



Warszawa, dnia 22 lutego 2023 r.

1001-8.TK.2.2022

K 2/22

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	27. 02. 2023
Nr wg EZD	

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, wnoszącego o stwierdzenie, że art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1491) – w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa:

- 1) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 2) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji;
 - 3) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji
- przez to, że pozbawia prawnej ochrony prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1491) – w zakresie,

w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Wnioskodawca lub Rzecznik) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1491; dalej: ustawa nowelizująca k.p.a. lub zaskarżona ustawa), w opisanym na wstępie zakresie, z powołanymi wzorcami kontroli.

Zaskarżona ustawa została uchwalona w celu dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13 (OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62). W wyroku tym Trybunał orzekł, że art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.; dalej: Kodeks postępowania administracyjnego lub k.p.a.) w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W art. 156 § 1 k.p.a. wyszczególniono pozytywne przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Do dnia wejścia w życie zaskarżonej ustawy nie istniał żaden termin, po upływie którego nie można byłoby usunąć z obrotu prawnego decyzji wydanej m.in. z rażącym naruszeniem prawa (oraz innych decyzji określonych w art. 156 § 1 pkt 2, 5 i 6 k.p.a.).

Ustawą nowelizującą k.p.a. usunięto ten brak, przyjmując nowe brzmienie art. 156 § 2 k.p.a., zgodnie z którym nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., jeżeli od dnia jej doręczenia lub

ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Mocą art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej k.p.a. dodano § 3 do art. 158 k.p.a. w brzmieniu: „Jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2, upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.”.

Kształtując przepisy przejściowe (art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej k.p.a.), ustawodawca nakazał stosowanie nowych przepisów do wszystkich spraw wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie zaskarżonej ustawy.

Żadnego z tych rozwiązań Wnioskodawca nie kwestionuje, uznając, że – co do zasady – mieszczą się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego.

Rzecznik zaskarżył natomiast uregulowanie z art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej k.p.a. – w opisanym na wstępie zakresie – wprowadzające nakaz umorzenia z mocy prawa postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli wszczęto je po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji i nie zakończono przed dniem wejścia w życie zaskarżonej ustawy ostateczną decyzją.

Wnioskodawca wskazuje, że po upływie 10 lat od doręczenia lub ogłoszenia decyzji sprzecznej z prawem osoby, którym wyrządzono taką decyzją szkodę, nie mogą doprowadzić do usunięcia decyzji z obrotu prawnego. Osobom tym pozostaje jednak możliwość złagodzenia niekorzystnych skutków za pomocą dochodzenia odszkodowania pieniężnego w myśl art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.; dalej: k.c. lub Kodeks cywilny). Dla jego dochodzenia – przy braku możliwości stwierdzenia nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a. – niezbędne jest uzyskanie w oparciu o unormowanie art. 158 § 2 k.p.a. potwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa. Decyzja

wydana na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. stanowi prejudykat w sprawie odszkodowawczej.

W ocenie Wnioskodawcy, problem konstytucyjny w przedstawionej sprawie polega na niewłaściwym doborze przez ustawodawcę formuły międzyczasowej, wyrażonej w zaskarżonym art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej k.p.a. Ze względu na ścisły prejudycjalny związek procedury nadzorczej z k.p.a. z dochodzeniem przez obywateli majątkowych roszczeń odszkodowawczych, przyjęte rozwiązanie, blokując dostęp do wymaganej prawem procedury, pozbawia, i to z mocą wsteczną, ochrony prawnej istniejące roszczenia majątkowe. Uzasadnione jest zatem – zdaniem Rzecznika – postawienie zarzutu zakresowej niezgodności zaskarżonej normy z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa – tak w ogólności, jak i w jej poszczególnych przejawach: poprzez naruszenie zasady ochrony praw nabytych (ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych), zasady poszanowania interesów w toku oraz naruszenie zakazu retroakcji.

Wnioskodawca stwierdza, że doszło do naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż ustawodawca w sposób nagły wycofał się z ustalonych reguł postępowania, respektowanych przez system prawny przez kilkadziesiąt lat, i zmienił je na niekorzyść obywateli objętych działaniem normy intertemporalnej. Naraził ich na skutki, których osoby te nie były w stanie przewidzieć w momencie podejmowania decyzji co do wszczęcia postępowania.

Wnioskodawca wskazuje, że roszczenie deliktowe powstaje już z chwilą zdarzenia wyrządzającego szkodę, którym w omawianym przypadku jest decyzja administracyjna niezgodna z prawem. Umorzenie postępowania z mocy prawa na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej k.p.a. pozbawia zatem uprawnionych ochrony praw nabytych. Ustawodawca naruszył tym samym również zasadę ochrony interesów w toku, uniemożliwiając dokończenie postępowań administracyjnych w trybie nadzorczym rozpoczętych pod rządami wcześniej

obowiązującego prawa, a strony tych postępowań nie mają żadnej możliwości dostosowania się do zmienionej sytuacji prawnej.

Wnioskodawca zwraca uwagę, że prawodawca naruszył również zakaz retroakcji, wprowadzając z mocą wsteczną kryterium warunkujące zachowanie prawa podmiotowego (utrzymanie jego prawnej ochrony jako ochrony skutecznej, egzekwowlanej przed organami władzy), tj. obowiązek złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej przed upływem trzydziestu lat od jej wydania.

Wnioskodawca podnosi, że art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej k.p.a. odbiera uprawnionym także konstytucyjne prawo do sądu, wyrażone tak w art. 45 ust. 1, jak i w art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej. Przedstawiony w tym zakresie problem konstytucyjny dotyczy zamknięcia – od 16 września 2021 r. (tj. od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej k.p.a.) – drogi sądowej dochodzenia roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej przez niezgodną z prawem decyzję administracyjną, w których to sprawach droga sądowa wcześniej była otwarta, a obywatele korzystali z pełnej ochrony sądowej, gwarantowanej i uznawanej przez system prawny.

Wnioskodawca podkreśla, że roszczenie odszkodowawcze z tytułu deliktu popełnionego przez władzę administracyjną, aby było skuteczne, wymaga uruchomienia „właściwego postępowania”, którym pozostaje m.in. postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, uregulowane w art. 156 i następnych k.p.a. Przepisy wyłączające postępowanie nadzorcze wykluczają również uzyskanie przez stronę decyzji stwierdzającej naruszenie prawa. Z tego powodu kwestionowana norma zamyka drogę dochodzenia naruszonych praw i wolności, a tym samym uniemożliwia rozpoznanie sprawy przez sąd właściwy do orzekania o odpowiedzialności odszkodowawczej i pozostaje niezgodna z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Wnioskodawcy, odebranie na mocy zaskarżonego przepisu procedury prejudycjalnej, wymaganej dla skutecznego dochodzenia przed sądem

roszczenia odszkodowawczego za bezprawne decyzje, jest równoznaczne także z pozbawieniem tego prawa majątkowego sądowej ochrony. W konsekwencji prowadzi to do odebrania samego prawa, skutecznie nabytego na mocy przepisów prawa materialnego, jako że bez możliwości uzyskania sądowego tytułu wykonawczego przeciwko Skarbowi Państwa istniejące prawo podmiotowe (do kompensacji doznanego uszczerbku świadczeniem pieniężnym) w rzeczywistości staje się prawem pozornym, bez wartości majątkowej.

W zakresie tego ostatniego zarzutu Rzecznik odwołuje się do argumentów powołanych do wykazania naruszenia zasady ochrony praw nabytych. Tym prawem nabytym jest w analizowanej sprawie prawo do odszkodowania, a zatem prawo majątkowe chronione w ramach nie tylko art. 2 Konstytucji, ale także jej art. 64 ust. 1 i ust. 2. Wprowadzając kwestionowany przepis przejściowy, ustawodawca naruszył – zdaniem Wnioskodawcy – nie tylko zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ale także prawo do ochrony praw majątkowych poprzez przyjęcie regulacji, która to uprawnienie pozbawiła ochrony prawnej. Jest to naruszenie tzw. negatywnego obowiązku ustawodawcy, wywodzonego z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie:

„Postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczęte po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, umarza się z mocy prawa.”.

Sformułowane we wniosku Rzecznika zarzuty oparte są na tezie, iż uregulowanie art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej k.p.a. uniemożliwia stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa w przypadku wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji po

upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji i niezakończenia tego postępowania ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie zaskarżonej ustawy.

Ocena trafności tej tezy wymaga przytoczenia kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonuje zaskarżony przepis.

Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a., decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Korzystają one z domniemania prawidłowości i mają przymiot trwałości, co służy ochronie porządku prawnego, stabilności obrotu prawnego, zaufaniu do organów państwa i samego prawa, bezpieczeństwu prawnemu jednostek oraz ochronie praw przez nie nabytych. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego lub ustawach szczególnych.

