Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego
Uniwersytetu Lubelskiego t. XIX, 21 (2) 2024, s. 237-253

REALIZACJA WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z DNIA 12 MAJA 2015 R., SYGN. P 46/13 – ROZWAŻANIA NA TEMAT SŁUSZNOŚCI I SKUTKÓW ZMIAN W STWIERDZENIU NIEWAŻNOŚCI DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH

IMPLEMENTATION OF THE JUDGMENT OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF 12 MAY 2015, REF. P 46/13 – CONSIDERATIONS ON THE VALIDITY AND EFFECTS OF CHANGES IN THE ANNULMENT OF ADMINISTRATIVE DECISIONS

Mgr Maria Stępień

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Polska
e-mail: mariakosciowska@gmail.com, https://orcid.org/0000-0002-1595-8006

Abstrakt

Nowelizacja *Kodeksu postępowania administracyjnego*, która weszła w życie we wrześniu 2021 r. wprowadziła duże zmiany w instytucji stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych. Nie wszystkie z nich zyskały uznanie przedstawicieli teorii i praktyki prawa, którzy zwrócili uwagę na odejście ustawodawcy od rzeczywistych intencji Trybunału Konstytucyjnego, którego orzeczenie było podstawą wprowadzenia nowych regulacji. Największe kontrowersje dotyczą wprowadzenia ograniczenia czasowego do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, zgodnie z nowymi przepisami, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia jej nieważności. Ograniczenie to wyklucza możliwość uzyskania prejudykatu wskazanego w przepisach *Kodeksu cywilnego* pozwalającego na dochodzenie odszkodowania za szkody wywołane przez wadliwe decyzje administracyjne. Ponadto ustawa nowelizująca w art. 2 ust. 2, przewiduje umorzenie z mocy prawa postępowań administracyjnych w sprawie stwierdzenia nieważności rozstrzygnięć administracyjnych wszczętych po upływie trzydziestu

ISSN 2719-3128; e-ISSN 2719-7336
https://doi.org/10.32084/bsawp.8518

lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia tych rozstrzygnięć i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej ostateczną decyzją lub postanowieniem. Niniejszy artykuł ma na celu analizę nowelizacji oraz omówienie najbardziej problematycznych przepisów, które wskazane zostały powyżej.

Słowa kluczowe: stwierdzenie nieważności, decyzja administracyjna, odszkodowanie, przedawnienie

Abstract

The amendment to the Code of Administrative Procedure, which came into force in September 2021, introduced major changes to the institution of annulment of administrative decisions. Not all of them have gained the recognition of representatives of legal theory and practice, who have drawn attention to the departure of the legislator from the real intentions of the Constitutional Court, whose ruling was the basis for the introduction of the new regulations. The biggest controversy concerns the introduction of a time limitation on the initiation of proceedings to declare an administrative decision invalid; according to the new regulations, if thirty years have elapsed from the date of service or announcement of the decision, proceedings to declare it invalid shall not be initiated. This restriction excludes the possibility of obtaining a prejudiciate indicated in the provisions of the Civil Code allowing the claiming of compensation for damages caused by defective administrative decisions. In addition, the amending law, in Article 2, para. 2, provides for the discontinuance, by operation of law, of administrative proceedings for the annulment of administrative decisions initiated after the expiration of thirty years from the date of service or announcement of such decisions, and not concluded before the date of entry into force of the amending law, by a final decision or order. This article aims to analyze the amendment and discuss the most problematic provisions identified above.

Keywords: annulment, administrative decision, compensation, statute of limitations

Wstęp

Niniejszy artykuł ma na celu analizę zmian, jakie weszły w życie nowelizacją *Kodeksu postępowania administracyjnego*[1] we wrześniu 2021 r. Wówczas niewielka nowelizacja spowodowała duże poruszenie wśród teoretyków i praktyków prawa, ale również wśród międzynarodowej opinii

[1] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm. [dalej: k.p.a.].

