

WYROK *
z dnia 22 lutego 2000 r.
Sygn. SK 13/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Dębowska-Romanowska – przewodnicząca

Jerzy Ciemniewski

Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Krzysztof Kolasiński – sprawozdawca

Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 22 lutego 2000 r. na rozprawie skargi konstytucyjnej Wandy R., z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: pełnomocnika skarżącej, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego, w sprawie zgodności:

art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jednolity z 1995 r. Dz.U. Nr 57, poz. 299; zm.: Nr 101, poz. 504; z 1996 r. Nr 59, poz. 268, Nr 106, poz. 496, Nr 156, poz. 775; z 1997 r. Nr 79, poz. 484, Nr 54, poz. 349; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 1999 r. Nr 49, poz. 484; z 2000 r. Nr 6, poz. 70)
z art. 64 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

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 (tekst jednolity z 1995 r. Dz.U. Nr 57, poz. 299; zm.: Nr 101, poz. 504; z 1996 r. Nr 59, poz. 269, Nr 106, poz. 496, Nr 156, poz. 775;

* Wyrok został opublikowany w Dz.U. Nr 15, poz. 203 z 2000 r.

z 1997 r. Nr 79, poz. 484, Nr 54, poz. 349; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 1999 r. Nr 49, poz. 484) **nie jest niezgodny z art. 64 i art. 2 konstytucji.**

Uzasadnienie:

I

1. W przedstawionej Trybunałowi Konstytucyjnemu skardze konstytucyjnej Wanda R. zakwestionowała konstytucyjność przepisów art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa (tekst jednolity z 1995 r. Dz.U. Nr 57, poz. 299 ze zm.; dalej: "zaskarżona ustawa"), zarzucając im niezgodność z art. 64 i art. 2 Konstytucji RP.

Niezgodność tę skarżąca upatruje w naruszeniu prawa własności, prawa do dziedziczenia oraz zasady równej dla wszystkich ochrony prawnej przez to, że zakwestionowane przepisy wyłączają dopuszczalność stosowania przepisów kpa dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji w odniesieniu 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; zm.: z 1975 r. Nr 16, poz. 91; dalej: "ustawa uwłaszczeniowa").

Ze stanu faktycznego przedstawionego w skardze konstytucyjnej wynika, że skarżąca Wanda R., obywatelka Republiki Federalnej Niemiec, nie może korzystać z przysługującego jej prawa własności do nieruchomości rolnych położonych na terenie Polski, które nabyła w drodze spadkobrania po rodzicach na mocy postanowienia Sądu Rejonowego w Grójcu z 9 kwietnia 1997 r., sygn. I Ns 571/96. Nieruchomości te, na podstawie ustawy uwłaszczeniowej nabyła z mocy prawa inna osoba. Zdaniem skarżącej ostateczne decyzje administracyjne o nadaniu aktu własności nieruchomości innej osobie zostały podjęte z naruszeniem przepisów prawa. Podjęte przez skarżącą działania prawne zmierzające do stwierdzenia nieważności tych decyzji zostały ostatecznie zakończone wyrokiem *Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 marca 1998 r., sygn. II SA 64/98*. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę Wandy R. na decyzję Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 30 grudnia 1997 r., *Nr GZ UW-51/613-130/97* w przedmiocie stwierdzenia ważności aktów własności ziemi wydanych innej osobie.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę na podstawie art. 63 ust. 2 zaskarżonej ustawy, który wyłącza możliwość stosowania wymienionych w nim trybów

nadzwyczajnych postępowania administracyjnego w odniesieniu do ostatecznych decyzji o nadaniu własności nieruchomości rolnych wydanych na podstawie przepisów ustawy uwłaszczeniowej nawet wówczas, gdy decyzje te są dotknięte kwalifikowanymi wadami, które w innych sytuacjach niż uregulowane w tym przepisie, uzasadniałyby stosowanie tych trybów. Art. 63 ust. 3 zaskarżonej ustawy przewiduje, że postępowanie administracyjne toczące się w sprawach o których mowa w ust. 1 tegoż artykułu podlega umorzeniu.

Skarżąca podniosła, że “art. 64 Konstytucji RP gwarantuje prawo do własności i do dziedziczenia, wprowadzając zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej. Stworzono w nim wprawdzie również możliwość ograniczenia własności, ale tylko w zakresie, w jakim nie narusza ono istoty prawa własności. Tymczasem przepis art. 63 ustawy z 19 października 1991 r. przekreśla zasadę prawa własności i do dziedziczenia oraz zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej przez to, że ochronę tę zapewnia *uwłaszczone*m, a pozbawia jej *wywłaszczone*ych... Art. 2 Konstytucji RP określa Polskę jako demokratyczne państwo prawa. Przepis o podobnym brzmieniu obowiązywał także od 31 grudnia 1989 r. w poprzedniej konstytucji, a więc wtedy, gdy Sejm RP uchwalał ustawę z 19 października 1991 r. z jej art. 63. W ten sposób Sejm RP podniósł bezprawie do rangi prawa stopnia ustawowego, co... było zaprzeczeniem zasady państwa prawa”.

Nadto skarżąca podnosi, że w jej sprawie nie zostały dotrzymane międzynarodowe zobowiązania Polski, wynikające z protokołu dodatkowego Nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ratyfikowanego przez Polskę, który zawiera m.in. gwarancję poszanowania mienia i jest – poprzez art. 87 Konstytucji RP – źródłem prawa w Polsce.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 25 listopada 1998 r. wyraził stanowisko, że przepisy art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy są zgodne z art. 64 i art. 2 Konstytucji RP, a zarzuty skarżącej dotyczące niekonstytucyjności nie są zasadne stwierdzając: ustawa uwłaszczeniowa miała charakter szczególny, z uwagi na cel, którym było uporządkowanie stanu prawnego nieruchomości rolnych, objętych w posiadanie przed 4 listopada 1971 r., na podstawie nieformalnych umów, przez uwłaszczenie z mocy ustawy samoistnych posiadaczy takich nieruchomości (art. 1). Postępowanie w tych sprawach toczyło się w trybie postępowania administracyjnego.

Ustawa uwłaszczeniowa została uchylona przez 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). Sprawy o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości, w których do 6 kwietnia 1982 r. nie zostało jeszcze wszczęte postępowanie administracyjne oraz sprawy przekazane, po wejściu w życie ustawy, do ponownego ich rozpatrzenia, na skutek uchylenia lub stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej, zostały przekazane do właściwości sądów (art. 4 i art. 8).

Możliwość wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej (aktu własności ziemi) stała się prawnie niedopuszczalna z dniem 1 stycznia 1992 r., po wejściu w życie zaskarżonej ustawy. Przepis art. 63 tej ustawy ustanowił zakaz stosowania nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego (wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylenia lub zmiany decyzji) do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy uwłaszczeniowej (ust. 2). Jednocześnie skreślony został przepis art. 8 § 4 ustawy z 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, stanowiący o przekazaniu do rozpoznania właściwemu sądowi spraw, w których ostateczne decyzje organu administracji państwowej zostały uchylone albo stwierdzono ich nieważność, po wejściu w życie ustawy (art. 63 ust. 1), a postępowania administracyjne toczące się w trybach nadzwyczajnych podlegały umorzeniu (art. 63 ust. 3).

Przedmiotem postępowań nadzwyczajnych w postępowaniu administracyjnym jest przeprowadzenie kontroli prawidłowości decyzji wydanej w postępowaniu zwykłym. Wynik postępowania nadzwyczajnego nie musi wpłynąć na byt prawny decyzji wydanej w postępowaniu zwykłym, ale w przypadku ustalenia określonego rodzaju wadliwości decyzji, organ w postępowaniu nadzwyczajnym, nową decyzją, uchyla, zmienia bądź stwierdza nieważność decyzji podjętej w postępowaniu zwykłym.

Zakaz ustanowiony w art. 63 ust. 2 zaskarżonej ustawy oznacza, że decyzje (akty własności ziemi) są, od 1 stycznia 1992 r. niewzruszalne, nawet gdyby były dotknięte kwalifikowanymi wadami.

Dokonując oceny konstytucyjności zakwestionowanego przepisu w zakresie zarzutów podniesionych przez skarżącą, Prokurator Generalny podniósł, że przepis ten ma charakter formalny. Tym samym nie może wywierać bezpośrednich skutków prawnych w zakresie prawa własności i prawa dziedziczenia, bowiem takie skutki mogą wynikać

jedynie z przepisów prawa materialnego. Z tego powodu zarzut skarżącej, dotyczący naruszenia przez art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy tych konstytucyjnych praw jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, niezasadny.

Prokurator Generalny poddał rozważeniu, czy zakwestionowany przepis pozostaje w zgodzie z konstytucyjnym nakazem równej dla wszystkich ochrony prawnej własności. Środkiem ochrony określonych praw jest możliwość ich dochodzenia na drodze sądowej w trybie przewidzianej prawem procedury, w tym również przy wykorzystaniu nadzwyczajnych trybów postępowania. Dopuszczalność kontroli prawidłowości decyzji – aktów własności ziemi, w trybie postępowań nadzwyczajnych, istniała przez okres ponad 20 lat od wejścia w życie ustawy uwłaszczeniowej, w tym przez okres prawie 10 lat od daty jej uchylecia. Ten znaczny upływ czasu praktycznie uniemożliwia stosowanie instytucji wymienionych w art. 63 ust. 2 ustawy ze względu na upływ terminów do kwestionowania, w drodze administracyjnej, ostatecznych decyzji. Z przepisów art. 146 § 2 i art. 156 § 2 kpa wynika bowiem jednoznacznie niemożność wznowienia postępowania, ani też stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznych, po upływie terminów przewidzianych w tych przepisach.

Prokurator Generalny wskazał, że ostateczne decyzje administracyjne wydane na podstawie ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych funkcjonują w obrocie prawnym przez okres ponad 20 lat, a skutki prawne tych decyzji w sferze prawa cywilnego (własności) mogą mieć charakter nieodwracalny.

Zdaniem Prokuratora Generalnego teoria wadliwości decyzji administracyjnych musi pogodzić ze sobą wymagania interesu ogółu społeczeństwa oraz interesu jednostkowego, musi również godzić ze sobą wymagania stawiane przez zasadę praworządności i przez zasadę trwałości decyzji administracyjnych. Ustawodawca, stanowiąc zakwestionowany przepis, pogodził ze sobą powyższe wymagania w sposób nie naruszający konstytucyjnej zasady – równej dla wszystkich ochrony prawa własności. Osoby, roszcące prawa do nieruchomości podlegających uwłaszczeniu z mocy prawa, mogły – przez okres ponad 20 lat – korzystać w pełni z przewidzianych prawem środków ochrony własności. Trwanie w bezczynności prawnej w zakresie dochodzenia swoich roszczeń jest stanem niekorzystnym zarówno dla osoby trwającej w bezczynności, jak i dla stabilizacji stosunków prawnych wywołanych ostateczną decyzją administracyjną. Ustawodawca, stanowiąc prawo proceduralne, nie może nie uwzględniać ogólnej zasady trwałości decyzji ostatecznych, wyrażonej w art. 16 § 1 kpa, która ma podstawowe

znaczenie dla stabilizacji skutków wynikających z wydania decyzji. Właśnie konieczność zapewnienia stabilizacji skutków prawnych wynikających z ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych ma zasadnicze znaczenie dla uznania, że zakwestionowany przepis proceduralny nie narusza wymogów konstytucyjnych odnoszących się do ochrony prawnej własności. Własność nabyta z mocy prawa również korzysta z ochrony prawnej, co powoduje, że możliwość wzruszenia ostatecznych decyzji stwierdzających jej nabycie, nie może trwać nieograniczenie, ponieważ byłby to stan sprzeciwiający się porządkowi prawnemu i racjonalności działania ustawodawcy.

II

Na rozprawie pełnomocnik skarżącej i przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska złożone na piśmie. Przedstawiciel Sejmu wniósł o orzeczenie o zgodności zaskarżonej ustawy z konstytucją.

III

Zaskarżony przepis art. 63 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw dotyczy dopuszczalności zaskarżania w drodze nadzwyczajnych środków kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych. Stanowi on, że do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji. Ustawa z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych miała charakter epizodyczny. Zmierzała do sanacji stanów faktycznych – samoistnego posiadania przez rolników nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Zgodnie z art. 1 tej ustawy rolnicy będący samoistnymi posiadaczami gospodarstw rolnych, stają się z mocy prawa właścicielami tych nieruchomości, jeżeli oni albo ich poprzednicy objęli te nieruchomości w posiadanie na podstawie zawartej bez prawem przewidzianej formy umowy sprzedaży, zamiany, darowizny, umowy o dożywocie lub innej umowy o przeniesienie własności, zniesienie współwłasności lub umowy o dział spadku. Nabywają oni własność wskazanych nieruchomości także, gdy wskazane warunki

nie zostały spełnione, a do dnia wejścia w życie ustawy, rolnik posiadał nieruchomość jako samoistny posiadacz nieprzerwanie od pięciu lat, a gdy uzyskał posiadanie w złej wierze przez okres dziesięciu lat.

Na podstawie art. 12 tejże ustawy nabycie nieruchomości przez samoistnego posiadacza stwierdzał właściwy do spraw rolnych organ prezydium powiatowej rady narodowej w drodze wydania aktu własności ziemi. Od decyzji tego organu przysługiwało odwołanie do wojewódzkiej komisji do spraw uwłaszczenia, decyzja której była ostateczna. Postępowanie w tych sprawach, a więc nabycia własności nieruchomości rolnej przez samoistnego posiadacza wszczynano na wniosek osoby uprawnionej lub z urzędu. Zgodnie z art. 15 tej ustawy ostateczna decyzja stwierdzająca nabycie własności nieruchomości stanowi podstawę do ujawnienia nowego stanu własności w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów.

Przewidziana omawianą ustawą akcja porządkowania własności gospodarstw rolnych samoistnych posiadaczy została zakończona w 1982 r. Ustawa z 1971 r. została uchylona ustawą z 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych. Rozpoznawanie spraw wcześniej nie zakończonych o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez posiadacza samoistnego zostało powierzone na podstawie tej ustawy sądom.

Wcześniej wydane akty własności mogły być jednak nadal podważane w drodze wniosków o wznowienie postępowania lub stwierdzenia jego nieważności, na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawą z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw uchylono stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylenia lub zmiany decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (art. 63 ust. 2). Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 1992 r.

Nabywanie własności gospodarstw rolnych przez ich posiadaczy na podstawie i w trybie ustawy z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych w samym założeniu ustawowym zmierzało do pozbawienia tytułu własności osób, które nie zajmowały się przez długi okres czasu gospodarstwami, jakich byli właścicielami. Choć nie było to postępowanie wywłaszczeniowe, to nadanie tytułu własności samoistnemu posiadaczowi gospodarstwa powodowało pozbawienie własności dotychczasowego

właściciela. Zewnętrznym tego wyrazem był wpis w księdze wieczystej nowego właściciela.

Konstytucyjna ochrona własności dotyczy zarówno dotychczasowych właścicieli, jak i tych, którzy nabyli tytuł własności gospodarstwa rolnego w trybie wskazanej ustawy. Konstytucja nie różnicuje także intensywności ochrony prawnej własności, z uwagi na kryterium drogi uzyskania tytułu własności.

W skardze konstytucyjnej nie jest kwestionowana ustawa z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, a więc podstawa prawna decyzji administracyjnej przenoszącej własność gospodarstwa rolnego na jej posiadacza. Samodzielne oparcie w konstytucyjnej zasadzie ochrony własności mogłoby znajdować jedynie zakwestionowanie podstawy prawnej decyzji administracyjnej o nadaniu własności gospodarstwa rolnego jego samoistnemu posiadaczowi.

Skarżąca nabyła własność gospodarstwa rolnego w dniu otwarcia spadku, a więc śmierci matki w 1970 r. Kilka lat później – w 1974 r. tytuł własności tego gospodarstwa został nadany decyzją administracyjną opartą na wskazanej ustawie samoistnemu posiadaczowi gospodarstwa. Skarżąca uzyskała w 1997 r. orzeczenie sądowe stwierdzające nabycie prawa do spadku po zmarłej matce, w tym gospodarstwa rolnego. Orzeczenie sądowe stwierdzające nabycie prawa do spadku oparte na stanie prawnym obowiązującym w dniu otwarcia spadku, a więc śmierci matki skarżącej nie pozostaje w kolizji z decyzją administracyjną o nabyciu własności gospodarstwa rolnego przez jego posiadacza. Decyzja ta została wydana bowiem już po nabyciu w drodze dziedziczenia ustawowego tego gospodarstwa przez skarżącą. Późniejsze orzeczenie sądowe nie mogło więc uwzględniać stanu prawnego ukształtowanego po dniu otwarcia spadku.

Dopiero po uprawomocnieniu się tego orzeczenia sądowego, skarżąca podjęła próbę podważenia decyzji administracyjnej o nadaniu własności gospodarstwa rolnego jego samoistnemu posiadaczowi. Sąd administracyjny odmówił wszczęcia postępowania na podstawie art. 63 zaskarżonej ustawy z 19 grudnia 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, która uchyliła stosowanie przepisów kpa dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych.

Skarga konstytucyjna dotyczy więc w istocie konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczenia terminów zaskarżania ostatecznych decyzji administracyjnych o

nadaniu własności gospodarstw rolnych w drodze nadzwyczajnych środków ich zaskarżenia. Konstytucja nie wypowiada się wprost co do terminów zaskarżania decyzji administracyjnych, gwarantując jedynie możliwość ich zaskarżenia na drodze sądowej. Decyzje administracyjne mogą być podważane w drodze zwykłych środków odwoławczych w terminach ustawowo określonych. Decyzje ostateczne, a więc te, które nie zostały zaskarżone bądź zostały utrzymane w mocy, mimo wyczerpania środków ich zaskarżenia mogą być wzruszane nadzwyczajnymi środkami odwoławczymi. Ta możliwość zaskarżenia ostatecznych decyzji stanowi wyjątek od reguły stabilności stanu prawnego ukształtowanego lub stwierdzonego ostateczną decyzją administracyjną. Możliwość kwestionowania ostatecznych decyzji administracyjnych jest w naszym stanie prawnym dopuszczalna w szerszym zakresie niż prawomocnych orzeczeń sądowych.

Zgodnie z art. 407 kpc skargę o wznowienie postępowania wnosi się w terminie trzymiesięcznym, liczonym od dnia, w którym strona dowiedziała się o podstawie wznowienia, a gdy podstawą jest pozbawienie możliwości działania lub brak należytej reprezentacji – od dnia, w którym o wyroku dowiedziała się strona, jej organ lub przedstawiciel ustawowy. Terminy te ogranicza art. 408 kpc, z mocy którego nie można żądać wznowienia postępowania po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się wyroku, z wyjątkiem wypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana. W tym ostatnim przypadku strona może żądać wznowienia postępowania także po upływie pięciu lat po uprawomocnieniu orzeczenia – w ciągu trzech miesięcy od dnia, w którym dowiedziała się o przyczynie wznowienia postępowania. Jedną z przyczyn wznowienia postępowania jest zarzut nieważności postępowania.

Na podstawie art. 146 § 1 kpa uchylenie decyzji z przyczyn uzasadniających wznowienie postępowania może nastąpić w okresie pięciu lat od doręczenia lub ogłoszenia decyzji, a jeżeli wznowienie postępowania nastąpiło z powodu ustalenia istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych, na podstawie fałszywych dowodów lub decyzja wydana została w wyniku przestępstwa – w okresie dziesięciu lat. Kpa nie przewiduje zaś ograniczeń czasowych stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych wydanych bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 2 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 kpa).

Brak jakiegokolwiek terminu stwierdzenia nieważności decyzji wydanej zwłaszcza z rażącym naruszeniem prawa, powoduje znaczące ograniczenie stabilności

ostatecznych decyzji administracyjnych w stosunku do prawomocnych orzeczeń sądowych. Na podstawie tego zarzutu strona postępowania cywilnego może wnieść jedynie skargę kasacyjną, w terminie miesięcznym od dnia doręczenia orzeczenia stronie skarżącej. Zarzut rażącego naruszenia prawa nie stanowi podstawy żądania wznowienia postępowania sądowego. Kpc nie przewiduje zaś innych możliwości wzruszenia prawomocnych orzeczeń. Jak już wskazano ustawą z 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, rozpoznawanie nie zakończonych spraw o stwierdzenie nabycia własności gospodarstw rolnych na podstawie tej uchylonej ustawy zostało powierzone sądom. Prawomocne orzeczenia sądowe o nabyciu własności gospodarstw przez samoistnego posiadacza, wydane na podstawie wskazanej ustawy, mogą być podważane w drodze nadzwyczajnych środków zaskarżenia jedynie w granicach czasowych określonych w kpc.