Decyzje ostateczne mogą być – na zasadach prawem określonych – zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, a te, których nie można zaskarżyć do sądu, stają się prawomocne (art. 16 § 2 i 3 k.p.a.).

Żadna decyzja, choćby nawet była dotknięta najpoważniejszą wadą, nie jest nieważna z mocy samego prawa. Wadliwa decyzja obowiązuje do czasu, gdy we właściwym trybie nie zostanie usunięta z porządku prawnego, na przykład przez stwierdzenie jej nieważności na mocy art. 156 § 1 k.p.a.

Na podstawie tego ostatniego przepisu organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

- 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;
- 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;
- 4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;

5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;

6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;

7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Artykuł 156 § 2 k.p.a. wyraża przesłanki negatywne zastosowania nadzwyczajnej procedury wzruszenia decyzji administracyjnej, jaką jest stwierdzenie jej nieważności. Przesłankami tymi są upływ czasu (10 lat od doręczenia lub ogłoszenia decyzji) lub wywołanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych.

W stanie prawnym obowiązującym przed zmianą dokonaną ustawą nowelizującą k.p.a. przesłanki te dotyczyły jedynie przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a. Mocą zaskarżonej ustawy przesłanki te objęły wszystkie przypadki z § 1 tego artykułu.

Stwierdzenie nieważności – powodujące najdalej idące skutki prawne – pozwala wyeliminować z obrotu prawnego decyzję administracyjną dotkniętą najpoważniejszymi wadami i to *ex tunc* (od chwili wydania). Stwierdzenie nieważności decyzji potwierdza, że nie wywołała ona skutków prawnych.

Jeżeli na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a., niedopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji, organ rozpoznający sprawę ogranicza się do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził jej nieważności (art. 158 § 2 k.p.a.). Nie usuwa to wadliwej decyzji z obrotu prawnego, ale stanowi podstawę wstąpienia na drogę sądową z roszczeniem o odszkodowanie na podstawie art. 417 § 1 w związku z art. 417¹ § 2 k.c.

Treść przepisu art. 156 § 2 k.p.a. w brzmieniu ograniczającym stosowanie wymienionych w nim przesłanek negatywnych stwierdzenia nieważności decyzji do przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a. poddana została kontroli Trybunału Konstytucyjnego w wyroku o sygn. P 46/13 (*op. cit.*), którego

sentencja – o czym już wspomniano – stanowiła powód podjęcia prac nad nowelizacją w tym zakresie Kodeksu postępowania administracyjnego.

Podając precyzyjnie, przedmiotem postępowania przed Trybunałem była ocena zgodności z powołanymi w sprawie wzorcami kontroli art. 156 § 2 k.p.a., w którym nie przewidziano wyłączenia stwierdzenia nieważności z uwagi na upływ czasu decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.). Możliwość wyeliminowania, przyznającej określone prawa lub ekspektatywy, decyzji z obrotu prawnego, mimo znacznego upływu czasu od jej wydania, zrodziła konstytucyjne wątpliwości sądu, który skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny uznał w omawianym wyroku, że możliwość stwierdzenia nieważności decyzji jest wyjątkiem od reguły poszanowania trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej, która rozstrzyga o prawach strony. Reguła trwałości decyzji służy realizacji istotnych wartości, jakimi są ochrona porządku prawnego, stabilności obrotu prawnego, zaufania do organów państwa i samego prawa, a przede wszystkim – ochrona praw nabytych. Ma ona duże znaczenie dla stabilizacji skutków prawnych wynikających z decyzji i realizuje potrzebę zagwarantowania bezpieczeństwa sytuacji prawnej obywateli.

Regułę trwałości decyzji uzasadniają konstytucyjne zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa. Reguła ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego.

Uzasadnieniem konstrukcji prawnych, których celem jest wyeliminowanie z obrotu wadliwej decyzji, jest konstytucyjna zasada praworządności (legalizmu), która odnosi się też do działalności orzeczniczej organów administracji publicznej. Rezultatem zastosowania takich konstrukcji jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a co najmniej eliminacja stanu niezgodnego z prawem.

Problemem konstytucyjnym rozstrzyganym przez Trybunał w sprawie o sygn. P 46/13 była kwestia zakresu swobody ustawodawcy określania relacji między przewidzianą w art. 7 Konstytucji zasadą praworządności (legalizmu)

a zasadą pewności prawa i zasadą zaufania obywatela do państwa (lojalności państwa), wynikającymi z klauzuli zawartej w art. 2 Konstytucji.