publicznej. Powodem wprowadzenia zmian było wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 12 maja 2015 r.[2], w którym Trybunał zwrócił uwagę na problem braku ograniczenia czasowego do stwierdzenia nieważność decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy była ona podstawą nabycia prawa lub jego ekspektatywy. W artykule tym zaprezentowana zostanie geneza zmian w przedawnieniu stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych, do których doszło w skutek wydania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz omówione zostaną problemy, jakie zmiany te za sobą pociągnęły. W głównej mierze artykuł skupi się wokół pytań o wpływ zmian na możliwości uzyskiwania odszkodowania za poniesioną szkodę na podstawie art. 417[1] *Kodeksu cywilnego*[3] oraz o zasadność art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. *o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego*[4], który stał się powodem skargi Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest jednym z trzech trybów nadzwyczajnych wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych, obok wznowienia postępowania oraz zmiany lub uchylenia decyzji administracyjnej. Wybór postępowania zależy od tego jaką wadę posiada dany akt administracyjny. Przyjęta w polskiej doktrynie teoria gradacji wad aktów administracyjnych przedstawia trzy rodzaje wad. Wady najcięższe, które określane są jako kwalifikowane, a ich konsekwencją jest bezwzględna nieważność aktu z mocą wsteczną (*ex tunc*). T. Hilarowicz zaznaczył, że: „O absolutnej, czyli bezwzględnej nieważności aktu administracyjnego mówimy wówczas, gdy wadliwości aktu są tak wielkie, że w ogóle nie możemy mówić o istnieniu aktu administracyjnego; w tym wypadku akt może być uważany za nie istniejący, chociaż jeszcze właściwa władza nie orzekła o jego nieważności" [Hilarowicz 1924, 15]. Drugą kategorią są wady ciężkie „tj. takie, które mogą wpłynąć ujemnie na sytuację adresata aktu […] albo też na interes państwa" [Zimmermann 1956, 336], po zaistnieniu powodują konieczność uchylenia aktu nimi dotkniętego, ze skutkiem *ex nunc*. Trzeci rodzaj wad stanowią wady

[2] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, OTK ZU-A 2015, nr 5, poz. 62 [dalej: wyrok TK].

[3] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*, Dz. U. z 2022 r. poz. 2339 [dalej: k.c.].

[4] Dz. U. poz. 1491.

nieistotne [Kledzik 2017, 1049]. Możliwe jest ich uchylenie, ale nie ma takiego obowiązku, ponieważ wadliwości takie mogą być sprostowane bez konieczności niszczenia aktu.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest stosowane w przypadku wystąpienia najcięższych wad materialnoprawnych. Gdy decyzja jest nimi dotknięta niewystarczające jest jej uchylenie, koniecznie jest stwierdzenie jej nieważności, co oznacza jej nieważność od samego początku tzn. od jej doręczenia lub ogłoszenia. Należy jednak wspomnieć, że zgodnie z art. 16 k.p.a. decyzje ostateczne korzystają z tzw. domniemania legalności, zgodnie z którym decyzja jest ważna i powinna być wykonywana dopóty, dopóki nie zostanie zmieniona, uchylona lub nie zostanie stwierdzona jej nieważność przez właściwy organ i z zachowaniem przepisanego trybu postępowania. Oznacza to, że decyzja ta do czasu jej eliminacji pozostaje w obrocie prawnym, wywołując skutki prawne i jest wiążąca *erga omnes* [Chróścielewski 2021, 11]. Unieważnienie decyzji zawierającej ciężkie wady ma więc miejsce dopiero, jeśli organ wskazany w art. 157 k.p.a. stwierdzi wystąpienie którejś z przesłanek stwierdzenia nieważności zawartych w art. 156 § 1 k.p.a. i jednocześnie nie stwierdzi wystąpienia negatywnych przesłanek stwierdzenia nieważności. Wtedy w drodze decyzji deklaratoryjnej oświadczy, że przedmiotowa decyzja zawiera wadę materialnoprawną, która powoduje jej nieważność od początku jej istnienia tj. od chwili jej wydania oraz, jeśli jest to możliwe, zniesienie jej skutków prawnych. Natomiast w przypadku wystąpienia negatywnych przesłanek stwierdzenia nieważności, do których zaliczamy upływ terminu, w którym stwierdzenie nieważności jest możliwe oraz wywołanie nieodwracalnych skutków prawnych, jedynym możliwym rozstrzygnięciem jest stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa.

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji będącej podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy

Tematyki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej dotyczył wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r. Precyzując, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne dotyczące negatywnej przesłanki stwierdzenia

nieważności decyzji administracyjnej, tj. przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Na podstawie obwiązujących w tamtym czasie przepisów przedawnienie stwierdzenia nieważności dotyczyło przesłanek: 1) wydania decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości; 2) poprzedniego rozstrzygnięcia sprawy inną decyzją ostateczną albo którą załatwiono milcząco; 3) skierowania decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie; 4) zawarcia w decyzji wady, która powoduje jej nieważność z mocy prawa.

