

Marek Szydło

Opinia prawna na temat niektórych skutków projektowanej nowelizacji przepisów art. 156 i 158 Kodeksu postępowania administracyjnego¹

Legal opinion on some of the effects of the proposed amendment of the provisions of Articles 156 and 158 of the Code of Administrative Procedure (WAL-1708/16): In the author's opinion the amendment would result, inter alia, in adapting the provisions of the Code of Administrative Procedure relating to the declaration of invalidity of administrative decisions to the principles emanating from Article 2 of the Constitution. The amendment does not preclude other ways of changing the state of affairs resulting from the decisions referred to in the proposed Article 156 §3 of the Code of Administrative Procedure. Specific legal effects of the amendment will depend on the direction and method of interpretation of not quite explicitly formulated provision, according to which a particular administrative decision "was the basis for the acquisition of a right or creates a reasonable expectation of acquisition of a right."

Keywords: Code of Administrative Procedure | bill

Słowa kluczowe: Kodeks postępowania administracyjnego | projekt ustawy

Profesor doktor hab., Uniwersytet Wrocławski, ekspert ds. legislacji BAS;
m.szydlo@prawo.uni.wroc.pl.

Projektowana nowelizacja przepisów art. 156 i 158 Kodeksu postępowania administracyjnego a decyzje administracyjne wydane w okresie PRL

Wejście w życie projektowanej ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (druk senacki nr 154/VIII kad.; dalej: projekt) spowoduje, że decyzje administracyjne, od których doręczenia lub ogłoszenia minęło dziesięć lat, a w szczególności decyzje administracyjne wydane w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) z rażącym naruszeniem prawa i będące jednocześnie podstawą nabycia prawa lub stwarzające uzasadnione ocze-

¹ Opinia sporządzona 31 sierpnia 2016 r. na zlecenie Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość; BAS-WAL-1708/16.

kiwanie nabycia prawa, nie będą mogły być eliminowane z obrotu prawnego w drodze stwierdzenia ich nieważności na podstawie przepisów art. 156–159 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.). Wspomniane wyżej decyzje administracyjne wydane przed dniem 31 grudnia 1989 r., mimo wydania ich z kwalifikowaną wadą prawną w postaci rażącego naruszenia prawa, nadal będą pozostawały w obrocie prawnym bez możliwości ich usunięcia z obrotu prawnego na podstawie art. 156–159 k.p.a., choć równocześnie eliminacja z obrotu prawnego tychże decyzji administracyjnych będzie mogła być ewentualnie dokonana, opierając się na innych podstawach prawnych niż przepisy art. 156–159 k.p.a.

Powyższa konkluzja o skutkach prawnych projektu dla decyzji administracyjnych wydanych w okresie PRL wynika z literalnego brzmienia przepisów w nim zamieszczonych. Zawarty w projekcie nowy art. 156 § 3 k.p.a. stanowi, że: *Po upływie czasu określonego w § 2 nie stwierdza się nieważności decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa, jeżeli decyzja ta była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa.* W tym kontekście należy wyjaśnić, że „czas określony w § 2” w rozumieniu projektowanego przepisu art. 156 § 3 k.p.a. (czyli czas, o którym jest mowa w art. 156 § 2 k.p.a.), to czas wynoszący dziesięć lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia danej decyzji administracyjnej. Z kolei zamieszczona w projekcie treść nowelizowanego art. 158 § 2 k.p.a. brzmi następująco: *Jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 lub 3, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji.* W konsekwencji, zgodnie z projektowanym art. 156 § 3 k.p.a., jeżeli decyzja administracyjna wydana została z rażącym naruszeniem prawa i jeżeli decyzja ta była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa, to po upływie dziesięciu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia tej decyzji nie będzie prawnie dopuszczalne stwierdzenie nieważności tej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. (ten ostatni przepis przewiduje powszechny obowiązek stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa). W odniesieniu do wskazanych wyżej decyzji administracyjnych będzie możliwe jedynie stwierdzenie, że zostały one wydane z naruszeniem prawa (zob. projektowany art. 158 § 2 k.p.a.).

Jest rzeczą oczywistą, że czasowa przesłanka przedawnienia, o której mowa w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a., jest obecnie zaktualizowana w odniesieniu do wszystkich decyzji administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa, w szczególności w okresie PRL, gdyż – przyjmując za umowy koniec okresu PRL dzień 31 grudnia 1989 r., czyli dzień wejścia w życie ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 75, poz. 444, ze zm.) – od dnia doręczenia lub ogłoszenia każdej po-

szczególnej decyzji administracyjnej wydanej w okresie PRL minęło już więcej niż dziesięć lat. Jeżeli zatem dana decyzja administracyjna wydana w okresie PRL z rażącym naruszeniem prawa była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa, to w świetle projektowanego art. 156 § 3 k.p.a. i po jego wejściu w życie nie będzie prawnie dopuszczalne stwierdzenie nieważności takiej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., tj. z powołaniem się na okoliczność obciążenia tej decyzji kwalifikowaną wadą prawną w postaci wydania jej z rażącym naruszeniem prawa.

Przy czym – co niezwykle istotne – zastosowalność projektowanego przepisu art. 156 § 3 k.p.a. do decyzji administracyjnych wydanych w okresie PRL będzie jednoznacznie wynikała z treści art. 2 projektu, stanowiącego, co następuje: *W sprawach stwierdzenia nieważności decyzji wydanych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.* Powołany przepis art. 2 projektu jest typowym przepisem przejściowym, przesądzającym o zakresie stosowania przepisów projektu (w tym o zakresie stosowania projektowanego art. 156 § 3 k.p.a.) wobec stanów faktycznych i prawnych zaistniałych w okresie przed dniem wejścia w życie projektu (w tym zaistniałych przed dniem wejścia w życie projektowanego art. 156 § 3 k.p.a.). Otóż z treści art. 2 projektu jednoznacznie wynika, że jeżeli przedmiotem danego postępowania administracyjnego (wszczętego z urzędu lub na wniosek) przed właściwym organem administracji będzie kwestia (sprawa) stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej przed dniem wejścia w życie przyszłej ustawy nowelizującej przepisy art. 156 i 158 k.p.a. (obecnie jest to projekt), to wówczas ów właściwy organ, rozstrzygając o dopuszczalności lub o niedopuszczalności stwierdzenia nieważności danej decyzji administracyjnej wydanej przed dniem wejścia w życie wspomnianej ustawy, będzie zobligowany do rozstrzygnięcia tej kwestii na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w brzmieniu nadanym im ustawą wprowadzającą nowy art. 156 § 3 k.p.a. oraz nowelizującą 158 § 2 k.p.a. Zamieszczone w art. 2 projektu stwierdzenie, mówiące o decyzjach administracyjnych „wydanych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy”, i określające w ten sposób zakres zastosowania nowego art. 156 § 3 k.p.a. oraz znowelizowanego art. 158 § 2 k.p.a., w oczywisty sposób będzie dotyczyło decyzji administracyjnych wydanych w okresie PRL, podobnie jak będzie dotyczyło również wszystkich decyzji administracyjnych wydanych w okresie od dnia 31 grudnia 1989 r. do dnia wejścia omawianej tutaj ustawy w życie, a także, rzecz jasna, wszystkich decyzji wydanych już pod rządami wzmiankowanej ustawy (obecnie projektu). Oznacza to, że w sprawach stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa w okresie przed dniem wejścia w życie ustawy wprowadzającej nowy art. 156 § 3 k.p.a. oraz nowelizującej art. 158 § 2 k.p.a., w tym w sprawach stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych

wydanych w okresie PRL, trzeba będzie stosować – po wejściu w życie wspomnianej ustawy – nie przepisy dotychczasowe (i obecnie obowiązujące), a więc przepisy, które nie wprowadzają terminu przedawnienia orzekania o stwierdzeniu nieważności decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa, lecz trzeba będzie stosować przepisy nowego art. 156 § 3 k.p.a. oraz znowelizowanego art. 158 § 2 k.p.a. Przepisy te przewidują, że po upływie dziesięciu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji administracyjnej nie będzie prawnie dopuszczalne stwierdzenie nieważności danej decyzji z uwagi na jej wydanie z rażącym naruszeniem prawa (i co najwyżej będzie dopuszczalne stwierdzenie wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa), o ile dana decyzja była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa.

Tak więc brzmienie art. 2 projektu (w związku z art. 1 projektu) będzie podstawą do stosowania omawianych tutaj regulacji prawnych (czyli nowego art. 156 § 3 k.p.a. oraz znowelizowanego art. 158 § 2 k.p.a.) także wobec decyzji administracyjnych wydanych w okresie PRL.

Należy zresztą wyjaśnić, że *ratio legis* przepisów przewidzianych w projekcie, wykluczających, z uwagi na zaistnienie przesłanki przedawnienia, prawną dopuszczalność stwierdzania nieważności określonych kategorii decyzji administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa, w pełni przemawia za rozciągnięciem stosowania tych projektowanych przepisów także na decyzje administracyjne wydane w okresie PRL, a więc wydane przed 26 laty i wcześniej. Trzeba bowiem pamiętać, że zasadniczym *ratio legis* przepisów przewidzianych w projekcie (w tym nowego art. 156 § 3 k.p.a. oraz znowelizowanego art. 158 § 2 k.p.a.) jest potrzeba stabilizacji stanów społeczno-gospodarczych ukształtowanych mocą decyzji administracyjnej (nawet jeżeli decyzja ta została w przeszłości wydana z rażącym naruszeniem prawa), a także ochrona bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa adresatów danej decyzji administracyjnej oraz ochrona zaufania obywatela do państwa. Te ostatnio wymienione wartości wynikają z art. 2 Konstytucji RP i to właśnie z powołaniem się na te wymienione wyżej wartości Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił „znacznym upływ czasu”, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji². Skoro w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego, powołującego się w tym zakresie na ważkie wartości wynikające z art. 2 Konstytucji, „znacznym upływ czasu” od wydania z rażącym naruszeniem prawa danej decyzji administracyjnej będącej podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy prawa przemawia za tym, by nie było prawnie dopuszczalne stwierdzanie nieważności takiej decyzji, to ów „znacznym upływ czasu” od wydania decyzji administracyjnej tym bardziej (i w pełni) dotyczy tych de-

² Wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13, OTK-A ZU 2015, nr 5, poz. 62.

cyzji administracyjnych, które zostały wydane w okresie PRL, czyli przed 26 i więcej laty (nawiasem mówiąc, decyzja administracyjna, której nieważność została stwierdzona i która pośrednio dała podstawę do zajęcia się omawianą tutaj kwestią przez TK, została wydana 25 października 1948 r., na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, Dz.U. nr 50, poz. 279, ze zm.). W rezultacie, rozciągnięcie zastosowania przepisów projektu na decyzje administracyjne wydane w okresie PRL – co wynika z treści art. 2 projektu – jest w pełni zgodne z aksjologicznymi (konstytucyjnymi) powodami usprawiedliwiającymi wprowadzenie do porządku prawnego nowego art. 156 § 3 k.p.a. oraz nowelizowanego art. 158 § 2 k.p.a.

Skutki ustanowienia nowego art. 156 § 3 k.p.a.

Dostosowanie przepisów art. 156 k.p.a. do przepisów Konstytucji RP

Podstawowym skutkiem ustanowienia nowego art. 156 § 3 k.p.a. (oraz znowelizowania art. 158 § 2 k.p.a.) będzie dostosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego mówiących o stwierdzaniu nieważności decyzji administracyjnych do przepisów Konstytucji RP, w tym w szczególności do art. 2 Konstytucji oraz do wynikających z tego ostatniego przepisu zasad pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Na konieczność tego rodzaju dostosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do zasad wynikających z art. 2 Konstytucji wskazał Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku z 12 maja 2015 r. (sygn. akt P 46/13), gdzie stwierdził, że: *niezbędne jest ustanowienie odpowiednich granic dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji* (pkt III.9.4 uzasadnienia) i że: *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)* (pkt III.10.4 uzasadnienia). Zdaniem Trybunału przepis art. 156 § 2 k.p.a. w swoim obecnym brzmieniu narusza taką równowagę (pkt III.10.4 uzasadnienia). Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że: *Działanie organów państwa na podstawie prawa, będące przejawem zasady praworządności (legalizmu), nie oznacza bezwzględnego obowiązku eliminowania z obrotu wadliwych decyzji, na podstawie których strona nabyła prawo lub jego ekspektatywę (w szczególności jeżeli z takim nabyciem powiązane było powstanie obowiązku państwa), po upływie znacznego czasu od wydania tego aktu administracyjnego. Takie aspekty i konsekwencje zasady praworządności są bowiem ograniczone przez jej inne oblicze, tj. potrzebę stabilizacji sta-*

nów społeczno-gospodarczych ukształtowanych mocą aktu administracyjnego, a ponadto przez zasadę zaufania obywatela do państwa, w tym zasadę pewności prawa, które wynikają z art. 2 Konstytucji (pkt III.10.5 uzasadnienia). Kierując się tego rodzaju rachunkiem aksjologicznym, oznaczającym poświęcenie w pewnym zakresie zasady praworządności na rzecz zasad pewności prawa oraz zaufania obywatela do państwa, Trybunał skonkludował, że: art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącem naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (pkt III.10.5 uzasadnienia).

Tego rodzaju jednoznaczne stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego stanowi zresztą kontynuację jego wcześniejszej linii orzeczniczej, w ramach której przyjmował on, że nieograniczona w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych nie jest zasadą konstytucyjną i ustawy zwykle mogą przewidywać wyjątki od reguły wzruszania decyzji administracyjnych wydanych z rażącem naruszeniem prawa, czyniąc tak dla realizacji pewnych szczególnych (usprawiedliwionych) celów, w tym dla zapewnienia stabilności prawa własności³. Zdaniem Trybunału przepisy Konstytucji RP nie wyłączają możliwości ustanawiania ograniczeń czasowych w stosowaniu nadzwyczajnych środków weryfikacji decyzji administracyjnych (oraz w dochodzeniu przez jednostki swoich praw przed sądem). Ograniczenia takie są konieczne z uwagi na wartość, którą jest stabilność stosunków prawnych oraz rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego, a także z uwagi na potrzebę ochrony praw nabytych przez osoby trzecie⁴.

Warto zauważyć, że jakkolwiek projekt dostosowuje przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, mówiące o stwierdzaniu nieważności decyzji administracyjnych do wskazań wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r. (sygn. akt P 46/13), to jednak przepisy zamieszczone w projekcie wykazują w swojej treści pewne różnice czy też odmienności w stosunku do literalnego brzmienia twierdzeń wypowiedzianych w tym wyroku przez Trybunał. Różnice te są następujące.

Po pierwsze, w powołanym wyroku Trybunał wypowiedział się o niezgodności z art. 2 Konstytucji aktualnego brzmienia art. 156 § 2 k.p.a., stanowiącego, że nie stwierdza się nieważności decyzji z określonych przyczyn (takich jak: wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości, decyzja dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, decyzja zo-

³ Wyrok TK z 22 lutego 2000 r., sygn. akt SK 13/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 5, pkt III uzasadnienia.

⁴ Wyrok TK z 15 maja 2000 r., sygn. akt SK 29/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 110, pkt III.3 uzasadnienia.

stała skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie, decyzja zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa), jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Tymczasem twórcy projektu nie zdecydowali się na znowelizowanie wspomnianego art. 156 § 2 k.p.a. (przez dodanie w nim kolejnej kategorii wadliwych decyzji administracyjnych, w odniesieniu do których nie jest dopuszczalne stwierdzenie ich nieważności), lecz postanowili raczej dodać nowy przepis art. 156 § 3 k.p.a., w którym osobno uregulowali kwestię niedopuszczalności stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych dotkniętych wadą w postaci wydania tych decyzji z rażącym naruszeniem prawa.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 maja 2015 r. (sygn. akt P 46/13) jedynie ogólnie skonstatował, że przeszkodę w stwierdzaniu nieważności decyzji administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa stanowi „znacznym upływ czasu” od wydania danej decyzji. Twórcy projektu zdecydowali się natomiast na ściśle skonkretyzowanie owej przesłanki „znacznego upływu czasu”, przesądzając, że ów czas wynosi 10 lat i dłużej od dnia doręczenia lub ogłoszenia danej decyzji.

Po trzecie, w wyroku z 12 maja 2015 r. (sygn. akt P 46/13) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wyłączenie dopuszczalności stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa powinno dotyczyć takich wydanych znaczny czas temu decyzji, które były podstawą nabycia prawa lub „ekspektatywy”. Tymczasem twórcy projektu w proponowanym przez siebie nowym art. 156 § 3 k.p.a. nie posługują się pojęciem „ekspektatywy”, lecz używają w tym kontekście sformułowania mówiącego o decyzjach administracyjnych, które stwarzają „uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa”. W ten sposób twórcy projektu dokonują przyjęcia określonej definicji (opisu) fenomenu, który Trybunał nazwał „ekspektatywą” prawa.

Po czwarte, w powołanym wyżej wyroku Trybunał uznał, że wyłączenie dopuszczalności stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa powinno dotyczyć takich wydanych znaczny czas temu decyzji, które „były” podstawą nabycia prawa lub „były” podstawą ekspektatywy. Użycie w tym kontekście przez Trybunał czasownika „być” w czasie przeszłym wskazuje na to, że sąd konstytucyjny miał na myśli takie decyzje administracyjne, które podstawę do nabycia prawa lub ekspektatywy dawały w przeszłości, bez względu na to, czy decyzje te podstawę do nabycia prawa lub ekspektatywy dają również obecnie, tj. w momencie rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności lub niedopuszczalności stwierdzenia ich nieważności. Tymczasem twórcy projektu, określając w proponowanym przez siebie nowym art. 156 § 3 k.p.a. kategorię decyzji administracyjnych wyłączonych spod stwierdzania ich nieważności, mówią w tym kontekście o decyzji administracyjnej, która „była” podstawą nabycia prawa lub „stwarza” uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa. Oznacza to, że w świetle projektowanego art. 156

§ 3 k.p.a. wyłączone spod stwierdzania nieważności będą takie decyzje administracyjne (od których doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 10 lat lub więcej), które podstawę do nabycia prawa dawały w przeszłości (bez względu na to, czy podstawę taką dają również obecnie), a także które uzasadnione oczekiwaniem nabycia prawa (tj. ekspektatywę prawa) dają obecnie (aktualnie), tj. w momencie rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności lub niedopuszczalności stwierdzenia ich nieważności. O ile więc zdaniem Trybunału wyłączone spod stwierdzania nieważności powinny być takie wydane znaczny czas temu decyzje, które „były” podstawą ekspektatywy prawa, nawet jeżeli już taką podstawą obecnie nie są, o tyle w świetle przepisów projektu decyzje administracyjne, które były podstawą ekspektatywy prawa, ale już taką podstawą obecnie nie są (a przy tym nie były również podstawą nabycia prawa), nie będą wyłączone spod możliwości stwierdzenia ich nieważności.

Dwie pierwsze z omówionych wyżej różnic czy też odmienności między wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r. a treścią przepisów projektu są w pełni zasadne i zrozumiałe. Natomiast dwie kolejne różnice (tj. wymienione wyżej jako trzecia i czwarta) są już dyskusyjne i mogą budzić pewne wątpliwości. O tego rodzaju wątpliwościach będzie szerzej mowa w dalszej części niniejszej opinii prawnej.

Dopuszczalność stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych określonych w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. oraz ich uchylania, zmiany lub wygaszania na podstawie innych (szczególnych) przepisów prawa

Przewidziane w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. wyłączenie dopuszczalności stwierdzania nieważności opisywanych w tym przepisie decyzji administracyjnych nie będzie absolutne. Dopuszczalność stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych określonych w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. będą mogły bowiem przewidywać – przynajmniej w odniesieniu do określonych rodzajów tych decyzji – przepisy szczególne, o ile ustawodawca zdecyduje się w przyszłości na przyjęcie tego rodzaju ekstraordynaryjnych rozwiązań, zwłaszcza odnoszących się do pewnych specyficznych rodzajów tych decyzji, tzn. dotyczących decyzji w ściśle określonych sprawach (np. w sprawach lokalizacji inwestycji mających znaczenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub w sprawach, w których brak stwierdzenia nieważności decyzji mógłby spowodować poważne zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego). Rozwiązanie prawne przewidziane w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. nie będzie zatem – podobnie jak zresztą każde inne unormowanie ustawowe – niewzruszalne i będzie mogło być ono modyfikowane innymi przepisami ustawowymi, w tym innymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego lub przepisami ustaw odrębnych. Ustanowione ewentualnie w przyszłości przez ustawodawcę przepisy szczególne (w tym przepisy Kodek-

su postępowania administracyjnego lub przepisy ustaw odrębnych) modyfikujące regułę przewidzianą w art. 156 § 3 k.p.a. (czyli przepisy szczególne dopuszczające stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych określonych w art. 156 § 3 k.p.a.) będą miały bez wątpienia pierwszeństwo przed unormowaniami zawartymi w (obecnie projektowanym) art. 156 § 3 k.p.a., w myśl powszechnie uznawanych reguł kolizyjnych: *lex specialis derogat legi generali* oraz *lex posterior derogat legi priori*. Przy czym tego rodzaju szczególne odstępstwa od reguły przewidzianej w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. nie będą musiały być sprzeczne z art. 2 Konstytucji oraz z wynikającymi z tego przepisu zasadami pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (a tym samym odstępstwa te nie będą musiały być sprzeczne z wyrokiem TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13). Trzeba bowiem pamiętać, że zasady pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa – które to zasady przemawiają za stabilizacją stosunków prawnych i za wyłączeniem możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych wydanych znaczny czas temu – nie mają wcale charakteru absolutnego i mogą być przełamywane w sytuacjach (okolicznościach) szczególnych, gdy przemawia za tym względ na inne ważne zasady konstytucyjne, np. na konieczność ochrony ważnych interesów publicznych, w tym w postaci życia i zdrowia ludzi lub bezpieczeństwa powszechnego (w przywołanym wyroku o sygn. akt P 46/13 Trybunał Konstytucyjny przypomniał swoje wcześniejsze obszerne orzecznictwo, mówiące o tym, że w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna, dopuszczalne jest odstępstwo od zasady bezpieczeństwa prawnego, zob. pkt III.8.4 powołanego wyroku oraz wskazane tam dalsze orzecznictwo TK). Omawiając zatem przyszłe skutki projektowanego art. 156 § 3 k.p.a. (oraz projektowanego art. 158 § 2 k.p.a.), nie można zapominać o tym, że reguła określona w tym projektowanym przepisie nie będzie absolutna i nie będzie wcale dana raz na zawsze, gdyż w przepisach szczególnych, z powołaniem się na określone wyjątkowe okoliczności, ustawodawca będzie mógł od tej reguły odstąpić (w całości lub choćby jedynie w części).

Niezależnie zaś od ewentualnej możliwości stwierdzenia nieważności decyzji określonych w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. na podstawie przepisów szczególnych, decyzje te będą mogły być eliminowane z obrotu prawnego, względnie też zmieniane, na podstawie obowiązujących *de lege lata* przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego lub przepisów ustaw odrębnych. Mianowicie, decyzje administracyjne określone w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. – mimo że nie będzie można stwierdzić ich nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. – będą mogły być uchylane lub zmieniane na podstawie następujących przepisów: art. 155 k.p.a. (dopuszczającym, za zgodą strony, uchylanie lub zmianę decyzji przyznających prawa), art. 161 k.p.a. (dającym podstawę do tzw. wyłączenia prawa), art. 162 § 2 k.p.a.

(dającym podstawę do uchylenia decyzji w razie niewykonania dołączonego do niej zlecenia), art. 163 k.p.a. w związku z przepisami ustaw odrębnych przewidujących dopuszczalność uchylenia lub zmiany danej decyzji [np. na podstawie art. 58 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2015, poz. 584, ze zm.), który przewiduje możliwość uchylenia lub zmiany koncesji na działalność gospodarczą]. W odniesieniu do decyzji administracyjnych określonych w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. będzie też dopuszczalne stwierdzenie ich wygaśnięcia na podstawie art. 162 § 1 k.p.a. lub przepisów szczególnych. Nie jest więc tak, że decyzje administracyjne określone w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. będą całkowicie „nietykalne” i wyłączone spod jakiegokolwiek możliwości ich uchylenia, zmiany lub stwierdzenia wygaśnięcia.

Dopuszczalność częściowego stwierdzenia nieważności decyzji określonych w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a.

Treść projektowanego przepisu art. 156 § 3 k.p.a. (po jego wejściu w życie) nie będzie stanowiła przeszkody w częściowym stwierdzaniu nieważności decyzji opisanych w tym projektowanym przepisie, a mianowicie w części, w jakiej decyzje te nie były podstawą nabycia prawa oraz nie stwarzają uzasadnionego oczekiwania nabycia prawa. W tym kontekście należy sobie uświadomić, że decyzja administracyjna może mieć potencjalnie bardzo bogatą i rozbudowaną treść i nawet jeżeli z treści tej wynika, że daje ona (lub dawała) podstawę nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwania nabycia prawa, to przecież nie cała treść tej decyzji wywołuje takie właśnie skutki prawne i cechuje się występowaniem modalności (okoliczności), o których jest mowa w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. W treści danej decyzji administracyjnej dającej podstawę nabycia prawa lub stwarzającej uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa mogą się jednocześnie znajdować elementy, o których nie można powiedzieć, że dają (lub dawały) podstawę nabycia prawa lub stwarzają uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa (np. pewne elementy formalne decyzji administracyjnej lub stwierdzenia odmawiające przyznania określonego uprawnienia). W zakresie, w jakim dana decyzja administracyjna zawiera te ostatnio wymienione elementy, po wejściu w życie projektowanego art. 156 § 3 k.p.a. będzie możliwe stwierdzenie nieważności tej decyzji w części, tj. w części dotyczącej tych właśnie wzmiankowanych ostatnio elementów, o ile elementy te znamionują się występowaniem okoliczności dających w świetle art. 156 § 1 k.p.a. podstawę do stwierdzenia ich nieważności (np. zostały zamieszczone w danej decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa – zob. art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) i brak jest przesłanek negatywnych do stwierdzenia nieważności danej decyzji w tym wskazanym wyżej (częściowym) zakresie (zob. art. 156 § 2 k.p.a.), nawet jeżeli pozostała część danej decyzji administracyjnej daje (lub dawała) podstawę nabycia prawa lub

stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa, a przy tym od doręczenia lub ogłoszenia danej decyzji administracyjnej upłynęło dziesięć lub więcej lat.

Wypowiedziane wyżej twierdzenie, że pod rządami projektowanego art. 156 § 3 k.p.a. będzie prawnie dopuszczalne częściowe stwierdzenie nieważności decyzji określonych w tym projektowanym przepisie, opiera się na generalnej prawnej dopuszczalności stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych w części (w opozycji do stwierdzania nieważności decyzji w całości). Ta prawna dopuszczalność stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych w części nie wynika wprawdzie *explicite* z treści przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i w przeszłości była ona zresztą kwestionowana⁵. Niemniej jednak od dłuższego już czasu tego rodzaju prawna dopuszczalność częściowego stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych jest powszechnie uznawana, zarówno w orzecznictwie, jak też w doktrynie: *1. Brak w kodeksie postępowania administracyjnego przepisu wyraźnie dopuszczającego stwierdzenie nieważności decyzji tylko w części dotkniętej wadą określoną w art. 156 par. 1 Kpa nie oznacza wyłączenia takiej możliwości. 2. Stwierdzenie nieważności decyzji tylko w części dotkniętej kwalifikowaną wadliwością jest nie tylko dopuszczalne, lecz – jako zgodne z zasadami ogólnymi kodeksu postępowania administracyjnego – powinno być regułą działania organów nadzoru*⁶. Wykorzystanie tej prawnej możliwości częściowego stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej będzie dozwolone również po wejściu w życie projektowanego art. 156 § 3 k.p.a. i będzie mogło dotyczyć tej części decyzji określonej w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a., która nie była podstawą nabycia prawa i nie stwarza uzasadnionego oczekiwania nabycia prawa.

Możliwość dochodzenia odszkodowania za szkodę wywołaną decyzją określoną w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a.

Wynikający z projektowanego przepisu art. 156 § 3 k.p.a. brak prawnej możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej opisanej w tym projektowanym przepisie oraz związane z tym wydanie przez właściwy organ administracji, na podstawie projektowanego art. 158 § 2 k.p.a., decyzji stwierdzającej wydanie zaskarżonej decyzji (tj. decyzji określonej w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a.) z naruszeniem prawa, otworzy osobie poszkodowanej (lub osobom poszkodowanym) decyzją opisaną w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. możliwość dochodzenia odszkodowania za wyrządzoną szkodę: czy to

⁵ Zob. np. wyrok NSA z 26 czerwca 1984 r., sygn. akt I SA 119/84, z glosą Z. Cieślaka, „Państwo i Prawo” 1986, z. 3, s. 148 i n.

⁶ Wyrok NSA z 21 stycznia 1988 r., sygn. akt IV SA 859/87, z glosami T. Wosia, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1991, z. 4, poz. 95, s. 180 i n., oraz M. Armaty, „Nowe Prawo” 1990, nr 4–6, s. 253 i n.; zob. też M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz LEX*, Warszawa 2011, s. 1003–1005, oraz powołane tam obszernie dalsze orzecznictwo i literatura.

od Skarbu Państwa, czy to od jednostki samorządu terytorialnego, czy też od innej osoby prawnej, w zależności od tego, kto wydał powodującą szkodę decyzję administracyjną opisaną w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. Podstawę prawną dochodzenia od wymienionych wyżej podmiotów odszkodowania za wydanie decyzji opisanej w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. stanowi przede wszystkim (i będzie stanowił) art. 417 § 1 Kodeksu cywilnego (k.c.), stanowiący co następuje: *Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa* (przepis art. 417 § 2 k.c. precyzuje zaś, że: *Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa*). Zgodnie przy tym z art. 417¹ § 2 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej⁷.

Stwierdzenie niezgodności z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej wyrządzającej szkodę, a o którym to stwierdzeniu jest mowa w powołanym art. 417¹ § 2 k.c. jako o przesłance powstania roszczenia odszkodowawczego, następuje w szczególności na podstawie stosownych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przy czym w przypadku wyrządzających szkodę decyzji administracyjnych opisanych w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. (czyli w przypadku wyrządzających szkodę decyzji wydanych przed dziesięciu i więcej laty z rażącym naruszeniem prawa, które były podstawą nabycia prawa lub stwarzają uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa), owo stwierdzanie ich niezgodności z prawem (o którym jest mowa art. 417¹ § 2 k.c.) będzie następowało na podstawie projektowanego art. 158 § 2 k.p.a., stanowiącego, co następuje: *Jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 lub 3, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji*. Wydanie przez właściwy organ administracji decyzji, o której mowa w projektowanym art. 158 § 2 k.p.a. (czyli decyzji stwierdzającej, że decyzja określona w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. została wydana z naruszeniem prawa i z przyczyny określonej

⁷ Szerzej na temat tego rodzaju odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za niezgodne z prawem decyzje administracyjne zob. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004)*, Warszawa 2004, s. 72 i n.; M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania, op. cit.*, s. 1013 i n.

w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. nie można stwierdzić jej nieważności), otworzy osobie poszkodowanej drogę do ubiegania się o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną decyzją opisaną w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a.

Należy podkreślić, że odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. w związku z projektowanymi przepisami art. 156 § 3 k.p.a. i art. 158 § 2 k.p.a. będzie mógł dochodzić zarówno adresat lub adresaci danej decyzji administracyjnej wyrządzającej szkodę (o której to decyzji jest mowa w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a.), jak też osoby trzecie. Najczęstsze sytuacje będą zapewne takie, że o omawiane tutaj odszkodowanie będą się ubiegały osoby trzecie, inne niż adresat lub adresaci danej decyzji administracyjnej. Decyzja administracyjna wydana przed dziesięciu lub więcej laty z rażącym naruszeniem prawa, która była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa, przynosi najczęściej adresatowi (lub adresatom) takiej decyzji określone wymierne korzyści (czy to bezpośrednio w postaci nabytego prawa lub ekspektatywy czy też w postaci określonych implikacji tychże), które wszakże mogą się materializować z jednoczesnym poszkodowaniem innych podmiotów (np. w postaci wyłączenia tych innych podmiotów z określonych przysługujących im praw lub przez uniemożliwienie tym podmiotom uzyskania określonych należnych im słusznie korzyści). W takim przypadku wymienione wyżej podmioty trzecie będą mogły na podstawie art. 417 k.c. i art. 417¹ § 2 k.c. w związku z projektowanymi przepisami art. 156 § 3 k.p.a. i art. 158 § 2 k.p.a. ubiegać się o stosowne należne im odszkodowanie.

Można sobie wszakże wyobrazić również sytuację, w których o odszkodowanie na podstawie art. 417 k.c. i art. 417¹ § 2 k.c. w związku z projektowanymi przepisami art. 156 § 3 k.p.a. i art. 158 § 2 k.p.a. będzie się ubiegał sam adresat (lub adresaci) decyzji administracyjnej, która była wydana przed dziesięciu lub więcej laty z rażącym naruszeniem prawa i która była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa. Będzie tak mogło być, nawet w przypadku, gdy prawo nabyte przez adresata na podstawie decyzji określonej w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. już wygasło lub zostało w inny sposób utracone i gdy adresat ów uzna, że gdyby tego rodzaju prawo zostało mu przyznane na podstawie decyzji administracyjnej wydanej zgodnie z prawem, nie zaś na podstawie decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, to wówczas adresat ten przyznanego mu prawa by nie utracił lub odniósłby większe korzyści niż z decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa (choćby dlatego, że decyzja wydana zgodnie z prawem mogłaby mieć dla jego adresata korzystniejszą treść niż decyzja wydana z rażącym naruszeniem prawa, o której jest mowa w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a.). Może być również i tak, że wprawdzie prawo przyznane adresatowi decyzji określonej w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. nadal istnieje i służy temu adresatowi, niemniej jednak ten ostatni uzna, że w istocie wartość uzyskanego w ten sposób prawa jest mniejsza niż wartość praw lub innych korzyści, które ten adresat uzyskałby na podsta-

wie decyzji administracyjnej wydanej zgodnie z prawem i nieobarczonej kwalifikowaną wadą w postaci wydania jej z rażącym naruszeniem prawa. W takiej sytuacji adresat ów będzie się mógł ubiegać o stosowne odszkodowanie (w szczególności od Skarbu Państwa lub od właściwej jednostki samorządu terytorialnego) na podstawie art. 417 k.c. i art. 417¹ § 2 k.c. w związku z projektowanymi przepisami art. 156 § 3 k.p.a. i art. 158 § 2 k.p.a.

Konieczność wypłaty przez Skarb Państwa lub przez jednostki samorządu terytorialnego (lub ewentualnie przez inne osoby prawne wydające z mocy prawa wchodzące w grę decyzje administracyjne) odszkodowań na podstawie przepisów art. 417 k.c. i art. 417¹ § 2 k.c. w związku z projektowanymi przepisami art. 156 § 3 k.p.a. i art. 158 § 2 k.p.a. pociągnie za sobą rzecz jasna stosowne wydatki po stronie podmiotów zobowiązanych. Twórcy projektu w jego uzasadnieniu piszą, że dokładny wymiar tego rodzaju skutków finansowych projektu trudno jest ocenić, jako że: *brak jest danych zarówno odnośnie do liczby decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa, które po nowelizacji art. 156 k.p.a. zostaną objęte zakresem przedmiotowym dodawanego § 3, jak i co do kosztów ich wykonania po stronie budżetu państwa albo budżetów jednostek samorządu terytorialnego* (s. 8 uzasadnienia). Ten zasygnalizowany w uzasadnieniu projektu deficyt wiedzy można oczywiście zrozumieć, zważywszy że nie da się racjonalnie ustalić, ile jest aktualnie w obrocie prawnym decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa (tym bardziej że kwestia obarczenia danej decyzji wadą w postaci rażącego naruszenia prawa jest kwestią dalece ocenną i może być ona niejednocie rozstrzygana przez różne organy lub sądy), oraz jakie szkody tego rodzaju decyzje powodują (zwłaszcza że również kwestia zakresu i wysokości szkody wyrządzonej tego rodzaju decyzją jest zazwyczaj kwestią ocenną i dalece niejednoznaczna). Należy przy tym zakładać, że nie wszystkie osoby potencjalnie uprawnione do odszkodowania na podstawie przepisów art. 417 k.c. i art. 417¹ § 2 k.c. w związku z projektowanymi przepisami art. 156 § 3 k.p.a. i art. 158 § 2 k.p.a. o takie odszkodowanie rzeczywiście wystąpią i/lub je faktycznie uzyskają. Niemniej jednak byłoby pożądane, aby twórcy projektu postarali się przynajmniej o poglądowe zobrazowanie wysokości odszkodowań, jakie w obecnym stanie prawnym są wypłacane przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w związku z wydanymi w przeszłości przez organy administracji decyzjami administracyjnymi, w odniesieniu do których została następnie stwierdzona ich nieważność lub też zostało stwierdzone wydanie ich niezgodnie z prawem. Przykładowo, można by się w tym kontekście postarać o wskazanie w uzasadnieniu projektu wysokości odszkodowań, jakie np. Skarb Państwa lub miasto stołeczne Warszawa wypłaciło w ustalonym czasie (np. w okresie między 1 września 2004 r., czyli dniem wejścia w życie nowych przepisów art. 417 k.c. i art. 417¹ k.c., a 1 stycznia 2016 r.) w związku ze stwierdzeniem nieważności decyzji administracyjnych wydanych na podstawie dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st.

Warszawy lub w związku ze stwierdzeniem wydania tych wymienionych wyżej decyzji administracyjnych z naruszeniem prawa. Tego rodzaju dane byłyby w stanie przynajmniej pokazać, jak wysokie obciążenia finansowe są ponoszone obecnie przez podmioty publiczne w związku z wydawaniem decyzji administracyjnych uznawanych następnie za nieważne lub za wydane z naruszeniem prawa, co z kolei dałoby jakiś – choćby przybliżony – pogląd na to, czego się można spodziewać po wejściu projektu w życie. Przytoczenie w uzasadnieniu projektu wskazanych wyżej przykładowo danych stanowiłoby z pewnością jakiś konkret informacyjny i byłoby dla parlamentarzystów oraz dla innych zainteresowanych osób bardziej pożyteczne i pouczające niż enigmatyczne stwierdzenia mówiące o „trudnościach” z oceną skutków finansowych projektowanej ustawy.

Z drugiej wszakże strony należy uczciwie przyznać, że skutki finansowe projektu polegające na wypłacaniu odszkodowań osobom poszkodowanym decyzjami określonymi w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. nie będą bezpośrednio i przyczynowo związane akurat z treścią samego projektu, gdyż nawet gdyby nie został on uchwalony i nie wszedł w życie (i gdyby w związku z tym decyzje określone w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. nie były wyłączone spod dopuszczalności stwierdzenia ich nieważności), to i tak za decyzje, których nieważność została stwierdzona, Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nadal ponosiłyby na ogólnych zasadach stosowną odpowiedzialność odszkodowawczą. Treść projektu w niczym nie zwiększy ani zakresu, ani wysokości tych wypłacanych przez podmioty publiczne odszkodowań.

Wyłączenie odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa

Jednym ze skutków wejścia w życie projektu będzie to, że z tytułu wypłaty odszkodowania za wydanie decyzji z naruszeniem prawa stwierdzonym decyzją określoną w projektowanym art. 158 § 2 k.p.a. Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inny podmiot odpowiedzialny nie będzie mógł następnie pociągać do regresowej odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego, który – zachowując się w sposób zawiniony, tj. przez swoje zawinione działanie lub zaniechanie – wydał z rażącym naruszeniem prawa decyzję administracyjną, która była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa i od której doręczenia lub ogłoszenia minęło dziesięć lub więcej lat. Dopóki projekt nie wejdzie w życie i dopóki w związku z tym jest prawnie dozwolone stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa, która była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa i od której doręczenia lub ogłoszenia minęło dziesięć lub więcej lat, Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inny podmiot odpowiedzialny, który wypłacił osobie poszkodowanej wspomnianą decyzją stosowne odszkodowanie – czy-

niąc to po stwierdzeniu nieważności wchodzącej w grę decyzji administracyjnej w stosownym postępowaniu w nadzwyczajnym trybie weryfikacyjnym – może pociągnąć do regresowej odpowiedzialności majątkowej konkretnego funkcjonariusza publicznego, który – zachowując się w sposób zawiniony, tj. przez swoje zawinione działanie lub zaniechanie – wydał wzmiankowaną decyzję, której nieważność stwierdzono. To pociągnięcie funkcjonariusza publicznego do stosownej odpowiedzialności majątkowej następuje na zasadach określonych w przepisach ustawy z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. nr 34, poz. 173, ze zm.; dalej: ustawa z 20 stycznia 2011 r.). W świetle przepisów wymienionej ustawy, jedną z konstytutywnych przesłanek pociągnięcia funkcjonariusza publicznego do wspomnianej odpowiedzialności majątkowej jest: *wydanie ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji lub postanowienia na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 lub art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 126 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego* (art. 6 pkt 1 ustawy z 20 stycznia 2011 r.). Powołana ustawa wśród normatywnych przesłanek pociągnięcia do odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego za wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa nie przewiduje natomiast wydania decyzji stwierdzającej wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa na podstawie art. 156 § 2 k.p.a., a więc gdy nie jest już prawnie dopuszczalne stwierdzenie nieważności danej (zaskarżonej) decyzji administracyjnej, gdyż zachodzą wymienione w tym ostatnim przepisie przesłanki negatywne (zob. art. 6 ustawy z 20 stycznia 2011 r.). Wynika z tego, że wejście w życie projektu i związane z tym poszerzenie katalogu decyzji administracyjnych wyłączonych spod prawnej dopuszczalności stwierdzenia ich nieważności (tzn. poszerzenie tego katalogu o decyzje określone w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a., w odniesieniu do których będzie można co najwyżej stwierdzać wydanie ich z naruszeniem prawa na podstawie art. 158 § 2 k.p.a.) spowoduje brak możliwości regresowego pociągnięcia do odpowiedzialności majątkowej tych funkcjonariuszy publicznych, którzy – zachowując się w sposób zawiniony, tj. przez swoje zawinione działanie lub zaniechanie – wydali z rażącym naruszeniem prawa decyzje administracyjne określone w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. Za szkody wyrządzone tymi wspomnianymi ostatnio decyzjami administracyjnymi odpowiedzialność majątkową będzie ponosił wyłącznie Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inny podmiot odpowiedzialny (tzn. inna osoba prawna).

Wykładnia przesłanki: *decyzja (...) była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa*

Skutki prawne ustanowienia nowego art. 156 § 3 k.p.a. (a także związane z tym skutki prawne znowelizowania art. 158 § 2 k.p.a.) będą bezpośrednio zależały od kierunku i sposobu wykładni kluczowego sformułowania zamiesz-

czonego w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a., a mianowicie sformułowania mówiącego o tym, że dana decyzja administracyjna *była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa*. Sformułowanie to wyraża jedną z przesłanek wyłączenia danej decyzji spod prawnej dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności. Od razu należy stwierdzić, że wykładnia tego sformułowania bynajmniej nie jest jednoznaczna i może w praktyce budzić uzasadnione wątpliwości (spory) interpretacyjne.

Przede wszystkim sporne może być rozumienie samego już sformułowania mówiącego o „nabyciu prawa” z decyzji administracyjnej. Analogiczne sformułowanie występuje w art. 155 k.p.a. (*Decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona*) i na gruncie tego ostatniego przepisu nie jest ono wcale rozumiane jednolicie. Z kolei w art. 154 k.p.a. występuje przeciwstawne mu treściowo pojęcie decyzji, „na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa” i również to pojęcie nie jest traktowane jako bezsporne znaczeniowo.

Najogólniej rzecz biorąc, „nabycie prawa” z decyzji administracyjnej oznacza, że: *następuje jakieś przysporzenie na rzecz określonego podmiotu w jego sferze prawnej*⁸. Przysporzenie to jest zazwyczaj rozumiane bardzo szeroko, aczkolwiek, jak stwierdza się w doktrynie, obejmuje jedynie przysporzenia ze sfery prawa materialnego, nie zaś procesowego. Uznaje się zatem, że „nabycie prawa” (w rozumieniu art. 155 k.p.a.) obejmuje jedynie przypadki nabycia uprawnień materialnych, nie zaś uprawnień procesowych lub formalnych⁹. W przekonaniu autora niniejszej opinii prawnej pogląd taki jest dyskusyjny, a w każdym razie nie znajduje on wyraźnego oparcia w treści art. 155 k.p.a., a także w treści projektowanego art. 156 § 3 k.p.a. Przyjęcie na gruncie projektowanego art. 156 § 3 k.p.a. poglądu wykluczającego z zakresu pojęcia „nabycie prawa” uprawnień proceduralnych najprawdopodobniej byłoby sprzeczne z tymi uwarunkowaniami aksjologicznymi, które skłoniły Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt P 46/13 do uznania za niekonstytucyjną regulacji prawnej nieprzewidującej wyłączenia dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych dających podstawę nabycia prawa i wydanych znaczny czas temu. Można bowiem sądzić, że konieczność stabilizacji sytuacji prawnej adresata decyzji – na którą to konstytucyjną wartość aksjologiczną powołał się we wspomnianym wyroku Trybunał – obejmuje również konieczność stabilizacji jego sytuacji procesowej (proceduralnej).

Na gruncie art. 155 k.p.a. uznaje się, że „nabyciem prawa” jest również nałożenie na stronę określonego obowiązku, gdyż obowiązek taki oznacza jed-

⁸ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 709.

⁹ *Ibidem*, s. 713; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz LEX*, Warszawa 2011, s. 919.

nocześnie prawo do wykonywania tylko takiego, a nie innego (zakresowo lub treściowo) obowiązku¹⁰. Trzeba wszakże przyznać, że w przeszłości decyzje administracyjne nakładające na stronę wyłącznie obowiązek (zwłaszcza w rozmiarze maksymalnym określonym prawem) nie były traktowane jako decyzje przyznające prawa¹¹.

Sporne jest z kolei, czy za decyzje administracyjne powodujące „nabycie prawa” (w rozumieniu art. 155 k.p.a., a także w rozumieniu projektowanego art. 156 § 3 k.p.a.) można uznawać decyzje administracyjne deklaratoryjne, w tym stwierdzające nabycie określonych uprawnień z mocy samego prawa. Istnieją orzeczenia sądowe wykluczające decyzje administracyjne deklaratoryjne z zakresu pojęcia decyzji przyznających prawa¹², lecz istnieją też orzeczenia sądowe wyrażające tezę odmienną¹³.

Nie ma natomiast żadnych wątpliwości odnośnie do tego, że do decyzji administracyjnych niepowodujących nabycia prawa przez stronę należą decyzje administracyjne odmowne, czyli decyzje odmawiające załatwienia sprawy zgodnie z wnioskiem strony, w tym odmawiające przyznania określonego uprawnienia¹⁴.

Z kolei występujące w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. pojęcie decyzji administracyjnej, która „stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa” należy interpretować w nawiązaniu do koncepcji ekspektatywy prawa, zwłaszcza że to właśnie pojęcie „ekspektatywy” pojawia się w powoływanym już wielokrotnie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r., którego implementację ma w swoim założeniu stanowić projektowany art. 156 § 3 k.p.a. Najogólniej rzecz biorąc, ekspektatywa (prawa) jest to oczekiwanie prawne, czyli sytuacja przejściowa, tymczasowa, jeszcze nie w pełni ukształtowana, ale prowadząca w przyszłości – po spełnieniu wielu warunków, realizowanych w pewnych od-

¹⁰ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania, op. cit.*, s. 711; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks, op. cit.*, s. 919; wyrok SN z 12 grudnia 1997 r., sygn. akt III RN 92/97, OSNAPiUS 1998, nr 10, poz. 290.

¹¹ J. Borkowski, *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 30; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 227–228.

¹² Wyroki NSA z: 1 marca 1996 r., sygn. akt III SA 362/95, „Monitor Podatkowy” 1997, nr 3, s. 78; 31 sierpnia 1995 r., sygn. akt SA/Po 313–314/95, z głosem J. Borkowskiego, „Glosa” 1996, nr 12, s. 14 i n.

¹³ Wyrok NSA z 17 stycznia 1996 r., sygn. akt III SA 892/95, „Monitor Podatkowy” 1997, nr 2, s. 52; na rozbieżności istniejące w tym zakresie w orzecznictwie sądowym zwrócono również uwagę w wyroku WSA w Warszawie z 9 października 2012 r., sygn. akt III SA/Wa 3304/11, pkt 28 uzasadnienia.

¹⁴ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne, op. cit.*, s. 227–228; J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania, op. cit.*, s. 698–700; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks, op. cit.*, s. 910–911.

stępcach czasu, sukcesywnie – do powstania prawa podmiotowego. Aby zatem można było mówić o ekspektatywie, to przynajmniej jedna z (ustawowych) przesłanek nabycia prawa podmiotowego musi zostać spełniona, a co najmniej jedna – nie. Musi więc istnieć w obowiązującej regulacji prawnej po stronie potencjalnych jej adresatów sytuacja dająca pewną perspektywę, szansę nabycia prawa, która po przystąpieniu przez zainteresowanych do realizacji określonych przez ustawodawcę przesłanek prowadzi do nabycia prawa¹⁵.

Można zatem powiedzieć, że „uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa” w rozumieniu projektowanego art. 156 § 3 k.p.a. jest to ekspektatywa prawa, czyli sytuacja prawna, w której dana osoba, dzięki spełnieniu się co najmniej jednej z ustawowych przesłanek nabycia prawa, ma perspektywę i szansę nabycia prawa, ale jeszcze tego prawa definitywnie nie nabyła, ponieważ co najmniej jedna z ustawowych przesłanek nabycia prawa nie została jeszcze spełniona. Decyzja administracyjna, która stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa w rozumieniu projektowanego art. 156 § 3 k.p.a., jest to decyzja administracyjna, która rodzi dla danej osoby (lub osób) wyżej opisaną sytuację prawną, przy czym należy uznać, że sama ta decyzja administracyjna może być – choć nie musi – jedną z ustawowych przesłanek nabycia określonego prawa, której spełnienie (wraz ewentualnie ze spełnieniem się innej przesłanki lub przesłanek) rodzi uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa, czyli ekspektatywę.

Występujące na gruncie projektowanego art. 156 § 3 k.p.a. sformułowanie mówiące o oczekiwaniu nabycia prawa, które jest „uzasadnione”, należy rozumieć jako oczekiwanie mające podstawę w spełnieniu się już co najmniej jednej z ustawowych przesłanek nabycia określonego prawa, bez względu na to, czy wynikające stąd oczekiwanie nabycia w przyszłości wchodzącego w grę prawa jest budowane na dobrej czy złej wierze osoby zainteresowanej, a więc, czy oczekiwanie to jest aksjologicznie usprawiedliwione. Sformułowanie mówiące o oczekiwaniu „uzasadnionym” brzmi bowiem raczej neutralnie aksjologicznie i ma charakter bardziej zobiektywizowany, w przeciwieństwie do sformułowania, które by mówiło o oczekiwaniu „usprawiedliwionym” i które by w ten sposób nawiązywało do pewnych subiektywnych uwarunkowań istniejących po stronie osoby oczekującej nabycia prawa, w tym zwłaszcza do jego dobrej wiary. Twórcy projektu nie posługują się wszakże pojęciem oczekiwania „usprawiedliwionego”, lecz „uzasadnionego”, które, jak się wydaje, należy rozumieć aksjologicznie neutralnie i w sposób zobiektywizowany. W tym kontekście można by zatem *de lege ferenda* postulować zastąpienie w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. sformułowania mówiącego o „uzasadnionym” oczekiwaniu nabycia prawa przez sformułowanie mówiące o „usprawiedliwionym” oczekiwaniu nabycia prawa, tak aby wykładnia tego ostatniego pojęcia w sposób bardziej pewny nawiązywała do określonych aksjologicznych uwarunkowań

¹⁵ Wyrok NSA z 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt II GSK 276/14.

wchodzącego w grę oczekiwania, w tym zwłaszcza do dobrej wiary osoby oczekującej nabycia prawa.

W kontekście projektowanego art. 156 § 3 k.p.a. można się zastanawiać, czy występujące tam pojęcie „uzasadnionego oczekiwania nabycia prawa” nawiązuje do pojęcia ekspektatywy maksymalnie określonej, nazywanej też ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną, i przeciwstawianej „zwykłej” (lub prostej) ekspektatywie. Pojęcie ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej występuje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i jest tam rozumiane jako sytuacja prawna, w której wprawdzie nie doszło jeszcze do wydania aktu przyznającego prawo ani stwierdzającego przysługiwanie prawa, ale spełnione zostały wszystkie (zasadnicze) przesłanki warunkujące nabycie danego prawa i brak jest tylko ostatniego etapu decydującego o definitywnym przejściu prawa podmiotowego na osobę oczekującą¹⁶. Tak rozumiana ekspektatywa maksymalnie ukształtowana (lub maksymalnie określona) jest zatem czymś więcej (czymś dalej idącym) niż zwykła ekspektatywa prawa. Można ostrożnie przyjąć, że na gruncie projektowanego art. 156 § 3 k.p.a. pojęcie „uzasadnionego oczekiwania nabycia prawa” oznacza każdą uzasadnioną ekspektatywę (nadzieję, perspektywę) nabycia prawa, nie zaś jedynie ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną.

Występujące w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. sformułowanie mówiące o tym, że wyłączona spod prawnej dopuszczalności stwierdzenia nieważności jest taka decyzja administracyjna, która „była” podstawą nabycia prawa, oznacza, że chodzi tutaj o decyzję, która podstawą nabycia prawa stała się w przeszłości: czy to bezpośrednio i od razu z chwilą wydania samej tej decyzji administracyjnej, czy też w okresie późniejszym, o ile nastąpiło to na podstawie tej właśnie decyzji administracyjnej (np. decyzja ta przyznawała określone prawo z warunkiem zawieszającym lub z nadejściem określonego terminu w przyszłości i następnie ów warunek się ziścił lub termin nadszedł, nawet jeżeli nastąpiło to po więcej niż dziesięciu latach od dnia doręczenia lub ogłoszenia tej decyzji). Z punktu widzenia zaliczenia danej decyzji administracyjnej do kategorii decyzji określonych w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. znaczenie ma tylko to, czy dana decyzja w przeszłości była podstawą nabycia prawa, bez względu na to, czy decyzja ta nadal jest podstawą przysługiwania jednostce wzmiankowanego prawa i czy wchodzące w grę prawo w ogóle tej jednostce jeszcze przysługuje. Jeżeli więc na podstawie danej decyzji administracyjnej jej adresat nabył określone prawo, lecz je następnie utracił, to przy założeniu,

¹⁶ Wyroki TK z: 3 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 114, pkt III.1 uzasadnienia; 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 100, pkt III.3 uzasadnienia; 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 256, pkt III.3–4 uzasadnienia; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02, OTK-A ZU 2002, nr 7, poz. 97, pkt III.8 uzasadnienia; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04, OTK-A ZU 2006, nr 4, poz. 42, pkt III.3.2 uzasadnienia; 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt II GSK 276/14.

że decyzja ta została wydana z rażącym naruszeniem prawa i od jej dnia doręczenia lub ogłoszenia minęło dziesięć lub więcej lat, z uwagi na treść projektowanego art. 156 § 3 k.p.a. nie będzie prawnie dopuszczalne stwierdzenie nieważności tej decyzji, bez względu zresztą na to, czy utrata przez adresata tej decyzji wspomnianego nabytego na jej podstawie prawa nastąpiła w okresie pierwszych dziesięciu lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia, czy też nastąpiła później.

Z kolei występujące w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. sformułowanie mówiące o tym, że wyłączona spod prawnej dopuszczalności stwierdzenia nieważności jest taka decyzja administracyjna, która „stwarza” uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa, oznacza, że dana decyzja tylko wtedy jest na tej podstawie wyłączona spod dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności, gdy – przy założeniu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa i po upływie dziesięciu lub więcej lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia – decyzja ta aktualnie (obecnie, w czasie terażniejszym) stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa, a więc obecnie, czyli w momencie rozstrzygnięcia o dopuszczalności lub niedopuszczalności stwierdzenia jej nieważności, tworzy ona po stronie określonego podmiotu sytuację prawną, w której podmiot ten może zasadnie spodziewać się nabycia pewnego prawa w przyszłości. Oznacza to jednocześnie, że jeżeli dana decyzja administracyjna wprawdzie w przeszłości stwarzała uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa, lecz w międzyczasie oczekiwanie to nie ziściło się i wygasło (gdyż np. oczekująca osoba nie spełniła w tym czasie pozostałej ustawowej przesłanki lub przesłanek nabycia danego prawa i oczekiwanie nabycia tego prawa definitywnie upadło), to wówczas stwierdzenie nieważności tej decyzji administracyjnej, o ile była ona wydana z rażącym naruszeniem prawa, wciąż będzie prawnie dopuszczalne i nie będzie bynajmniej wykluczone przez projektowany art. 156 § 3 k.p.a., nawet jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia tej decyzji administracyjnej minęło dziesięć lub więcej lat (przy założeniu wszakże, że jednocześnie decyzja ta nie była w międzyczasie podstawą nabycia jakiegokolwiek prawa).

Ewentualne skrócenie projektowanego art. 156 § 3 k.p.a.

Ewentualne skrócenie projektowanego art. 156 § 3 k.p.a., polegające na jego ograniczeniu tylko do początkowej części (*Po upływie czasu określonego w § 2 nie stwierdza się nieważności decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa*), miałoby taki skutek, że po upływie dziesięciu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia każdej decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa nie byłoby prawnie dopuszczalne stwierdzenie nieważności tej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. (i można by co najwyżej stwierdzić wydanie takiej decyzji z naruszeniem prawa), bez względu na

treść i skutki prawne tej decyzji, a mianowicie bez względu na to, czy decyzja ta była (lub jest) podstawą nabycia prawa lub czy stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa. Przy takim skróceniu projektowanego art. 156 § 3 k.p.a., wykluczenie prawnej dopuszczalności stwierdzenia decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa byłoby uzależnione jedynie od przesłanki przedawnienia, tj. od faktu upływu dziesięciu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia danej decyzji administracyjnej, nie zaś od dodatkowej przesłanki związanej z okolicznością, czy wchodząca w grę decyzja administracyjna była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa. Należy więc uznać, że w razie ewentualnego skrócenia projektowanego art. 156 § 3 k.p.a. i jego ograniczenia tylko do początkowej części (w stosunku do jego brzmienia zawartego w projekcie) poszerzyłaby się liczbowo (i zakresowo) kategoria decyzji administracyjnych wyłączonych spod prawnej dopuszczalności stwierdzenia ich nieważności. Inaczej mówiąc, w takiej sytuacji szersza (i liczniejsza) grupa decyzji administracyjnych mogłaby wówczas nadal pozostawać w obrocie prawnym i nie być z niego eliminowana przez stwierdzenie ich nieważności, mimo że zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa (o ile od dnia ich doręczenia lub ogłoszenia minęło dziesięć lub więcej lat).

W przekonaniu autora niniejszej opinii prawnej, tego rodzaju omówione wyżej skrócenie projektowanego art. 156 § 3 k.p.a. (czyli jego ograniczenie do następującego stwierdzenia: *Po upływie czasu określonego w § 2 nie stwierdza się nieważności decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa*) byłoby w pełni zasadne i pożądane z uwagi na następujące cztery powody.

Po pierwsze, jak wynika z rozważań przeprowadzonych wyżej, wykładnia sformułowania *decyzja (...) była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa* budzi stosunkowo wiele wątpliwości interpretacyjnych i bynajmniej nie jest jednoznaczna. W szczególności można się spierać, czy pojęcie „nabycia prawa” z decyzji rzeczywiście obejmuje wszystkie decyzje deklaratoryjne lub wszystkie decyzje nakładające obowiązek (zwłaszcza w wymiarze maksymalnym określonym prawem) lub decyzje niebędące już aktualnie podstawą nabycia prawa, a także, czy pojęcie „stwarzania uzasadnionego oczekiwania nabycia prawa” przez decyzję obejmuje decyzje stwarzające ekspektatywy zwykłe (proste), niebędące ekspektatywami maksymalnie ukształtowanymi. Ewentualne wprowadzenie obu tych nie w pełni jednoznacznych (i spornych) treściowo pojęć do treści przyszłego art. 156 § 3 k.p.a. może spowodować określoną niepewność odnośnie do kierunku stosowania w przeszłości tego przepisu oraz może spowodować – przynajmniej na początku – określone rozbieżności w praktyce decyzyjnej organów administracji, a być może również w orzecznictwie sądownoadministracyjnym.

Po drugie, jak starano się wykazać powyżej w niniejszej opinii prawnej, wykładnia obu tych spornych pojęć zamieszczonych w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. (według obecnej wersji projektu) idzie jednak w kierunku maksymal-

nie szerokiej (ekstensywnej) ich interpretacji, a więc jest stosunkowo liberalna. Dotyczy to w szczególności pojęcia „nabycia prawa” z decyzji administracyjnej, które to pojęcie nie jest interpretowane nadmiernie restrykcyjnie, z korzyścią dla adresatów decyzji. Taki kierunek wykładni tego pojęcia, a także szerokie i liberalne interpretowanie pojęcia „stwarzania uzasadnionego oczekiwania nabycia prawa” przez decyzję, jest w przekonaniu autora niniejszej opinii prawnej w pełni zasadne i pożądane, czemu starano się dać wyraz w rozważaniach zawartych powyżej w tej opinii. Jeżeli taki liberalny kierunek wykładni nadal się utrzyma i będzie kontynuowany, to i tak praktyczne znaczenie sformułowania zawartego w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. (*decyzja (...) była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa*) będzie się systematycznie zmniejszało i traciło na istotności (relewantności). Inaczej mówiąc, nawet przy utrzymaniu tego ostatniego sformułowania w treści projektowanego art. 156 § 3 k.p.a., sformułowanie to nie będzie w istotny i widoczny sposób ograniczało zakresu decyzji administracyjnych wyłączonych spod prawnej dopuszczalności stwierdzania ich nieważności, gdyż po prostu o coraz większej liczbie decyzji administracyjnych będzie można zasadnie powiedzieć, że były one (lub są) podstawą nabycia prawa lub stwarzają uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa.

Po trzecie, ewentualne skrócenie projektowanego art. 156 § 3 k.p.a. przez skreślenie sformułowania *decyzja (...) była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa* przyczyniłoby się do większej stabilizacji stosunków prawnych kształtowanych decyzjami administracyjnymi i zwiększyłoby pewność i bezpieczeństwo prawne oraz zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Im bowiem szersza jest grupa decyzji administracyjnych wyłączonych spod prawnej dopuszczalności stwierdzania ich nieważności po znacznym upływie czasu (a bez powołanego wyżej sformułowania grupa ta byłaby z pewnością szersza), tym też większa jest stabilizacja stosunków prawnych (tzn. decyzje administracyjne po znacznym upływie czasu nie są eliminowane z obrotu prawnego, mimo ich obciążenia wadą w postaci rażącego naruszenia prawa) i tym też większe poczucie bezpieczeństwa prawnego i pewności prawnej (oraz zaufanie do państwa) mają adresaci tych decyzji oraz inne osoby, dla których decyzje te mają znaczenie (ta pewność prawa rośnie nawet wtedy, gdy dalsze utrzymywanie takich decyzji w obrocie prawnym koliduje z interesem określonych osób). W ten sposób ewentualne skrócenie treści projektowanego art. 156 § 3 k.p.a. i jego ograniczenie tylko do początkowej części (w stosunku do jego brzmienia zawartego w projekcie) wychodziłoby naprzeciw tym wartościom aksjologicznym, na które powołał się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 maja 2015 r. (sygn. akt P 46/13) i które stały u podstaw tegoż wyroku. Można przy tym powiedzieć, że uzasadnienie aksjologiczne dla powołanego wyroku Trybunału jest aktualne (co najmniej w dużej części) również dla tych decyzji administracyjnych wydanych z rażącym naru-

szeniem prawa znaczny czas temu, które nie były podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Również w przypadku decyzji administracyjnych niebędących podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy kwestia stabilizacji stanu prawnego tworzonego lub stwierdzanego przez te decyzje ma – po upływie znacznego czasu – niebagatelne znaczenie i musi być uwzględniana przy rozwiązaniach prawnych dotyczących dopuszczalności lub niedopuszczalności eliminowania tych decyzji z obrotu prawnego w trybach nadzwyczajnych.

Po czwarte, ewentualne skrócenie projektowanego art. 156 § 3 k.p.a. przez skreślenie sformułowania *decyzja (...) była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa* wcale nie byłoby sprzeczne z treścią wyroku Trybunału z 12 maja 2015 r. Można bowiem przyjąć, że w wyroku tym sąd konstytucyjny określił jedynie minimalny zakres decyzji administracyjnych, które w świetle art. 2 Konstytucji powinny być wyłączone spod prawnej dopuszczalności stwierdzania ich nieważności i wcale nie zakazał ustawodawcy zwykłego poszerzania tego katalogu. Wręcz przeciwnie, ewentualne poszerzenie tego katalogu przez ustawodawcę zwykłego jest w pełni konstytucyjnie dopuszczalne, zwłaszcza jeżeli służy wartościom wynikającym z art. 2 Konstytucji, w tym stabilizacji stosunków prawnych oraz zwiększaniu bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny *expressis verbis* zresztą stwierdził (powołując się na swoje wcześniejsze orzecznictwo), że: *nieograniczona w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych nie jest zasadą konstytucyjną, a ograniczenie terminów zaskarżenia prawomocnych decyzji administracyjnych jest uzasadnione względami bezpieczeństwa prawnego* (pkt III.8.2 uzasadnienia). Ewentualne skrócenie projektowanego art. 156 § 3 k.p.a. przez skreślenie sformułowania *decyzja (...) była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa* byłoby uzasadnione względami bezpieczeństwa prawnego i stabilizowałoby stan prawny po upływie znacznego czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji administracyjnej, wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

Podsumowując, należy stwierdzić, co następuje:

- po pierwsze – brzmienie art. 2 projektu (w związku z art. 1 projektu) wskazuje na to, że przepisy nowego art. 156 § 3 k.p.a. oraz znowelizowanego art. 158 § 2 k.p.a. będą podstawą do niestwierdzania nieważności m.in. decyzji administracyjnych wydanych w okresie PRL, o ile decyzje te były podstawą nabycia prawa lub stwarzają uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa,
- po drugie – zasadnicze skutki ustanowienia nowego art. 156 § 3 k.p.a. będą następujące: rozwiązania Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych zostaną w ten sposób dostosowane do zasad wynikających z art. 2 Konstytucji; możliwość stwierdzania nieważności decyzji określonych w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. oraz możliwość eliminowania tych decyzji z obrotu prawnego

w inny sposób niż przez stwierdzenie nieważności nadal będzie potencjalnie istniała na podstawie przepisów szczególnych; treść projektowanego przepisu art. 156 § 3 k.p.a. nie będzie przeszkodą w częściowym stwierdzeniu nieważności decyzji opisanych w tym projektowanym przepisie, a mianowicie w części, w jakiej decyzje te nie były podstawą nabycia prawa lub nie stwarzają uzasadnionego oczekiwania nabycia prawa; osoby, które poniosą szkodę wskutek wydania decyzji określonych w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a., będą mogły ubiegać się o stosowne odszkodowanie na zasadach określonych w przepisach Kodeksu cywilnego, po uprzednim wydaniu decyzji określonej w projektowanym art. 158 § 2 k.p.a.; z tytułu wypłaty odszkodowania za wydanie decyzji z naruszeniem prawa stwierdzonym decyzją określoną w projektowanym art. 158 § 2 k.p.a. Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inny podmiot odpowiedzialny nie będzie mógł pociągać do regresowej odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego, który wydał z rażącym naruszeniem prawa decyzję administracyjną określoną w projektowanym art. 156 § 3 k.p.a. Należy też dodać, że konkretne skutki prawne ustanowienia nowego art. 156 § 3 k.p.a. (a także związane z tym skutki prawne znowelizowania art. 158 § 2 k.p.a.) będą zależały od kierunku i sposobu wykładni nie do końca jednoznacznego sformułowania, mówiącego o tym, że dana decyzja administracyjna *była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa*,

- po trzecie – ewentualne skrócenie projektowanego art. 156 § 3 k.p.a., polegające na jego ograniczeniu tylko do początkowej części (*Po upływie czasu określonego w § 2 nie stwierdza się nieważności decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa*), poszerzyłoby liczbowo (i zakresowo) kategorię decyzji administracyjnych wyłączonych spod prawnej dopuszczalności stwierdzania ich nieważności. Takie rozwiązanie prawne wydaje się zasadne.