

Warszawa dnia 5 stycznia 2000 r.

Opinia prawna
w sprawie skargi konstytucyjnej p. W. B.-S., skierowanej do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn. akt SK. 29/99)

Stosownie do zlecenia z dnia 23 grudnia 1999 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie skargi konstytucyjnej p. W. B.-S. z dnia 21 lipca 1999 r.

1. Skarżąca wnosi o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 107, poz. 464 z późn.zm). Zdaniem Skarżącej zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 77 i art. 78 Konstytucji, ponieważ wyłączają możliwość badania legalności decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. nr 27, poz. 250 z późn.zm).

Skarga pozostaje w związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 1999 r. oddalającym skargę p. W. B.-S. na decyzję Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 25 stycznia 1999 r., utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Nowosądeckiego o umorzeniu postępowania w sprawie z wniosku o stwierdzenie nieważności aktu własności ziemi.

2. Ocenę zasadności skargi należałoby poprzedzić skrótową prezentacją historycznej już tylko regulacji prawnej, jaką jest ustawa z dnia 21 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych. Celem tej ustawy było uwłaszczenie rolników – samoistnych posiadaczy nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy, tego rodzaju nieruchomości znajdujące się w dniu wejścia jej w życie w samoistnym posiadaniu rolników, stały 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 dożywocie lub innej umowy o przeniesienie własności, o zniesienie współwłasności albo umowy o dział spadku. Z mocy zaś przepisu art. 1 ust. 2 właścicielami omawianych nieruchomości stali się także ci rolnicy, którzy legitymowali się jako samoistni ich posiadacze nieprzerwanie od lat pięciu, nawet jeżeli nie spełnili warunków, o których wyżej mowa. W przypadku jednak, gdy rolnik uzyskał posiadanie w złej wierze, nabycie własności nastąpiło tylko wtedy, gdy posiadanie trwało co najmniej przez lat dziesięć. Organami uprawnionymi do wydawania decyzji stwierdzających nabycie nieruchomości przez posiadacza samoistnego były właściwe terenowe organy administracji państwowej (art. 12 ustawy). Ostateczna decyzja stwierdzająca nabycie własności nieruchomości, o których mowa, stanowiła podstawę do ujawnienia nowego stanu własności w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów (art. 15)

Omawiana ustawa, uwłaszczająca samoistnych posiadaczy, została uchylona ustawą 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 myśl art. 4, który uchylił ustawę o uregulowaniu własności (...), pozostaje w mocy nabyta na jej podstawie własność nieruchomości oraz „związane z tym nabyciem skutki prawne...”. Według art. 5 § 1, od dnia wejścia w życie ustawy (6 kwietnia 1982 r.) nabycie własności nieruchomości przez posiadacza samoistnego stwierdzał już sąd w postępowaniu nieprocesowym. Do właściwości sądu należało także ponowne rozpatrzenie sprawy w związku z uchyleniem lub stwierdzeniem nieważności ostatecznej decyzji terenowego organu administracji państwowej, wydanej przed wejściem w życie ustawy (art 8 § 4).

3. Obowiązujący do końca 1991 r. stan prawny przewidywał możliwość – na zasadach ogólnie obowiązujących - nadzwyczajnej (szczególnej) kontroli ostatecznych decyzji stwierdzających nabycie własności nieruchomości przez posiadaczy samoistnych na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych. Dopuszczalną formą tej kontroli było wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności oraz uchylenie lub zmiana decyzji w przypadkach określonych

w Kodeksie postępowania administracyjnego. Jak już wspomniano, począwszy od kwietnia 1982 r. organem uprawnionym do ponownego rozpatrzenia sprawy w przypadku uchylecia bądź stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej był już sąd, a nie organ administracji państwowej.

4. Mając zapewne na względzie upływ czasu oraz potrzebę wzmocnienia ochrony własności i stabilizacji stosunków własnościowych powstałych w wyniku uwłaszczenia samoistnych posiadaczy na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności (...) ustawodawca podjął dość radykalną decyzję, wyłączającą szczególną kontrolę zgodności z prawem aktów nabycia własności ziemi z mocy prawa, wydanych przed dniem wejścia w życie cytowanej ustawy z dnia 26 marca 1982 r. Mianowicie, w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw wprowadził przepisy (art. 63 ust. 2 i 3), zgodnie z którymi do ostatecznych decyzji „wydanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji”. Postępowanie administracyjne toczące się w sprawach, o których mowa, podlega umorzeniu. Jednocześnie skreślony został przepis art. 8 § 4 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (...), który przekazywał do właściwości sądów ponowne rozpatrzenie spraw w związku z uchyleciem lub stwierdzeniem nieważności decyzji.