Dokonując oceny w powyższym zakresie, Trybunał stwierdził, że nieograniczona w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych nie jest zasadą konstytucyjną, a ograniczenie terminów zaskarżenia prawomocnych decyzji administracyjnych jest uzasadnione względami bezpieczeństwa prawnego. 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. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa nakazuje unikanie sytuacji, w których obywatel znajdowałby się w swoistej „pułapce prawnej”. Za przykład takiej pułapki Trybunał Konstytucyjny uznał regulację pozostawiającą organowi nieograniczoną, także czasowo, kompetencję w zakresie wzruszania prawomocnych decyzji. Możliwość taka powinna mieć charakter wyjątkowy, obwarowany ściśle określonymi przesłankami. Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa uzasadnia rozwiązania prawne, które przewidują ochronę trwałości ostatecznej decyzji, wśród nich ograniczenie czasowe możliwości stwierdzenia jej nieważności.

Trybunał wskazał również, że w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna, jest dopuszczalne odstępianie od zasady bezpieczeństwa prawnego. Zasada zaufania obywatela do państwa, zasada bezpieczeństwa prawnego (pewności prawa) oraz zasada praworządności nie mają 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 zasadę pewności prawa.

Zdaniem Trybunału – wyrażonym w wyroku o sygn. P 46/13 – niezbędne jest ustanowienie odpowiednich granic dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji. Trwałość decyzji organów władzy publicznej nie może być pozorna. Taka pozorność występowałaby nie tylko, jeżeli ustawodawca nie przewidywałby ograniczeń wzruszalności ostatecznych decyzji, ale również jeżeli ograniczenia te nie są wystarczające dla zachowania zasady zaufania obywatela do państwa i zasady pewności prawa. Ustawodawca nie może z jednej strony deklorować trwałości decyzji z uwagi na jej ostateczność, a z drugiej strony przewidywać, nieograniczoną terminem, możliwość wzruszania decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę.

Ustawodawca, określając przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji oraz zakres ich zastosowania, powinien brać pod uwagę wszystkie wskazane przez Trybunał zasady mieszczące się w klauzuli państwa prawnego, przewidzianej w art. 2 Konstytucji. Unormowanie wynikające z art. 156 § 2 k.p.a. powinno stanowić kompromis między zasadą trwałości decyzji (rozumianą jako ograniczenie środków, które mogą wyeliminować decyzję z obrotu) a zasadą praworządności (rozumianą w tej sytuacji jako nakaz uchylecia decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa).

Z powyższego omówienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, jednoznacznie wynika, że przedmiotem oceny była kwestia braku ograniczenia czasowego możliwości stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Brak takiego ograniczenia prowadził do naruszenia zasady zaufania do państwa oraz zasady pewności prawa i nie znajdował wystarczającego uzasadnienia w konieczności respektowania zasady praworządności.

W przedstawionym Sejmowi komisyjnym projekcie zaskarżonej ustawy (druk sejmowy nr 1090/IX kad.; dokumenty sejmowe powoływane w niniejszym stanowisku dostępne są na stronie: <https://www.sejm.gov.pl>) nie było uregulowania kwestionowanego przez Rzecznika. Zostało ono dodane w trakcie prac w podkomisji stałej do spraw nowelizacji Kodeksu pracy oraz Kodeksu postępowania administracyjnego. Sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Sebastian Kaleta, przedstawiając 9 czerwca 2021 r. na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach cel przyjęcia tego uregulowania, stwierdził, że proponowany przepis kompleksowo rozstrzyga kwestię związaną ze stabilnością wszystkich skutków decyzji administracyjnych po okresie 30 lat od ich doręczenia lub ogłoszenia. Określenie w przepisie intertemporalnym, co się dzieje z postępowaniami, które pozostają w toku, miało stanowić domknięcie zmian wprowadzanych w art. 156 i art. 158 k.p.a. (zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach [nr 11] z 9 czerwca 2021 r.).

Dokonując oceny zarzutu sformułowanego w analizowanym wniosku, podkreślić należy, że powołane przez Rzecznika konstytucyjne zasady nie mają charakteru absolutnego i dopuszczalne jest pod pewnymi warunkami ograniczenie lub nawet pozbawienie gwarancji udzielanych obywatelom.

