



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 17 czerwca 2020 r.

Pozycja 21

## WYROK

z dnia 10 czerwca 2020 r.

Sygn. akt K 11/18\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Bartłomiej Sochański – przewodniczący  
Leon Kieres  
Jakub Stelina  
Rafał Wojciechowski  
Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 czerwca 2020 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096) 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,

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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 396 i 568) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 i 695) dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylenia lub zmiany decyzji do wydanych na**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 16 czerwca 2020 r. w Dz. U. poz. 1047.

**podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250 oraz z 1975 r. Nr 16, poz. 91) decyzji o przejęciu przez Skarb Państwa 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, jest zgodny z art. 7 oraz art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) we wniosku z 26 listopada 2018 r. (znak: IV.7005.1.2018.KP) wniósł 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.; obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 396, ze zm.; dalej: u.g.n.r.) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096; obecnie Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.; dalej: k.p.a. lub kodeks postępowania administracyjnego) dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia 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, z art. 7 oraz art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Zdaniem RPO problemem konstytucyjnym jest kwestia dopuszczalności i zasadności ograniczenia w czasie możliwości weryfikacji w trybach nadzwyczajnych przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego tych decyzji o przejęciu przez państwo nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych, których podstawą był art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, a upływ czasu od wydania decyzji nie jest wystarczającym uzasadnieniem uniemożliwienia ich wzruszenia.

1.2. W ocenie RPO zakwestionowana regulacja zrównuje podmioty znajdujące się w różnych sytuacjach prawnych oraz faktycznych. Ustawodawca, wprowadzając bezwzględny zakaz wzruszania decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, zrównał tym samym sytuację prawną 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. Zrównanie to skutkuje naruszeniem praw byłych właścicieli nieruchomości przejętych przez państwo, ponieważ w ich przypadku nie ma wartości konstytucyjnych, które ograniczenie to by uzasadniały.

RPO wskazał, że za podmioty zaliczające się do wspólnej kategorii należałoby uznać tych właścicieli, których nieruchomości wchodzące w skład gospodarstw rolnych zostały przejęte przez państwo. RPO wyliczył kilka ustaw z okresu 1945-1989, które przewidywały

przejęcie gospodarstw rolnych przez państwo i nie wyłączono możliwości weryfikacji prawidłowości wydanych decyzji, w trybach nadzwyczajnych przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego.

2. W piśmie z 5 marca 2019 r. (znak PK VIII TK 84.2018) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o stwierdzenie, że art. 63 ust. 2 i 3 u.g.n.r. 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 ostatecznych decyzji o przejęciu przez państwo nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych, jest zgodny z art. 7 oraz art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego ustawodawca, stanowiąc kwestionowaną regulację i zamykając możliwość wzruszenia, w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego, ostatecznych decyzji o przejęciu nieruchomości rolnych przez państwo, pogodził ze sobą wymagania wynikające z zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych i zasady praworządności. Okres prawie 20 lat należy uznać za wystarczający dla zapewnienia osobom zainteresowanym możliwości skorzystania z przysługujących im nadzwyczajnych środków prawnych przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego w celu wzruszenia ostatecznych decyzji o przejęciu ich nieruchomości przez państwo. Do wszystkich decyzji ostatecznych wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej miały bowiem zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji – niezależnie od tego, czy podstawą wydania tychże ostatecznych decyzji był art. 1, czy też art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, tj. czy chodziło o akty uwłaszczenia, decyzje o przekazaniu nieruchomości rolnych posiadaczom zależnym albo decyzje o przejęciu tych nieruchomości przez państwo. W tej sytuacji prawnej usprawiedliwione było przyjęcie przez ustawodawcę kwestionowanego rozwiązania, pozbawiającego możliwości wzruszenia w trybach nadzwyczajnych, przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego, wszystkie podmioty, w stosunku do których wydano ostateczne decyzje na podstawie ustawy uwłaszczeniowej. Nie można zatem uznać, że ustawodawca w swoisty sposób faworyzował Skarb Państwa, stwarzając jakąś szczególną ochronę dla trwałości decyzji ostatecznych o przejęciu przez państwo nieruchomości rolnych na podstawie decyzji wydanych zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

2.2. Prokurator Generalny wskazał, że kwestionowana regulacja, wyłączająca możliwość zastosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego o wznowieniu postępowania, stwierdzeniu nieważności i uchyleciu lub zmianie decyzji administracyjnej, odnosi się do byłych właścicieli, których nieruchomości rolne zostały przejęte przez państwo ze względu na to, że nie gospodarowali oni na tychże nieruchomościach 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. Ustawodawca zasadnie zatem przyjął, że o zaliczeniu właścicieli nieruchomości do grupy podmiotów, w stosunku do których ma zastosowanie kwestionowana regulacja, decyduje przesłanka stanowiąca cechę relewantną i stąd sytuacja prawna byłych właścicieli nieruchomości rolnych, pozbawionych możliwości wzruszenia w trybach nadzwyczajnych przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego ostatecznych decyzji o przejęciu przez państwo ich nieruchomości jest inna od sytuacji właścicieli nieruchomości, w stosunku do których zostały wydane ostateczne decyzje na podstawie art. 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 (Dz. U. Nr 39, poz. 174, ze zm.), 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, ze zm.) oraz art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79, ze zm.), w stosunku do których wyłączenie takie nie zostało przez ustawodawcę wprowadzone.

3. W piśmie z 18 lipca 2019 r. (znak: BAS-WAKU-2832/18), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o stwierdzenie, że art. 63 ust. 2 i 3 u.g.n.r. 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 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, jest zgodny z art. 7, art. 32 ust. 1 oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

3.1. W ocenie Marszałka Sejmu kwestionowana regulacja jest konieczna z uwagi na wartość, którą jest stabilność stosunków prawnych oraz rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego.

3.2. Marszałek Sejmu wskazał, że kwestionowana regulacja zrównuje pozycję prawną byłych właścicieli nieruchomości rolnych przejętych przez państwo w drodze decyzji wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej oraz byłych właścicieli, których nieruchomości rolne stały się z mocy prawa własnością dotychczasowych posiadaczy samoistnych na podstawie art. 1 tej ustawy. Wyłącza ona dla nich dopuszczalność wzruszania, w trybach nadzwyczajnych przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego, ostatecznych decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, niezależnie od tego, który z jej przepisów stał się podstawą do utraty własności. Zrównanie to nie narusza zasady równości wobec prawa i zasady sprawiedliwości społecznej, ponieważ podstawę zaliczenia wymienionych podmiotów do jednej kategorii prawnej stanowiło kryterium wydania wobec nich decyzji ostatecznych pozbawiających własności nieruchomości rolnych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej. Ponadto charakterystyka podmiotów wskazanych w ustawie uwłaszczeniowej uzasadnia tezę, że zróżnicowanie ich sytuacji prawnej, w porównaniu z adresatami norm prawnych innych ustaw wskazanych przez RPO, nastąpiło w oparciu o cechę relewantną.

## II

Artykuł 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) dopuszcza możliwość rozpoznania wniosku na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie spełniona została powyższa przesłanka.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 396, ze zm.; dalej: u.g.n.r.) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.; dalej: k.p.a. lub kodeks postępowania administracyjnego) dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia 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, z art. 7 oraz art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Kwestionowane przez RPO przepisy były dwukrotnie przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Wyrokiem z 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 5), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 63 ust. 2 i 3 u.g.n.r. nie jest niezgodny z art. 64 i art. 2 Konstytucji. Z kolei wyrokiem z 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 110), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 63 ust. 2 i 3 u.g.n.r. jest zgodny z art. 77 ust. 2 i nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 oraz z art. 78 Konstytucji.

W rozpatrywanej sprawie wzorcami kontroli art. 63 ust. 2 i 3 u.g.n.r. były art. 7 oraz art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowane przepisy nie były wcześniej kontrolowane z art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, a art. 2 chociaż był wzorcem kontroli w sprawie o sygn. SK 13/98, to uzasadniając jego naruszenie, skarżąca wskazała tylko na naruszenie zasady państwa prawa. RPO wskazał natomiast jako wzorzec kontroli zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Brak tożsamości wzorców kontroli i zarzutów podniesionych przez RPO w porównaniu ze sprawami rozstrzygniętymi wyrokami o sygn. SK 13/98 i SK 29/99 przesądza o konieczności merytorycznego rozpoznania jego wniosku.

2. Przedmiot kontroli.

Zgodnie z art. 63 ust. 2 u.g.n.r. „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”.

W myśl art. 63 ust. 3 u.g.n.r., „Postępowanie administracyjne toczące się w sprawach, o których mowa w ust. 2, podlega umorzeniu”.

Kwestionowany przez RPO art. 63 ust. 2 u.g.n.r. wyłącza stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, pozwalających na wzruszenie w trybach nadzwyczajnych (wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji) ostatecznych decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej. Z kolei art. 63 ust. 3 u.g.n.r. jest ściśle związany ze wskazanym art. 63 ust. 2 u.g.n.r., ponieważ nakazuje umorze-



nie toczących się postępowań administracyjnych w sprawach wskazanych w art. 63 ust. 2 u.g.n.r.

RPO kwestionuje nie całą treść normatywną art. 63 ust. 2 i 3 u.g.n.r., ale wyłączenie stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, pozwalających na wzruszenie w trybach nadzwyczajnych (wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylenia lub zmiany decyzji) ostatecznych decyzji wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej o przejęciu przez Skarb Państwa 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.

3. Zagadnienie zgodności kwestionowanej regulacji z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji.

### 3.1. Treść zarzutów.

Zdaniem RPO wyrażony w art. 63 ust. 2 i 3 u.g.n.r. zakaz wzruszania w trybach nadzwyczajnych decyzji o przejęciu przez Skarb Państwa nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych, wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, narusza zasadę praworządności i nie uzasadniają go inne wartości konstytucyjne, w tym zasada bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. 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 wypadku zakazu wzruszenia decyzji wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej podmiotem chronionym jest bowiem nie obywatel, lecz Skarb Państwa.

### 3.2. Zasada legalizmu.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przepis ten wyraża zasadę praworządności (legalizmu) działań wszystkich organów władzy publicznej. W odniesieniu do organów administracji publicznej oznacza to m.in. nakaz wydawania przez nie rozstrzygnięć w przepisanej prawem formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi i proceduralnymi. Naruszenie obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa sprawia, że działanie takie traci cechę legalności. Zasada praworządności uzasadnia w szczególności te rozwiązania prawne, których celem jest eliminowanie z obrotu niezgodnych z prawem ostatecznych rozstrzygnięć, w szczególności: decyzji administracyjnych i wyroków sądowych.

Zasada praworządności nie jest jednak jedyną zasadą wyrażoną w Konstytucji i wymaga ważenia z innymi zasadami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadami bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych, które wyprowadzane są z wyrażonej w art. 2 Konstytucji klauzuli państwa prawnego.

Rozważając relacje między zasadą praworządności a zasadą zaufania obywatela do państwa i wywodzonych z niej zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych, Trybunał stwierdził, że żadna z powyższych zasad nie ma charakteru bezwzględnego, dopuszczalne są bowiem od nich wyjątki. Trzeba przy tym na gruncie zasady praworządności rozróżnić nakaz działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa, od którego nie ma wyjątków (a więc zasada ta nie doznaje ograniczeń), oraz nakaz eliminowania z obrotu aktów administracyjnych wydanych z naruszeniem zasady praworządności, który może podlegać ograniczeniom, w tym z uwagi na zasadę zaufania

obywatela do państwa i wywodzonych z niej zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych.

Niektóre wyjątki od zasady praworządności, w tym będące konsekwencjami zasady trwałości decyzji, uzasadnione są przyjęciem priorytetu zasady zaufania obywatela do państwa, jak i odwrotnie – wyjątki od zasady zaufania obywatela do państwa, w tym możliwość wyeliminowania z obrotu ostatecznej decyzji, uzasadnione są zasadą praworządności. W niektórych sytuacjach obie zasady można uznać za zasady konkurencyjne. Niekiedy uwzględnienie obu zasad prowadzi jednak do podobnego rezultatu, zagwarantowaniu bezpieczeństwa prawnego służyć może bowiem stabilizacja porządku prawnego wynikającego z aktów administracyjnych. Wówczas efekty funkcjonowania obu zasad się częściowo pokrywają. Wynika to z zakorzenienia obu zasad w klauzuli państwa prawnego. Zasadę trwałości decyzji ostatecznych uzasadnia zasada bezpieczeństwa prawnego, wywodzona z art. 2 Konstytucji. Trwałość decyzji wynika też z domniemania jej zgodności z prawem, a więc z – przewidzianej w art. 7 Konstytucji – zasady praworządności. Domniemanie to jest jednak wzruszalne (zob. wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62).

Trybunał uznał, że jednym z przejawów bezpieczeństwa prawnego jest stabilizacja sytuacji prawnej jednostki, przekładająca się w efekcie na stabilizację sytuacji stosunków społecznych. Obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności, został wywiedziony z klauzuli zawartej w art. 2 Konstytucji, a potrzeba ustanowienia przedawnienia – z zasady bezpieczeństwa prawnego (zob. wyrok z 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 65). Trybunał stwierdził również, że prawomocność jest sama w sobie wartością konstytucyjną, a ochrona prawomocności ma zakotwiczenie w art. 7 Konstytucji, tj. w zasadzie praworządności (zob. wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego niezbędne jest ustanowienie odpowiednich granic dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji. Trwałość decyzji organów władzy publicznej nie może być bowiem pozorna. Taka pozorność występowałaby nie tylko, jeżeli ustawodawca nie przewidywałby ograniczeń wzruszalności ostatecznych decyzji, ale również jeżeli ograniczenia te nie byłyby wystarczające dla zachowania zasady zaufania obywatela do państwa i zasady pewności prawa. Ustawodawca nie może z jednej strony deklarować trwałości decyzji z uwagi na jej ostateczność, a z drugiej strony przewidywać, nieograniczoną terminem, możliwość wzruszania decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub perspektywę (zob. wyrok TK z 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16).

3.3. Ocena zgodności kwestionowanej regulacji z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji.

Ocena zgodności kwestionowanej przez RPO regulacji wymaga wyjaśnienia *ratio legis* art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, do którego ona odsyła. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej „[n]ieruchomości, 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”.

Ustawa uwłaszczeniowa miała charakter epizodyczny. Obowiązywała od 4 listopada 1971 r. do 5 kwietnia 1982 r. Zmierzała do sanacji stanów faktycznych – samoistnego posiadania przez rolników nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Nabywanie własności gospodarstw rolnych przez ich posiadaczy na podstawie ustawy uwłaszczeniowej zmierzało do pozbawienia tytułu własności osób, które nie zajmowały się przez długi okres

gospodarstwami, choć byli ich właścicielami (zob. wyrok TK z 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98).

W wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 2 ust. 2 ustawy uwłaszczeniowej rozporządzeniu 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; dalej: rozporządzenie) ograniczono możliwość przejęcia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości rolnych, co do których zaistniały przesłanki określone w art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

Przejęcie takie nie mogło nastąpić, jeżeli możliwe było przekazanie tych nieruchomości dotychczasowym posiadaczom zależnym, spełniającym określone w rozporządzeniu warunki, albo gdy nieruchomości te nie były potrzebne na cele rolniczych jednostek gospodarki uspołecznionej lub nie mogły być należycie zagospodarowane przez rolników indywidualnych (§ 3 rozporządzenia). Przejęcie na rzecz Skarbu Państwa następowało wskutek wydania decyzji, która miała charakter konstytutywny, a postępowanie w tym zakresie prowadzone było przez organy administracyjne, na wniosek lub z urzędu (art. 12 ust. 5 ustawy uwłaszczeniowej). Decyzję o przejęciu przez państwo nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej wydawał właściwy do spraw rolnych organ prezydium powiatowej rady narodowej (art. 13 ustawy uwłaszczeniowej). Odwołanie od tej decyzji przysługiwało do wojewódzkiej komisji do spraw uwłaszczenia (art. 12 ust. 4 ustawy uwłaszczeniowej). Do spraw rozpatrywanych przez organy do spraw rolnictwa prezydiów rad narodowych i komisje do spraw uwłaszczenia zastosowanie miały przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (art. 16 ustawy uwłaszczeniowej).

Ustawa uwłaszczeniowa została uchylona 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 nowelizująca z 1982 r.), który wszedł w życie 6 kwietnia 1982 r. W uchwale z 14 lutego 1983 r., sygn. akt III CZP 1/83 (OSNC nr 10/1983, poz. 151) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że sprawy dotyczące przejęcia nieruchomości przez państwo nie podlegają przekazaniu sądom, niezależnie od stanu ich załatwienia w postępowaniu administracyjnym. Organami właściwymi do rozpatrywania w trybach nadzwyczajnych decyzji o przejęciu przez Skarb Państwa nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej pozostawały właściwe organy administracji państwowej.

1 stycznia 1992 r. weszła w życie kwestionowana regulacja i wyłączyła możliwość stosowania trybów nadzwyczajnych uregulowanych w kodeksie postępowania administracyjnego do wzruszania ostatecznych decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej. Od 1 stycznia 1992 r. ustawodawca uniemożliwił zatem wzruszanie ostatecznych decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, w tym również decyzji o przejęciu nieruchomości przez państwo, w trybach wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylenia lub zmiany decyzji (zob. wyrok NSA z 7 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 969/10, Lex nr 992672).

W wyrokach dotyczących zgodności z Konstytucją art. 63 ust. 2 i 3 u.g.n.r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że nieograniczona w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych nie jest zasadą konstytucyjną, a ograniczenie terminów zaskarżenia prawomocnych decyzji administracyjnych jest uzasadnione względami bezpieczeństwa prawnego (zob. wyrok TK z 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98). Trybunał wskazał też, że ograniczenia czasowe są konieczne z uwagi na wartość, którą jest stabilność stosunków prawnych, oraz ze względu na rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego, a także z uwagi na potrzebę ochrony praw nabytych przez osoby trzecie (zob. wyrok TK z 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99).

Od uchylenia ustawy uwłaszczeniowej upłynęło niemal czterdzieści lat. W tym okresie nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszcze-



niowej były przedmiotem czynności prawnych, wywołujących określone skutki ekonomiczne i gospodarcze. Nieruchomości te mogły zostać, w sposób całkowicie legalny i nienaruszający zasad sprawiedliwości, sprzedane podmiotom działającym w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa. Mogły też być oddane w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym lub prawnym, wniesione do spółek prawa handlowego, w których Skarb Państwa ma większość udziałów albo akcji, czy też zostać zamienione na inne nieruchomości.

Stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji stanowiłoby więc ingerencję w utrwalony stan prawny i faktyczny, a co istotniejsze prowadziłoby do naruszenia zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych ze względu na naruszenie praw osób, które nabyły nieruchomości wcześniej przejęte przez Skarb Państwa ostatecznymi decyzjami wydanymi na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

Decyzje te mogły być podważane w drodze nadzwyczajnych środków zaskarżenia do końca 1991 r., kiedy to weszła w życie kwestionowana regulacja, a więc niemal dwadzieścia lat. Był to zatem wystarczająco długi okres dla zapewnienia osobom zainteresowanym możliwości skorzystania z przysługujących im środków wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych o przejęciu własności gospodarstwa rolnego przez Skarb Państwa. Przyjęcie zaskarżonego rozwiązania prawnego uzasadniało dążenie ustawodawcy do zapewnienia stabilności prawa własności nieruchomości rolnych nabytych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej i pewności obrotu prawnego tymi nieruchomościami.

Nieograniczona w czasie dopuszczalność wzruszania ostatecznych decyzji o przejęciu nieruchomości przez Skarb Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej byłaby przyzwoleniem na trwanie w beczynności prawnej przez osoby, które przez blisko dwadzieścia lat mogły żądać wszczęcia określonych w kodeksie postępowania administracyjnego procedur nadzwyczajnych w celu weryfikacji tych decyzji.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podzielił stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że w państwach, w których proklamowano obowiązywanie zasady demokratycznego państwa prawnego, powszechnie aprobowane jest ogólne założenie, że 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 (zob. wyroki TK z: 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78; 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98 i 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99).

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 7 Konstytucji.

4. Zagadnienie zgodności kwestionowanej regulacji z zasadami sprawiedliwości społecznej wyrażonymi w art. 2 Konstytucji oraz zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

#### 4.1. Treść zarzutów.

W ocenie RPO zakwestionowana regulacja zrównała podmioty będące w różnych sytuacjach faktycznych i prawnych. Bezwzględny zakaz wzruszania decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej zrównał bowiem sytuację prawną byłych właścicieli, którzy 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. Zrównanie to nie było uzasadnione realizacją wartości podlegających ochronie konstytucyjnej. Zdaniem RPO za podmioty zaliczające się do wspólnej

kategorii należałoby uznać tych właścicieli, których nieruchomości wchodzące w skład gospodarstw rolnych zostały przejęte przez państwo. RPO wskazał, że ustawodawstwo z lat 1945-1989 przewidywało przejęcie gospodarstw rolnych przez państwo i prawodawca nie wyłączył możliwości weryfikacji prawidłowości wydanych decyzji, w trybach nadzwyczajnych przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego (zob. art. 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, Dz. U. Nr 39, poz. 174, ze zm.; dalej: ustawa z 13 lipca 1957 r.; 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, ze zm.; dalej: ustawa z 29 maja 1974 r.; art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. Nr 11, poz. 79, ze zm.; dalej: ustawa z 26 marca 1982 r.). Kwestionowana regulacja, pozbawiając osoby, w stosunku do których została wydana decyzja na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, doprowadziła więc do nieuzasadnionego zróżnicowania praw w ramach jednej kategorii.

#### 4.2. Zasada równości oraz zasada sprawiedliwości społecznej.

Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Omawiana zasada nakazuje zatem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które mają taką cechę, oraz podmiotom, które jej nie mają.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25), 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”. Pogląd ten Trybunał wielokrotnie powtarzał w późniejszych orzeczeniach (zob. np. wyroki TK z: 19 grudnia 2012 r. sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136; 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79; 17 grudnia 2013 r., sygn. SK 29/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 138; 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27 i 8 czerwca 2016 r., sygn. K 37/13, OTK ZU A/2016, poz. 28).

Jak wynika z jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, 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 spełnia następujące warunki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji (warunek relewantności);

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego zróżnicowania (warunek proporcjonalności);

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej (warunek powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi).

Należy przy tym pamiętać, że – wobec przyznania prawodawcy przez ustawę zasadniczą szerokiego zakresu swobody regulacyjnej – podczas orzekania 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 ze względu na domniemanie konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych (zob. wyroki TK 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 i 18 stycznia 2011 r., sygn. P 44/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 1).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazywał również, że treść zasady sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza niż zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych, z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego.

W zakresie obowiązków o charakterze formalnym, czyli nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją. W razie sformułowania zarzutu niezgodności danej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada równości (lub będące jej rozwinięciem inne unormowania konstytucyjne), a nie zasada sprawiedliwości społecznej, która – ze względu na regułę *lex specialis derogat legi generali* – nie stanowi wówczas odpowiedniego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji.

W odniesieniu do obowiązków o charakterze materialnym, czyli nakazu realizowania i ochrony różnych wartości konstytucyjnych, Trybunał podkreśla, że zasada sprawiedliwości społecznej jest niezależna od zasady równości w tym sensie, że naruszenie jednej z nich nie powoduje naruszenia drugiej, aczkolwiek nie można wykluczyć, że określona regulacja prawna uchybiać będzie, z osobna, jednocześnie im obu. Związek zasady sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze z zasadą równości przejawia się w tym wypadku odmiennie. Jak wskazano już wcześniej, odstępstwa od zasady równości dopuszczalne są jedynie w razie spełnienia trzech wymogów, a mianowicie: relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Nie ulega przy tym wątpliwości, że szczególne znaczenie dla uznania wyjątków od zasady równości za uzasadnione mają właśnie wartości współkonstituujące zasadę sprawiedliwości społecznej (zob. wyroki TK z: 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09; 19 grudnia 2012 r. sygn. K 9/12; 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10; 17 grudnia 2013 r., sygn. SK 29/12; 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13 i 8 czerwca 2016 r., sygn. K 37/13).

4.3. Ocena zgodności kwestionowanej regulacji z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą równości.

Kwestionowana regulacja w sposób jednakowy traktuje byłych właścicieli nieruchomości rolnych, którzy zostali wywłaszczeni na rzecz samoistnych posiadaczy na podstawie art. 1 ustawy uwłaszczeniowej, oraz byłych właścicieli, których nieruchomości rolne zostały

przejęte przez państwo decyzjami wydanymi na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wymienione dwie grupy podmiotów znajdują się w takiej samej sytuacji prawnej. W stanie prawnym obowiązującym od wejścia w życie ustawy uwłaszczeniowej do wejścia w życie kwestionowanej regulacji wszystkie osoby zainteresowane, w stosunku do których wydane zostały decyzje ostateczne na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, miały prawo wystąpić o ich wzruszenie w nadzwyczajnych trybach przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego. Do wszystkich decyzji ostatecznych wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej miały bowiem zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji – niezależnie od tego, czy podstawą wydania tychże ostatecznych decyzji był art. 1, czy też art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, tj. czy chodziło o akty uwłaszczenia, decyzje o przekazaniu nieruchomości rolnych posiadaczom zależnym czy też decyzje o przejęciu tych nieruchomości przez państwo. Nie można zatem uznać, że ustawodawca faworyzował Skarb Państwa, stwarzając jakąś szczególną ochronę trwałości decyzji ostatecznych o przejęciu przez państwo nieruchomości rolnych przejętych decyzjami wydanymi na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

Po uchyleciu ustawy uwłaszczeniowej, wyłączona została wprawdzie możliwość przekazania sądom spraw dotyczących przejęcia nieruchomości rolnych przez państwo na podstawie decyzji wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, ponieważ art. 4 ustawy nowelizującej z 1982 r. przekazał sądom rozpoznawanie spraw o stwierdzenie nabycia na podstawie ustawy uwłaszczeniowej własności nieruchomości przez posiadacza samoistnego oraz o odroczenie terminu zapłaty należności z tytułu nabycia własności tych nieruchomości. Kwestia oceny konstytucyjności tej regulacji nie jest jednak przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie.

Po powyższej analizie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca, stanowiąc kwestionowaną regulację, w sposób jednakowy potraktował te wszystkie podmioty, wobec których zapadły na podstawie ustawy uwłaszczeniowej ostateczne decyzje o pozbawieniu własności należących do nich nieruchomości rolnych, tzn. wyłączył stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, pozwalających na wzruszenie w trybach nadzwyczajnych (wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji) ostatecznych decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej. Można zatem wskazać wspólną cechę tych podmiotów, a mianowicie wydanie wobec nich ostatecznych decyzji pozbawiających własności nieruchomości rolnych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej. Cecha ta, ze względu na *ratio legis* kwestionowanej regulacji, jaką było zapewnienie bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych, jest cechą istotną, uzasadniającą równe traktowanie byłych właścicieli nieruchomości rolnych, wobec których zapadły ostateczne decyzje pozbawiające ich własności tych nieruchomości na podstawie ustawy uwłaszczeniowej.

Ponadto RPO zarzucił kwestionowanej regulacji, że jest niezgodna z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą równości, ponieważ pozbawia osoby, których nieruchomości rolne zostały przejęte przez państwo ostatecznymi decyzjami wydanymi na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, prawa wzruszania tych decyzji w trybach nadzwyczajnych przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego, przez co w sposób nieuzasadniony różnicuje ich sytuację prawną w stosunku do grupy właścicieli nieruchomości przejętych przez państwo na podstawie innych, wymienionych we wniosku ustaw, w których prawo to nie zostało wyłączone.

Analiza wskazanych przez RPO przepisów ustawowych pozwala na stwierdzenie, że brak jest cechy istotnej, przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podmioty podobne. Otóż art. 2 ust. 1 ustawy z 13 lipca 1957 r. dotyczył wypadków przejęcia gospo-

darstw, które były uprzednio przedmiotem nadania przez państwo, a następnie zostały opuszczone przez właściciela bez względu na motyw takiego postępowania. Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 29 maja 1974 r. wydawane były decyzje o przejęciu gospodarstwa rolnego na własność państwa, pod warunkiem że gospodarstwo wykazywało niski poziom produkcji rolnej oraz że rolnik odpowiadał ustawowym warunkom dopuszczającym przejęcie w zamian za rentę. Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy z 26 marca 1982 r. na własność państwa mogły być przejmowane grunty rolne, jeżeli występowały na nich odłogi, a ich właściciele, ich dzieci lub rodzice nie mieszkali co najmniej od dwóch lat w miejscu położenia tych nieruchomości.

Każdy ze wskazanych przez RPO przepisów ustawowych dotyczy innej sytuacji, różnej od tej unormowanej w art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej. Wspólne dla porównywanych regulacji jest przejęcie własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych przez Skarb Państwa, jednak ze względu na różne przyczyny. Artykuł 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej dotyczy, jak już wskazano, nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa ze względu na to, że ich właściciele osobiście lub przy pomocy członków rodziny pozostających we wspólności domowej nie gospodarowali na tych nieruchomościach 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. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji regulację wyłączającą stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, pozwalających na wzruszenie w trybach nadzwyczajnych ostatecznych decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej i pozostawienie jednocześnie takiej możliwości podmiotom, których sytuacja prawna unormowana była w art. 2 ust. 1 ustawy z 13 lipca 1957 r., art. 9 ust. 2 ustawy z 29 maja 1974 r. i art. 44 ust. 1 ustawy z 26 marca 1982 r.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.