

Dz.U. 2000 Nr 40 poz. 474**WYROK**

z dnia 15 maja 2000 r.

Sygn. SK 29/99

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jadwiga Skórzewska-Łosiak – przewodnicząca

Jerzy Ciemniewski

Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Teresa Dębowska-Romanowska

Ferdynand Rymarz – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 15 maja 2000 r. na rozprawie skargi konstytucyjnej Wandy B.-S., z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: pełnomocnika skarżącej, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego, w sprawie zgodności:

art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jednolity z 1995 r. Dz.U. Nr 57, poz. 299; zm.: Nr 101, poz. 504; z 1996 r. Nr 59, poz. 269; Nr 106, poz. 496, Nr 156, poz. 775; z 1997 r. Nr 79, poz. 484, Nr 54, poz. 349; z 1998 r. Nr 106, poz. 668 oraz z 1999 r. Nr 49, poz. 484) z art. 77 i art. 78 Konstytucji RP

o r z e k a:

Art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jednolity z 1995 r. Dz.U. Nr 57, poz. 299; zm.: Nr 101, poz. 504; z 1996 r. Nr 59, poz. 269, Nr 106, poz. 496, Nr 156, poz. 775; z 1997 r. Nr 79, poz. 484, Nr 54, poz. 349; z 1998 r.

Nr 106, poz. 668; z 1999 r. Nr 49, poz. 484) **jest zgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 oraz z art. 78 konstytucji.**

Uzasadnienie:

I

1. W skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego skardze konstytucyjnej, pełnomocnik skarżącej Wandy B.-S. zakwestionował zgodność art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (dalej: zaskarżona ustawa) z art. 77 i 78 Konstytucji RP. Istoty naruszenia wskazanych w skardze przepisów konstytucji pełnomocnik skarżącej upatruje w ustawowym wyłączeniu możliwości wzruszenia aktów własności ziemi, wydanych na podstawie ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27, poz. 250 ze zm.). W konsekwencji uznaje, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma możliwości zbadania (także przez Naczelną Sąd Administracyjny) legalności rozstrzygnięć podjętych na podstawie tej ustawy. W ocenie pełnomocnika skarżącej taka regulacja ustawowa narusza konstytucyjnie gwarantowane prawo strony do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz zamyka drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności i praw. Uzupełniając uzasadnienie skargi pełnomocnik skarżącej wskazuje, iż w jego ocenie zakwestionowane przepisy odbierają również możliwość wystąpienia o wynagrodzenie szkody spowodowanej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej.

Ze stanu faktycznego przedstawionego w skardze konstytucyjnej wynika, że na mocy aktu własności ziemi Nr 7010-16/82 z 30 listopada 1981 r. wydanego przez Naczelnika Miasta i Gminy w M., nieruchomość rolna o pow. 2,25 ha, położona w M., należąca uprzednio do Czesława S., stała się własnością Eugeniusza G. Wniosek skarżącej, będącej spadkobierczynią poprzedniego właściciela nieruchomości, o stwierdzenie nieważności powyższego aktu własności ziemi nie został rozpatrzony co do istoty sprawy przez organy administracji publicznej. Wojewoda, działając na mocy art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy, wydał 13 listopada 1998 r. decyzję o umorzeniu postępowania z wniosku skarżącej. Rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w mocy decyzją Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 25 stycznia 1999 r. (*Nr Gzuw-051/613-185/98*).

Wyrokiem z 12 kwietnia 1999 r. (*sygn. akt II SA 378/99*) oddalona została także skarga na powyższą decyzję Ministra, skierowana przez skarżącą do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

2. Prokurator Generalny ustosunkował się do skargi konstytucyjnej w piśmie z 3 lutego 2000 r. (*nr P V 490/82/99*). Wyraził w nim stanowisko, że przepisy art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy nie są niezgodne z art. 77 i art. 78 konstytucji. Zdaniem Prokuratora ocena konstytucyjności zakwestionowanych w skardze przepisów dokonywana winna być przede wszystkim z uwzględnieniem konsekwencji ogólnej zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych. Przepisy art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy wyłączyły możliwość wzruszenia prawomocnych decyzji, wydanych na podstawie obowiązujących wówczas uregulowań ustawowych, w których był przewidziany tryb ich zaskarżenia, także w drodze środków nadzwyczajnych. Prokurator Generalny podkreśla, iż zaskarżenie aktów własności ziemi możliwe było przez okres ponad 20 lat od dnia wejścia w życie ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, w tym przez okres prawie 10 lat od daty jej uchylecia. Oddziaływanie upływu tak długiego okresu czasu musi być – zdaniem Prokuratora Generalnego – uwzględniane przy ocenie problemu dopuszczalności ograniczenia wzruszania ostatecznych decyzji wydanych na podstawie ustawy z 1971 r. Dotyczy to zarówno problemu faktycznych możliwości korzystania z niektórych nadzwyczajnych środków zaskarżania, jak i zagadnienia nieodwracalności skutków prawnych wywołanych wydanymi aktami własności ziemi. Prokurator Generalny wskazuje również na konieczność właściwego kwalifikowania skutków wieloletniej „bezczywności” osób zainteresowanych wzruszeniem ostatecznych decyzji administracyjnych.

W konkluzji swojego stanowiska, Prokurator Generalny nie dopatrył się naruszenia przepisami zaskarżonej ustawy wskazanych w skardze przepisów konstytucji.

II

Na rozprawie pełnomocnik skarżącej i przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymali złożone wcześniej na piśmie stanowiska.

Pełnomocnik skarżącej argumentował, że nie powinno być w prawie barier czasowych do dochodzenia roszczeń własnościowych, natomiast przedstawiciel Prokuratora Generalnego podniósł, iż prawo przewidywało dość długi okres w latach 1982-

1991 do wznawiania postępowań, ale z uwagi na stabilizację stosunków własnościowych okres ten powinien już zostać zamknięty.

Pełnomocnik Sejmu RP – podobnie jak Prokurator Generalny – wniósł o uznanie, iż zaskarżone przepisy ustawy są zgodne ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Odnośnie wskazanych w skardze wzorców zauważył, że prawidłowym wzorcem kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów jest jedynie art. 77 ust. 2 konstytucji, natomiast art. 77 ust. 1 i art. 78 konstytucji są wzorcami nieadekwatnymi. W swojej argumentacji powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 lutego 2000 r., w sprawie o sygn. SK 13/98, (OTK ZU Nr 1/2000, poz. 5) w którym stwierdzona została zgodność tych samych przepisów ustawy z innymi, wskazanymi tam, wzorcami konstytucyjnymi oraz na wyrok z 25 maja 1999 r. w sprawie o sygn. SK 9/98, (OTK ZU Nr 4/1999, poz. 78) w którym zawarta została teza, że prawo przede wszystkim powinno zapewniać ochronę tym, którzy z tego prawa we właściwym czasie korzystają.

III

Trybunał Konstytucyjny ustalił i zważył co następuje:

1. Zaskarżony przepis art. 63 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, stanowi w swym ust. 2, iż „do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27, poz. 250 i z 1975 r. Nr 16, poz. 91) nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji”. Regulacja ta oznacza w istocie, iż od dnia wejścia w życie tego przepisu, tj. od 1 stycznia 1992 r. nie ma prawnej możliwości wzruszenia aktów własności ziemi, wydawanych na podstawie wspomnianej ustawy z 26 października 1971 r., które jako decyzje administracyjne uzyskały przymiot ostateczności. Co prawda zaskarżony przepis dotyczy wprost tylko postępowania administracyjnego, jednak biorąc pod uwagę stanowisko Sądu Najwyższego, w myśl którego nie otworzył on drogi sądowej do żądania stwierdzenia nieważności aktu własności ziemi (*uchwała Sądu Najwyższego z 30 czerwca 1992 r., III CZP 73/92, OSNCP 1992, z. 11, poz. 207*), przyjęć należy, iż w obowiązującym stanie prawnym istotnie nie ma możliwości skutecznego wzruszenia aktu

własności ziemi, nawet w sytuacji, gdy jest on obarczony kwalifikowanymi wadami prawnymi lub postępowanie prowadzące do jego wydania, było nieprawidłowe.

Art. 63 ust. 3 zaskarżonej ustawy nakazuje organom administracji umorzyć postępowanie w sprawach wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności, zmiany lub uchylecia aktów własności ziemi. Jest to więc tylko przepis formalny, określający proceduralną konsekwencję rozwiązania wprowadzonego przez ustawodawcę w ust. 2.

2. Przepis, co do którego podniesiono w niniejszym postępowaniu zarzut sprzeczności z konstytucją, był już przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a mianowicie wyroku z 22 lutego 2000 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł wówczas, iż art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw nie jest niezgodny z art. 64 i art. 2 konstytucji. Z uwagi na wskazanie w niniejszym postępowaniu innego wzorca kontroli, którym są obecnie art. 77 i 78 konstytucji, powołany wyrok nie stanowi przeszkody do rozpoznania skargi konstytucyjnej Wandy B.-S.

Argumenty podniesione przez skarżących w obu sprawach są w znacznej części tożsame, mimo odniesienia do odmiennych wzorców konstytucyjnych. Stąd też skład orzekający w niniejszej sprawie odwołuje się do ustaleń poczynionych przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. SK 13/98 uznając, że również w niniejszej sprawie są one w pełni aktualne.

3. Rozpatrując w pierwszej kolejności zarzut naruszenia art. 77 ust. 2 konstytucji, który jest podstawowym wzorcem konstytucyjnym w niniejszej sprawie, stwierdzić należy, iż przepisy art. 63 ust. 2 i ust. 3 zaskarżonej ustawy w sposób pośredni prowadzą do sytuacji, w której istotnie w chwili obecnej nie jest dopuszczalna po pierwsze: sądowa kontrola legalności aktów własności ziemi i po drugie: skuteczne dochodzenie odszkodowania z tytułu szkody wywołanej tego rodzaju aktem, jeśli wydany on został w sposób niezgodny z prawem (art. 77 ust. 1 konstytucji). Pierwsza z tych konsekwencji związana jest z faktycznym wyeliminowaniem kontroli tych aktów przez Naczelny Sąd Administracyjny. Niedopuszczalność wskazanych w art. 63 ust. 2 zaskarżonej ustawy trybów postępowania w odniesieniu do aktów własności ziemi oznacza bowiem, że Naczelny Sąd Administracyjny, badając zgodność z prawem decyzji wydanych w wyniku nadzwyczajnych postępowań weryfikacyjnych, nie ma możliwości oceny również samych

aktów własności ziemi. Jest oczywistym, że w braku tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny mógłby, choć nie bezpośrednio, ale także w sposób efektywny oceniać legalność kwestionowanych aktów własności ziemi, a jego ocena prawna byłaby wiążąca dla organów administracji (art. 30 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym).

Drugie ustalenie wynika z rozwiązań proceduralnych, albowiem stwierdzenie nieważności (niezgodności z prawem) decyzji administracyjnej jest przesłanką dochodzenia odszkodowania przez stronę, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 kpa (art. 160 § 1 kpa). Z kolei wznowienie postępowania jest jedyną drogą do ustalenia, iż decyzja wydana została z naruszeniem art. 145 kpa, co dopiero uprawnia do dochodzenia z tego tytułu odszkodowania (art. 153 § 1 kpa). Tak więc eliminacja w przypadku aktów własności ziemi tych dwóch nadzwyczajnych środków weryfikacji decyzji administracyjnych prowadzi do bezskuteczności ewentualnych prób dochodzenia odszkodowania.

Jednakże oba powyższe ustalenia nie oznaczają automatycznie zamknięcia drogi sądowej w znaczeniu, jakie zwrotowi temu nadaje ustawa zasadnicza w art. 77 ust. 2 konstytucji. Jak bowiem ustalił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wspomnianego wyżej orzeczenia SK 13/98, osoby zainteresowane mogły w okresie do 1991 r. żądać wszczęcia wspomnianych procedur nadzwyczajnych weryfikacji decyzji, w konsekwencji czego do końca tego roku akty własności ziemi mogły być uchylane w trybie wznowienia postępowania lub mogła być stwierdzana ich nieważność (niezgodność z prawem). Oznacza to, że w tym okresie strona poszkodowana mogła także uzyskać stosowne odszkodowanie w sytuacji, gdy przeprowadzone nadzwyczajne postępowanie weryfikacyjne wykazało, że określony akt własności ziemi był wydany niezgodnie z prawem. Oznacza to również, że od 1980 r. odpowiednie rozstrzygnięcia administracyjne mogły być z kolei zaskarżane do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który pośrednio ocenić mógł także prawidłowość decyzji – aktu własności ziemi i w sposób wiążący kwestię tę rozstrzygnąć.

Zważywszy, że akty własności ziemi pochodzące od organów administracji przestały być wydawane w kwietniu 1982 r., po wejściu w życie 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), osoby zainteresowane dysponowały okresem ponad 10 lat na podjęcie stosownych kroków prawnych. Okres ten

obejmuje także dwa lata po wejściu w życie ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. Nr 75, poz. 444), wprowadzającej do konstytucji zasadę państwa prawnego, której pochodną są m.in. zasady prawa do sądu i prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działania władz publicznych. Podobnie jak z zasady państwa prawnego nie wynika nieograniczona w czasie możliwość wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych (zob. *uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 13/98, op.cit., s. 72*), tak też art. 77 konstytucji nie można interpretować w sposób wyłączający możliwość ograniczeń czasowych, jeśli chodzi o skierowanie na drogę sądową sprawy naruszenia praw lub wolności jednostki oraz domaganie się odszkodowania od państwa za niezgodne z prawem działania jego organów. Ograniczenia te są konieczne z uwagi na wartość, którą jest stabilność stosunków prawnych oraz rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego, a także na potrzebę ochrony praw nabytych przez osoby trzecie. Uwzględniając cel ustawy z 26 października 1971 r. i biorąc pod uwagę obowiązujące ograniczenia czasowe dotyczące możliwości wzruszania orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż okres od 1982 r. do 1991 r. był w tym przypadku wystarczająco długi, aby osoby, które uważały się za pokrzywdzone mogły dochodzić swoich praw oraz ewentualnie stosowanego odszkodowania, nie tylko przed organami administracji, ale także przed sądem powszechnym.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z 25 maja 1999 r. (*sygn. SK 9/98, OTK ZU Nr 4/1999, poz. 78*), w myśl którego 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.

Należy także zauważyć, iż na wprowadzenie w 1991 r. rozwiązania całkowitej niewzruszalności aktów własności ziemi, będących ostatecznymi decyzjami administracyjnymi patrzeć należy także z punktu widzenia obowiązujących wcześniej ograniczeń w tej materii, zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego. Art. 146

§ 1 kpa wprowadzał bowiem 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 wprowadza pewne ograniczenia czasowe dla niektórych przypadków stwierdzenia nieważności decyzji, przewidując także, że nie może to nastąpić, jeżeli decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. W tym kontekście przepisy art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy, choć wprowadzały rozwiązania wyjątkowe, nie były odejściem od zasady czasowych ograniczeń wzruszalności ostatecznych decyzji administracyjnych, będącej wyrazem ogólniejszej zasady trwałości (stabilności) tychże decyzji.

4. Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 78 konstytucji, to nie jest on w ocenie Trybunału uzasadniony. Przepis ten formułuje bowiem zasadę odnoszącą się do postępowania przed organami państwowymi w sprawach dotyczących praw i wolności jednostki. Chodzi tu o zagwarantowanie jednostce, której statusu prawnego dana sprawa dotyczy (tj. stronie), prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji do organu wyższej instancji w celu sprawdzenia (skontrolowania) prawidłowości orzeczenia. Wyraźne odwołanie się w powyższym przepisie do sformułowania „orzeczenia i decyzje wydane w I instancji” sugeruje, iż chodzi tu o środki prawne, uruchamiające tzw. kontrolę instancyjną (tok instancji), a więc zwyczajne środki prawne (środki odwoławcze) o charakterze w zasadzie dewolutywnym. Przepis ten, literalnie rzecz ujmując, nie odnosi się do nadzwyczajnych środków prawnych, choć obejmuje naturalnie także postępowania, toczące się w wyniku złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności czy wznowienie postępowania. Należy zaznaczyć, iż art. 63 ust. 2 i ust. 3 zaskarżonej ustawy nie naruszają zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego i w żadnej mierze nie odbierają stronie możliwości złożenia odwołania od decyzji organu I instancji, umarzającej postępowanie dotyczące weryfikacji decyzji – aktu własności ziemi. Inną natomiast kwestią jest skuteczność i szansa powodzenia takiego odwołania.

Ponadto, jak wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego SK 13/98, uregulowanie kwestii katalogu, charakteru prawnego i dopuszczalności środków prawnych nadzwyczajnych (nadzwyczajnych środków zaskarżenia) widzieć należy przede wszystkim w kontekście zasady państwa prawnego, która niewątpliwie zakłada, iż w pewnym zakresie czasowym i przedmiotowym winny istnieć możliwości wzruszenia prawomocnych orzeczeń z uwagi na ich szczególne (kwalifikowane) wady. Jednak kwestia ta została już

rozpatrzona we wspomnianym wyżej orzeczeniu z 22 lutego 2000 r., w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie jest zasadą konstytucyjną nieograniczona w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych, zwłaszcza w sytuacji, gdy obowiązujące prawo wyznaczało odpowiednio długi okres dla dochodzenia naruszonych praw.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.