycia własności tych nieruchomości sądom. Ustawa ta weszła w życie z dniem 6 kwietnia 1982 r.

Ustawodawca w ustawie zmieniającej z 1982 r. wskazał, że nabycie na podstawie ustawy uwłaszczeniowej zachowało moc, jako nabycie z mocy prawa, bez względu na to, czy do dnia 6 kwietnia 1982 r. zostało ono stwierdzone przez właściwy organ, czy też do tej daty do takiego stwierdzenia nie doszło oraz, że stwierdzenie nabycia własności dokonane przez terenowy organ administracji stanowi wyłączny dowód nabycia, podobnie jak stwierdzenie dokonane później przez sąd.

W uchwale z dnia 30 czerwca 1992 r., sygn. akt III CZP 73/92, Sąd Najwyższy podkreślił, że z art. 4 oraz art. 8 ustawy zmieniającej z 1982 r. wynika jednoznacznie, iż do właściwości sądów przekazane zostały tylko te sprawy o stwierdzenie nabycia nieruchomości przez posiadaczy samoistnych oraz o odroczenie terminu spłaty należności, w których do dnia wejścia w życie nie wszczęto jeszcze postępowania administracyjnego. Z tych zaś spraw, w których wszczęte zostało już postępowanie administracyjne mające na celu uwłaszczenie samoistnych posiadaczy – tylko te, w których postępowanie administracyjne mogłoby się nadal toczyć, gdyby ustawa uwłaszczeniowa nie została uchylona. Sądom przekazano zatem wyłącznie te sprawy, w których postępowanie nie zostało zakończone ostateczną decyzją administracyjną oraz te sprawy, w których ostateczne decyzje zostały wzruszone w drodze wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, co doprowadziło do potrzeby ponownego rozpoznania sprawy.

Należy podkreślić zatem, że mimo uchylecia ustawy uwłaszczeniowej, w okresie od 6 kwietnia 1982 r. i wejścia w życie ustawy zmieniającej z 1982 r., do 1 stycznia 1992 r., tj. wejścia w życie przepisów zaskarżonej ustawy, w określonych sytuacjach nadal toczyły się postępowania w przedmiocie decyzji o nadaniu własności nieruchomości rolnych posiadaczom samoistnym. Z tym, że – co do zasady – zostały one przekazane sądom.

Odmierna sytuacja miała miejsce w przypadku decyzji o przejęciu nieruchomości przez Państwo na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej. Ustawa zmieniająca z 1982 r. pomijała kwestię postępowania w tych sprawach po uchyleniu ustawy uwłaszczeniowej. Należy zatem wnosić, że od 6 kwietnia 1982 r. decyzje o przejęciu przez Państwo nie mogły być już wydawane. W odniesieniu do postępowań dotyczących tych decyzji, m.in. trybów nadzwyczajnych nadal organami właściwymi pozostawały organy administracji państwowej, sprawy te nie zostały przekazane do właściwości sądów powszechnych.

1.4. Kwestia wzruszalności decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej została ostatecznie rozstrzygnięta zakwestionowanym art. 63 zaskarżonej ustawy.

W ust. 1 art. 63 zaskarżonej ustawy skreślono art. 8 § 4 ustawy zmieniającej z 1982 r., umożliwiający sądom rozpoznawanie spraw, w których na skutek uchylecia lub stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji terenowego organu administracji państwowej miało nastąpić ponowne ich rozpatrzenie. Zakwestionowany art. 63 ust. 2 i 3 wyłączył natomiast 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. Tym samym od 1 stycznia 1992 r. ustawodawca bezwzględnie uniemożliwił wzruszenie wszelkich decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej.

2. Artykuł 63 ust. 2 i 3 jako przedmiot oceny Trybunału Konstytucyjnego.

Artykuł 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy stanowił już dwukrotnie przedmiot kontroli merytorycznej Trybunału Konstytucyjnego.

2.1. W wyroku z dnia 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 5) Trybunał orzekł, że art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy nie jest niezgodny z art. 64 oraz art. 2 Konstytucji. Istotą wniesionej do Trybunału skargi konstytucyjnej była kwestia dopuszczalności

ustawowego ograniczenia terminów zaskarżenia ostatecznych decyzji administracyjnych o nadaniu własności gospodarstw rolnych w drodze nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Przedmiotem oceny konstytucyjności był *de facto* art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy w zakresie, w jakim normował kwestię zaskarżenia w drodze nadzwyczajnych środków kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych – aktów własności ziemi.

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do istoty przedstawionych zarzutów, wskazał, że zarówno art. 64, jak i art. 2 Konstytucji stanowią nieadekwatne wzorce kontroli. W przypadku zarzutu naruszenia prawa własności, TK podkreślił, że skarżąca nie zakwestionowała konstytucyjności przepisów ustawy uwłaszczeniowej, a więc podstawy prawnej decyzji administracyjnej przenoszącej własność gospodarstwa rolnego na jej posiadacza. Tymczasem, w ocenie Trybunału, „samodzielne oparcie w konstytucyjnej zasadzie ochrony własności mogłoby znajdować jedynie zakwestionowanie podstawy prawnej decyzji administracyjnej o nadaniu własności gospodarstwa rolnego jego samoistnemu posiadaczowi”.

Odnosząc się do kwestii zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji, Trybunał wskazał, że z zasady demokratycznego państwa prawnego nie można wywieść zasady nieograniczonej w czasie wzruszalności decyzji administracyjnych.

Trybunał zwrócił także uwagę na powszechnie aprobowaną w demokratycznych państwach prawa zasadę – *ius civile vigilantibus est*, co oznacza w swobodnym tłumaczeniu, że prawo cywilne zapewnia ochronę tym, którzy korzystają z przysługującego im prawa. Do tej zasady, jak podkreślił, nawiązywała ustawa uwłaszczeniowa. Trybunał zaznaczył przy tym, że wydane na jej podstawie decyzje administracyjne o nadaniu własności gospodarstw rolnych ich samoistnym posiadaczom mogły być podważane w drodze nadzwyczajnych środków zaskarżenia jeszcze po uchyleniu tej ustawy w 1982 r. – do końca 1991 r. Był to – w ocenie Trybunału – wystarczająco długi okres czasu dla zapewnienia osobom zainteresowanym możliwości skorzystania z przysługujących im środków wzruszenia decyzji administracyjnych o nadaniu własności gospodarstwa rolnego samoistnemu posiadaczowi. Przyjęcie zaskarżonego rozwiązania prawnego uzasadniało dążenie 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 administracyjnych zniechęcałaby także do inwestowania w gospodarstwo rolne właściciela, który na drodze decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, nabył tytuł własności.

2.2. W wyroku z dnia 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 110) 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.

Zarzuty, które zostały sformułowane w skardze konstytucyjnej, dotyczyły niekonstytucyjności wyłączenia możliwości wzruszenia aktów własności ziemi wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej. W ocenie skarżącej art. 63 ust. 2 i 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.

Trybunał w tym wyroku odwołał się do ustaleń poczynionych w orzeczeniu w sprawie SK 13/98, wskazując na ich aktualność. Oceniając zgodność art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy z art. 77 ust. 2 Konstytucji, Trybunał podkreślił, że do końca 1991 r. osoby zainteresowane mogły żądać wszczęcia wspomnianych procedur nadzwyczajnej 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). Oznacza to, że w tym okresie strona poszkodowana mogła uzyskać odszkodowanie w sytuacji, w której przeprowadzone nadzwyczajne postępowanie weryfikacyjne wykazało, że określony akt własności ziemi został wydany niezgodnie z prawem. Rozstrzygnięcia administracyjne mogły być także zaskarżane do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który pośrednio ocenić mógł również prawidłowość decyzji – aktu własności ziemi i w sposób wiążący kwestię tę rozstrzygnąć.

Trybunał podkreślił, że z art. 77 Konstytucji nie wynika ani nieograniczona w czasie możliwość wzruszania decyzji administracyjnych, ani nieograniczona w czasie możliwość domagania się odszkodowania od państwa za niezgodne z prawem działanie jego organów. Ograniczenia te, jak wskazał Trybunał, są konieczne z uwagi na wartość jaką jest stabilność stosunków prawnych oraz rosące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego, a także ze względu na potrzebę ochrony praw nabytych przez osoby trzecie. Trybunał stanął na stanowisku, że w tym przypadku okres od 1982 r. do końca 1991 r. był wystarczająco długi, aby osoby, które uważały się za pokrzywdzone, mogły dochodzić swoich praw oraz ewentualnie stosownego odszkodowania, nie tylko przed organami administracji, ale również przez sądami powszechnymi.