Rozważenie problemu celowości utrzymania w kpa nieograniczonej w czasie możliwości podważania ostatecznych decyzji administracyjnych, mimo poddania ich prawidłowości kontroli sądów administracyjnych wykraczałoby poza ramy przedmiotu postępowania w tej sprawie. Niemniej zaskarżony art. 63 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zmierzał do nadania ostatecznym decyzjom administracyjnym o nadaniu własności gospodarstwa rolnego podobnego stopnia stabilności – niewzruszalności co orzeczeniom sądowym. W wyniku przejścia przez sądy w 1982 r. orzekania o nadaniu własności gospodarstw rolnych ich samoistnym posiadaczom, zaistniał bowiem dualizm stabilności – niewzruszalności tytułów własności nieruchomości rolnych, uzyskanych na podstawie ustawy z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych.

Oceniając konstytucyjność uchylenia (zaskarżoną ustawą z 19 października 1991 r.) wzruszalności ostatecznych decyzji administracyjnych o nadaniu własności gospodarstwa rolnego jego posiadaczowi, z dniem wejścia tej ustawy w życie to jest 1 stycznia 1992 r. należy rozważyć także zarzut naruszenia zasady demokratycznego państwa prawa wyrażonej w art. 2 konstytucji. Z zasady demokratycznego państwa prawa można niewątpliwie wyprowadzić zasadę dopuszczalności zaskarżania decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych w toku instancji. Gdyby jednak nawet przyjąć, iż zasada ta obejmuje także dopuszczalność zaskarżania (w drodze środków nadzwyczajnych) ostatecznych decyzji administracyjnych i prawomocnych orzeczeń

sądowych, to nie przesądzałyby to jeszcze o niekonstytucyjności ustawowych ograniczeń czasowych korzystania z tych środków.

Nie jest natomiast zasadą konstytucyjną nieograniczona w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych. Wzruszalność decyzji administracyjnych w nieograniczonym czasie, m.in. na podstawie zarzutu rażącego naruszenia prawa, przewiduje natomiast kpa. Kodeks postępowania administracyjnego jest ustawą o szerokim zakresie stosowania. Inne ustawy mogą jednak przewidywać odstępstwa od regulacji tego kodeksu. Odstępstwa te, podobnie jak przepisy kpa, podlegają ocenie Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia zgodności z konstytucją.

Zasada wywodząca się z prawa rzymskiego – *ius civile vigilantibus scriptum est*, co w swobodnym tłumaczeniu oznacza, iż prawo cywilne zapewnia ochronę tym, którzy korzystają z przysługującego im prawa jest powszechnie aprobowana w demokratycznych państwach prawa (podobnie *wyrok TK z 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98*). Najbardziej wyrazistym przejawem aktualności tej zasady jest możliwość nabycia własności nieruchomości przez samoistnego posiadacza w drodze zasiedzenia. Do tej zasady nawiązywała też ustawa z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych.

Wydane na jej podstawie ostateczne decyzje administracyjne o nadaniu własności gospodarstw rolnych ich samoistnym posiadaczom mogły być podważane w drodze nadzwyczajnych środków ich zaskarżenia jeszcze po uchyleniu tej ustawy w 1982 r. – do końca 1991 r. Był to w ocenie Trybunału Konstytucyjnego wystarczająco długi okres czasu dla zapewnienia osobom zainteresowanym możliwości skorzystania z przysługujących im środków wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych o nadaniu własności gospodarstwa rolnego jego samoistnemu posiadaczowi. Przyjęcie zaskarżonego rozwiązania prawnego uzasadniało dążenie ustawodawcy do zapewnienia stabilności prawa własności nieruchomości rolnych nabytych na drodze określonej ustawą z 26 października 1971 r. i pewności obrotu prawnego tymi nieruchomościami. Nieograniczona w czasie dopuszczalność wzruszania wskazanych decyzji administracyjnych zniechęcałaby także do inwestowania w gospodarstwo rolne właściciela, który na drodze decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie ustawy z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych nabył tytuł własności.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