W sytuacji, gdy podstawą stwierdzenia nieważności była któraś z wymienionych wyżej przyczyn nie stwierdzało się nieważności decyzji, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 10 lat [Matan 2019, 642]. Oznacza to, że mimo, że decyzja dotknięta była wadą nieważności to po upływie tego terminu organ nie może orzec o jej nieważności. W sytuacji takiej kompetentny organ zobowiązany był do przeprowadzenia postępowania, w drodze którego stwierdzał wydanie decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania powodów, przez które niemożliwym jest stwierdzenie jej nieważności. Wówczas co prawda decyzja nadal pozostaje w obrocie prawnym, jednak w sytuacji takiej strona, która poniosła szkodę w skutek wydania wadliwej decyzji mogła dochodzić odszkodowania za poniesioną z tego tytułu szkodę na podstawie art. 417^1 k.c. Pozostałe, cięższe wady powodujące nieważności decyzji, czyli art. 156 § 1 pkt 2 wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, pkt 5 niewykonalność decyzji w dniu jej wydania o charakterze trwałym oraz pkt 6 gdy wykonanie decyzji wywołałoby czyn zagrożony karą, nie były objęte żadnymi ramami czasowymi, których przekroczenie powodowało brak możliwości stwierdzenia nieważność decyzji.

Rozpatrywana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie sprawa w związku, z którą skierował on pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, dotyczyła stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w 1948 r., w sprawie dotyczącej przywrócenia terminu do złożenia wniosku w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. *o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy*[5]. Dekret, o którym mowa, spowodował, że nieruchomości położone w granicach Warszawy ulegały od 21 listopada 1945 r. komunalizacji. Art 7 ust. 1 dekretu warszawskiego

[5] Dz. U. Nr 50, poz. 279 [dalej: dekret warszawski].

przewidywał możliwość złożenia przez wywłaszczonego właściciela, w terminie 6 miesięcy od objęcia gruntu przez gminę, wniosku o przyznanie mu prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. W przedmiotowej sprawie poprzednik prawny części stron postępowania sądowoadministracyjnego, nie złożył w terminie wypomnianego wniosku. Natomiast w późniejszym terminie zwrócił się do prezydenta m.st. Warszawy o przywrócenie terminu do złożenia takiego wniosku, dopełniając czynność, dla której termin był ustanowiony. Mocą decyzji prezydenta m.st. Warszawy z 25 października 1948 r. termin do złożenia wniosku został mu przywrócony. Następnie decyzją z 4 maja 2011 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie stwierdziło nieważność decyzji prezydenta m.st. Warszawy z 1948 r., uznając, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, czyli na podstawie przesłanki z art. 156 § 1 pkt. 2. W wyniku ponownego rozpoznania sprawy decyzją z dnia 17 listopada 2011 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało decyzję w mocy, wskazując, że przywrócony termin miał charakter terminu prawa materialnego o skutkach prekluzyjnych, a jego przywrócenie nie było dopuszczalne. Decyzja ta została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który w toku jej rozpoznania napotkał na istotne wątpliwości konstytucyjne, które zawarł w pytaniu prawnym: „czy art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm) w zakresie, w jakim z uwagi na znaczny upływ czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę prawa, nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.)" (wyrok TK).

Trybunał Konstytucyjny po zbadaniu sprawy orzekł niezgodność art. 156 § 2 k.p.a. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[6], w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił

[6] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 [dalej: Konstytucja RP].

znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. W uzasadnieniu wskazał, że niezbędne jest ustanowienie granic dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji, ponieważ brak takiego uregulowania wpływa negatywnie na zasadę trwałości decyzji organów władzy publicznej, a ponadto nie wspiera zasady zaufania obywatela do państwa i zasady pewności prawa. W sprzeczności do tych zasad, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, stoi z jednej strony deklaracja trwałości decyzji ostatecznych, a z drugiej strony dopuszczanie, nieograniczonej terminem możliwości wzruszania decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę. Trybunał przyznał więc, że brak jakichkolwiek ograniczeń czasowych stwierdzenie nieważności decyzji na mocy, której strona nabyła prawo lub ekspektatywa jego nabycia, narusza zasady bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ponadto zauważył, że stabilizacja stosunków administracyjnoprawnych po upływie określonego czasu leży w interesie porządku publicznego (wyrok TK).

Bardzo ważnym z punktu widzenia późniejszych zmian ustawodawczych jest fragment uzasadnienia, w którym Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że: „Wyrok stwierdzający niekonstytucyjność art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie opisanym w sentencji ma charakter zakresowy o pominięciu prawodawczym. Wyrok taki nie powoduje zmiany normatywnej, w szczególności nie oznacza derogacji tego przepisu. Stwierdzenie niekonstytucyjności w zakresie pominięcia prawodawczego nakłada na ustawodawcę obowiązek rozszerzenia unormowania art. 156 § 2 k.p.a., przewidującego ograniczenia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Trybunał wskazuje na konieczność dokonania wykładni art. 156 § 2 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 in fine k.p.a. nie tylko z uwzględnieniem zasady praworządności, przewidzianej w art. 7 Konstytucji, ale również z uwzględnieniem, wynikających z art. 2 Konstytucji, zasady pewności prawa oraz zasady zaufania obywatela do państwa" (wyrok TK). Trybunał zwraca uwagę na konieczność ochrony praw nabytych oraz na wzmacnianie zaufania obywateli do państwa poprzez niwelowanie regulacji prawnych, w których obywatel czuje niepewność co do swojej sytuacji prawnej.

Zdaniem Trybunału obawy takie budzą nieograniczone, również czasowo, kompetencje w zakresie wzruszania prawomocnych decyzji (wyrok TK).

2. Zmiany ustawodawcze z zakresie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji

Przez kilka lat ustawodawca, z niezrozumiałych względów, mimo licznych nowelizacji k.p.a., nie zdecydował się na wprowadzenie zmian w zakresie art. 156, mających na celu realizację wyroku TK. Dopiero w marcu 2021 r. do Marszałka Sejmu wpłynął projekt ustawy *o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego*, który jak czytamy w uzasadnieniu: „ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r. (sygn. akt P 46/13), stwierdzającego niezgodność art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego z Konstytucją."[7] Projekt ten zakładał trzy zmiany. Po pierwsze, dodanie do art. 156 § 3, który realizował wprost wyrok TK, mianowicie przewidywał on, że nie stwierdza się nieważności decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło trzydzieści lat, a decyzja ta była podstawą nabycia prawa lub stwarzała uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa. Regulacja dotyczyła więc jedynie tej materii, o której orzekał Trybunał Konstytucyjny, czyli przesłanki rażącego naruszenia prawa, bez poszerzenia zakresu o pozostałe przesłanki nieobjęte granicami dopuszczalności stwierdzenia nieważności, czyli decyzji wydanych bez podstawy prawnej, decyzji niewykonalnych w dniu wydania lub trwale niewykonalnych oraz decyzji, których wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karę. Pominięcie tych przesłanek wydaje się być nieracjonalne, ponieważ oczywistym jest, że również w ich przypadku stwierdzenie nieważności po upływie długiego czasu narusza zasadę praworządności, zaufania obywatela do państwa i pewności prawa, które umocowane są w Konstytucji RP. Trybunał wskazał, że wszystkie przesłanki z art. 156 § 1 k.p.a. są porównywalne gatunkowo, ale mimo to tylko do niektórych z nich stosowane są ograniczenia związane z możliwością stwierdzenia nieważności decyzji nimi dotkniętych. Brak wspomnienia

[7] Uzasadnienie do projektu ustawy *o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego*, druk sejmowy nr 1090, https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/BCF5DD9FF9CEF7DFC12586B7003640D8/%24File/1090.pdf [dostęp: 07.03.2022].

przez Trybunał Konstytucyjny o pozostałych przesłankach w sentencji wyroku wynika jedynie z ograniczenia skierowanym do niego pytaniem prawnym, które wyraźnie dotyczyło jedynie decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa.

Wprowadzenie takiej regulacji podzieliłoby przesłanki nieważności decyzji na trzy grupy: 1) przesłanki, które w dowolnym czasie po doręczeniu lub ogłoszeniu decyzji, mogą być podstawą stwierdzenia nieważność, 2) przesłanki, które objęte są 10 letnim terminem przedawnienia stwierdzenia nieważności oraz 3) przesłankę objętą 30 letnim terminem przedawnienia stwierdzenia nieważności.

Zaproponowany 30-letni termin przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji dotkniętych wadami kwalifikowanymi jako rażące naruszenie prawa, został ustalony na podstawie skojarzenia go z terminem zasiedzenia nieruchomości w złej wierze występującym w art. 172 § 2 k.c. Termin ten został zaproponowany niezależnie od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ Trybunał nie wskazywał, jaki termin prekluzyjny będzie odpowiedni. Zaznaczył jedynie, że koniecznym jest ustalenie terminu, który stanowił będzie „kompromis między zasadą trwałości decyzji (rozumianą jako ograniczenie środków, które mogą wyeliminować decyzję z obrotu) a zasadą praworządności (rozumianą w tej sytuacji jako nakaz uchylenia decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa)" (wyrok TK).

Po drugie, projekt ustawy nowelizującej przewidywał, że w przypadku wystąpienia negatywnej przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji (tj. upływu 10-letniego lub 30-letniego terminu) 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 zakresie nie wprowadzono nowych rozwiązań, bowiem stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa w sytuacji wystąpienia przedawnienia możliwości stwierdzenia nieważności było stosowane przed nowelizacją.

Natomiast art. 2 ustawy nowelizacyjnej zakładał stosowanie nowych przepisów do postępowań wszczętych lecz nie zakończonych przed dniem wejścia w życie prezentowanej ustawy. Wprowadzenie takiego unormowania sprzeczne jest z zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego, mianowicie z zasadą zaufania do organów władzy publicznej i zasadą

pewności prawa. Jak słusznie wskazała w swojej opinii Unia Metropolii Polskich, przyjęcie takiego rozwiązania spowoduje, że ogromna liczba spraw nie będzie mogła być rozstrzygnięta na podstawie obowiązującego przez lata stanu prawnego, zgodnie z którym wadliwe decyzje były usuwane z obrotu prawnego[8].

Podczas prac legislacyjnych zaprezentowany projekt ustawy wielokrotnie poddawany był poprawką. Finalnie uległ znaczącej modyfikacji nadając instytucji stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych całkowicie nowy kształt. Uchwalona ustawa wprowadziła dziesięcioletni termin przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji dla wszystkich przesłanek z art. 156 § 1 k.p.a. Podkomisja Sejmowa początkowo zaproponowała, aby jedyną zamianą w obrębie art. 156 § 2 było dodatnie przesłanki wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, natomiast za rozszerzeniem przyczyn, których wystąpienie wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności decyzji na wszystkie przesłanki z § 1 opowiedział się Senat w uchwale z dnia 23 lipca 2021 r. Początkowo poprawka ta została przez Sejm odrzucona, jednak podczas rozpatrzenia na forum Sejmu stanowiska Senatu, przyjęto tę zmianę w ustawie. Przyjęcie tej zmiany należy jednoznacznie uznać za jak najbardziej słuszne i racjonalne, w sposób kompleksowy realizujące nałożony przez Trybunał Konstytucyjny obowiązek rozszerzenia unormowania art. 156 § 2 k.p.a. przewidującego ograniczenia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Należy jednak wspomnieć o występującym wśród przedstawicieli doktryn stanowisku, zgodnie z którym wprowadzone zmiany nie realizują swojego celu (czyli wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego), a nawet przeinaczają jego znaczenie. Jako argument za tym przemawiający przywoływane jest całkowite pominięcie przez ustawodawcę części orzeczenia, w której Trybunał określa, jakich kategorii decyzji powinno dotyczyć ograniczenie czasowe możliwości stwierdzenia nieważności. Trybunał wskazuje w nim, że przedawnieniu stwierdzenia nieważności podlegać powinny decyzje, które były podstawą nabycia prawa lub jego ekspektatywy. Ustawodawcy zarzucane jest zbyt szerokie interpretowanie orzeczenia Trybunału co skutkuje nadmiernymi zmianami w prawie [Wiktor i Wiśniewski 2021].

---

[8] Opinia Unii Metropolii Polskich do druku nr 1090, https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/C16BCA0CDC7B744EC12586BE0047BC26/%24File/1090-001.pdf, [dostęp: 07.03.2022].

Kolejna istotna zmiana zaproponowana przez Podkomisję stałą do spraw nowelizacji Kodeksu pracy oraz Kodeksu postępowania administracyjnego i uchwalona w nowelizacji dodała do art. 158 § 3, zgodnie z którym nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2, upłynęło trzydzieści lat. Regulacja ta jest zupełnie nowym rozwiązaniem, nie występującym wcześniej w postępowaniu administracyjnym. Przed uchwaleniem ostatniej zmiany k.p.a. postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji można było wszcząć w każdym czasie, nie było ograniczone terminami. Największa krytyka związana z tym przepisem wynika z faktu, że brak możliwości wszczęcia postępowania nadzorczego wpływa bezpośrednio na postępowanie związane z ubieganiem się o odszkodowanie za szkodę spowodowaną skutecznością wadliwej decyzji. Mianowicie na podstawie art. 417^1 § 2 k.c. odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną prawomocnym orzeczeniem lub decyzją można dochodzić po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Znowelizowane przepisy poprzez wprowadzenie 30 letniego terminu do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności wykluczają więc możliwość uzyskania po tym czasie prejudykatu wskazanego w przepisach k.c. pozwalającego na dochodzenie odszkodowania za szkody wywołane przez wadliwe decyzje administracyjne. Powyższa regulacja uniemożliwia dochodzenie roszczeń w postępowaniu cywilnym, bowiem postępowanie mogące być początkiem drogi do odszkodowania w ogólne nie może być podjęte.

Swoje pierwotne znaczenie zachował art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej, zgodnie z którym do postępowań administracyjnych w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowelizacji ostateczną decyzją lub postanowieniem, stosuje się przepisy wprowadzone ustawą zmieniającą. Regulacja ta z pewnością wpłynie na rozstrzygnięcia wielu spraw, ponieważ powoduje konieczność stosowania wprowadzonych od 16 września 2021 r. nowych terminów, które mogą spowodować, że zamiast decyzji o stwierdzeniu nieważności organ będzie mógł jedynie stwierdzić wydanie decyzji z naruszeniem praw.

Ostatnią zmianą jest dodanie do art. 2 ust. 2, zgodnie z jego treścią 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. Przyjęcie tej regulacji w połączeniu z 30 dniowym terminem wejścia w życie ustawy naruszyło zasadę ochrony interesów w toku, która wyprowadzona została z art. 2 Konstytucji RP, czyli zasady ochrony zaufania obywateli do państwa. Zasada ta ma na celu ochronę sytuacji prawnej podmiotów, których dotyczy nowa regulacja. Zakłada ona wprowadzenie przepisów przejściowych, które pozwolą na dokończenie przedsięwzięć rozpoczętych na gruncie wcześniejszej regulacji. W przypadku omawianej nowelizacji prawa przepisy takie powinny były zostać uchwalone. Zasadność przyjęcia przepisów przejściowych w zakresie przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji uzasadnić można brakiem podjęcia zmian, w czasie gdy po wydaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego prowadzone były obszerne zmiany w k.p.a. Należy uznać, że skoro w takim momencie ustawodawca nie zdecydował się na dostosowanie panującego prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego to zasadnym było uważanie, że regulacje te są i pozostaną stabilne. Tymczasem uchwalona ustawa sprawia, że podmioty tych postępowań zostają pozbawione narzędzi do ubiegania się o chociażby odszkodowanie w postępowaniu cywilnym. Długą listę zarzutów związanych właśnie z tym przepisem wysuwa Rzecznik Praw Obywatelskich, który 28 grudnia 2021 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 2 ust. 2 w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa[9]. Rzecznik zarzuca niezgodność

[9] Niestety wniosek ten do dnia dzisiejszego, tj. 15.02.2024 r., nie został rozpatrzony. Dnia 22.02.2023 r. swoje stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny, który stwierdził, 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 jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej", https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-03/Stanowisko_PG_wniosek_TK_Kpa_22.02.2023.pdf [dostęp: 10.02.2024], s. 1-2. Wskazując, że „[…] 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

art. 2 ust. 2 ustawy nowelizacyjnej z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przez pozbawienie prawnej ochrony prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym[10]. We wspomnianym wniosku Rzecznik wskazuje, że przyjęte regulacje naruszają zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Działanie związane z nagłym wprowadzeniem nowych przepisów do trwających postępowań porównał do proceduralnej pułapki, bowiem osoby, które rozpoczęły żmudne dochodzenie swoich praw w postępowaniach (często skomplikowanych prawnie i faktycznie, czasochłonnych i kosztownych), zostały zaskoczone nowym rozwiązaniem, wprowadzonym praktycznie z dnia na dzień i powodującym umorzenie tych postępowań. W ten sposób zniweczone zostały często lata pracy, poniesione koszty oraz czas poświęcone dla dochodzenia swoich praw. Bardzo dużą uwagę we wniosku Rzecznika skupiono na fakcie, że braku możliwości merytorycznego zakończenia postępowania nadzorczego uniemożliwia uzyskanie decyzji administracyjnej o charakterze prejudycjalnym, niezbędnej dla wszczęcia postępowania odszkodowawczego przed sądem cywilnym. Stwierdzono, że regulacja ta przekreśla „prawo do sądu zarówno w ujęciu formalnym (czyli dostępności sądowej), jak i materialnym (czyli możliwości skutecznej ochrony praw na drodze sądowej)”[11]. Należy również zauważyć, że mimo stosunkowo długiego, bo aż 30-letniego terminu do wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważność, termin ten w wielu sprawach nie jest wystarczający do zakończenia postępowań. Dotyczy to w dużej mierze postępowań w sprawie decyzji wydawanych w okresie PRL-u. W sprawach tych widoczna jest długoletnia, rażąca przewlekłość systemowa, która nie jest spowodowana przez stronę. Odpowiedzialnym za ten stan przewlekłości

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”. Tamże, s. 16-17.

[10] Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 grudnia 2021 r. *o stwierdzenie niezgodności art. 2 ust. 2 ustawy z 11 sierpnia 2021 r. o zmianie Kodeksu postępowania administracyjnego z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji*, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-12/Wniosek_TK_Kpa_28.12.2021.pdf [dostęp: 10.02.2024].

[11] Tamże, s. 55.

jest system prawa ustanowiony przez władzę publiczną. Stronie postępowania powinno zagwarantować się rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie, a zamiast tego ustawodawca wprowadza przepis uniemożliwiający zakończenie tych przewlekłych postępowań w sposób merytoryczny.

3. Głosy w dyskusji na temat słuszności wprowadzonych zmian

Zaprezentowana nowelizacja od początku prac nad nią wywoływała duże zainteresowanie przedstawicieli doktryny, którzy na każdym etapie prac bacznie śledzili zmiany, jakie w niej zachodziły. Wprowadzone przepisy spotkały się z ogromną krytyką zarówno teoretyków, jak i praktyków prawa. Nie sposób się nie zgodzić z wysuwanymi zarzutami, zgodnie z którymi nowelizacja narusza szereg zasad zarówno konstytucyjnych, jak i kodeksowych. Jednym z najodpowiedniejszych komentarzy jest ten wyrażony przez sędziego sprawozdawcę w omawianej sprawie P 46/13. P. Tuleja wskazał, że autorzy ustawy wykroczyli „poza standard konstytucyjny wskazany w tym wyroku". Wprowadzone regulacje nie służą naprawieniu krzywd wyrządzonych osobom, które zostały wywłaszczone w czasie komunizmu, wręcz przeciwnie powodują ich pogłębienie w skutek łamania podstawowych zasad państwa prawnego [Tuleja 2021]. Znaczną liczbą spraw, których dotyka zmiana są sprawy reprywatyzacyjne. To właśnie przez przestępczy proceder związany z tego rodzaju sprawami, odczuwalna była konieczność wprowadzenia regulacji mających na celu uniemożliwienie dalszych oszustw reprywatyzacyjnych. Jak wskazywali przedstawiciele władzy przyjęta nowelizacja zabezpiecza nabyte w dobrej wierze nieruchomości, uniemożliwiając odebranie ich zwykłą decyzją administracyjną po odnalezieniu właścicieli sprzed kilku dekad. Wielu z nich okazywało się fikcją tworzoną przez grupy przestępcze na potrzeby postępowań, które zapewniały prawo własności nieruchomości, co z kolei umożliwiało swobodne dysponowanie nieruchomością. Na skutek tych działań wielu ludzi traciło dach nad głową i swój cały dobytek. Oczywistym jest, że praktyki takie należy stanowczo potępić oraz kształtować prawo, które będzie zapobiegało takim działaniom przestępczym. Należy jednak pamiętać, że nie wszystkie sprawy reprywatyzacyjne są działaniem przestępczym. Nowelizacja pozbawia też możliwości dochodzenia swoich praw wielu prawowitym właścicielom. Ponadto należy zauważyć, że wprowadzone regulacje nie dotyczą

jedynie decyzji nacjonalizacyjnych, zmiany obejmują wszystkie decyzje już wydane oraz te które będą wydane w przyszłości, a które obarczone będą istotnymi wadami materialnoprawnymi [Jaśkowska 2021]. Mimo stanowiska Prezydenta RP, że: „nowa ustawa nie zamyka drogi do odszkodowań dla dawnych właścicieli, którzy nadal mogą korzystać z postępowań cywilnych"[12], należy wskazać, że jeżeli od doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło 30 lat lub jeśli do wejścia w życie ustawy nowelizującej postępowanie w sprawie takiej decyzji nie zostało zakończone ostateczną decyzją administracyjną lub postanowieniem to nie jest możliwym uzyskanie prejudykatu do wszczęcia postępowania odszkodowawczego. Przepisy ustawy nie wpłynęły bezpośrednio na zmianę przepisów dotyczących odszkodowawczych pozwów cywilnych, ale spowodowały brak możliwości uzyskania decyzji stwierdzającej wydanie decyzji z naruszeniem prawa, czyli przesłanki z art. 417^1 § 2 k.c. Krytyka wprowadzonych zmian w k.p.a. ze strony środowiska zagranicznego również odnosiła się w głównej mierze do postępowań reprywatyzacyjnych. Zmianę przepisów międzynarodowa opinia publiczna, w szczególności Izrael i Stany Zjednoczone, uznały za negowanie Holokaustu. Mimo że ustawodawca nie miał w ogóle takich zamiarów, to jak wskazuje E. Łętowska przyczynił się do takiej narracji przez niedbałe wykonanie założeń oraz brak wyjaśnień przyczyn i celu zmian na poziomie dyplomacji [Łętowska 2021].

