



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 1 lutego 2016 r.

Pozycja 87

POSTANOWIENIE z dnia 30 listopada 2015 r. Sygn. akt Ts 282/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej IHAR w sprawie zgodności:

art. 17 ust. 1 i art. 19 w związku z art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1014) z art. 32 ust. 1, art. 64 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 12 sierpnia 2015 r. (data nadania) IHAR (dalej: skarżący) wystąpił o stwierdzenie, że art. 17 ust. 1 i art. 19 w związku z art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1014; dalej: ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa) „w brzmieniu obowiązującym do dnia 12 czerwca 1996 r. oraz (...) od dnia 12 czerwca 1996 r.” jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 64 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w Trybunale w związku z następującą sprawą. Decyzją z lutego 1995 r. (dalej: decyzja z 1995 r.) Wojewoda Warszawski przekazał na rzecz Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa położone na terenie gminy N. nieruchomości Skarbu Państwa będące w wieczystym użytkowaniu Instytutu.

Decyzją z lipca 2011 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, po rozpoznaniu wniosku skarżącego z 12 września 2007 r., odmówił stwierdzenia nieważności decyzji z 1995 r. Organ wskazał, że przekazane nieruchomości były w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczone na cele gospodarki rolnej, a nadto stanowiły nieruchomości rolne w rozumieniu art. 461 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.), podlegały zatem działaniu art. 17 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Sformułowane przez skarżącego zarzuty nie mo-

gły więc – zdaniem tego organu – doprowadzić do stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji. W piśmie z 17 sierpnia 2011 r. skarżący wniósł o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z lipca 2011 r. W decyzji z listopada 2011 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi utrzymał w mocy to rozstrzygnięcie. W uzasadnieniu m.in. wskazał, że Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa mogła przejmować nieruchomości rolne Skarbu Państwa w terminie ustawowym, tj. do 1 stycznia 1995 r., który to termin został decyzją z 1995 r. naruszony, gdyż zgodnie z art. 13 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przejęcie przez agencję praw i obowiązków wynikających z wykonania prawa własności w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2, nastąpić miało niezwłocznie po utworzeniu agencji, nie później jednak niż po upływie trzech lat. Organ nadzoru wskazał, że „określony tym przepisem termin, w którym następować miało przekazywanie gruntów rolnych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, stanowił jedynie termin instrukcyjny, a jego niezachowanie nie powoduje wygaśnięcia uprawnień przysługujących wojewodzie w tym zakresie. Pomimo upływu granicznego terminu, jakim był dzień 1 stycznia 1995 r., wojewodowie nie utracili umocowania prawnego do orzekania w zakresie przekazywania gruntów rolnych na rzecz agencji. Dowodem na to było wielokrotne przedłużanie przez ustawodawcę rzeczonoego terminu. Termin nieprzekraczalny ustanowiony został w art. 13 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa na mocy art. 28 ustawy z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 136). Określał on, że przejęcie przez agencję praw i obowiązków wynikających z wykonania prawa własności w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2, nastąpi nie później niż do dnia 30 czerwca 2000 r. Natomiast nieruchomości rolne nieprzekazane do zasobu ostatecznymi decyzjami, o których mowa w art. 16 ust. 3, lub nieprzekazane agencji ostatecznymi decyzjami, o których mowa w art. 17 ust. 1, w terminie określonym w ust. 1 stają się z mocy prawa własnością gmin, na terenie których są położone”. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, odnosząc się do zarzutu nieważności pełnomocnictwa, stwierdził ponadto, że „sporządzenie protokołu zdawczo-odbiorczego było jedynie czynnością materialno-techniczną następującą po wydaniu decyzji orzekającej o przekazaniu gruntów do Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. A zatem czynność taka nie może mieć wpływu na ocenę zgodności z prawem decyzji wydanej na podstawie art. 17 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa”.

Wyrokiem z czerwca 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. (dalej: WSA) oddalił skargę skarżącego na decyzję z listopada 2011 r. Z kolei w wyroku z kwietnia 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oddalił skargę kasacyjną skarżącego. Jak wskazał, „w dacie wydawania decyzji będącej przedmiotem kontroli w postępowaniu nieważnościowym, tj. z lutego 1995 r., istniała luka czasowa: wyekspirował bowiem termin określony pierwszą z ww. zmian, a nie została jeszcze uchwalona ustawa przedłużająca omawiany termin do 31 grudnia 1997 r. Wbrew jednak zarzutom skarżącego okoliczność ta nie skutkuje koniecznością stwierdzenia, że decyzja z lutego 1995 r. została wydana bez podstawy prawnej, ani z rażącym naruszeniem przepisów stanowiących podstawę orzekania”, termin do wydania tej decyzji ma bowiem charakter instrukcyjny, a nie materialnoprawny. Tym samym – jak orzekł NSA – nie jest trafny zarzut skarżącego, jakoby wydanie decyzji z 1995 r. po upływie terminu określonego w art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa skutkowało wadą nieważności wymienioną w art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.) Skoro upływ terminu nie wywołuje żadnych negatywnych skutków prawnych, nie można uznać decyzji za wydaną bez podstawy prawnej, ani z rażącym

naruszeniem prawa. Wyrok NSA, wraz z uzasadnieniem, został doręczony pełnomocnikowi skarżącego 19 maja 2015 r.

Skarżący twierdzi, że wyrok NSA z kwietnia 2015 r., wydany na podstawie zakwestionowanych w skardze przepisów, naruszył jego prawo do „równego traktowania przez władze publiczne w związku z bezprawnymi działaniami organów administracji”, prawo własności, a także zasady zaufania do organów państwa i przyzwoitej legislacji. Naruszanie tych praw skarżący łączy z – jego zdaniem – bezprawnym działaniem organów administracji publicznej polegającym na wydaniu decyzji bez podstawy prawnej. Działanie bez podstawy prawnej wynika zaś, jak wskazuje, z istnienia „luki czasowej”, jaka powstała po prolongacie terminu do przejmowania przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa praw i obowiązków wynikających z wykonania prawa własności w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, dokonanej ustawą z 25 kwietnia 1996 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 59, poz. 268).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK. Rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli zastosowanie mają przepisy ustawy o TK.

Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia warunków wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z art. 46 oraz art. 47 ustawy o TK. Skargom konstytucyjnym niespełniającym tych warunków oraz skargom oczywiście bezzasadnym Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu.

Skarżący zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 17 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w brzmieniu: „Nieruchomości, określone w art. 1 i 2, niestanowiące składników majątku państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, podlegają przekazaniu Agencji w drodze decyzji wojewody właściwego ze względu na położenie nieruchomości, z zastrzeżeniem art. 16, art. 18 i art. 33”, oraz art. 19 tej ustawy, zgodnie z którym: „1. Z przekazania mienia, o którym mowa w art. 14 ust. 3, art. 16, art. 17, 17a, 17b i art. 18, podmiot przekazujący i Agencja sporządzają protokół zdawczo-odbiorczy. 2. Protokół zdawczo-odbiorczy zawiera spis z natury przejmowanych składników majątku. Spisu z natury dokonuje się według zasad prowadzenia rachunkowości”, w związku z art. 13 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, który z kolei stanowi: „[p]rzejęcie przez Agencję praw i obowiązków wynikających z wykonania prawa własności w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2, nastąpi niezwłocznie po utworzeniu Agencji, nie później jednak niż do dnia 31 grudnia 1997 r.”.

Trybunał przypomina, że skarżący łączy naruszenie swych praw z – jego zdaniem – bezprawnym działaniem organów administracji publicznej polegającym na wydaniu decyzji bez podstawy prawnej. Tymczasem, jak ustalono w toku postępowania administracyjnego

i sądowoadministracyjnego, decyzja z 1995 r. nie została wydana ani bez podstawy prawnej, ani z rażącym naruszeniem przepisów stanowiących podstawę orzekania. Zarzuty przedstawione w skardze dotyczą więc stosowania prawa, a stosowanie prawa przez sądy nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok TK z 21 grudnia 2004 r., SK 19/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 118). Sformułowanie w skardze zarzutów dotyczących sfery stosowania prawa powoduje, że wydanie merytorycznego orzeczenia uznaje się za niedopuszczalne.

Wskazana okoliczność jest – zgodnie z art. 49 w związku z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu.

Niezależnie od powyższego Trybunał postanowił wskazać pozostałe przyczyny odmowy.

Zdaniem skarżącego, w sprawie, w związku z którą wniósł skargę do Trybunału, ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji jest wyrok NSA z kwietnia 2015 r. Rozstrzygnięciem tym NSA oddalił skargę kasacyjną od wyroku WSA, który z kolei podzielił stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji z 1995 r.

Trybunał zwraca uwagę na to, że poprzedzające wniesienie skargi konstytucyjnej postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne zostało zapoczątkowane 12 września 2007 r. na skutek złożonego przez skarżącego w trybie art. 156 k.p.a. wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji z 1995 r. Skarżący uruchomił więc procedurę prawną, korzystając z jednego z nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego, trybu służącego wzruszeniu już zapadłego ostatecznego orzeczenia. W związku z tym na etapie administracyjnym organ administracji publicznej badał zaistnienie przesłanek stwierdzenia nieważności postępowania, z kolei na etapie sądowoadministracyjnym sądy kontrolowały legalność działania organu administracji w tym zakresie. Powyższe ustalenie znajduje jednoznaczne potwierdzenie w treści uzasadnienia orzeczenia, w związku z którym skarżący uruchomił postępowanie przed Trybunałem. Jak wskazał bowiem NSA, „pozostaje do rozważenia, czy sąd pierwszej instancji prawidłowo ocenił trafność rozstrzygnięcia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a zatem czy prawidłowo sąd ten uznał, za organem administracji, że decyzja z lutego 1995 r., mocą której Wojewoda Warszawski przekazał na rzecz Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa nieruchomości będące w użytkowaniu wieczystym Instytutu, nie zawiera wady wymienionej w art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.”.

Mając powyższe uzasadnienie na względzie, Trybunał stwierdza, że zakwestionowane w skardze art. 17 ust. 1 i art. 19 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie były podstawą wyroku NSA z kwietnia 2015 r. Stanowiły one zaś w przekonaniu Trybunału podstawę ostatecznej decyzji Wojewody Warszawskiego z 1995 r. Wynika to z sentencji tej decyzji, a także uzasadnienia wszystkich rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu w sprawie stwierdzenia jej nieważności. W tym zakresie złożona skarga nie spełnia zatem podstawowego warunku określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wydanie merytorycznego orzeczenia jest więc niedopuszczalne.

Okoliczność ta stanowi – zgodnie z art. 49 w związku z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu w zakresie zarzutu niekonstytucyjności art 17 ust. 1 i art. 19 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Z kolei na zakwestionowanym w skardze art. 13 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oparta została jedynie dokonana przez NSA ocena, czy decyzja z 1995 r. miała podstawę prawną. Sąd ten nie orzekał na jego podstawie o prawach

skarżącego określonych w art. 64 Konstytucji, gdyż, jak zauważył, „spór sprowadza się do oceny, czy decyzja ta nie została wydana bez podstawy prawnej”, taką wadliwość skarżący upatrywał bowiem w wydaniu decyzji po upływie terminu, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w brzmieniu obowiązującym w dacie jej wydania. Trybunał uznaje więc, że skarżący nie wskazał, w jaki sposób przepis ten narusza jego prawa wyrażone w art. 64 Konstytucji.

Trybunał ponadto zauważa, że ani wynikające z art. 2 – jak twierdzi skarżący – ani wynikające z art. 7 Konstytucji zasady przyzwoitej legislacji i zaufania do organów państwa nie mogą być podstawami skargi konstytucyjnej. Należy też podkreślić, że zasady wyrażone w art. 2 Konstytucji nie ustanawiają dla obywateli praw podmiotowych ani wolności. Wprawdzie – jak przypomina Trybunał – mogą być one źródłem owych praw i wolności, ale jedynie wówczas, gdy nie są ujęte wprost w innych przepisach Konstytucji. Ponadto należy pamiętać o tym, że ze względu na zasadę skargowości (art. 66 ustawy o TK) obowiązkiem skarżącego jest ich wskazanie oraz uzasadnienie stosownie do art. 47 ust. 1 pkt 1–3 ustawy o TK (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Z kolei art. 7 Konstytucji wyraża zasadę legalizmu, nakłada on na organy władzy publicznej obowiązek działania „na podstawie i w granicach prawa”. Przepis ten nie jest więc źródłem żadnej wolności ani żadnego prawa, a zatem – tak jak art. 2 Konstytucji – nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej (zob. wyrok TK z 26 kwietnia 2005 r., SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40).

Podobnie należy ocenić zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji. W swoim orzecznictwie Trybunał wyraził pogląd, zgodnie z którym zasada równości każdorazowo wymaga odniesienia reguł z niej wynikających do praw podmiotowych jednostki. W wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 24 października 2001 r. Trybunał stwierdził: „Uznając (...) prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (...), tzn. przysługuje (...) w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych, określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

W rozpatrywanej sprawie skarżący, formalnie naruszenie zasad wyrażonych w art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji łączy z art. 64 Konstytucji, jednak postawione w skardze zarzuty dowodzą tego, że zasady te są według niego samoistnymi podstawami skargi.

Mając powyższe na względzie, Trybunał stwierdza, że skarżący nie wskazał naruszonych praw, a w konsekwencji nie określił sposobu ich naruszenia. Rozpatrywana skarga nie spełnia więc kolejnego podstawowego warunku jej rozpoznania określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wydanie merytorycznego orzeczenia jest zatem w jej sprawie niedopuszczalne.

Okoliczności te są – zgodnie z art. 49 w związku z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.