

19/A/2019

WYROK

z dnia 18 kwietnia 2019 r.

Sygn. akt SK 21/17*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący

Piotr Pszczółkowski

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

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. poz. 2072, ze zm.), na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 kwietnia 2019 r., skargi konstytucyjnej H.N. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości stosowania do wzruszenia decyzji ostatecznych art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23), 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 w związku z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów rozumianego w ten sposób, że nie przewiduje możliwości stosowania do wzruszenia decyzji ostatecznych art. 158 § 2 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, 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 w związku z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 908) w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia z naruszeniem prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 maja 2019 r. w Dz. U. poz. 861.

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Skarżąca H.N. (dalej: skarżąca), w skardze konstytucyjnej z 17 lutego 2017 r., wniosła o stwierdzenie niezgodności:

1) 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 i wymianie gruntów) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości stosowania do wzruszenia decyzji ostatecznych art. 157-159 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23; dalej: k.p.a.), 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 w związku z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów rozumianego w ten sposób, że nie przewiduje możliwości stosowania do wzruszenia decyzji ostatecznych art. 157-159 k.p.a., 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 w związku z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym: Sąd Rejonowy prowadzi dla nieruchomości o powierzchni 3,9412 ha, położonej we wsi B., księgę wieczystą. W skład tej nieruchomości wchodzi m.in. działka oznaczona nr 389 o powierzchni 5054 m². Właścicielem działki według tej księgi jest skarżąca, będąca następcą prawnym M.S.

Skarżąca wyjaśniła, 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 24 września 1976 r. Jednak poprzednik prawny skarżącej nie był stroną postępowania scaleniowego i nie wiedział, że postępowanie takie się toczy. Ponadto wskazana działka była zabudowana i mogła zostać objęta postępowaniem scaleniowym tylko za zgodą właściciela.

Skarżąca wystąpiła do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta Miasta Ł. z 24 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 8 maja 2014 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Następnie skarżąca wystąpiła z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Postanowieniem z 5 czerwca 2014 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi utrzymał w mocy postanowienie z 8 maja 2014 r.

Skarżąca wniosła na to postanowienie skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który wyrokiem z 29 grudnia 2014 r. (sygn. akt [...]) oddalił ją. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), w wyroku z 5 października 2016 r. (sygn. akt [...]), oddalił skargę kasacyjną skarżącej. NSA stwierdził, że z uwagi na treść art. 33 ust. 2

ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, 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 mieć bowiem miejsce wyłącznie w wypadku stwierdzenia, że zaistniała jedna z przesłanek wymienionych w art. 156 k.p.a.

1.2. Zdaniem skarżącej, kontrola zgodności art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów z art. 21 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji następuje przez przeprowadzenie testu, czy spełnione zostały następujące wymogi: celowości (wywłaszczenie jest dopuszczalne na realny cel publiczny legitymowany konstytucyjnie, będący dobrem ogółu), niezbędności (gdy celu publicznego nie można zrealizować w inny sposób), sprawiedliwości proceduralnej (w niniejszym przypadku odjęcie prawa własności nastąpiło w drodze uchwalenia przez ustawodawcę nowego brzmienia art. 33 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów), sprawiedliwości wyrównawczej (wywłaszczenie jest dopuszczalne za słusznym odszkodowaniem, określonym przez przepisy i należnym bez zbędnej zwłoki). Zaskarżony przepis narusza wymóg sprawiedliwości wyrównawczej, ponieważ pozwala odebrać osobie, co do której zapadła decyzja o scalaniu gruntów, prawo do uzyskania prejudykatu niezbędnego do uzyskania odszkodowania za wydanie decyzji z naruszeniem prawa i stanowi wywłaszczenie bez jakiegokolwiek odszkodowania. Zamknął on skarżącej drogę do ustalenia, że decyzja scaleniowa (pozbawiająca ją *de facto* własności) została wydana z naruszeniem prawa, a więc pozbawił ją ochrony prawnej, a w konsekwencji uniemożliwił realizację prawa do żądania odszkodowania.

Podmiot, wobec którego wydano ostateczną decyzję pozbawiającą go prawa własności dawniej niż przed pięcioma laty w trybie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, jest w mniej korzystnej sytuacji, niż podmiot, którego pozbawiono prawa własności w trybie wywłaszczenia.

Ponadto zaskarżony przepis nie jest precyzyjny, ponieważ jego treść nie jest jednoznaczna i budzi wątpliwości interpretacyjne. Sądy powszechnie przyjmują, że intencją ustawodawcy było wyłączenie nie tylko stosowania art. 156 k.p.a., umożliwiającego stwierdzenie nieważności decyzji, lecz również art. 157-159 k.p.a., dających możliwość dochodzenia ustalenia wydania decyzji z naruszeniem prawa.

W ocenie skarżącej, kwestionowany przepis nie pozwala organom administracji i sądom administracyjnym na zbadanie zgodności decyzji o scaleniu i wymianie gruntów z prawem. W szczególności zamyka drogę sądową dochodzenia naruszonych praw i uniemożliwia dochodzenia wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej.

1.3. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2017 r. skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi.

1.4. W piśmie procesowym z 24 marca 2017 r. skarżąca sprecyzowała, że wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w zakresie, w jakim nie przewiduje (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 w związku z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie skarżąca cofnęła skargę.

Skarżąca wskazała, że interpretacja art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, przyjęta przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a następnie sądy administracyjne, wyłączająca zastosowanie art. 158 § 2 k.p.a., zamknęła jej drogę do ustalenia prawidłowości wydania decyzji scaleniowej, a następnie – w przypadku stwierdzenia jej nieprawidłowości – do dochodzenia odszkodowania.

Zdaniem skarżącej, wadliwa decyzja Prezydenta Miasta Ł., zatwierdzająca projekt scalenia gruntów z września 1976 r., nie została poddana żadnej kontroli, a droga do przeprowadzenia takiej kontroli została skarżącej zamknięta. Uniemożliwienie ustalenia, czy decyzja odbierająca prawo majątkowe była zgodna z prawem, skutkuje niedopuszczalnością ubiegania się o odszkodowanie.

W ocenie skarżącej, kwestionowany przepis może prowadzić do rozbieżności interpretacyjnych, chociaż stanowisko judykatury jest jednolite. Sądy administracyjne przyjmują, że art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów wyłącza możliwość stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa.

Skarżąca zwróciła również uwagę, że przepisy k.p.a. chronią pewność obrotu prawnego, ale jednocześnie dają możliwość ustalenia, iż decyzja została wydana z naruszeniem prawa w sytuacji, gdy ze względu na upływ czasu nie można żądać jej unieważnienia i przywrócenia stanu poprzedniego.

1.5. Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 28 czerwca 2017 r., sygn. Ts 35/17, OTK ZU B/2017, poz. 136, nadał skardze dalszy bieg tylko w zakresie badania zgodności z Konstytucją art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w zakresie, w jakim dotyczy art. 158 § 2 k.p.a. oraz umorzył postępowanie w pozostałym zakresie.

2. Marszałek Sejmu, w piśmie z 11 stycznia 2017 r. (znak: BAS-WAKiU-1729/17), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wskazany przez skarżącą wyrok NSA z 5 października 2016 r. nie jest ostatecznym rozstrzygnięciem o powołanych w skardze konstytucyjnej wolnościach i prawach o charakterze majątkowym, tj. art. 21 ust. 2, art. 64, art. 77 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W wyroku tym NSA, oddalając skargę kasacyjną skarżącej, przesądził negatywnie jedynie o możliwości zastosowania art. 158 § 2 k.p.a. i uczynienia go podstawą decyzji stwierdzającej wydanie decyzji scaleniowej z naruszeniem prawa, wskazując w uzasadnieniu, że art. 158 § 2 k.p.a. zawiera uregulowanie, które nie ma charakteru samodzielnego i jego zastosowanie może mieć miejsce tylko wtedy, gdy nie jest wyłączone stosowanie art. 156 k.p.a.

Skarga konstytucyjna nie spełnia więc formalnej przesłanki, jaką jest wymóg, aby orzeczenie, wydane na podstawie zaskarżonych w skardze przepisów, ostatecznie rozstrzygało o wskazanych w niej konstytucyjnych prawach i wolnościach, przy czym regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej ma determinować w sensie normatywnym treść tego orzeczenia. Za ostateczne rozstrzygnięcie o wskazanych przez skarżącą wolnościach i prawach konstytucyjnych o charakterze majątkowym, należałoby uznać orzeczenie sądu cywilnego odrzucające lub oddalające powództwo skarżącej zmierzające do uzyskania odszkodowania w związku z wydaniem decyzji scaleniowej z naruszeniem prawa.

Wskazany wyrok NSA mógłby zostać uznany za ostateczne rozstrzygnięcie o prawie do sądu, rozumianym jako prawo do takiego ukształtowania procedury sądowniczoadministracyjnej, które pozwoliłoby sądom administracyjnym na kontrolę prawidłowości funkcjonowania

administracji publicznej. Takie konstytucyjne prawo może zostać wywiedzione z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu, skarżąca nie dopełniła jednak wymogu należytego uzasadnienia zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis wzorców konstytucyjnych wynikających z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. W szczególności w skardze zabrakło argumentacji zmierzającej do wykazania, że w wyniku wydania wyroku NSA opartego na zaskarżonej regulacji doszło do naruszenia prawa skarżącej do sądowej kontroli prawidłowości (legalności) wydania decyzji administracyjnej w trybie nadzwyczajnym. Argumentacja skarżącej koncentruje się na wykazaniu, że na podstawie zaskarżonych przepisów została jej zamknięta droga sądowa do uzyskania odszkodowania.

3. Prokurator Generalny, w piśmie z 19 grudnia 2017 r. (znak: PK VIII TK 78.2017), zajął stanowisko, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, rozstrzygające sprawę skarżącą organy administracji i sądy nie miałyby podstaw do rozpatrzenia żądania wydania rozstrzygnięcia na podstawie art. 158 § 2 k.p.a., gdyż nie były przedstawiane argumenty świadczące o wystąpieniu okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a., stanowiące przeszkodę dla stwierdzenia nieważności decyzji. Skarżąca wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji oparła na zarzucie naruszenia art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i wskazała, że zaskarżona decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych. Nawet zatem gdyby art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów przewidywał możliwość zastosowania art. 158 § 2 k.p.a., to w sprawie skarżącej nie byłoby podstaw do sięgnięcia po to uregulowanie, ponieważ nie zachodziły okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a.

Z tych powodów określony przez skarżącą w skardze konstytucyjnej zakres zaskarżenia, dotyczący wyłączenia stosowania art. 158 § 2 k.p.a., nie jest powiązany z naruszeniem jej osobistego interesu prawnego, co skutkuje brakiem realizacji materialnej przesłanki dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej. W skardze konstytucyjnej nie wykazano, że art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w zaskarżonym zakresie był zarówno podstawą prawną ostatecznego orzeczenia, jak i prowadził równocześnie do naruszenia wskazanych przez skarżącą konstytucyjnych praw i wolności.

II

Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.) Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną 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 przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia.

1.1. Skarżąca, w skardze konstytucyjnej z 17 lutego 2017 r., zakwestionowała zgodność z Konstytucją art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów

(Dz. U. z 2018 r. poz. 908; dalej: ustawa o scalaniu i wymianie gruntów) w zakresie, w jakim nie przewiduje (i jest rozumiany w ten sposób, że nie przewiduje) możliwości stosowania do wzruszenia decyzji ostatecznych art. 157-159 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.; dalej: k.p.a.), jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna minęło 5 lat.

1.2. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2017 r. skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi.

W wykonaniu tego zarządzenia skarżąca, w piśmie procesowym z 24 marca 2017 r., sprecyzowała, że wnosi o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w zakresie, w jakim nie przewiduje (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.

W konsekwencji częściowego cofnięcia skargi, Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 28 czerwca 2017 r., sygn. Ts 35/17, OTK ZU B/2017, poz. 136, nadał skardze dalszy bieg tylko w zakresie badania zgodności z Konstytucją art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w zakresie, w jakim dotyczy art. 158 § 2 k.p.a., a ponadto umorzył postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na cofnięcie skargi.