Trybunał Konstytucyjny już w wyroku z 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, stwierdził, że z zasady państwa prawnego nie wynika nieograniczona w czasie możliwość wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych, a art. 77 Konstytucji „nie można interpretować w sposób wyłączający możliwość ograniczeń czasowych, jeśli chodzi o skierowanie na drogę sądową sprawy naruszenia praw lub wolności jednostki oraz domaganie się odszkodowania od państwa za niezgodne z prawem działania jego organów. Ograniczenia te są konieczne z uwagi na wartość, którą jest stabilność stosunków prawnych oraz rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego

nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego” (OTK ZU nr 4[34]/2000, poz. 110).

Oceniając kwestionowane uregulowanie, należy brać pod uwagę okoliczności towarzyszące prowadzeniu spraw w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji wydanych ponad 30 lat przed wszczęciem postępowania administracyjnego. W większości przypadków długotrwałość takich postępowań wynikała z przyczyn obiektywnych, niezależnych od organów prowadzących postępowanie. Z powodu upływu czasu oraz gromadzenia i przechowywania dokumentacji bez odpowiedniej staranności często występowały nieusuwalne trudności w ustaleniu stanu faktycznego oraz w skompletowaniu pełnych akt sprawy i wynikający z tego brak możliwości dokonania prawidłowej oceny prawnej badanych decyzji administracyjnych. W konsekwencji podejmowane przez organy administracji rozstrzygnięcia były zaskarżane, a następnie uchylane przez sądy administracyjne i przekazywane do ponownego rozpoznania. Stan taki prowadził do wieloletniego zaangażowania aparatu państwa w ustalenie stanu faktycznego i prawnego zaistniałego przed dziesiątkami lat. Kontynuowanie takich postępowań wiąże się z ponoszeniem przez państwo, a pośrednio przez wszystkich obywateli, kosztów wynikających z wynagrodzenia całej rzeszy urzędników oraz sędziów zaangażowanych w prowadzenie spraw w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych. Ponadto obciążenie prowadzeniem takich spraw i wyjaśnianie w ich toku wieloletnich zaszłości, przy ograniczonej liczbie urzędników i sędziów, wpływa negatywnie na terminowość innych postępowań administracyjnych, co w konsekwencji uchybia konstytucyjnej zasadzie rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sąd także w innych postępowaniach.

Ustawodawca zdecydował się przyjąć rozwiązania prawne, które kończyły sprawy zainicjowane w długim czasie po wydaniu decyzji administracyjnej (minimum 30 lat), w których to sprawach były największe trudności z gromadzeniem dowodów. Pozostawienie możliwości stwierdzenia wydania

decyzji z naruszeniem prawa nie prowadziłyby do osiągnięcia zakładanego przez ustawodawcę celu, gdyż stale aktualne byłyby nieusuwalne w zasadzie trudności ze skompletowaniem akt w sprawach rozstrzyganych kilkadziesiąt lat wcześniej. Okres 30 lat od zakończenia PRL wydaje się zatem odpowiedni do przyjęcia przez władze państwa regulacji prowadzących do stabilizacji stosunków społecznych, których stan związany jest z decyzjami administracyjnymi wydawanymi przed kilkadziesiąt laty i których to stosunków nie udało się w tym czasie prawnie uporządkować.

Przyjęty w zaskarżonym przepisie okres 30 lat jest identyczny jak w art. 158 § 3 k.p.a., który to przepis nie budzi zastrzeżeń Wnioskodawcy. Wprowadzone rozwiązania zapewniają tym samym spójność regulacji i nie różnicują sytuacji adresatów tych przepisów. Ustawodawca uznał, że po upływie 30 lat od pierwszych wolnych wyborów w III RP nastąpił moment, w którym dalsze ponoszenie odpowiedzialności za działanie totalitarnego reżimu jest nieracjonalne. Ciągłe prowadzenie postępowań w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji naruszałoby zasadę stabilizacji stosunków społecznych i wiązało się ze znacznymi kosztami obciążającymi kolejne pokolenia niezwiązane z okresem PRL-u.

Zauważyć przy tym należy, że każdy system prawa przewiduje ograniczenia czasowe w dochodzeniu roszczeń, a także różnego rodzaju skutki prawne, które następują po upływie określonego terminu. Można tu przywołać skutki zasiedzenia uregulowanego w art. 172 § 1 i § 2 k.c., tj. nabycie własności nieruchomości po upływie 30 lat przez posiadacza w złej wierze, a w przypadku dobrej wiary posiadacza – po upływie 20 lat. Przepisy Kodeksu cywilnego w odrębnych przepisach przewidują również przedawnienie roszczeń z czynów niedozwolonych (art. 441¹ k.c.) oraz związanych z użytkowaniem wieczystym (art. 243 k.c.). W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.; dalej: k.k.) określono maksymalny okres, po którym ustaje karalność, na 30 lat w przypadku, gdy czyn stanowi zbrodnię zabójstwa

(art. 101 § 1 k.k.). Jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, wówczas karalność ustaje z upływem 10 lat od zakończenia tego okresu (art. 102 k.k.). Przepisów tych nie stosuje się do zbrodni przeciwko pokojowi, ludzkości, przestępstw wojennych i niektórych umyślnych przestępstw popełnionych przez funkcjonariusza publicznego w związku z pełnieniem obowiązków służbowych (art. 105 k.k.). Zgodnie natomiast z art. 189g § 1 k.p.a., administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa. Wszystkie te regulacje (poza szczególnymi wyjątkami) określają maksymalny czas przedawnienia – dochodzenia roszczeń na 30 lat. Wskazują one co do zasady na ustanie karalności lub możliwości dochodzenia roszczeń po upływie tak określonego czasu.

Zaskarżona regulacja, ograniczająca możliwość skutecznego prowadzenia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej po upływie 30 lat od jej doręczenia lub ogłoszenia, a w konsekwencji również stwierdzenia wydania takiej decyzji z naruszeniem prawa, była konieczna i prowadziła do osiągnięcia zamierzonych przez ustawodawcę celów, tj. wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 46/13 i stabilizacji stosunków społecznych. Służy przy tym ochronie interesu publicznego w postaci odciążenia organów administracji i sądów od prowadzenia postępowań, których z powodu nieusuwalnych trudności dowodowych wynikających z upływu czasu nie można było zakończyć przez wiele lat. Kwestionowany przepis zdejmuje również z kolejnych pokoleń obywateli Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek ponoszenia kosztów nieprawidłowości działania organów administracji z czasów PRL. Nikt nie może bowiem ponosić odpowiedzialności majątkowej bez żadnego ograniczenia w czasie. Upływ czasu powoduje, że w świetle przepisów różnych dziedzin prawa następują skutki, które kształtują w sposób odmienny sytuację prawną podmiotu potencjalnie zobowiązanego – choćby skutek zasiedzenia.

Szczególnego podkreślenia wymaga fakt, że sądy administracyjne rozpatrujące skargi na decyzje organów administracji w przedmiocie umorzenia

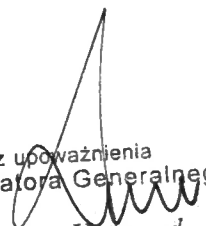
postępowania na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej k.p.a. nie dzielają zarzutów skarżących dotyczących naruszenia przez ten przepis zasad konstytucyjnych (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 listopada 2022 r., sygn. I SA/Wa 2876/21 i szereg podobnych orzeczeń sądów administracyjnych powiązanych z art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej k.p.a. i opublikowanych w Systemie Informacji Prawnej Lex i Legalis).

W prowadzonej analizie należy również uwzględnić konieczność zachowania równowagi budżetowej państwa. Państwo, aby realizować program sformułowany w postanowieniach Konstytucji, jest obowiązane podejmować różnorodne działania polityczne, socjalne, opiekuńcze i gospodarcze, które wymagają środków pieniężnych. Równocześnie Konstytucja wprowadza wymóg uchwalenia budżetu państwa, w którym dochody i wydatki pozostają w określonej relacji do siebie. Tymczasem same roszczenia reprivatyzacyjne obejmują kwotę setek miliardów złotych. Z budżetu państwa w ostatnim okresie ponoszone są istotne wydatki związane z przeciwdziałaniem epidemii Covid – 19, przyjęciem uchodźców z Ukrainy, udzielaniem pomocy temu krajowi okupowanemu przez Rosję i zwiększeniem zakupów uzbrojenia. Rezygnacja z ograniczenia kosztów procesów reprivatyzacyjnych dodatkowo skutkowałaby zagrożeniem dla równowagi budżetowej państwa.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności oraz poglądy Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którymi nieograniczona w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych nie jest zasadą konstytucyjną, a ograniczenie terminów zaskarżenia prawomocnych decyzji administracyjnych jest uzasadnione względami bezpieczeństwa prawnego i takie 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 (zob. wyrok z 10 czerwca 2020 r., sygn. SK 11/18, OTK ZU z 2020 r., seria A,

poz. 21), uznać należy, że przyjęcie zaskarżonego uregulowania mieści się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy i jest ono zgodne z wzorcami kontroli powołanymi w analizowanym wniosku.

Dlatego wnoszę jak na wstępie.


z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego