



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 28 lipca 2017 r.

Pozycja 136

POSTANOWIENIE z dnia 28 czerwca 2017 r. Sygn. akt Ts 35/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Henryk Cioch,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej H.N. w sprawie zgodności:

art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700) w zakresie, w jakim dotyczy art. 157-159 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23) z art. 21 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 64, art. 77 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

1) nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg w zakresie badania zgodności art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700) w zakresie, w jakim dotyczy art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23) z art. 21 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 64, art. 77 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 17 lutego 2017 r. (data nadania) H.N. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700; dalej: ustawa o scalaniu) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości stosowania art. 157–159 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23; dalej: k.p.a.) do wzruszenia decyzji ostatecznych, jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna minęło 5 lat, z art. 21 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 64, art. 77 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Sąd Rejonowy prowadzi dla nieruchomości o powierzchni 3,9412 ha, położonej we wsi B., księgę wieczystą

o numerze. W skład tej nieruchomości wchodzi m.in. działka numer 389 o powierzchni 5054 m². Właścicielem działki według tej księgi jest skarżąca, będąca następcą prawnym M.S.

Skarżąca dowiedziała się, że dla wskazanej działki prowadzona jest przez ten sam sąd druga księga wieczysta, założona 19 grudnia 2011 r. na wniosek Starosty Powiatu. Podstawą wpisu prawa własności Skarbu Państwa była decyzja Prezydenta Miasta Ł. zatwierdzająca projekt scalania gruntów z września 1976 r. Skarżąca wyjaśniła, że jej poprzednik prawny nie był stroną postępowania scaleniowego i nie wiedział, że postępowanie takie się toczy. Tymczasem działka była w czasie prowadzenia postępowania zabudowana i mogła zostać objęta postępowaniem scaleniowym tylko za zgodą właściciela. Dlatego też skarżąca wystąpiła do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta Miasta Ł. z września 1976 r. jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, ewentualnie o stwierdzenie, na podstawie art. 158 § 2 k.p.a., wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa.

Postanowieniem z maja 2014 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju wsi odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Następnie skarżąca wystąpiła do Ministra z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Postanowieniem z czerwca 2014 r. Minister utrzymał w mocy postanowienie z maja 2014 r.

Skarżąca wniosła na postanowienie z czerwca 2014 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., który w wyroku z grudnia 2014 r. skargę tę oddalił. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z października 2016 r. oddalił skargę kasacyjną skarżącej od wyroku sądu pierwszej instancji. Sąd uznał, że z uwagi na treść art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu, który wyłącza zastosowanie art. 156 k.p.a. (stwierdzenie nieważności decyzji) w odniesieniu do decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów po 5 latach od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna, nie jest w ogóle możliwe wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności takiej decyzji. W konsekwencji w odniesieniu do tej decyzji nie można zastosować także art. 158 § 2 k.p.a., który daje możliwość stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa w przypadku upływu czasu, po którym nie jest dopuszczalne stwierdzenie nieważności decyzji. Zastosowanie tego przepisu może bowiem mieć miejsce wyłącznie w wypadku stwierdzenia, że zaistniała jedna z przesłanek wymienionych w art. 156 k.p.a.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2017 r. skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi, tj.: wykazania, że art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości stosowania (bądź jest rozumiany w ten sposób, że wyłącza stosowanie) art. 157 § 1, art. 157 § 2, art. 158 § 1, art. 159 § 1 i art. 159 k.p.a. do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów, był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia o prawach podmiotowych skarżącej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji; wyjaśnienia, w jaki sposób art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu w wyżej wskazanym zakresie narusza prawa podmiotowe skarżącej wynikające z przywołanych w skardze wzorców kontroli; precyzyjnego wyjaśnienia, w jaki sposób art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości stosowania (bądź jest rozumiany w ten sposób, że wyłącza stosowanie) art. 158 § 2 k.p.a. do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów, narusza prawa podmiotowe skarżącej wynikające z wzorców kontroli przywołanych w skardze; wyjaśnienia, czy kwestionowany przepis – w ocenie skarżącej – prowadzi do rozbieżności interpretacyjnych (s. 7 skargi) i wskazania, na czym one polegają, czy też podlega on jednolitej wykładni sądów i organów (s. 8 skargi) oraz wskazanie orzeczeń na poparcie tezy o jednolitej wykładni art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu.

W piśmie procesowym z 24 marca 2017 r. skarżąca sprecyzowała, że kwestionuje konstytucyjność art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości stosowania (i jest rozumiany w ten sposób, że nie przewiduje możliwości stosowania) art. 158 § 2 k.p.a. do wzruszenia decyzji ostatecznych, jeżeli od dnia, w którym decyzja

o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna minęło 5 lat. W pozostałym zakresie skarżąca cofnęła skargę.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymaganiom, a także czy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy o TK.

2. W ocenie Trybunału skarga konstytucyjna w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości stosowania (i jest rozumiany w ten sposób, że nie przewiduje możliwości stosowania) art. 158 § 2 k.p.a. do wzruszenia decyzji ostatecznych, jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna minęło 5 lat, z art. 21 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 64, art. 77 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, spełnia wymagania formalne wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 i art. 77 ust. 1 ustawy o TK.

2.1. Skargę konstytucyjną sporządził i wniósł adwokat, który załączył do skargi stosowne pełnomocnictwo.

2.2. Skarżąca wyczerpała przysługującą jej drogę prawną, ponieważ wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z października 2016 r. jest prawomocny i nie przysługują od niego żadne zwyczajne środki zaskarżenia.

2.3. Trybunał stwierdza też, że skarżąca dochowała trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi, zastrzeżonego w art. 77 ust. 1 ustawy o TK. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z października 2016 r. został doręczony pełnomocnikowi skarżącej 17 listopada 2016 r., a skargę wniesiono 17 lutego 2017 r.

2.4. Przedmiotem zarzutu skarżąca uczyniła art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości stosowania (i jest rozumiany w ten sposób, że nie przewiduje możliwości stosowania) art. 158 § 2 k.p.a. do wzruszenia decyzji ostatecznych, jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna minęło 5 lat. Skarżąca uważa, że przepis ten jest niezgodny z Konstytucją, gdyż zamyka jej drogę do zbadania prawidłowości decyzji scaleniowej, co w konsekwencji prowadzi do zamknięcia drogi do dochodzenia odszkodowania w przypadku stwierdzenia wadliwości takiej decyzji. Skarżąca zarzuciła temu przepisowi naruszenie: prawa własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji), prawo do równej ochrony własności i praw majątkowych (art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji), prawo do kontroli aktów lub czynności kształtujących sytuację prawną lub faktyczną (art. 45 ust. 1 Konstytucji), zakaz zamykania drogi sądowej w aktach rangi ustawowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji), prawa do wynagrodzenia szkody, jeżeli powstała wskutek niezgodnego z prawem działania władzy publicznej (art. 77 ust. 1 konstytucji).

2.5. W ocenie Trybunału w przypadku tego zarzutu skarżąca prawidłowo określiła przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), wskazała, które przysługujące jej konstytucyjne prawa i w jaki sposób zostały – jej zdaniem – naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK), a także należycie uzasadniła sformułowane w skardze zarzuty (art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK).

2.6. Skoro złożona skarga w powyższym zakresie spełnia wymagania przewidziane w ustawie o TK, a nie zachodzą okoliczności określone w art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy o TK, to – na podstawie art. 61 ust. 2 tej ustawy – zasadne było nadanie jej dalszego biegu w tym zakresie.

3. W piśmie procesowym z 24 marca 2017 r. skarżąca sprecyzowała, że kwestionuje konstytucyjność art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu tylko w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości stosowania (i jest rozumiany w ten sposób, że nie przewiduje możliwości stosowania) art. 158 § 2 k.p.a. do wzruszenia decyzji ostatecznych o zatwierdzeniu projektu scalenia.

Z uwagi na treść art. 59 § 1 pkt 1 ustawy o Trybunale, zgodnie z którym Trybunał umarza postępowanie na skutek cofnięcia skargi, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w analizowanej sprawie w odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości stosowania (bądź jest rozumiany w ten sposób, że wyłącza stosowanie) art. 157 § 1, art. 157 § 2, art. 158 § 1, art. 159 § 1 i art. 159 k.p.a. do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów.