

Beata Bińkowska-Artowicz

Opinia prawna do komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (druk nr 1090)¹

Legal opinion on the committee's Bill to Amending the Act – Code of Administrative Procedure (Sejm's paper no. 1090)

The author provides an opinion on the original bill (before the adoption of amendments). The bill is aimed at implementing the judgment of the Constitutional Tribunal concerning the admissibility of declaration of invalidity of an administrative decision issued with a gross infringement of law, when a significant period of time has passed since the decision was issued and the decision was the basis for acquiring a right or an expectancy. The thirty-year period for the declaration of invalidity of such a decision may lead to the limitation of the principle of durability of an administrative decision. According to the author, the refusal to initiate administrative proceedings would exclude the possibility of the so-called prejudication.

Keywords: Code of Administrative Procedure, administrative decision, bill

Autorka opiniuje pierwotny projekt ustawy (w brzmieniu sprzed przyjęcia poprawek). Projekt ma na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji administracyjnej nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Wprowadzony w projekcie termin trzydziestoletni na stwierdzenie nieważności takiej decyzji może ograniczyć zasadę trwałości decyzji administracyjnej. Zdaniem autorki ewentualna odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego zamykałaby natomiast drogę do uzyskania tzw. prejudykatu.

Słowa kluczowe: Kodeks postępowania administracyjnego, decyzja administracyjna, projekt ustawy

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych, Zespół Prawa Publicznego, WARSZAWA, POLSKA ■
beata.binkowska-artowicz@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-9172-5458>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza prawna komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego; dalej: projekt (druk sejmowy

¹ *Opinia dotycząca komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (druk nr 1090)* sporządzona 31 maja 2021 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach; BAS-WAP-1204/21.

nr 1090/IX kad.). Projekt dotyczy wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13. W treści zlecenia opinii zwrócono szczególnie uwagę na wątpliwości związane z długością trzydziestoletniego terminu na stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa oraz na kwestię skutków prawnych przyjęcia art. 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w zaproponowanym brzmieniu. Wyrażono wątpliwość, „czy nie właściwsze byłoby, żeby organ administracyjny po upływie przewidzianego prawem terminu odmówił wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności”.

Uzasadnienie

1. W art. 1 pkt 1 projektu przewiduje się zmianę art. 156 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 735; dalej: k.p.a.). Obecnie treść art. 156 § 1 k.p.a. przedstawia się następująco: „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”.

W tym miejscu należy odnieść się do przesłanki rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) i podzielić prezentowany w orzecznictwie pogląd, w świetle którego „rażące naruszenie prawa zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa i gdy charakter tego naruszenia prawa powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządnego państwa. Przedmiotem „rażącego naruszenia prawa” będą najczęściej przepisy prawa materialnego. Wspomniana postać naruszenia prawa jednak może dotyczyć również przepisów postępowania administracyjnego, w szczególności tych unormowań, które stanowią gwarancję prawidłowego zastosowania przepisów prawa materialnego². Należy zgodzić się również ze stwierdzeniem, iż: „Stwierdzenie nieważności decyzji jest odstępstwem od zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, w związku z czym rozważane pojęcie «rażące naruszenie prawa» w rozumieniu

² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 31 grudnia 2003 r.) w Warszawie z 21 października 1992 r., sygn. akt V SA 86/92, stanowiący podstawę dla ukształtowania linii orzeczniczej sądów administracyjnych.

art. 156 par. 1 pkt 2 k.p.a. podlega ścisłej wykładni³. W literaturze wskazuje się, że przesłanka z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (obejmująca oprócz rażącego naruszenia prawa także wydanie decyzji bez podstawy prawnej) „stanowi najczęstszą przyczynę stwierdzenia nieważności decyzji”⁴.

Z kolei § 2 omawianego artykułu stanowi, że: „Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne”. Powyższe oznacza, że możliwość stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa nie jest ograniczona czasowo (art. 156 § 2 k.p.a. *a contrario*). Jedyną przesłanką ograniczającą stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa jest przesłanka wywołania nieodwracalnych skutków prawnych (art. 156 § 2 k.p.a.). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że: „Z wywołaniem nieodwracalnego skutku prawnego będziemy mieli do czynienia w wypadku, gdy wykonanie decyzji wywoła takiego rodzaju stan prawny lub stan faktyczny w rzeczywistości społecznej, że nie jest możliwy powrót do stanu pierwotnego. Kiedy będziemy mieli do czynienia z takim stanem, zależy to od następstwa prawnego wykonania decyzji. [...] W płaszczyźnie prawa administracyjnego przesłankę «nieodwracalnego skutku prawnego» należy rozpatrywać przez uwzględnienie możliwości prawnej odmiennego uregulowania sytuacji prawnej jednostki od tej, która została ukształtowana decyzją dotkniętą wadami wyliczonymi w art. 156 § 1 k.p.a.”⁵. Wskazuje się również, że: „Świadczenia pieniężne nie powodują nieodwracalnego skutku z samej swojej istoty, zawsze można ustalić ich kwotę i wartość oraz zasady zwrotu”⁶.

W obecnym stanie prawnym decyzja wydana z rażącym naruszeniem prawa może zatem zostać wzruszona w każdym czasie, o ile jej skutki prawne są odwracalne. Przypomnienia wymaga jednak, że nie będzie możliwe orzekanie przez organ administracji w przedmiocie nieważności decyzji, jeżeli w odniesieniu do tej decyzji sąd administracyjny prawomocnie oddalił skargę z uwagi na tę samą przesłankę (żądanie stwierdzenia nieważności wkraczałoby bowiem w materię objętą powagą rzeczy osądzonej)⁷ – czyli w omawianym przypadku przesłankę rażącego naruszenia prawa⁸.

³ *Ibidem*, wraz z cytowanym orzecznictwem.

⁴ M. Bursztynowicz, M. Sługocka, Komentarz do art. 155(a), art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego [w:] *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego*, 2020, SIP LEX OMEGA.

⁵ B. Adamiak, *Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92*, OSP 1993, nr 5, s. 104.

⁶ J. Borkowski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 23 października 2000 r., OPK 12/00*, OSP 2001, nr 3, s. 43

⁷ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 6/09.

⁸ Wyjątkiem będą jednak przypadki wymienione w wyroku NSA z 15 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 1586/09, czyli: „oddalenia skargi z powodu braku interesu prawne-

2. Projektodawcy w art. 156 k.p.a. proponują natomiast dodanie § 3 w następującym brzmieniu: „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 stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa”. Projektowany przepis wprowadza więc czasową cezurę (30 lat) od daty doręczenia albo ogłoszenia decyzji na stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy decyzja ta była podstawą nabycia prawa lub stwarzała uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa.

Celem projektu jest dostosowanie treści art. 156 k.p.a. do wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13. Wyrok ten został wydany na skutek pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sformułowanego postanowieniem z 18 września 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 204/12.

Mocą powyższego wyroku Trybunał orzekł, że: „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 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”. Jednocześnie TK nie derogował przedmiotowego przepisu Kodeksu postępowania administracyjnego z porządku prawnego, natomiast: „Ustawodawca ma obowiązek wprowadzenia 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 jego ekspektatywy”⁹.

Jako problem konstytucyjny w podlegającym wykonaniu wyroku Trybunał Konstytucyjny przedstawił kwestię „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”. W odniesieniu do przesłanki rażącego naruszenia prawa TK stwierdził, że: „Niejednoznaczność i ocenność tej przesłanki, w powiązaniu z brakiem ograniczenia czasowego jej uwzględniania celem wyeliminowania decyzji z obrotu, powodują,

go skarżącego oraz w razie późniejszego ujawnienia, że sprawa administracyjna już poprzednio (przed orzeczeniem sądu) została rozstrzygnięta inną decyzją ostateczną, a także w razie stwierdzenia nieważności decyzji, w oparciu o którą została wydana decyzja objęta rozstrzygnięciem sądu”.

⁹ *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku*, s. 77, a także załącznik nr 11, s. 194, https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_problemach/Informacja2015.pdf [dostęp 27 maja 2021 r.].

że stanowi ona podstawę daleko idącej ingerencji w trwałość decyzji administracyjnej, a tym samym w zasadę pewności prawa i zasadę zaufania obywatela do państwa”.

W prezentowanej w powyższym wyroku ocenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzono: „Zasada praworządności nie uzasadnia rozwiązania prawnego umożliwiającego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, jeśli decyzja ta korzystała przez kilkadziesiąt lat z domniemania zgodności z prawem, wywołuje skutki polegające na nabyciu prawa lub ukształtowaniu ekspektatywy nabycia praw przez jej adresatów, a dodatkowo przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji ma charakter niedookreślony i jej wykładnia ukształtowała się w orzecznictwie na długo po wydaniu decyzji. W sytuacji, w której występuje nagromadzenie powyższych okoliczności, zasada praworządności nie służyłaby realizacji zasady pewności prawa. Ponieważ stwierdzenie nieważności decyzji może powodować zmianę ukształtowanej od kilkadziesiąt lat sytuacji prawnej adresatów decyzji, nie służyłoby ono też realizacji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasady pewności prawa. Przewidziane w art. 156 § 2 k.p.a. rozwiązanie prawne, które zakwestionował sąd pytający, stanowi nadmierne ograniczenie tych konstytucyjnych zasad”.

3. Należy dostrzec, że TK „nie przesądził o tym, czy właściwym sposobem realizacji tego postulatu jest przewidziany aktualnie w art. 156 § 2 k.p.a. dziesięcioletni termin prekluzyjny, który ogranicza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych obarczonych niektórymi innymi wadami. Ustawodawca dysponuje swobodą w wyborze instrumentów prawnych służących realizacji wskazanych przez Trybunał wartości konstytucyjnych”¹⁰.

Projektodawcy uzasadnili wybór trzydziestoletniego terminu w drodze analogii do regulacji terminu zasiedzenia nieruchomości w złej wierze oraz powołali się w tym kontekście na uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2099/15. W przywołanym wyroku NSA uznał, że: „brak w k.p.a. terminu, po upływie którego niedopuszczalne byłoby stwierdzenie nieważności decyzji z powodu wydania jej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa świadczy o tym, że ta przesłanka stwierdzenia nieważności uznana została za najbardziej poważną. Stąd też okres, po którym niedopuszczalne byłoby stwierdzenie nieważności decyzji z tego powodu powinien być znacząco dłuższy niż w przypadku innych przyczyn. Należy mieć również na uwadze, że kontrolowana przez Sąd I instancji decyzja administracyjna, to decyzja, na podstawie której doszło do nabycia nieruchomości. Poszukując przykładu akceptacji przez ustawodawcę nabycia własności nieruchomości z naruszeniem prawa wskazać należy na przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące zasiedzenia. Z art. 172 § 2 Kodeksu cywilnego wynika, że po upływie trzydziestu lat posiadacz nieruchomości nabywa jej własność, choćby uzyskał posiadanie w złej

¹⁰ Wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13.

wierze. Ustawodawca w tym przepisie akceptuje sytuację, w której osoba mająca świadomość, że posiada nieruchomość będącą cudzą nabywa jej własność na skutek upływu czasu. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, także w przypadku decyzji, która skutkuje nabyciem prawa własności nieruchomości, jeśli decyzja ta wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem upływ czasu skutkujący niedopuszczalnością stwierdzenia nieważności takiej decyzji powinien być nie mniejszy niż 30 lat od dnia jej wydania. W niniejszej sprawie od wydania decyzji przez Komisję do wydania wyroku przez Sąd I instancji upłynęło zaś dopiero około 14 lat¹¹. O konieczności uwzględnienia znacząco dłuższego terminu przedawnienia niż w innych przypadkach wskazanych w art. 156 § 1 k.p.a. (z przywołaniem trzydziestoletniego terminu zasiedzenia nieruchomości w złej wierze) wypowiedział się NSA także w sprawie zakończonej wyrokiem z 11 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2791/16.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się jednak również na termin dziesięcioletni. I tak NSA w wyroku z 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 694/17, stwierdził, że: „Sąd pierwszej instancji – działając zgodnie z prawem – uznał, że termin 10 lat z perspektywy aktualnego brzmienia art. 156 § 2 k.p.a. jest najwłaściwszym, do którego należało odnieść ramy czasowe przesłanki z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Ustawodawca nie stanowi w art. 156 § 2 k.p.a. o innej długości terminu przedawnienia. Uznanie art. 156 § 2 k.p.a. za niekonstytucyjny w zakresie umożliwiającym stwierdzenie nieważności decyzji po upływie 10 lat od wydania tej decyzji, stwarza możliwość zastosowania art. 158 § 2 k.p.a. Twierdzenia skarżącego kasacyjnie o konieczności przyjęcia co najmniej 20-letniego terminu powinny być adresowane do prawodawcy, a nie do sądu administracyjnego, który nie ma kompetencji do arbitralnego wskazywania terminów przedawnienia, nawet na potrzeby rozpatrywanej jednostkowej sprawy”. Również w głosie do powyższego wyroku zauważono, że: „Nie stwierdza się nieważności decyzji wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne”¹¹. Wyrok ten stał się podstawą linii orzeczniczej sądów administracyjnych – np. NSA w wyroku z 15 czerwca 2020 r., sygn. akt I OSK 2024/19, czy w wyroku z 19 kwietnia 2021 r., sygn. akt I OSK 2732/20.

Z kolei w innym wyroku NSA zajął stanowisko, w świetle którego: „nie jest możliwe stosowanie bezpośredniej analogii, do przypadków, kiedy przepis unieumożliwia stwierdzenie nieważności decyzji po upływie 10 lat, niezależnie od tego, że stosowanie analogii jako metody wykładni prawa w prawie administracyjnym jest samo w sobie zagadnieniem kontrowersyjnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2018 r. sygn. akt I OSK 1675/17). [...] w ocenie NSA, sam fakt wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 12 maja

¹¹ J. Trzciniński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17*, ZNSA 2019, nr 3, s. 137.

2015 r. P 46/13, nie kreuje negatywnej przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji, w oparciu o art. 156 § 2 K.p.a. z powodu znacznego upływu czasu”¹².

Abstrahując w tym miejscu od powyższego stanowiska NSA, a także od kwestii niewątpliwej zmiany linii orzeczniczej na korzyść terminu dziesięcioletniego (oraz faktu, że jednym z przedstawianych przez sądy argumentów przemawiających za dziesięcioletnim terminem była możliwość zastosowania przepisu art. 156 § 2 k.p.a. *per analogiam* w stanie prawnym przed wykonaniem wyroku TK – podczas gdy przedłożony projekt wprost przewiduje zastosowanie art. 158 § 2 k.p.a. przy przyjęciu terminu trzydziestoletniego), należy zauważyć, że ewentualne przyjęcie proponowanego terminu trzydziestoletniego oznaczałoby znaczące odsunięcie w czasie realizacji zasady trwałości decyzji administracyjnej wydanej wprawdzie z rażącym naruszeniem prawa, jednak na mocy której strona nabyła prawo lub jego ekspektatywę. Przyjęcie art. 1 pkt 1 projektu w proponowanym brzmieniu oznaczałoby także przedłużenie „domniemania zgodności z prawem” decyzji, o którym wspomina TK w wyroku podlegającym wykonaniu. Dopiero bowiem po upływie trzydziestu lat nabywca prawa (lub jego ekspektatywy) uzyskałby pewność tego prawa. Jak już wyżej wskazano w niniejszej opinii, Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowym wyroku wskazuje wprawdzie, że: „nie przesądził o tym [jako tzw. ustawodawca negatywny – dopisek B.B.-A.], czy właściwym sposobem realizacji [...] jest przewidziany aktualnie w art. 156 § 2 k.p.a. dziesięcioletni termin prekluzyjny”, lecz jednocześnie zaznacza, iż wybór instrumentów prawnych służyć ma realizacji wskazanych przez Trybunał wartości konstytucyjnych. O ile więc art. 1 projektu w zaproponowanym brzmieniu *de iure* wzmacnia reguły trwałości decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa, na mocy której strona nabyła prawo lub jego ekspektatywę, o tyle wzmocnienie tej trwałości nastąpi na tyle późno, że można mieć wątpliwość co do jego znaczenia w praktyce, ponieważ regułą tą zostaną objęte decyzje wydane najpóźniej w roku 1991.

Termin trzydziestoletni nie występuje obecnie w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto w odniesieniu do argumentacji zawartej w orzeczeniach, w których NSA uznał ten termin za właściwy, należy zauważyć, że projektowana regulacja nie odnosiłaby się jedynie do decyzji związanych z prawem własności nieruchomości (np. decyzji tzw. dekretowych), ale do wszystkich przynajmniej prawo lub ekspektatywę decyzji, do których zastosowanie znajduje Kodeks postępowania administracyjnego i które nie wywołały nieodwracalnych skutków prawnych (ponieważ, jak już wyżej podkreślono, nieodwracalność stanowi inną przesłankę negatywną stwierdzenia nieważności decyzji – w każdym wymienionym w art. 156 § 1 k.p.a. przypadku), np. decyzji przynajmniej płatności rolnośrodowiskowe, renty strukturalne oraz różnego typu świadczenia pieniężne. W świetle art. 1 projektu adresaci takich decyzji uzyskają pewność, że

¹² Wyrok NSA z 28 maja 2019 r., sygn. akt I OSK 1746/17.

wydane w stosunku do nich decyzje nie będą mogły zostać wyeliminowane z obrotu prawnego (czyli pewność, że decyzje nie przestaną obowiązywać) dopiero po trzydziestu latach. Jeżeli zatem przyjąć, że w ocenie TK wartością konstytucyjną na tle omawianej luki prawnej (pominięcia ustawodawczego) jest zasada pewności prawa, to w przypadku przyjęcia terminu trzydziestoletniego zasada ta może nie uzyskać należytej ochrony.

4. W art. 1 pkt 2 projektu zaproponowano zmianę 158 § 2 k.p.a. poprzez rozszerzenie jego zakresu normatywnego, tak aby w przypadku upływu 30 lat od daty doręczenia albo ogłoszenia decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa (czyli w przypadku niemożności stwierdzenia jej nieważności) organ administracji publicznej ograniczył się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji (upływu czasu). Rozwiązanie to wydaje się tworzyć spójne unormowanie, dotyczące przedawnienia odnoszącego się do stwierdzenia nieważności decyzji.

W odniesieniu natomiast do zawartej w treści zlecenia propozycji co do zawarcia w projekcie obowiązku odmowy wszczęcia postępowania dostrzeżenia wymaga, że nowelizacja spowoduje skutek także w odniesieniu do niektórych postanowień wydawanych przez organy administracji publicznej. Na mocy art. 126 k.p.a. przepis art. 156 k.p.a. znajduje bowiem zastosowanie także do tych postanowień, od których przysługuje zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia. Objęte zakresem normowania projektowanego art. 156 § 3 k.p.a. zostaną jednak jedynie te postanowienia, mocą których strona nabyła prawo lub uzasadnione oczekiwanie jego nabycia – czyli przykładowo postanowienia o zatwierdzeniu ugody, wydawane na podstawie art. 119 k.p.a.¹³. Na tym tle istotne wydaje się spostrzeżenie, że w przypadku zawarcia ugody może wystąpić sytuacja, w której „przyznanie prawa jednej stronie odbywać się będzie kosztem drugiej”¹⁴. W takiej sytuacji stwierdzenie nieważności postanowienia zatwierdzającego ugodę będzie stanowić prejudykat do uzyskania odszkodowania w procesie cywilnym¹⁵. Prejudykatem do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym będzie również decyzja o stwierdzeniu wydania postanowienia z naruszeniem prawa¹⁶.

¹³ W myśl art. 121 k.p.a. zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego.

¹⁴ Wyrok WSA w Szczecinie z 2 października 2014 r., sygn. akt II SA/Sz 373/14.

¹⁵ Jak wskazuje się bowiem w literaturze przedmiotu: „należy przyjąć, że odpowiedzialność przewidziana w art. 417¹ § 2 związana być może także z wydaniem w postępowaniu administracyjnym postanowienia, jeżeli ustawa przewiduje tryb stwierdzania niezgodności z prawem jego wydania. Wydanie ostatecznego postanowienia – jako prawna forma działania administracji – wydaje się bowiem zawierać w ogólnej formule «orzeczenia lub decyzje», którą posługuje się komentowany przepis”, Z. Banaszczyk, Komentarz do art. 417¹ [w:] *Kodeks cywilny*, t. I, *Komentarz. Art. 1–449*¹⁰, red. K. Pietrzykowski, 2020, SIP, Legalis.

¹⁶ Wyrok SN z 14 lutego 2019 r., sygn. akt IV CSK 575/17.

Charakteru prejudykatu jednak nie można będzie przyznać rozstrzygnięciu prowadzącemu się do odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności postanowienia (decyzji), ponieważ decyzja odmawiająca wszczęcia postępowania nie rozstrzyga co do istoty sprawy i nie przesądza, czy decyzja mająca stać się przedmiotem postępowania nadzwyczajnego jest dotknięta wadą nieważności¹⁷. Odmowa wszczęcia postępowania wydawałaby się trafnym rozwiązaniem zatem dopiero wtedy, gdy występowałaby pewność co do braku takiego stanu faktycznego (jaki mógłby być objęty hipotezą normy prawnej wynikającej z art. 156 § 3 k.p.a.), w którym stwierdzenie wydania decyzji (postanowienia) z naruszeniem prawa byłoby np. warunkiem przyznania odszkodowania.

Ponadto, przyjmując założenie o bezpośrednim działaniu ustawy nowej (o czym mowa w kolejnym podpunkcie opinii), organy administracji publicznej w przypadku toczących się i niezakończonych postępowań w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia) nie mogłyby odmawiać ich wszczęcia, czyli stosować art. 158 § 2 k.p.a. w brzmieniu proponowanym w treści zlecenia opinii, a jedynie je umarzać na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Stosownie bowiem do tego przepisu: „Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części”.

5. Projekt zakłada bezpośrednie działanie ustawy nowej do wszczętych i niezakończonych postępowań w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 2). Oznacza to konieczność uwzględnienia trzydziestoletniego terminu przedawnienia w już toczących się postępowaniach o stwierdzenie nieważności decyzji. W przypadkach upływu wskazanego terminu organy administracji publicznej w sytuacji ustalenia, że wystąpiła przesłanka rażącego naruszenia prawa, będą zobowiązane do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa ze wskazaniem na upływ 30 lat od daty doręczenia lub ogłoszenia tej decyzji. Jednocześnie rozwiązanie to powoduje pełniejsze wykonanie omawianego wyroku TK z 12 maja 2015 r., ponieważ norma prawna wynikająca ze zmienianego art. 156 § 3 k.p.a. i zgodna z wyłożoną przez sąd konstytucyjny zasadą pewności prawa znajdzie zastosowanie do większej ilości stanów faktycznych.

6. Należy zauważyć, że w przypadku uchwalenia nowelizacji w przepisie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. znajdą się dwie przesłanki, które będą oceniane odmiennie z punktu widzenia upływu czasu (wydanie decyzji bez podstawy prawnej oraz wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa).

Co więcej, również sama przesłanka wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa będzie oceniana odmiennie w zależności od tego, czy wydana decyzja

¹⁷ O charakterze decyzji odmawiającej wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji szeroko wypowiedział się NSA w uchwale składu siedmiu sędziów z 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 6/09.

była decyzją przyznającą prawo (lub jego ekspektatywę). Jeżeli bowiem decyzja była decyzją deklaratoryjną (stwierdzającą ukształtowanie się stosunku administracyjnoprawnego z mocy samego prawa we wcześniejszym okresie), to organ administracji nie będzie związany cezurą czasową, podobnie jak w przypadku decyzji wydanej bez podstawy prawnej. Oznacza to, że organ administracji publicznej będzie mógł stwierdzić jej nieważność w każdym czasie, o ile nie wywołała ona nieodwracalnych skutków prawnych¹⁸.

Zakres nowelizacji należy ocenić jednak jako wystarczający z punktu widzenia konieczności wykonania wyroku TK z 12 maja 2015 r., a ewentualna nowelizacja odnosząca się również do przesłanki nieważności decyzji z uwagi na brak podstawy prawnej do jej wydania wykraczałaby poza ścisłe wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

7. Ocenie należy poddać także proponowany okres spoczywania ustawy, czyli 14 dni od dnia jej ogłoszenia (art. 3 projektu). O ile okres ten jest zgodny z art. 4 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1461)¹⁹, o tyle może on okazać się zbyt krótki na dostosowanie się do niego przez adresatów projektu (są to organy stwierdzające nieważność decyzji, czyli organy administracji publicznej wyższego stopnia oraz ministrowie i samorządowe kolegia odwoławcze – art. 157 § 1 k.p.a.). Jak wskazał bowiem TK: „Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych [...]”²⁰. Ponadto, ustawodawca, określając *vacatio legis*, powinien uwzględnić zwłaszcza takie czynniki, jak: 1) harmonijne funkcjonowanie systemu prawnego, do którego dana ustawa zostaje włączona; 2) niezaskakiwanie adresatów; 3) czas na przygotowanie się do realizacji ustawy, 4) okoliczności faktyczne, od których zależy prawidłowe działanie wydawanych norm²¹. Stanowiąc przepisy dotyczące instytucji czy organów, prawodawca powinien mieć na względzie zwłaszcza konieczność zapewnienia im niezakłócone-

¹⁸ W orzecznictwie sądownoadministracyjnym sporne jest, czy problem nieodwracalności skutków prawnych dotyczy również decyzji deklaratoryjnych. Możliwość taką dopuszcza NSA w wyroku z 13 grudnia 2005 r., sygn. akt I OSK 444/05. Stanowisko, zgodnie z którym decyzja deklaratoryjna nie wywołuje nieodwracalnych skutków, zajął natomiast NSA w wyroku z 29 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 3703/18.

¹⁹ „Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”.

²⁰ Wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09, podobnie wyrok TK z 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01.

²¹ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 111; S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 53; L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s. 75.

go funkcjonowania, a także zagwarantowania czasu na niezbędne przygotowania instytucjonalne i pełne zapoznanie się z treścią nowych przepisów²².

Oceny tej nie zmienia okoliczność, że projektowana ustawa zmierza do wykonania wyroku TK, który został wydany 12 maja 2015 r., a zatem przed sześcioma laty. Organy administracji publicznej w świetle uzasadnienia wyroku TK z 12 maja 2015 r. powinny były wprawdzie spodziewać się zmiany treści normatywnej ocenianego przez TK przepisu, jednak nie miały możliwości przewidzieć jego nowej treści, a co za tym idzie – dostosować do niego swojej praktyki orzeczniczej, zwłaszcza że w projekcie (art. 2) zakłada się bezpośrednie działanie ustawy nowej.

Z drugiej strony wprowadzenie zbyt długiej *vacatio legis* wydłuży okres, w którym organy administracji publicznej są pozbawione cezury czasowej co do możliwości stwierdzania nieważności decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa. Jakkolwiek bowiem każda decyzja stwierdzająca nieważność decyzji (postanowienia) podlega ocenie w toku administracyjnej kontroli instancyjnej, a następnie kontroli legalności przeprowadzanej przez sąd administracyjny, a w orzecznictwie sądów administracyjnych nie ulega wątpliwości konieczność uwzględnienia wyroku TK z 12 maja 2015 r. przy ocenie przesłanki nieważności z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.²³, to zauważyć należy, że zarówno kontrola instancyjna przeprowadzana na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego, jak też kontrola sądowa nie następuje z urzędu, ale musi zostać zainicjowana odpowiednio odwołaniem lub wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy albo skargą do sądu administracyjnego. Do czasu wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego przez organ lub sąd decyzja (w tym także decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej np. 50 lat temu) korzysta z domniemania legalności.

Podsumowanie

- Projekt może być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.
- Rozwiązania zaproponowane w projekcie zmierzają do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 156 § 2 k.p.a. z art. 2 Konstytucji 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.
- Przepisy projektu wprowadzają czasową cezurę (30 lat) na stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy

²² *Ibidem*.

²³ Na przykład wyroki NSA z: 19 kwietnia 2021 r., sygn. akt I OSK 2732/20; 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 694/17.

decyzja ta była podstawą nabycia prawa lub stwarzała uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa. Jeżeli jednak przyjąć, że w ocenie TK wartością konstytucyjną na tle omawianej luki prawnej (pominięcia ustawodawczego) jest zasada pewności prawa, to w przypadku przyjęcia terminu trzydziestoletniego może ona nie używać należytej ochrony.

▪ Odmowa wszczęcia postępowania wydawałaby się trafnym rozwiązaniem, gdyby występowała pewność, że nie pojawi się taka sytuacja (jaka mogłaby być objęta hipotezą normy prawnej wynikającej z projektowanego art. 156 § 3 k.p.a.), w której stwierdzenie wydania decyzji (postanowienia) z naruszeniem prawa byłoby np. warunkiem przyznania odszkodowania.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2021, poz. 735, 1491.

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145, ze zm.

Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1461.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13.

Wyrok Sądu Najwyższego z 14 lutego 2019 r., sygn. akt IV CSK 575/17.

Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 6/09.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 1992 r., sygn. akt V SA 86/92.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 grudnia 2005 r., sygn. akt I OSK 444/05.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 1586/09.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2099/15.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2791/16.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 1675/17.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 694/17.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 3703/18.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 maja 2019 r., sygn. akt I OSK 1746/17.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 czerwca 2020 r., sygn. akt I OSK 2024/19.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 kwietnia 2021 r., sygn. akt I OSK 2732/20.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 2 października 2014 r., sygn. akt II SA/Sz 373/14.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 września 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 204/12.

Literatura

Adamiak B., *Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92*, OSP 1993, nr 5.

Banaszczyk Z., Komentarz do art. 417¹ [w:] *Kodeks cywilny*, t. I, *Komentarz. Art. 1–449*¹⁰, red. K. Pietrzykowski, 2020, SIP, Legalis.

Borkowski J., *Glosa do uchwały NSA z dnia 23 października 2000 r., OPK 12/00*, OSP 2001, nr 3.

Bursztynowicz M., Sługocka M., Komentarz do art. 155(a), art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego [w:] *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego*, 2020, SIP LEX OMEGA.

Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002.

Trzeciński J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17*, ZNSA 2019, nr 3.

Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005.

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004.

Inne

Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, druk sejmowy nr 1090/IX kad.

Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, załącznik nr 11, https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_problemach/Informacja2015.pdf.