

Warszawa, dnia 12 czerwca 2019 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWNY I POSTĘPOWAŃ PRZED
TRYBUNAŁEM KONSTITUCYJNYM

RCL.DPPTK.590.9/2019

INFORMACJA O WYROKU
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO
Z DNIA 18 KWIEŚNIA 2019 R. O SYGN. AKT SK 21/17¹⁾

I. Problem prawny

Zaskarżono 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 nie przewiduje możliwości stosowania do wzruszenia decyzji ostatecznych art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.), zwanej dalej: k.p.a., jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna minęło 5 lat. Zakresowo zakwestionowany art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów stanowił, że 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. Przepis ten wyłączał zatem możliwość stosowania trybów nadzwyczajnych w sprawach dotyczących decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, w tym możliwość stwierdzenia nieważności takich decyzji. Z kolei art. 158 § 2 k.p.a., który wskazała Skarżąca formułując przedmiot kontroli, przewidywał, że 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.

W tym kontekście należy zauważyć, że uznaje się, iż przepisy wyłączające możliwość wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności, wykluczają również wydanie decyzji stwierdzającej naruszenie prawa. Interpretuje się bowiem, że nie jest możliwe wydanie

¹⁾ Sentencja została ogłoszona dnia 10 maja 2019 r. w Dz. U. poz. 861.

decyzji stwierdzającej naruszenie prawa bez wszczęcia i prowadzenia postępowania o stwierdzenie nieważności.

II. Wzorce kontroli

Art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji

III. Treść orzeczenia

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał uznał, że „[i]nstitucja 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”. Jest ona niezbędna do dochodzenia odpowiedzialności organów władzy publicznej za szkody wyrządzone ostateczną decyzją administracyjną. Trybunał miał na względzie, że choć stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa nie usuwa z obrotu prawnego wadliwej decyzji, to daje podstawę do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym na drodze sądowej na podstawie art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm.).

Tymczasem kwestionowany art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów „[...] 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”. Trybunał przyjął, że prawo do sądu w takim przypadku jest jedynie iluzoryczne, ponieważ bez stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa wykluczona jest skuteczna ochrona praw majątkowych na drodze sądowej.

Swoje rozważania Trybunał skonkludował stwierdzeniem, że przedmiot kontroli „[...] unieściecia 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”. Ponadto uznał, że zaskarżony przepis

proceedi również do naruszenia „[...] prawa do sądu zarówno w ujęciu formalnym, czyli dostępności drogi sądowej, jak i ujęciu materialnym, czyli możliwości prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej”.

Opisując skutki wyroku o sygn. akt SK 21/17, Trybunał przyjął, że w konsekwencji orzeczenia o niekonstytucyjności nie traci mocy obowiązującej art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. Skutkiem wyroku TK jest natomiast „[...] 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”.

IV. Wskazówki dla prawodawcy

Trybunał Konstytucyjny uznał, że wykonanie wyroku o sygn. akt SK 21/17 jest obowiązkiem prawodawcy. Nie wskazał jednocześnie bardziej szczegółowych wskazówek co do sposobu realizacji tego obowiązku. Nie ulega jednak wątpliwości, że wykonanie niniejszego orzeczenia TK powinno polegać na literalnym wprowadzeniu do ustawy o scalaniu i wymianie gruntów możliwości zastosowania do wzruszania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów art. 158 § 2 k.p.a., tj. przepisu umożliwiającego stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa przez organ administracji. Ponadto – biorąc pod uwagę uzasadnienie rozstrzygnięcia problemu braku wzruszalności ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów – niezbędne wydaje się umożliwienie stosowania art. 158 § 2 k.p.a. również do wzruszania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu wymiany gruntów.

Piotr Ołdak
Wicedyrektor
Departamentu Prawnego i Postępowań przed
Trybunałem Konstytucyjnym
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym przy pomocy ważnego
kwalifikowanego certyfikatu/