Konsekwencją wymienionych rozwiązań jest bezskuteczność ewentualnych skarg na decyzje umarzające postępowanie na podstawie art. 63 ust. 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. – kierowanych do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

5. Skarga p. W. B.-S. jest, moim zdaniem, bezzasadna z następujących względów:

1) zgodnie z art. 16 ust. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, ostateczną decyzją administracyjną jest decyzja, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji. **Decyzje zaś, od których służy takie odwołanie są decyzjami nieostatecznymi. Od każdej decyzji nieostatecznej strona może się odwołać do organu administracji wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy (art. 127 § 2 Kpa).** W polskim systemie postępowania administracyjnego obowiązuje ogólna zasada dwuinstancyjności, wyrażona w art. 15 Kpa. **Oznacza to, że każda ze stron postępowania zakończona decyzją nieostateczną wydaną w I instancji może skutecznie domagać się weryfikacji tej decyzji w postępowaniu odwoławczym.** Jest to rozwiązanie zgodne z art. 78 Konstytucji;

2) **prawo odwołania od decyzji nieostatecznej przysługiwało także stronom postępowania zakończona wydaniem decyzji, na mocy których samoistni posiadacze stali się – z mocy prawa – właścicielami nieruchomości na podstawie przepisów ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych.** Wypada przypomnieć, że według art. 28 Kpa, stroną postępowania jest każdy, czyjego „interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Jeżeli żadna ze stron nie wniesie odwołania w terminie przewidzianym w Kpa, decyzja staje się ostateczną;

3) **wbrew zatem twierdzeniu Skarżącej, przepisy art. 63 ust. 2 i 3 nie pozostają w sprzeczności z dyspozycją art. 78 ustawy zasadniczej. Dotyczy bowiem ona prawa do zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji, a nie decyzji ostatecznych.** Zaskarżone zaś przepisy uchylają możliwość wzruszenia decyzji ostatecznych za pomocą nadzwyczajnych (szczególnych) środków ich weryfikacji, do których należą wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności oraz uchylenie lub zmiana decyzji;

4) **strony postępowania zakończona ostatecznymi decyzjami wydanymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych mogły korzystać z nadzwyczajnych środków weryfikacji tych decyzji przez okres dziesięciu lat, licząc od daty uchylenia tej**

ustawy (1982). Począwszy od 1982 r. ponowne rozpatrzenie sprawy, będące następstwem uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej, należało do właściwości sądu. Stanowiło to gwarancję bezstronnego rozstrzygnięcia sprawy;

5) uznając, że okres dziesięcioletni był okresem dostatecznie długim dla zaskarżenia decyzji ostatecznych, o których wyżej mowa, w trybie nadzwyczajnym, ustawodawca wyłączył prawną możliwość wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności oraz uchylecia lub zmiany decyzji stwierdzających nabycie własności nieruchomości przez posiadaczy samoistnych na podstawie uchylonej w 1982 r. ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych. **Uczynił to, moim zdaniem, słusznie. Przepisy art. 63 ust. 2 i 3 mają bowiem na względzie umocnienie prawa własności tych osób oraz zapobieżenie ewentualnej destabilizacji stosunków własnościowych, będącej skutkiem „spóźnionych” wniosków w sprawie nadzwyczajnej weryfikacji decyzji uwłaszczeniowych.** Rozwiązanie to nie pozostaje w sprzeczności z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, który dopuszcza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, jeżeli są one konieczne dla ochrony praw innych osób.

6. Bezzasadny jest także zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 77 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Przepisy art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy nie powodują szkód dla stron postępowania w sprawach uwłaszczeniowych, o których mowa, lecz jedynie ograniczają prawo stron do skutecznego wnioskowania o wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności oraz uchylecie lub zmianę decyzji ostatecznych w tych sprawach. Ograniczenie to nie jest niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Co więcej, służy ono wzmocnieniu konstytucyjnej ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ustawy zasadniczej).

Sporządził: Witold Pawełko