Trybunał zwrócił także uwagę, że na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego, po 1991 r. – z uwagi na przewidziane terminy – możliwość wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności decyzji była znacznie ograniczona. Rozwiązania prawne przyjęte

w art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy nie były zatem odejściem od zasady czasowych ograniczeń wzruszalności ostatecznych decyzji administracyjnych, będącej wyrazem ogólniejszej zasady trwałości decyzji administracyjnych.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji przez art. 62 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy, Trybunał zaznaczył zaś, że wskazana regulacja konstytucyjna nie dotyczy prawa do wniesienia nadzwyczajnych środków prawnych.

2.3. Mimo iż zarówno w wyroku w sprawie SK 13/98, jak i w sprawie SK 29/99 Trybunał nie dookreślił w sentencji zakresu kontroli art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy, to analiza spraw, w związku z którymi skargi te zostały wniesione, a także treść wydanych orzeczeń, w tym znaczenie, jakie dla rozstrzygnięcia w przedmiocie konstytucyjności regulacji miało uwzględnienie sytuacji prawnej samoistnych posiadaczy, jednoznacznie wskazują, że przedmiotem oceny Trybunału był zakaz weryfikowania ostatecznych decyzji administracyjnych – aktów własności ziemi. Trybunał dotychczas nie poddał zaś kontroli art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy w zakresie, w jakim wyłącza możliwość weryfikacji w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej. Ponadto, odmiennosc sytuacji prawnej 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 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.

3. Zarzut niezgodności art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy we wskazanym zakresie z art. 7 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadą praworządności

3.1. W ocenie Rzecznika zaskarżona regulacja jest niezgodna z art. 7 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadą praworządności. 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. Sytuacja taka narusza zasadę praworządności i nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych.

3.2.1. Zasada praworządności (legalizmu) została wyrażona w art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym „[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Legalizm działalności organów administracji publicznej polega m.in. na wydawaniu przez nie rozstrzygnięć w przepisanej prawem formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi. Zasada ta dotyczy nie tylko organów publicznych tworzących prawo, ale też stosujących je organów. Naruszenie przez organy państwa obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa sprawia, że działanie takie traci cechę legalności. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że istotą art. 7 Konstytucji 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 dnia 9 maja 2005 r., sygn. Ts 216/04, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 87).

Zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji nie ma charakteru wyłącznie formalnego, który by powodował, że konstytucyjne uwarunkowania dotyczące treści przepisów prawnych nie wynikają z art. 7, ale z klauzuli wyrażonej w art. 2 Konstytucji i pozostałych zasad ustrojowych. Takie uwarunkowania wynikają bowiem również z samego art. 7 Konstytucji (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 7 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 3).

To właśnie 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 praworządnego państwa (wyroki NSA z dnia: 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, sygn. akt I OSK 1738/15). Za taką wykładnią opowiada się też współcześnie doktryna (J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck 2016, s. 760-761, nb 53).

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 Kodeksu postępowania administracyjnego są tryby nadzwyczajne służące wzruszeniu decyzji ostatecznych – wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji, uchylene i zmiana decyzji.

3.2.2. Zasada praworządności nie ma jednak charakteru bezwzględny i może podlegać ograniczeniom. Ograniczenia te wynikają przede wszystkim z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego). Treścią zasady pewności prawa jest gwarancja ochrony praw nabytych, interesów w toku oraz ekspektatyw.

Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa „opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne (...). Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty” (wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; podobnie wyroki TK z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. P 14/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 6; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81; 21 grudnia 2005 r., sygn. K 45/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 140; 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27). Trybunał stwierdza również 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 dnia 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6).

Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa uzasadnia zatem rozwiązania prawne, które przewidują ochronę trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych. W wyroku z dnia 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13 (OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62) 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)”.

Mając powyższe na uwadze należy podkreślić, że zasada praworządności oraz zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa uzupełniają się, choć są też sytuacje, w których zasady te stają się wobec siebie konkurencyjne. Niektóre wyjątki od zasady praworządności, w tym będące konsekwencjami reguły trwałości decyzji, uzasadnione są przyjęciem priorytetu zasady zaufania, jak i odwrotnie – wyjątki od zasady trwałości decyzji uzasadnione są zasadą praworządności. Z taką sytuacją – w ocenie Rzecznika – mamy do czynienia w przedstawionej sprawie.

3.3. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy i kwestionowany 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, narusza zasadę praworządności i nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych, w tym w zasadzie bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania obywatela do Państwa i stanowionego przez nie prawa.

3.3.1. Jak wynika z przedstawionego powyżej orzecznictwa Trybunału, zasada praworządności, w której należy upatrywać uzasadnienia dla eliminowania decyzji obarczonych wadami kwalifikowanymi, nie jest nieograniczona i możliwe jest 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. Przykładami tego stanowiska jest m.in. przywoływany już wyrok w sprawie P 46/13, jak i orzeczenia dotyczące konstytucyjności art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy w zakresie, w jakim odnosiły się do aktów własności ziemi.

W wyroku wydanym w sprawie P 46/13 Trybunał orzekł o niezgodności z art. 2 Konstytucji art. 156 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub

ekspektatywy. W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że o niekonstytucyjności zakwestionowanej normy zadecydowała kumulacja okoliczności takich, jak korzystanie przez decyzję przez kilkadziesiąt lat z domniemania zgodności z prawem, wywołanie skutków polegających na nabyciu prawa lub ekspektatywy nabycia praw przez jej adresatów oraz niedookreślony charakter przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji i wykładnia tej przesłanki, która ukształtowała się na długo po wydaniu decyzji. Nagromadzenie wskazanych okoliczności spowodowało, że zasada praworządności nie służyłaby – w ocenie Trybunału – realizacji pewności prawa oraz zaufania obywatela do państwa. Stabilizacja stosunków administracyjnych po upływie określonego czasu leży bowiem w interesie porządku publicznego.

Przyjęte przez Trybunał w sprawie P 46/13 stanowisko nawiązuje także do orzeczeń wydanych na gruncie kwestionowanej regulacji. Zarówno w wyroku SK 13/98, jak i SK 29/99, Trybunał konsekwentnie wskazywał, że ograniczenie możliwości wzruszania w trybach nadzwyczajnych Kodeksu postępowania administracyjnego aktów własności ziemi wynika z potrzeby ochrony praw samoistnych posiadaczy, w stosunku do których akty własności ziemi zostały wydane. W wyroku w sprawie SK 13/98 Trybunał podkreślił, że zakaz wzruszania decyzji uzasadniało dążenie 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 administracyjnych zniechęcałaby także do inwestowania w gospodarstwo rolne właściciela, który na drodze decyzji administracyjnej wydanej na podstawie ustawy uwłaszczeniowej nabył tytuł własności.

W wyroku w sprawie SK 29/99 Trybunał podkreślił również, że z art. 77 Konstytucji nie wynika ani nieograniczona w czasie możliwość wzruszania decyzji administracyjnych, ani nieograniczona w czasie możliwość domagania się odszkodowania od państwa za niezgodne z prawem działanie jego organów. Ograniczenia te, jak wskazał Trybunał, są konieczne z uwagi na wartość, jaką 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.

W obu tych orzeczeniach Trybunał uznał, że okres od 1982 r. do końca 1991 r. był wystarczająco długi, aby osoby, które uważały się za pokrzywdzone, mogły dochodzić swoich praw oraz ewentualnie stosownego odszkodowania, nie tylko przed organami administracji, ale również przez sądami powszechnymi.

Odnosząc powyższe ustalenia do niniejszej sprawy należy wskazać, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie neguje tego, iż wzruszalność decyzji administracyjnych nie ma charakteru nieograniczonego. Przytoczone orzecznictwo jednoznacznie potwierdza jednak, że wprowadzenie przez ustawodawcę ograniczeń weryfikacji decyzji obarczonych wadami prawnymi musi być uzasadnione. Wartościami, które uzasadniają takie ograniczenia, są zaś przede wszystkim ochrona praw nabytych osób trzecich i bezpieczeństwo prawne obywateli. W przypadku decyzji wydawanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej zakaz wzruszania nie służy realizacji powyższych wartości, w tym przede wszystkim ochronie praw obywateli.

Sądy administracyjne w swoim orzecznictwie na kanwie wyroku P 46/13, wskazują, że „u podstaw zajętego przez Trybunał Konstytucyjny stanowiska leżą ochrona obywateli poszkodowanych aktami wywłaszczeniowymi. Wskazuje się również na to, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczy wyłącznie decyzji, które były podstawą nabycia prawa utraconego w wyniku aktów normatywnych pozbawiających prawa własności (wywłaszczenie, przejęcie z mocy prawa na własność Państwa), a zatem orzeczenie to nie powinno mieć zastosowania do Skarbu Państwa, czy gminy, które nabyły prawa w następstwie wywłaszczenia lub komunalizacji” (por. m.in. wyroki NSA z dnia: 1 marca 2016 r., sygn. akt I OSK 2566/15 oraz I OSK 2632/15; 8 marca 2016 r., sygn. akt I 2631/15; 30 marca 2016 r., sygn. akt I 2486/15; 14 grudnia 2016 r., sygn. akt I OSK 2623/15; 10 maja 2017 r., sygn. akt I OSK 1572/16; 17 listopada 2017 r., sygn. akt I OSK 1029/17).

Sądy wskazują wprost, że brak jest podstaw przemawiających za ochroną konstytucyjną Skarbu Państwa. 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 przywołanych 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.

Natomiast sytuacja osób, które utraciły prawo własności nieruchomości na rzecz Państwa, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, jest odmienna. Za ograniczeniem ich prawa nie przemawia dążenie do zagwarantowania ochrony praw osób trzecich. W przypadku zakazu

wzruszenia decyzji wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej podmiotem chronionym bowiem nie jest obywatel, lecz Skarb Państwa. To *de facto* Skarb Państwa staje się beneficjentem zaskarżonej regulacji. W ocenie Rzecznika ani zasada pewności prawa, ani tym bardziej zasada zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa nie uzasadniają uprzywilejowania, faworyzowania Państwa względem obywatela.

Należy przy tym zaznaczyć, że mając na uwadze regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące poszczególnych trybów wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych, w tym art. 156 § 2, który stanowi m.in., że nie stwierdza się nieważności decyzji, która wywołała nieodwracalne skutki prawne, a także treść rozstrzygnięcia w sprawie P 46/13, wydaje się, że wyeliminowanie we wskazanym w niniejszym wniosku zakresie art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy nie będzie powodowało naruszenia praw osób trzecich, w przypadku, gdy osoby te nabyły od Państwa przejęte nieruchomości.

3.3.2. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich niewystarczające do wyłączenia możliwości weryfikacji ostatecznych decyzji w trybach nadzwyczajnych Kodeksu postępowania administracyjnego jest sam fakt, że od wydania decyzji upłynął znaczny okres czasu. W przywołanych powyżej orzeczeniach Trybunał jednoznacznie wskazywał, że 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.

Argumentem przemawiającym za tym stanowiskiem jest także to, że w obecnym 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). Skoro ustawodawca dopuszcza możliwość wzruszenia decyzji w przedmiocie przejęcia przez Państwo gospodarstw rolnych, od których wydania upłynął znaczny okres czasu,

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.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik uznaje, że art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy i wynikający z niego zakaz wzruszenia decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych, wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej narusza art. 7 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadę praworządności.

4. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji i zasady sprawiedliwości społecznej oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji i zasady równości wobec prawa.

4.1. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy, 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 uwłaszczeniowej o przejęciu przez Państwo nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych, na których właściciele nie gospodarowali 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 narusza zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4.1.1. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, konstytucyjna 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 nakazuje zatem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną (zob. wyroki TK 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; 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157; 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109; 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010,

poz. 34; 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 106; 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79).

Zasada ta dopuszcza także, choć nie wymaga bezwzględnie, aby w każdym przypadku, gdy podmioty nie posiadają wspólnej cechy istotnej, nakładać na nie różne obowiązki, względnie przyznawać tym podmiotom różne prawa. W wyroku z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25) Trybunał stwierdził, że „nie można przyjąć, by z nakazu równego traktowania równych wynikał, logicznie albo instrumentalnie, nakaz nierównego traktowania nierównych czy też zakaz równego traktowania nierównych”.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej. Pamiętać przy tym należy, że – wobec przyznania prawodawcy przez ustawę zasadniczą szerokiego zakresu swobody regulacyjnej – przy orzekaniu przez sąd konstytucyjny o zgodności określonego unormowania z zasadą równości, ze względu na konieczność stosowania w tym wypadku kryteriów ocennych, niezbędne jest zachowanie pewnej powściągliwości, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę domniemanie konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych (zob. wyroki TK dnia: z 30 października 2007 r., sygn. P 36/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 110; 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156; 18 stycznia 2011 r., sygn. P 44/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 1).

4.1.2. 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. Nie jest bowiem 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 (por. wyroki TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87 oraz 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że zasada sprawiedliwości społecznej nie stanowi jedynie ogólnej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej, czy też swoistej „dyrektywy programowej”, gdyż na gruncie art. 2 Konstytucji 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 (zob. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258). Stąd też zasada sprawiedliwości społecznej wiązana jest zazwyczaj z zasadą równości wobec prawa i traktowana jako zaprzeczenie arbitralności, ponieważ wymaga, aby zróżnicowanie poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. wyrok TK z dnia: 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24 oraz wyrok w sprawie o sygn. K 9/12 i podane tam dalsze orzeczenia). Tym samym zasada sprawiedliwości społecznej uwzględnia zasadę równości wobec prawa, zarazem ją korygując, przez eliminację sytuacji, w której równe traktowanie wywoływałoby rażącą niesprawiedliwość (por. wyrok w sprawie P 58/08).

Treść zasady sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i – jak wskazuje Trybunał – zdecydowanie bogatsza niż zasady równości. Zasada ta wyznacza zarówno obowiązki o charakterze formalnym, jak i materialnym.

Pierwszym z obowiązków o charakterze formalnym jest nakaz równego traktowania podmiotów równych (zob. np. wyroki dnia TK z dnia: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 20 października 1998 r., sygn. K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96; 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; 18 stycznia 2000 r., sygn. K 17/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 4; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98; 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259; 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00; 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31; 15 października 2001 r., sygn. K 12/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213; 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37; 14 kwietnia 2003 r., sygn. K 34/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 30; 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100; 29 maja 2007 r., sygn. P 8/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 51; 30 października 2007 r., sygn. P 36/06; 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06; 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64; 2 grudnia 2008 r.,

sygn. P 48/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 173; 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183; 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46; 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 57; 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80). W tym zakresie zasada sprawiedliwości *de facto* pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją.

Drugim z obowiązków o charakterze formalnym, wyznaczonym przez zasadę sprawiedliwości społecznej i szczególnie istotnym w niniejszej sprawie, jest zakaz równego traktowania podmiotów nierównych.

Zasada sprawiedliwości społecznej wyznacza także obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (zob. wyroki TK z dnia: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00; 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00; 5 września 2006 r., sygn. K 51/05; 30 października 2007 r., sygn. P 36/06; 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07; 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08; 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09).

O ile zatem wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji 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.

4.1.3. Jednocześnie jednak należy wskazać, że Trybunał orzekał o naruszeniu zasady równości wobec prawa z uwagi na brak różnicowania w przypadku, w którym podmioty znajdują się w różnych sytuacjach. Jako przykłady takich orzeczeń wskazać należy m.in. wyrok z dnia 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97 (OTK ZU nr 3/1998, poz. 33), czy wyrok z dnia 26 października 2010 r., sygn. K 58/07 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80). W pierwszym z przywołanych orzeczeń Trybunał wskazał wprost, że „zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, należy rozstrzygnąć: czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (orzeczenia TK z dnia: 3 września

1996 r., K. 10/96, OTK ZU Nr 4(7)/1996, s. 280–281, z 16 grudnia 1996 r., U. 1/96, OTK ZU Nr 6(9)/1996, s. 530 i n.)”.

W wyroku w sprawie o sygn. K 58/07 Trybunał uznał za niezgodny z zasadą równości wobec prawa art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.) w zakresie, w jakim określa zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne wszystkich wskazanych w nim rolników i ich domowników, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, prowadzących działalność rolniczą bez względu na wysokość osiąganych przez nich przychodów. Trybunał orzekł, że zaskarżona norma jest niezgodna z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji. Zarzut niekonstytucyjności sformułowany w tej sprawie w istocie dotyczył uregulowania obowiązku opłatowego z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego jednej tylko, choć bardzo licznej, grupy społecznej „rolników lub ich domowników w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników”, których składki na ubezpieczenie zdrowotne finansuje na rzecz KRUS budżet państwa – i to „bez względu na wysokość osiąganych dochodów”. Trybunał uznał zrównanie całej grupy rolników znajdujących się w różnych sytuacjach faktycznych za niekonstytucyjne. Podkreślił, że „z punktu widzenia norm prawnych poddanych kontroli ich konstytucyjności, rozpatrywana grupa adresatów tych norm – rolnicy w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników – nie jest grupą jednorodną, mającą wspólną cechę istotną, która uzasadniałaby ich jednolite traktowanie przy prawnym uregulowaniu ich obowiązku opłatowego w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego. Takiej cechy istotnej, biorąc pod uwagę powszechność opodatkowania (art. 84 Konstytucji) i równość opodatkowania (art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji), co łącznie składa się na pojęcie sprawiedliwości podatkowej, należy upatrywać w sytuacji ekonomicznej poszczególnych rolników, decydującej o ich zdolności podatkowej (opłatowej)”.

Mając powyższe na uwadze Rzecznik uznał za zasadne uczynienie wzorcem kontroli zarówno zasady sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji, jak i art. 32 ust. 1 Konstytucji i zasady równości wobec prawa.

4.2. Odnosząc powyższe ustalenia do zaskarżonej regulacji należy wskazać, że wyłączenie możliwości weryfikacji w trybie nadzwyczajnym ostatecznej decyzji o przejęciu przez Państwo 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 narusza wskazane powyżej zasady konstytucyjne.

4.2.1. Przede wszystkim zakwestionowana regulacja zrównuje podmioty znajdujące się w różnych sytuacjach prawnych oraz faktycznych, za cechę 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.

Raz jeszcze należy podkreślić, 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 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 zmieniającej z 1982 r. uchylił ustawę uwłaszczeniową, jednocześnie jednak ustawa zmieniająca regulowała dalsze postępowanie dotyczące aktów własności ziemi. Ustawodawca, mając na uwadze wagę tych postępowań i stopień ich skomplikowania, przekazał prowadzenie postępowań sądom. Dotyczyło to jednakże tylko aktów własności ziemi. Ostateczne zamknięcie 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.

Odmierna sytuacja ma miejsce w przypadku decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości rolnych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej. Jak już wskazano

powyżej ustawa zmieniająca z 1982 r. nie regulowała kwestii postępowania w przypadku decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości. Od 1 stycznia 1992 r. i wejścia w życie zaskarżonej ustawy wzruszenie tych decyzji nie jest możliwe. O ile w przypadku aktów własności ziemi wprowadzenie bezwzględneho zakazu ma zapewnić ochronę prawa własności samoistnych posiadaczy, o tyle uniemożliwienie wzruszenia decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości i zapewnienia tym samym konstytucyjnej ochrony Skarbowi Państwa nie znajduje uzasadnienia.

4.2.2. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich podmiotami zaliczającymi 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 wymienić należy m.in. 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), czy ustawę z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79).

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 stanowił, że 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), 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.

Artykuł 9 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne wskazywał zaś, że gospodarstwo rolne obejmujące co najmniej 2 ha gruntów rolnych i leśnych, może być przejęte na własność Państwa za rentę

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 inwalidztwa.

Artykuł 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowił zaś, że jeżeli występowanie odłogów 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.

W żadnym z tych przypadków ustawodawca nie wyłączył możliwości weryfikacji prawidłowości wydanych decyzji, w trybach nadzwyczajnych Kodeksu postępowania administracyjnego.

W przekonaniu 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, doprowadziła tym samym do nieuzasadnionego zróżnicowania praw w ramach jednej kategorii.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, 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.

5. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o uznanie, że art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy, 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 uwłaszczeniowej decyzji o przejęciu przez Państwo 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 niezgodny

z zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji), zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji)
oraz zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Adam Bednarek

Załączniki:

4 odpisy wniosku