Podsumowanie

W związku z powyższym zmiany w zakresie przedawnienia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych są jak najbardziej uzasadnione i potrzebne. Wprowadzając nowe rozwiązania należy jednak pamiętać o potrzebie ich spójności z podstawowymi zasadami funkcjonującymi w polskim systemie prawnym oraz o uwzględnieniu ich wpływu na istniejące instytucje prawne. Powyższe rozważania pozwalają na wysunięcie następujących wniosków: należy usunąć wymóg stosowania nowych przepisów do postępowań będących w toku oraz koniecznym jest wprowadzenie możliwości stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa,

[12] *Decyzja Prezydenta RP Andrzeja Dudy ws. nowelizacji Kodeksu Postępowania Administracyjnego*, https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-postanowil-podpisac-nowelizacje-kodeksu-postepowania-administracyjnego,34240 [dostęp: 07.03.2022].

nawet jeśli od jej doręczenia lub ogłoszenia minęło 30 lat. Postępowania wszczęte na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów powinno korzystać z ochrony interesów w toku i zostać zakończone na podstawie poprzedniego stanu prawnego. Natomiast możliwość stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa jest niezbędna do wszczęcia postępowań cywilnych w sprawie odszkodowań na podstawie art. 417^1 § 2 k.c. Za przyjęciem takich zmian przemawiają zasada ochrony zaufania obywateli do państwa, zasada pewności prawa oraz zasada prawa do sądu. Ponadto przyjęcie takich rozwiązań zapewniłoby międzynarodową opinię publiczną, o tym że Polska jest państwem prawa, które dba o zabezpieczenie interesów stron postępowania administracyjnego.

PIŚMIENNICTWO

Chróścielewski, Wojciech. 2021. „Wątpliwości dotyczące rozwiązań przyjętych w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2021 r. odnoszących się do przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji." *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* nr 5:9-26.

Hilarowicz, Tadeusz. 1924. *Ogólne zasady teorii administracji, zasady ustroju rządowych władz administracyjnych i postępowania administracyjnego*. Warszawa: Zarząd Główny Stowarzyszenia Urzędników.

Jaśkowska, Małgorzata. 2022. „Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji. Art. 158." W *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. Martyn Wilbrandt-Gotowicz, Andrzej Wróbel, i Małgorzata Jaśkowska, 936-45. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Kledzik, Przemysław. 2017. „Aksjologiczne aspekty stosowania instytucji stwierdzenia nieważności w ogólnym postpowaniu administracyjnym." W *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. Jan Zimmermann, 1043-1058. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Łętowska, Ewa. 2021. „O nowelizacji k.p.a. – dla gazety Israel Hayom." https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/19260 [dostęp: 20.02.2024].

Matan, Andrzej. 2019. „Weryfikacja decyzji i postanowień w trybie stwierdzenie nieważności." W *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część V. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. Grzegorz Łaszczyca, i Andrzej Matan, 578-689. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Tuleja, Piotr. 2021. „Pominięte standardy." https://www.rp.pl/rzecz-o-prawie/art18913781-piotr-tuleja-pominiete-standardy-przy-nowelizacji-kpa [dostęp: 20.02.2024].

Wiktor, Krzysztof, i Radosław Wiśniewski. 2021. „Nowelizacja k.p.a. z 11 sierpnia 2021 r. – co faktycznie oznacza i w jakim zakresie jej skutki nie odpowiadają deklaracjom przedstawicieli władzy?" https://codozasady.pl/p/nowelizacja-k-p-a-z-11-sierpnia-2021-r-co-faktycznie-oznacza-i-w-jakim-zakresie-jej-skutki-nie-odpowiadaja-deklaracjom-przedstawicieli-wladzy- [dostęp: 20.02.2024].

Zimmermann, Mariann. 1956. *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.