Skarżąca ostatecznie zatem zakwestionowała zgodność z Konstytucją art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w zakresie, w jakim nie przewiduje (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.

1.3. Zakwestionowane przez skarżącą przepisy mają następujące brzmienie:

– art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów: „Do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych, nie stosuje się art. 145-145b oraz art. 154-156 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna, upłynęło 5 lat”;

– art. 158 § 2 k.p.a.: „Jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji”.

2. Dopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej i przedmiot kontroli.

2.1. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Podkreślić również należy, że składu Trybunału rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte na etapie kontroli wstępnej w postanowieniu o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania (zob. wśród wielu, postanowienia TK z: 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29; 10 marca 2015 r., sygn. SK 65/13,

OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 35 i 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, OTK ZU A/2018, poz. 82).

2.2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że skarga konstytucyjna stanowi środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, którego rozpatrzenie uwarunkowane zostało spełnieniem szeregu przesłanek, wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a uszczegółowionych w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK). Interpretacja art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.o.t.p.TK prowadzi do wniosku, że przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego, które były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej. W skardze konstytucyjnej nie można skutecznie kwestionować zgodności z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego bez wcześniejszego ich zastosowania w konkretnej sprawie skarżącego. W odróżnieniu od wniosków kierowanych przez podmioty wyliczone w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, skarga konstytucyjna nie jest środkiem inicjowania tzw. kontroli abstrakcyjnej – realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. W konsekwencji skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które były podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej (zob. wśród wielu, postanowienia TK z: 17 listopada 1999 r., sygn. SK 17/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 168; 6 lipca 2005 r., sygn. SK 27/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 84; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 28 lipca 2015 r., sygn. SK 14/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 119 oraz 11 kwietnia 2018 r., sygn. SK 24/17, OTK ZU A/2018, poz. 17).

2.3. Ustawodawca nałożył na skarżącego m.in. obowiązek określenia kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK). Skarżący powinien też wskazać, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK) oraz uzasadnić zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK). Jednocześnie Trybunał podczas orzekania jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym w skardze konstytucyjnej, co oznacza, że nie może orzekać o tym, czego nie zaskarżył skarżący (art. 67 u.o.t.p.TK).

2.4. Kwestionowany przez skarżącą art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów niewątpliwie był podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w jej sprawie. Na jego podstawie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi postanowieniem z 8 maja 2014 r. odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez Prezydenta Miasta w Ł., a następnie utrzymał je w mocy. Również sądy administracyjne, kontrolujące postanowienie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wydały swoje orzeczenia w oparciu o kwestionowany przepis.

Skarżąca jako przedmiot zaskarżenia wskazała art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w zakresie, w jakim nie przewiduje (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.

2.5. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowała się zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie w postępowaniu sądowokonstytucyjnym ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Na wniosek, pytanie prawne sądu czy skargę konstytucyjną składa się cała wyrażająca je treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Na istotę pisma procesowego składają się bowiem zarówno treści wyrażone w *petitum*, jak i te, które znajdują się w jego uzasadnieniu. Zasada *falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie zarówno do norm stanowiących przedmiot kontroli, jak i do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli (zob. np. wyroki TK z: 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50; 29 października 2002 r., sygn. P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67, 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12; 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23, 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26, 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120 oraz 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10).

Zarzuty skarżącej i ich uzasadnienie koncentrują się tylko na braku możliwości wszczęcia postępowania o stwierdzenie wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalania z naruszeniem prawa. Skarżąca nie sformułowała zarzutu niezgodności z Konstytucją wobec przewidzianego w art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów terminu 5 lat, po upływie którego wyłączona jest możliwość wszczęcia postępowania o stwierdzenie wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalania z naruszeniem prawa.

Biorąc pod uwagę zarzuty i ich uzasadnienie w skardze konstytucyjnej oraz piśmie procesowym z 24 marca 2017 r., a także normę prawną, która była podstawą prawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącej, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalania z naruszeniem prawa.

3. Kwestia zgodności art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

3.1. W niniejszej sprawie skarżąca jako wzorce kontroli powołała art. 21 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 64, art. 77 w związku z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W pierwszej kolejności przeprowadzona będzie kontrola zgodności zakwestionowanej normy z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

3.2. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, skarżąca wskazała, że „Przepis będący przedmiotem skargi nie pozwala organom administracji i sądom administracyjnym na zbadanie zgodności decyzji o scaleniu i wymianie gruntów z prawem – skarżącej odmówiono merytorycznego zbadania i podjęcia decyzji w przedmiocie zgodności skarżonej decyzji z prawem, powołując się właśnie na ten przepis” (skarga konstytucyjna z 17 lutego 2017 r., s. 10). „W przypadku postępowań administracyjnych rolę mechanizmów ochrony prawnej pełnią między innymi art. 156 § 1 i 158 § 2 k.p.a. W niniejszym przypadku o prawach skarżącej nie rozstrzygnięto merytorycznie. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zamknął jej drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy, odmawiając postanowieniem z (...) maja 2014 r. stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, jak również – postanowieniem z (...) czerwca 2014 r. – utrzymując decyzję w mocy. Postanowieniami tymi odmówiono również uwzględnienia alternatywnego żądania skarżącej stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa. Wadliwa

decyzja Prezydenta Miasta (...) zatwierdzająca projekt scalenia gruntów z (...) września 1976 r. nie została zatem poddana żadnej kontroli, a droga do przeprowadzenia takiej kontroli została skarżącej zamknięta – zarówno przez ustawodawcę poprzez wydanie nieprecyzyjnego przepisu, jak również przez organy administracji i sądy administracyjne, poprzez przyjęcie zaskarżonej interpretacji przepisu” (pismo procesowe skarżącej z 24 marca 2017 r., s. 5-6).

3.3. Wyrażone w art. 45 Konstytucji prawo do sądu było wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw człowieka i zarazem jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje w szczególności: 1) prawo do uruchomienia postępowania przed niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości i jawności, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych. Warunkiem koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu, doniosłości nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu. Analizowany przepis Konstytucji obejmuje zatem prawo do sądu w ujęciu formalnym (dostępność drogi sądowej w ogóle) i materialnym (możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej).

Przedmiotowy zakres prawa do sądu wyznaczony jest przez pojęcie „sprawy”, ujmowanej w orzecznictwie Trybunału jako pojęcie autonomiczne, inne niż przyjęte w poszczególnych gałęziach prawa, bo odwołujące się do podstawowej funkcji sądów, jaką jest – zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji – sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Trybunał konsekwentnie opowiada się za szerokim pojmowaniem „sprawy”: mamy z nią do czynienia w każdym przypadku, gdy zachodzi konieczność rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach jednostki oraz jej chronionych prawem interesach, zarówno w przypadku ich naruszenia czy zagrożenia, jak i konieczności ich autorytatywnego ustalenia.

Interpretacja art. 45 ust. 1 Konstytucji w kontekście innych przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że prawo do sądu obejmuje możliwie szeroki zakres spraw, a zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) uzasadnia dyrektywę interpretacyjną zakazującą zawężającej wykładni tego prawa i domniemanie drogi sądowej (zob. np. wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108 i powołane tam orzeczenia).

Dla określenia treści konstytucyjnego prawa do sądu, oprócz art. 45 ust. 1 Konstytucji, znaczenie ma art. 77 ust. 2 Konstytucji. Zakaz zamykania drogi sądowej dotyczy kwestii dochodzenia wolności i praw konstytucyjnych. Konstytucja nie wyklucza ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw. Ograniczenia te muszą mieścić się w ramach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wyznacza granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw. Konstytucja nakłada na prawodawcę obowiązek pozytywny utworzenia niezależnych, bezstronnych, niezawisłych sądów i ustanowienia sprawiedliwej procedury oraz obowiązek negatywny, polegający na zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do sądu.

3.4. O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do sądu w ujęciu pozytywnym, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża jego negatywny aspekt. Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji jest bowiem ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia

przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw.

Z kategorycznego brzmienia normy konstytucyjnej oraz nakazu zapewnienia efektywności konstytucyjnym prawom i wolnościom wynika, że niedopuszczalne jest zarówno: a) ustanowienie regulacji wprost wyłączającej orzekanie o naruszonych prawach i wolnościach – bezpośrednio zamknięcie drogi sądowej, jak i b) wprowadzenie środków prawnych, których zastosowanie w praktyce doprowadzi do wyłączenia możliwości orzekania – pośrednie zamknięcie drogi sądowej.

Ustawa zamykająca pośrednio lub bezpośrednio drogę dochodzenia naruszonych praw i wolności uniemożliwia zarazem rozpoznanie „sprawy” przez sąd. Stwierdzenie niezgodności poddanej kontroli regulacji z art. 77 ust. 2 Konstytucji oznacza zatem, że regulacja ta narusza również art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ pozbawia podmiot, którego prawa i wolności zostały naruszone, możliwości zwrócenia się do sądu z żądaniem udzielenia ochrony prawnej w konkretnej sprawie (zob. np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165; 11 stycznia 2012 r., sygn. K 36/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 3 i 12 maja 2017 r., sygn. SK 49/13, OTK ZU A/2017, poz. 41).

3.5. Obowiązującą treść art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów uzyskał na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. poz. 1157). W uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazano: „Dodatkowo, proponuje się doprecyzowanie zakresu obowiązywania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach dotyczących scaleń gruntów (art. 33). Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza to, że w przypadku decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia mogą być stosowane także tryby nadzwyczajne, co oznacza, że strony (uczestnicy postępowania) mogą występować z wnioskami o stwierdzenie nieważności decyzji zatwierdzającej projekt scalenia gruntów nawet po kilkudziesięciu latach od jego zatwierdzenia, gdy upłynęły już terminy np. zasiedzenia” (s. 8 uzasadnienia projektu ustawy, druk sejmowy nr 827/VII kadencja). *Ratio legis* wprowadzonej zmiany polegało więc na bezwzględnym daniu pierwszeństwa ochronie trwałości decyzji zatwierdzającej projekt scalenia.

3.6. W wyroku z 5 października 2016 r. (sygn. akt [...]), wydanym w sprawie skarżącej, Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) stwierdził, że „art. 158 § 2 k.p.a. zawiera uregulowanie, które nie ma charakteru samodzielnego i jego zastosowanie może mieć miejsce tylko wtedy, kiedy nie jest wyłączone zastosowanie art. 156 k.p.a. Zgodnie z brzmieniem art. 158 § 2 k.p.a.[,] jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 [k.p.a.], organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji. Organ nie może zatem wydać, wyłącznie na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. w związku z art. 33 ust. 2 ustawy scaleniowej, decyzji stwierdzającej wydanie kwestionowanej decyzji z naruszeniem prawa. W przepisie tym nie zostały bowiem zawarte jakiegokolwiek samodzielne przesłanki, dające kompetencję do wydania decyzji stwierdzającej wydanie decyzji z naruszeniem prawa. Przepis art. 158 § 2 k.p.a. zawiera odesłania wprost do art. 156 k.p.a., i tylko w przypadku zaistnienia przesłanki określonej w art. 156 § 2 k.p.a., możliwe jest jego zastosowanie”.

Pogląd ten NSA potwierdził w późniejszych wyrokach (zob. wyroki NSA z: 9 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 429/15; 22 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1120/16; 16 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 1584/16 i 13 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3170/17).

W odniesieniu do art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w wyroku z 30 sierpnia 2017 r. (sygn. akt II OSK 2842/15), NSA stwierdził, że „[o]czywiście nie jest wykluczone poddanie takiego unormowania krytyce z uwagi na pozbawienie obywateli Państwa prawa do ubiegania się o odszkodowanie w związku z wyrządzoną szkodą wynikłą z zapadłych wadliwych decyzji administracyjnych w konsekwencji obowiązujących nowych uregulowań. Wprowadzając treść art. 33 ust. 2 ww. ustawy ustawodawca akcentował bowiem pośrednio kwestię nieodwracalnych skutków prawnych (upływ terminów zasiedzenia), jednak bez możliwości zagwarantowania ekwiwalentu podmiotom, które w wyniku wadliwych decyzji doznały szkody. W tym zakresie w skardze kasacyjnej nie zawarto żadnego wyводу, co (...) wyklucza możliwość wypowiedzenia się przez Naczelny Sąd Administracyjny, który związany jest granicami jakie wyznacza skarga kasacyjna”.

NSA w swoim orzecznictwie jednolicie przyjmuje zatem, że art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów wyłącza możliwość stwierdzenia wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalania z naruszeniem prawa na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. Taka interpretacja art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów koresponduje z ogólną tezą o dopuszczalności stosowania art. 158 § 2 k.p.a. W doktrynie uznaje się bowiem, że nie jest możliwe wydanie decyzji opartej na art. 158 § 2 k.p.a. bez konieczności wszczęcia i prowadzenia postępowania o stwierdzenie nieważności. Oznacza to, że przepisy wyłączające to postępowanie wykluczają również wydanie decyzji stwierdzającej naruszenie prawa. Jednocześnie NSA w jednym z wyroków wyraził swoje wątpliwości co do takiego uregulowania, którego konsekwencją jest unicestwienie konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (zob. M. Jaśkowska, komentarz do art. 158, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, red. A. Wróbel, M. Jaśkowska, Lex 2013).

3.7. Wątpliwości te są tym bardziej uzasadnione, że w licznych postępowaniach ustawodawca, wzmacniając trwałość decyzji, przewidział odpowiednie stosowanie art. 158 § 2 k.p.a., np.: art. 53 ust. 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.), art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1474), art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1372), art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1380), art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2017 r. poz. 2302, ze zm.), art. 58 ust. 6 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2062, ze zm.), art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 433, ze zm.), art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2018 r. poz. 1537).

3.8. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że 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 decyzji administracyjnych.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał przyjmował, 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, OTK ZU nr 1/2000, poz. 5). 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, OTK ZU nr 4/2000, poz. 110).

Trybunał w swym orzecznictwie przyjmuje równocześnie, że w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna, jest dopuszczalne odstępianie od zasady bezpieczeństwa prawnego (zob. wyroki TK z: 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155; 23 kwietnia 2013 r., sygn. P 44/10, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 39). Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, Trybunał stwierdził, że obejmują one „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej (...) oparcie w przepisach Konstytucji. (...) Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły” (orzeczenie TK z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 8). Trybunał podkreślał też, że prawomocne rozstrzygnięcia organów mają za sobą konstytucyjne domniemanie wynikające z zasady praworządności, które może być jednak przełamane gdy samo rozstrzygnięcie odbiega od konstytucyjnego standardu, np. z uwagi na niekonstytucyjność dotyczącą prawa materialnego lub procedury. Trybunał zauważał przy tym, że podważenie prawomocności musi każdorazowo być przedmiotem skrupulatnegoważenia wartości (zob. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06).

Zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych wywodzone są z zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, która wywodzona jest z kolei z wyrażonej w art. 2 Konstytucji klauzuli państwa prawnego. Zasada praworządności nie jest zatem jedyną zasadą o statusie zasady konstytucyjnej i wymaga ważenia z innymi konstytucyjnymi zasadami.

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, bowiem dopuszczalne są 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 tym samym 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).

W rozpatrywanej sprawie nie chodzi jednak o wyeliminowanie wadliwej ostatecznej decyzji administracyjnej z obrotu prawnego, ale o możliwość uzyskania potwierdzenia, że decyzja ta wydana została z naruszeniem prawa.

Instytucja stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa pozwala zrealizować zarówno zasadę praworządności, jak i zasadę zaufania obywatela do państwa i wywodzone z niej zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych z jak najmniejszym uszczerbkiem dla nich. Jednocześnie stwierdzenie wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa jest niezbędne do dochodzenia odpowiedzialności organów władzy publicznej za szkody wyrządzone ostateczną decyzją administracyjną. Stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa nie usuwa z obrotu prawnego wadliwej decyzji, ale daje podstawę do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym na drodze sądowej – obecnie na podstawie art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.; dalej: k.c.), a wcześniej na podstawie art. 160 k.p.a.

3.9. Zgodnie z art. 417¹ § 2 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Jak przyjmuje się w doktrynie, „W odniesieniu do szkód wyrządzonych ostateczną decyzją administracyjną należy podnieść, że ustawodawca nie wprowadził w tym zakresie żadnego szczególnego postępowania pełniącego funkcję przedsądu. Stąd też przyjąć należy, że funkcję tę pełnią: 1) postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 k.p.a.), które może prowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 k.p.a.) lub stwierdzenia, że decyzję wydano z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.), oraz 2) wznowienie postępowania (art. 145 k.p.a.), które może prowadzić do uchylecia zaskarżonej decyzji i wydania nowej (art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.) lub stwierdzenia, że zaskarżoną decyzję wydano z naruszeniem prawa (art. 151 § 2 k.p.a.). Należy również wskazać, że zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1 i 2 [ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.)] sądy administracyjne orzekają w sprawie skarg na decyzje administracyjne, jak również na postanowienia, od których służy zażalenie albo które kończą postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty. Sądy te sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej, dokonywaną pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Z powyższego wynika, że postępowanie przed sądami administracyjnymi, a precyzyjniej rzecz ujmując – przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, może być traktowane jako właściwe postępowanie umożliwiające uzyskanie prejudykatu stwierdzającego niezgodność ostatecznej decyzji z prawem” (Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015, s. 297-298).

3.10. W kontekście zarzutu niezgodności art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie

gruntów z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowana norma prawna zamyka drogę dochodzenia naruszonych praw i wolności, a tym samym uniemożliwia rozpoznanie „sprawy” przez sąd właściwy do orzekania o odpowiedzialności odszkodowawczej, ponieważ nie pozwala sądom administracyjnym stwierdzić, że ostateczna decyzja o zatwierdzeniu projektu scalania wydana została z naruszeniem prawa. Ze względu na normę prawną wyprowadzoną z art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów prawo do sądu stało się dla skarżącej iluzoryczne. Kontrolowana norma prawna uniemożliwia stwierdzenie, że ostateczna decyzja o zatwierdzeniu projektu scalania wydana została z naruszeniem prawa, i wobec tego uzyskanie prejudykatu niezbędnego do uzyskania odszkodowania za szkodę wyrządzoną ostateczną decyzją administracyjną. Bez tego prejudykatu wykluczona jest skuteczna ochrona praw majątkowych na drodze sądowej. Sąd orzekający o roszczeniu odszkodowawczym jest bowiem związany rozstrzygnięciem stwierdzającym wydanie ostatecznej decyzji z naruszeniem prawa. Kwestionowany art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów unicestwia prawo do sądu, rozumiane jako 1) prawo do uruchomienia postępowania przed niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości i jawności i 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy. Jego konsekwencją jest unicestwienie prawa do sądu zarówno w ujęciu formalnym, czyli dostępności drogi sądowej, jak i ujęciu materialnym, czyli możliwości prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej.

3.11. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny orzeka, że art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalania z naruszeniem prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

4. Umorzenie postępowania.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że w sytuacji, w której stwierdza niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji chociażby z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli powołanymi przez podmiot inicjujący postępowanie może zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK ze względu na zbędność wyrokowania (zob. np. wyroki TK z: 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 82; 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61; 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12; 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 80; 3 października 2018 r. sygn. SK 5/16, OTK ZU A/2018, poz. 54). Mając to na uwadze, Trybunał postanowił umorzyć na tej podstawie badanie zgodności art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów z pozostałymi wzorcami kontroli powołanymi przez skarżącą.

5. Skutki wyroku.

Skutkiem niniejszego wyroku nie jest utrata mocy obowiązującej art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, a wyeliminowanie znaczenia tego przepisu, które zostało wskazane w sentencji orzeczenia Trybunału jako niekonstytucyjne. W stanie prawnym ukształtowanym tym wyrokiem organy administracji i sądy do czasu zmiany art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów mają obowiązek zastosować wykładnię zgodną z Konstytucją i dokonać takiej jego interpretacji, której rezultatem będzie otwarcie możliwości stwierdzenia, że ostateczna decyzja o zatwierdzeniu projektu scalania wydana została z naruszeniem prawa. Nie uchyla to obowiązku ustawodawcy zmiany dotychczasowej treści art. 33

ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, która będzie uwzględniać niniejszy wyrok Trybunału.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.