

KATARZYNA GACZYŃSKA

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 2021 r. – czy jest możliwość „proreprywatyzacyjnej” wykładni?

1. Wstęp

W okresie II wojny światowej oraz w późniejszych latach zachodziły – oparte na różnego rodzaju aktach prawnych¹ – przekształcenia w sferze własnościowej nieruchomości. Po przełomie roku 1989 jako jeden z elementów przywracania sprawiedliwości i rządów prawa w Polsce postrzegano odwrócenie komunistycznych projektów nacjonalizacyjnych. Proces zadośćuczynienia za niesprawiedliwości w sferze własnościowej określano szeroko mianem reprywatyzacji, choć część rozwiązań nie stanowiła odwrócenia procesu nacjonalizacji, lecz przewidywała rekompensaty za mienie utracone w inny sposób (np. tzw. ustawa zabużańska², zapewniająca rekompensaty osobom, które utraciły majątek wskutek przesunięcia wschodniej granicy kraju).

Z uwagi na brak kompleksowej regulacji „reprywatyzacyjnej”, obejmującej wszystkich poszkodowanych, w wielu przypadkach dochodzenie sprawiedliwości odbywało się na drodze sądowego kwestionowania decyzji

¹ Wskazać można nawet kilkadziesiąt różnej rangi aktów prawnych. Zob. K. Wiktor, S. Jacyno, M. Kosiorowski, M. Sobkowicz, R. Wiśniewski, L. Zatyka, *Problem 30 lat...*

² Ustawa z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2017, poz. 2097 tekst jedn.

wywłaszczeniowych³. Sprzyjały temu regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego⁴ (dalej: k.p.a.), zgodnie z którymi w przypadku rażącego naruszenia przepisów można było stwierdzić nieważność decyzji administracyjnej bez względu na okres, jaki upłynął od jej wydania. Dostrzegano przy tym pewną przychylność sądów względem roszczeń osób objętych aktami z epoki Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, polegającą na takiej interpretacji dekretów wywłaszczeniowych, która możliwie najbardziej ułatwiałaby byłym właścicielom dochodzenie ich praw. Dawało to asumpt do określania tych przejawów aktywizmu sędziowskiego wręcz jako proreprzywatyzyjnych tendencji w orzecznictwie⁵.

Przepis art. 156 § 2 k.p.a., będący podstawą owej „sądowej reprzywatyzyzacji”, został jednak w pewnym zakresie zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny jako sprzeczny z konstytucyjną zasadą pewności prawa i zaufania wobec państwa⁶. Aby wykonać wyrok Trybunału, polski ustawodawca znowelizował Kodeks postępowania administracyjnego, lecz kształt tej nowelizacji⁷ (dalej: nowelizacja z 2021 r.) wywołał wiele kontrowersji, zarówno na gruncie wewnętrznym, jak i w sferze stosunków międzynarodowych. Z jednej strony zmiana ta została przedstawiona jako zakończenie szkodliwej społecznie tzw. dzikiej reprzywatyzyzacji⁸, z drugiej jednak strony wiele głosów przemawia za tym, że dokonano w ten sposób nie tylko ukrócenia patologii, lecz w rzeczywistości drastycznego zatrzymania całego procesu sądowej reprzywatyzyzacji – a przez to i reprzywatyzyzacji w ogóle, jako że była to obecnie jedyna (w dodatku mocno ograniczona) formuła dochodzenia sprawiedliwości za komunistyczne przekształcenia własnościowe.

W dalszych rozważaniach treść ustawy nowelizującej Kodeks postępowania administracyjnego zostanie poddana analizie w kontekście jej zgodności z ustawą zasadniczą, z uwzględnieniem kontekstu reprzywatyzyzacji. Podjęta zostanie próba zdiagnozowania, czy przyjęte rozwiązania stanowią istotnie

³ E. Łętowska, *Orzecznictwo sądowe...*, s. 85 i n.

⁴ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2023, poz. 775 tekst jedn. ze zm.

⁵ K. Dobrzeńcki, M. Romanowski, *Reprzywatyzyzacja...*, s. 119 i n.

⁶ Wyrok TK z 12 maja 2015 r., P 46/13.

⁷ Ustawa z 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2021, poz. 1491.

⁸ Tak np. sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, jednocześnie przewodniczący Komisji Weryfikacyjnej Sebastian Kaleta – zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do Spraw zmian w Kodyfikacjach (nr 12) z dnia 24 czerwca 2021 r., < <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/80FDDDA2C859F2AFC125870300446D09/%24File/0143009.pdf> >, dostęp: 10 października 2023 r.

definitywną przeszkodę w dochodzeniu roszczeń reprivatyzacyjnych od państwa, czy też może kolejne wyzwanie dla judykatury i jej dotychczasowego przychylnego nastawienia względem reprivatyzacyjnych roszczeń obywateli.

2. Znaczenie wyroku TK P 46/13

Punktem wyjścia i oficjalnie deklarowanym⁹ *ratio legis* dla nowelizacji z 2021 r. było wdrożenie do systemu prawnego wytycznych zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r., P 46/13. Orzeczenie to zapadło na kanwie sprawy zainicjowanej pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Sąd ten rozpatrywał skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, które utrzymało w mocy stwierdzenie nieważności orzeczenia Prezydenta m.st. Warszawy z 1948 r. przywracającego termin osobie uprawnionej do złożenia tzw. wniosku dekretowego¹⁰. Istotnie, przywrócenie terminu (uznanego – wprawdzie wiele lat później – przez Naczelny Sąd Administracyjny za termin zawity prawa materialnego¹¹) było niezgodne z obowiązującymi wówczas przepisami. Jednak wskutek tej bezprawnej decyzji państwowe organy strona wnioskująca uzyskała korzystne dla siebie rozstrzygnięcie majątkowe (nabyła ekspektatywę uzyskania prawa do nieruchomości), a podważenie podstawy tego rozstrzygnięcia wiele lat później, na korzyść podmiotu publicznego, wzbudziło w sądzie administracyjnym wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą zaufania obywatela do państwa.

Rozpatrując to zagadnienie, Trybunał szeroko wyłożył wzajemne zależności między zasadą pewności prawa i zasadą zaufania obywatela do państwa (wypływającymi z art. 2 Konstytucji RP) – które gwarantować mają obywatelom trwałość decyzji organów państwowych – a wyrażoną w art. 7 Konstytucji

⁹ Zob. uzasadnienie projektu nowelizacji: Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, IX kadencja, druk sejm. nr 1090.

¹⁰ Wniosek ten, składany w trybie art. 7 ust. 1 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, Dz.U. 1945, nr 50, poz. 279 ze zm. (dalej: dekret warszawski) pozwalał osobie, której nieruchomość została znacjonalizowana, wnioskować o zachowanie pewnego substytutu własności w postaci ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną (instytucje te ewoluowały później do postaci prawa własności czasowej oraz prawa użytkowania wieczystego). Szerzej: T. Ciepła, R. Sarbiński, K. Sobczyk-Sarbińska, *Roszczenia przysługujące...*, s. 25 i n.

¹¹ Uchwała składu pięciu sędziów NSA z 14 października 1996 r., OPK 19/96.

zasadą legalizmu (praworządności), domagającą się eliminowania z porządku prawnego decyzji wadliwych. Trybunał zwrócił uwagę, że zasada legalizmu, mimo że wyodrębniona została w osobnej jednostce redakcyjnej, wynika z ogólnej klauzuli zawartej w art. 2 w takim samym stopniu, jak dwie pozostałe wspomniane zasady – wszystkie zatem istotne z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy zasady mają wspólne źródło. Żadna z nich nie ma również charakteru bezwzględnego¹², lecz ma służyć realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego. W wielu przypadkach prowadzą one do tych samych efektów, tj. do realizacji zasady bezpieczeństwa prawnego i w tym zakresie się uzupełniają. W innych sytuacjach, jak ta będąca przedmiotem rozważań Trybunału w sprawie P 46/13, może jednak dochodzić między nimi do kolizji i konieczne jest przyznanie prymatu jednej z nich.

W wyjątkowych sytuacjach, gdy przepisy prawa dopuszczają uchylenie, zmianę lub stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych lub też wznowienie postępowania, ustawodawca przewiduje prymat zasady praworządności kosztem zasady pewności prawa i zasady zaufania, nawet jeśli rodzi to po stronie obywateli negatywne konsekwencje. Z drugiej strony Konstytucja RP nie wymaga nieograniczonej w czasie możliwości wzruszania decyzji, dopuszczając np. wprowadzanie odpowiednich terminów zaskarżenia, aby wygasić wraz z upływem czasu stan niepewności prawnej. Ograniczenia te – jak wskazuje Trybunał, cytując swoje wcześniejsze orzecznictwo – wynikają ze względów bezpieczeństwa prawnego, konieczności zapewnienia stabilności stosunków prawnych, rosnących z biegiem czasu trudności dowodowych czy też potrzeby ochrony praw nabytych przez osoby trzecie.

W rezultacie swych rozważań Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zasadę praworządności można traktować właściwie jako instrumentalną względem zasad pewności prawa i zaufania obywatela do państwa – w tym znaczeniu, że jest warunkiem koniecznym ich realizacji. Jeżeli mimo licznych gwarancji instytucjonalnych i proceduralnych bezprawna decyzja organu państwowego wchodzi w życie, korzysta z cechy trwałości i przez długi okres ze względu na domniemanie jej zgodności z prawem kształtuje sytuację prawną na korzyść obywatela (przyznając mu prawo lub ekspektatywę prawa), nie powinno się przewidywać nieograniczonych możliwości jej podważenia, zwłaszcza w połączeniu z nieostrym i rozszerzającym charakterem przesłanki „rażącego naruszenia prawa”, będącego podstawą ewentualnego

¹² Mowa tu o nakazie eliminowania z obrotu wadliwych aktów prawnych – ograniczeniom nie podlega będący również treścią zasady legalizmu nakaz działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa.

stwierdzenia jej nieważności. Należy w badanej sprawie przyznać prymat zasadom zaufania i pewności prawa, ponieważ zasada praworządności nie uzasadnia w tym przypadku tak daleko idącej ingerencji w trwałość decyzji administracyjnej.

Sentencja wyroku P 46/13 wskazuje precyzyjnie, że niezgodność art. 156 § 2 k.p.a. z art. 2 Konstytucji RP istnieje:

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.

Jak podkreśla się dobitnie w piśmiennictwie¹³, orzeczenie to zorientowane było na ochronę praw obywatela względem państwa, nie zaś na odwrót – interesów państwa kosztem obywatela; było w istocie proreperywatyzyjne (przy szerokim – jak wskazano we wstępie – rozumieniu pojęcia „reperywatyzyzacji”), nie zaś mające na celu ograniczenie procesu odzyskiwania praw lub dochodzenia odszkodowań za prawa odebrane w procesie nacjonalizacji. Trybunał podkreślił kontekst reperywatyzyzny analizowanej sprawy, stwierdzając, że:

[z]a przyznaniem szczególnej ochrony trwałości decyzji kształtujących sytuację prawną byłych właścicieli nieruchomości gruntowych przejętych mocą dekretu warszawskiego przemawia wywłaszczeniowy charakter tego aktu normatywnego, jak też niewykonanie art. 9 dekretu warszawskiego, przewidującego odszkodowania za przejęte nieruchomości gruntowe i budynkowe (...)¹⁴.

Jako że orzeczenie to miało – zgodnie z sentencją wyroku – charakter zakresowy o pominięciu prawodawczym i nie eliminowało żadnego przepisu z porządku prawnego, rodziło zobowiązanie po stronie ustawodawcy, aby dostosował niekompletne brzmienie Kodeksu postępowania administracyjnego

¹³ Zob. np. J. Forystek, *Nowelizacja...*, s. 7 i n.; D. Mańka, M. Muchel, *Między zasadą praworządności...*, s. 528–534; M. Obrębski, *Opinia prawna w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP (w tym w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 roku, sygn. akt: P 46/13) oraz prawem Unii Europejskiej komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego przyjętego przez Sejm RP w dniu 24 czerwca 2021 roku, IX kadencja, druk senacki 437*, < https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatiniacijawypliki/9610/4/437_nra.pdf >, dostęp: 10 października 2023 r.

¹⁴ Odszkodowania – zgodnie z art. 9 dekretu warszawskiego – miały być wypłacane w razie niełożenia lub nieuwzględnienia przez gminę wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu.

do wskazanego przez Trybunał standardu konstytucyjnego. Tym samym Trybunał nie przesądził, jakie konkretnie rozwiązanie powinno zostać przyjęte, w szczególności, jaką cezurę czasową należy przyjąć we wskazanym przypadku (ile wynosi „znaczny wpływ czasu”) – pozostawiając tę kwestię do uznania ustawodawcy. Uznanie to powinno jednak uwzględniać sugestię Trybunału o konieczności dokonania wykładni art. 156 § 2 w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. z uwzględnieniem właściwej relacji owych trzech kluczowych zasad: praworządności, pewności prawa oraz zaufania obywatela do państwa. Jak podkreślano w doktrynie¹⁵, rozwiązanie ustawodawcze nie powinno też być oderwane od kontekstu reprivatyzacyjnego sprawy, lecz zawierać równoległe rozwiązania w tym zakresie.

3. Treść nowelizacji z 2021 r.

Mimo że wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydany został w 2015 r., dopiero sześć lat później ustawodawca podjął się wypełnienia obowiązku dostosowania porządku prawnego do jego treści. Do tego momentu organy prowadzące postępowanie nie miały dokładnych wskazówek, jak interpretować orzeczenie Trybunału. Zgodnie z dominującym poglądem wypływającym z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz stanowiska doktryny¹⁶ orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie można jednak traktować jako skierowanego wyłącznie do ustawodawcy, lecz jako punkt odniesienia dla rozstrzygnięcia każdej indywidualnej sprawy administracyjnej¹⁷ zgodnie z wykładnią prokonstytucyjną przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁸. Choć zatem organy administracji nie mogły dokonywać uniwersalnej rekonstrukcji normy prawnej za ustawodawcę¹⁹, były jednak zobowiązane uwzględniać wspomniany wyrok w swoich rozstrzygnięciach i rozważać każdorazowo na gruncie konkretnych spraw, której z konstytucyjnych zasad: legalizmu, pewności prawa czy zaufania obywatela do państwa należało dać pierwszeństwo²⁰.

¹⁵ S. Jarosz-Żukowska, „Znacznym wpływ czasu”..., s. 307.

¹⁶ J. Trzciniński, *Glosa do wyroku NSA z 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17*..., s. 140; M. Wiącek, *Stosowanie Konstytucji*..., s. 168.

¹⁷ Wyrok NSA z 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17.

¹⁸ Wyrok NSA z 11 października 2017 r., II OSK 2791/16.

¹⁹ Zob. np. wyrok NSA z 18 maja 2020 r., I OSK 1587/19; wyrok NSA z 7 października 2020 r., II OSK 2082/18.

²⁰ W. Chróścielewski, *Wątpliwości*..., s. 14.

Przed przyjęciem wspomnianej nowelizacji przepis art. 156 § 2 k.p.a. zakładał istnienie dwóch przesłanek negatywnych stwierdzenia nieważności decyzji – jedna z nich warunkowała wydanie takiego rozstrzygnięcia upływem czasu (10 lat od doręczenia lub ogłoszenia decyzji), jednak dotyczyło to tylko niektórych sytuacji (przypadki wskazane w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a.). Żadna cezura czasowa nie była przewidziana w przypadku wad o charakterze kwalifikowanym, za jakie ustawodawca uznał: wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, niewykonalność decyzji zarówno w dniu jej wydania, jak i w sposób trwały w przyszłości, sytuację, gdy w razie wykonania decyzja wywołałaby czyn zagrożony karą (przypadki wskazane w art. 156 § 1 pkt 2, 5 i 6 k.p.a.). W ramach tej drugiej kategorii spraw nie stwierdzano nieważności decyzji, tylko jeżeli wywołała ona nieodwracalne skutki prawne (druga z przesłanek negatywnych).

Pierwszy projekt Komisji Ustawodawczej z 25 marca 2021 r.²¹ zakładał modyfikację przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sposób odpowiadający treści zarówno pytania prawnego zadanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, jak i wyroku Trybunału Konstytucyjnego będącego jego konsekwencją. Zgodnie z tą propozycją miał być wprowadzony 30-letni termin (liczony od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji), w jakim dopuszczalne byłoby stwierdzanie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, będącej jednocześnie podstawą nabycia prawa lub stwarzającą „uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa” (ekspektywę). W przypadku gdy stwierdzenie nieważności byłoby skutek tego niedopuszczalne, organ zobowiązany był stwierdzić wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa i uzasadnić swoje rozstrzygnięcie. W uzasadnieniu projektu wskazano, że zaproponowany okres 30 lat został przyjęty na zasadzie analogii do czasu przewidzianego w art. 172 § 2 Kodeksu cywilnego²² (dalej: k.c.) dla zasiedzenia nieruchomości w złej wierze.

Ostatecznie w toku prac legislacyjnych przyjęto jednak inne rozwiązanie, dotyczące treściowo szerszego zakresu niż ten, do którego odnosił się Trybunał i, szczególnie z uwzględnieniem przepisów przejściowych, mające daleko idące konsekwencje. Nowelizacja została przyjęta 11 sierpnia 2021 r., a weszła w życie po podpisaniu przez Prezydenta Rzeczypospolitej i po upływie 30-dniowego *vacatio legis*, 16 września 2021 r. Zgodnie z jej brzmieniem wszystkie wymienione w art. 156 § 1 k.p.a. przypadki bezprawności

²¹ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, IX kadencja, druk sejm. nr 1090.

²² Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 2023, poz. 1610 tekst jedn. ze zm.

decyzji zostały potraktowane w ten sam sposób: od wejścia w życie nowelizacji uznanie nieważności decyzji, a więc najsilniejszy efekt postępowania nadzorczego, powodujący wyeliminowanie decyzji z obiegu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, jest dopuszczalne wyłącznie, jeśli od jej doręczenia lub ogłoszenia nie minęło 10 lat (o ile decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych).

Wobec braku możliwości stwierdzenia nieważności decyzji (np. z uwagi na upływ 10-letniego terminu) organ – zgodnie z art. 158 § 2 k.p.a. – zobowiązany jest do wydania decyzji nadzorczej stwierdzającej wydanie wadliwej decyzji z naruszeniem prawa (wraz ze wskazaniem okoliczności niepozwalających na stwierdzenie nieważności). Takie rozstrzygnięcie nie eliminuje ocenianej decyzji z obrotu prawnego, natomiast stanowi równorzędny względem stwierdzenia nieważności prejurykat pozwalający domagać się odszkodowania przed sądami powszechnymi – w myśl art. 417¹ k.c., który w § 2 stanowi:

Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem²³.

W powyższym kontekście kluczowe znaczenie mają jednakże przepisy przejściowe ustawy nowelizującej z 2021 r. (art. 2 ust. 1–2), zgodnie z którymi do toczących się postępowań stosuje się nowe przepisy, postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji starszych niż 30 lat (tj. doręczonych lub ogłoszonych w tym terminie) nie mogą zostać wszczęte, zaś toczące się – zostają umorzone z mocy prawa. Owo umorzenie toczących się postępowań rodzi wątpliwości, czy strony domagające się do tej pory stwierdzenia nieważności decyzji, a obecnie niemogące kontynuować postępowania w tym trybie, będą w ogóle mogły uzyskać prejurykat pozwalający im na dochodzenie odszkodowania od państwa.

²³ Zgodnie z uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. (obecnie uchylony).

4. Zastrzeżenia konstytucyjne

Rozwiązania przyjęte w analizowanej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego budzą liczne wątpliwości konstytucyjne wśród przedstawicieli doktryny. Jako przykład reprezentatywny można podać, wykonaną jeszcze w toku prac legislacyjnych prowadzonych w Senacie, opinię Ryszarda Piotrowskiego, która dowodzi sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami właściwie całości ocenianego aktu prawnego²⁴. Kwestionowane były arbitralność rozwiązań, zrównanie cezur czasowych dla różnych sytuacji prawnych, wykroczenie poza ramy wyroku Trybunału, nieuzasadnione odejście od zasady niedziałania prawa wstecz, umorzenie trwających postępowań naruszające interesy w toku, zbyt krótkie *vacatio legis*. Pozostałe głosy²⁵ w większości wyrażają równie krytyczną ocenę, przedstawiając przepisy nowelizacji jako naruszające przede wszystkim szereg zasad mieszczących się w klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), prawo do sądu, w szczególności dochodzenia naruszonych praw i wolności (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP) oraz gwarancje ochrony prawa własności i innych praw majątkowych (art. 64 Konstytucji RP).

Istotnie, można mieć wątpliwości, czy przyjęte rozwiązania stanowią właściwe zrównoważenie zasad praworządności, pewności prawa oraz zaufania obywatela do państwa. Najpoważniejszym zarzutem wydaje się ten odnoszący się do umorzenia trwających postępowań w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, która była wydana wcześniej niż 30 lat temu, wynikającego z przepisu przejściowego zawartego w art. 2 ust. 2 nowelizacji z 2021 r.:

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

²⁴ R. Piotrowski, *Ekspertyza w zakresie zgodności z konstytucją nowelizacji ustawy – Kodeksu postępowania administracyjnego (druk senacki 437)*, < <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5927/plik/oe-348.pdf> >, dostęp: 10 października 2023 r.

²⁵ Zob. W. Chróścielewski, *Wątpliwości...*, s. 16–24; M. Ferek, *Roszczenia restytucyjne...*, s. 248–262; J. Forystek, *Nowelizacja...*, s. 25–34; R.M. Sarbiński, *Ustawa...*, komentarz do art. 3, tezy 4–5.

Jeśli uznać, że stosowanie tego przepisu uniemożliwia stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa, a przez to likwiduje istniejącą do tej pory możliwość dochodzenia odszkodowania za wadliwe decyzje administracyjne, stanowiłoby to naruszenie zasad prawidłowej legislacji wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP oraz bezpośrednio art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, gwarantującego każdemu ochronę praw majątkowych – w tym prawa do wynagrodzenia szkody wynikłej z niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej²⁶. Może być też uznane za złamanie art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. W orzecznictwie Trybunału wyraźnie jest wskazane, że zakaz ten obejmuje zarówno stanowienie regulacji wprost wyłączającej orzekanie przez sąd o naruszonych prawach i wolnościach (bezpośrednie zamknięcie drogi sądowej), jak i wprowadzenie takich środków prawnych, które w praktyce oznaczają wyłączenie możliwości orzekania w takich sprawach (pośrednie zamknięcie drogi sądowej)²⁷. Wyrażone w art. 2 czy art. 64 zasady nie są wprawdzie absolutne, lecz – zgodnie z orzecznictwem Trybunału – ich ograniczenia muszą mieć umocowanie w wartościach konstytucyjnych i nie mogą naruszać istoty gwarantowanego prawa. Z kolei w odniesieniu do bezwzględego zakazu z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP należy zastrzec, że odnosi się on do „zamykania” drogi sądowej, nie zaś do jej ograniczeń, takich jak np. cezury czasowe (które podlegają wymogom określonym w art. 31 ust. 3)²⁸.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka nowe reguły wprowadzone do postępowania administracyjnego przez ustawodawcę są do zaakceptowania i nie budzą konstytucyjnych wątpliwości²⁹ – z wyjątkiem samego umorzenia postępowań będących w toku. Zgodnie z powyższym rzecznik złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego³⁰ o uznanie

²⁶ Przepis ten jest podstawą ochrony roszczeń wynikających ze szkód powstałych przed wejściem w życie Konstytucji RP, tj. przed 17 października 1997 r. W przypadku szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem organu władzy poniesionej po wejściu w życie Konstytucji RP miałyby zastosowanie art. 77 ust. 1, stanowiący: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Zob. L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 77...*, teza 34.

²⁷ Wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., SK 34/08; wyrok TK z 11 stycznia 2012 r., K 36/09.

²⁸ L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 77...*, tezy 46–47 oraz 52–53.

²⁹ *Sprawy w toku o odszkodowanie za bezprawne decyzje władz z PRL – automatycznie umorzono. RPO zaskarżył do TK nowelizację K.p.a.*, < <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-tk-kpa-mienie-bezprawne-decyzje-prl> >.

³⁰ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 28 grudnia 2021 r., sygn. IV.7004.24.2021.MC, < https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-12/Wniosek_TK_Kpa_28.12.2021.pdf >, dostęp: 10 października 2023 r.

niekonstytucyjności art. 2 ust. 2 nowelizacji z 2021 r. We wniosku doprecyzowano, że stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP miałyby dotyczyć zakresu, w jakim przepis ten uniemożliwia stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa – to brak możliwości uzyskania prejudykatu na potrzeby postępowania odszkodowawczego jest zdaniem rzecznika kluczowy w niniejszej sprawie. Umorzenie trwających spraw w ocenie rzecznika uniemożliwia bowiem wydawanie decyzji odpowiadającej wymogom art. 417¹ § 2 k.c.

Punktem wyjścia w analizie rzecznika jest m.in. przypomnienie treści jednej z uchwał Sądu Najwyższego³¹, rozstrzygającej, że odpowiedzialność za niezgodną z prawem decyzję administracyjną i roszczenie majątkowe związane z wynagrodzeniem wynikłej z niej szkody powstają już z chwilą wydania owej wadliwej decyzji – nie zaś następczej decyzji nadzorczej, która ma co do zasady znaczenie procesowe. Jak wskazuje rzecznik, tak rozumiana konstrukcja deliktu władzy publicznej jest jednolicie aprobowana w orzecznictwie Trybunału. Ma to istotne znaczenie w odniesieniu do aktów prawnych wydanych w okresie PRL – jak wskazuje Trybunał w jednym z wyroków, nie jest zgodne z art. 2 Konstytucji RP, jeśli roszczenie deliktowe przedawni się, zanim poszkodowany uzyska możliwość efektywnego dochodzenia go przed sądem³². Z takim przypadkiem mamy – jak wynika z wniosku rzecznika – do czynienia w przypadku art. 2 ust. 2 nowelizacji z 2021 r., który uniemożliwił dostęp do sądu cywilnego w celu ochrony wspomnianego wyżej roszczenia.

Rzecznik wskazuje na naruszenie art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 (zagwarantowanego w nich prawa do sądu i zakazu zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych praw) oraz art. 64 (przyznającego ochronę prawom majątkowym, w tym roszczeniom za szkody wyrządzone bezprawnym działaniem władz publicznych przed wejściem w życie Konstytucji RP). Skrupulatnie wykazuje też brak zgodności kwestionowanego przepisu z poszczególnymi zasadami wypływającymi z art. 2 Konstytucji RP: zasadą zaufania obywatela do państwa, zasadą pewności prawa, zakazem tworzenia instytucji pozornych, zasadą ochrony praw słusznie nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, zasadą ochrony interesów w toku oraz zakazem retroakcji na niekorzyść jednostki.

Wszystkie wymienione wyżej zasady doznały, zdaniem rzecznika, uszczerbku poprzez wprowadzenie w nowelizacji z 2021 r. kwestionowanego

³¹ Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10.

³² Wyrok TK z 1 września 2006 r., SK 14/05.

przepisu art. 2 ust. 2. Umorzenie trwających postępowań, uniemożliwiając dokończenie działań podjętych pod rządami dotychczasowych przepisów i blokując możliwość uzyskania prejudykatu na potrzeby dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, pozbawia ochrony prawnej prawa majątkowe istniejące już od momentu wydania wadliwej decyzji (a więc od zdarzenia wyrządzającego szkodę). Mimo że przez kilkadziesiąt lat były one respektowane przez system prawny, obecnie stały się uprawnieniami fikcyjnymi – formalnie istniejącymi, lecz bez możliwości ich wyegzekwowania. Odbywa się to ze skutkiem wstecznym i w sposób nagły, poprzez wprowadzenie dodatkowego, nieistniejącego wcześniej warunku wszczęcia postępowania (braku przekroczenia 30-letniej cezury czasowej), którego część zainteresowanych nie miała możliwości przewidzieć i nie ma obecnie możliwości dopełnić, nie posiadając też w zanadru żadnych łagodzących skutki tej zmiany przepisów dostosowawczych.

W dodatku, zdaniem rzecznika, nie sposób przyjąć, że naruszone prawa nabyte zostały przez wszystkie objęte przepisem osoby w sposób niesłuszny czy niegodziwy. Mimo reprzywatyzacyjnego kontekstu nie chodzi tu o roszczenia niemające obecnie oparcia w żadnym przepisie prawa („reprzywatyzacyjne” w znaczeniu wąskim, polegającym na odwróceniu nacjonalizacji przeprowadzonej zgodnie z przepisami obowiązującymi w PRL), lecz o podmioty posiadające do tej pory legalną podstawę dochodzenia odszkodowań za bezprawne działanie państwa. Traktowanie zaś nowelizacji z 2021 r. jako swojego rodzaju sankcji wobec grupy osób dopuszczających się nadużyć czy nawet przestępstw – przy braku kryteriów weryfikujących brak słusznego nabycia praw – oznacza objęcie tą sankcją w sposób arbitralny również innych osób, legalnie i w zaufaniu do prawidłowości procedur ustanowionych przez państwo dochodzących roszczeń deliktowych za rażąco sprzeczne z prawem decyzje administracyjne (nie tylko zresztą wywłaszczeniowe). Co więcej, ich roszczenia wydają się wręcz szczególnie uzasadnione, zważywszy na wskazywaną przez rzecznika systemową przewlekłość postępowań nieważnościowych.

W rezultacie podejmowane w dobrej wierze, wieloletnie wysiłki związane z prowadzeniem kosztownych postępowań okazały się bezcelowe, mimo że oczekiwanie stosownych rezultatów nie było nieuzasadnione, a osobom tym nie sposób zarzucić braku staranności w dbaniu o dochodzenie praw, zwłaszcza gdy niektóre z postępowań były wszczęte jeszcze w latach 90. XX w. (czyli najszybciej, gdy tylko można było liczyć na ich realne rozpoznanie), a ich brak zakończenia do dziś wynika w dużej mierze z opieszałości organów państwa, niechętnych do wypłacania odszkodowań. Większość

wadliwych decyzji wyłączeniowych z okresu PRL została w ten sposób *de facto* zalegalizowana przez ustawodawcę, co utrwala stan pozbawienia obywateli praw podmiotowych, zamiast zapewniać im większą ochronę tych praw (co było esencją wyroku P 46/13, będącego punktem wyjścia dla wprowadzenia nowelizacji).

Rzecznik nie dostrzega też proporcjonalności ograniczeń ani nie znajduje dla nich uzasadnienia w ochronie żadnej z innych konstytucyjnych wartości. Zwłaszcza w kontekście wymogu związanego z minimalizowaniem dotkliwości ograniczeń odczuwanych przez jednostki należy zwrócić uwagę na fakt, że cel w postaci zapewnienia stabilności decyzjom będącym w obrocie od kilkudziesięciu lat, wokół których zainteresowane osoby zdołały już zorganizować swoje sprawy i prawnie chronione interesy, mógłby zostać osiągnięty przez samo uniemożliwienie stwierdzenia nieważności decyzji ze skutkiem *ex tunc* i wydawanie w jej miejsce decyzji stwierdzającej wydanie wadliwej decyzji z naruszeniem prawa (umożliwiającej dochodzenie odszkodowania). Przenosiłoby to odpowiedzialność za wyrządzenie szkody na relację między Skarbem Państwa a poszkodowanym, bez ingerencji w prawa osób trzecich – czego mogły rozsądnie oczekiwać strony prowadzonych postępowań nadzorczych i co stanowiłoby adekwatny kompromis między zasadami lojalności i pewności prawa a zasadą praworządności, zgodnie z wyrokiem P 46/13.

5. Zamknięcie drogi sądowej?

Wspomniane powyżej głosy krytyczne względem art. 2 ust. 2 nowelizacji z 2021 r. opierają się na założeniu, że wprowadzona regulacja, naruszając standardy konstytucyjne, ostatecznie zamyka drogę sądową dla roszczeń odszkodowawczych za niezgodne z prawem decyzje administracyjne wydane wcześniej niż 30 lat temu. Zamknięcie drogi sądowej wynikać ma z braku możliwości prowadzenia postępowań nieważnościowych i uzyskania w ich toku stwierdzenia wydania wadliwej decyzji z naruszeniem prawa. Warto jednak odnotować i zatrzymać się dłużej nad postulatem przedstawicieli środowiska prawniczego, którzy dopatrują się możliwości dalszego prowadzenia postępowań w drodze zgodnej z Konstytucją wykładni przyjętej nowelizacji.

Cała przedstawiona powyżej argumentacja wskazująca na naruszenie przepisów konstytucyjnych przez art. 2 ust. 2 nowelizacji z 2021 r. przemawia za uznaniem, że rozumienie tego przepisu oznaczające brak możliwości

wydawania przez organy decyzji stwierdzających bezprawność decyzji wadliwej prowadzi do naruszenia Konstytucji RP. Dostrzegając wyraźną sprzeczność rezultatów takiej wykładni przepisu z bezwzględny zakazem art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, można jednak w myśl założenia o racjonalności ustawodawcy i domniemania konstytucyjności aktów prawnych poszukać takiej możliwości interpretacji, która z art. 77 ust. 2 pozostaje w zgodności. Jeśli dopuszczalna byłaby taka wykładnia przepisów nowelizacji, która umożliwi dokończenie toczących się postępowań poprzez stwierdzenie wydania wadliwej decyzji z naruszeniem prawa, należałoby stosować przepis w takim rozumieniu.

Niewątpliwie nowelizacja z 2021 r. stanowi naruszenie istniejącego do tej pory mechanizmu prowadzenia postępowań w sprawie stwierdzania nieważności decyzji, modyfikując dotychczasowy model nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji w postępowaniu administracyjnym³³. Niemniej należy podkreślić, że założenie o braku możliwości uzyskania stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa nie wynika wprost z przepisu, lecz z jego pośredniego oddziaływania, spodziewanego z uwagi na kształt instytucji postępowania administracyjnego. Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzja oparta na art. 158 § 2 k.p.a. (dotycząca stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa) nie może być bowiem wydana bez konieczności wszczęcia i prowadzenia postępowania o stwierdzenie nieważności³⁴. Można jednak zadać pytanie, czy możliwe jest znalezienie podstawy prawnej, dzięki której mimo umorzenia postępowań „w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji”, można prowadzić postępowania „w sprawie stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa”.

Z początku warto zauważyć, że postuluje się, aby – wobec umorzenia postępowań *ex lege* – organy wydawały deklaratoryjne decyzje o umorzeniu tych postępowań nadzorczych, które znalazły się w dyspozycji art. 2 ust. 2 nowelizacji z 2021 r. Pozwala to na zachowanie kontroli nad zastosowaniem przepisu do konkretnej sprawy (np. weryfikację upływu 30 lat od wydania lub doręczenia danej decyzji) poprzez umożliwienie stronie zaskarżenia decyzji nadzorczej w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym³⁵. Na takie działanie zdecydowały się niektóre z organów, podczas gdy inne poprzestają na wysłaniu stronom jedynie zawiadomień o umorzeniu spraw. Rozbieżne stanowiska w tej sprawie przyjmował również

³³ W. Chróścielewski, *Wątpliwości...*, s. 16 i n.

³⁴ Wyrok NSA z 7 stycznia 2009 r., I OSK 1481/07.

³⁵ R.M. Sarbiński, *Ustawa...*, komentarz do art. 2, teza 4.

Naczelny Sąd Administracyjny, choć obecnie linia orzecznicza wydaje się iść w kierunku wymogu wydania przez organ decyzji deklaratoryjnej zamykającej postępowanie³⁶. Wydanie takiej decyzji nie prowadziłyby jednakże do zagwarantowania prawa do sądu rozumianego w tym kontekście jako uprawnienie do merytorycznego rozpatrzenia zaskarżonej decyzji. Żadne z tych rozstrzygnięć nie stanowi też prejudykatu na potrzeby cywilnego postępowania odszkodowawczego. Rozważane są wobec tego pewne rozwiązania zastępcze, takie jak skorzystanie z instytucji „ponaglenia” na niezależne w sprawie w terminie bądź na przewlekle jej prowadzenie (art. 37 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a.) oraz złożenie skargi na bezczynność³⁷ (art. 53 § 2b Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁸) lub też inne rozwiązania w duchu dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa z tytułu utraty możliwości dochodzenia odszkodowania na dotychczasowych zasadach³⁹.

Szukając jednak bardziej bezpośredniej ścieżki działania, należy najpierw podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴⁰ organ, do którego strona wniosowała o stwierdzenie nieważności decyzji, nie jest związany tym wnioskiem, lecz – w razie zaistnienia negatywnej przesłanki w postaci upływu czasu – obowiązany jest wydać decyzję stwierdzającą wydanie wadliwej decyzji z naruszeniem prawa. Nie przeczy to jednak temu, że przedmiot prowadzonego postępowania jest definiowany przez stronę we wniosku i organ nie może z urzędu dokonać przekwalifikowania trybu postępowania. Zatem jeśli nawet efektem postępowania jest stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa, to i tak postępowanie prowadzone jest w sprawie stwierdzenia nieważności, jeśli taka była treść wniosku. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu stwierdzono wyraźnie, że „organ nie może swobodnie według swej woli zmieniać żądania strony poprzez rozszerzenie jego zakresu lub przekwalifikowanie na inny tryb niż wnioskowany”⁴¹. Podejście takie można ocenić jako spójnie reprezentowane w orzecznictwie polskich sądów, podobne zapatrywania można też odnaleźć w doktrynie⁴².

³⁶ Zob. postanowienie NSA z 17 listopada 2022 r., I OSK 1853/22; postanowienie NSA z 14 grudnia 2022 r., I OSK 1979/22.

³⁷ J. Forystek, *Nowelizacja...*, s. 31–32.

³⁸ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2023, poz. 1634 tekst jedn. ze zm.

³⁹ W. Chróścielewski, *Wątpliwości...*, s. 23.

⁴⁰ Wyrok NSA z 9 lipca 2008 r., I OSK 1066/07.

⁴¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 2 lipca 2018 r., IV SA/Wr 162/19.

⁴² M. Romańska, w: *Kodeks...*, s. 443 i n.

Znaczenie zaprezentowanego wyżej stanowiska w kontekście art. 2 ust. 2 nowelizacji z 2021 r. sprowadza się do tego, że skoro przepis ten ma zastosowanie do postępowań, w których strona żąda stwierdzenia nieważności decyzji, to *a contrario* nie będzie miał zastosowania do żądania strony stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa. Zdaniem Rafała Marcina Sarbińskiego nie ma natomiast żadnych przeszkód, aby strona wystąpiła z żądaniem tego drugiego rodzaju – może ono zostać sformułowane we wniosku o wszczęcie postępowania (i takie postępowanie organ obowiązany jest wszcząć mimo upływu 30 lat), zaś toczące się postępowania, w których strona domaga się – wyłącznie lub jako jedno z żądań – stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa, nie podlegają umorzeniu i organ powinien je dalej prowadzić⁴³.

Podobne stanowisko zajmuje Józef Forystek, podkreślając konieczność kierowania się w procesie wykładni wytyczną interpretacyjną jednolitości i harmonijności całego systemu prawnego oraz przypominając brak możliwości stosowania wykładni rozszerzającej na niekorzyść skarżących, w szczególności z uwagi na art. 7a § 1 k.p.a., zgodnie z którym wątpliwości co do treści normy prawnej muszą być zawsze rozstrzygane na korzyść wnioskodawcy. Autor precyzuje też, że żądanie dotyczące stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa strona może złożyć na każdym etapie postępowania administracyjnego (choć już nie przed sądem administracyjnym)⁴⁴.

6. Wykładnia w zgodzie z konstytucją

Przedstawiona powyżej wykładnia przepisów nowelizacji istotnie nie pozbawiałaby stron możliwości uzyskiwania stosownych prejudykatów, zatem nie zamykałaby drogi sądowej dochodzenia odszkodowania od państwa – przynajmniej w niektórych przypadkach. Organy administracji i sądy powinny zatem stosować przepis, dokonując jego aktywnej wykładni w kierunku zgodności z konstytucją. Reinterpretację przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w duchu zgodności z ustawą zasadniczą można wręcz uznać za wynikający z zasady respektowania nadrzędności konstytucji obowiązek każdego organu państwa⁴⁵, pożądaną na każdym etapie prowadzonych postępowań – dopiero w razie braku możliwości oparcia się na

⁴³ R.M. Sarbiński, *Ustawa...*, komentarz do art. 2, teza 8.

⁴⁴ J. Forystek, *Nowelizacja...*, s. 21–24.

⁴⁵ Zob. wyrok TK z 8 maja 2000 r., SK 22/99.

procesie wykładni, niezbędne staje się orzeczenie Trybunału rozstrzygające kwestię zgodności danego przepisu z Konstytucją RP⁴⁶. Trybunał wskazywał niejednokrotnie, że pytania prawne sądów dopuszczalne są dopiero wtedy, gdy wątpliwości co do zgodności aktu z Konstytucją RP nie mogą być usunięte poprzez zastosowanie uznanych w nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych – w przeciwnym wypadku Trybunał umarzał postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku⁴⁷.

Należałoby zatem rozważyć rozdzielenie postępowań nieważnościowych *sensu stricto* od postępowań w sprawie stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa, które nie podlegałyby pod dyspozycję art. 2 ust. 2 nowelizacji z 2021 r. Nie stoi temu na przeszkodzie istnienie dotychczasowej jednolitej wykładni sądów administracyjnych w odniesieniu do art. 158 § 2 k.p.a. (stwierdzenie wydania wadliwej decyzji z naruszeniem prawa), zgodnie z którą nie ma on charakteru samodzielnego i jego zastosowanie może mieć miejsce tylko wtedy, kiedy nie jest wyłączone zastosowanie art. 156 k.p.a. (wszczęcie postępowania nieważnościowego). Do tej pory bowiem system prawa nie znał normy, jaką wniósł art. 2 ust. 2 nowelizacji z 2021 r., wprowadzając rewolucyjną modyfikację sytuacji prawnej adresatów.

W owej zmienionej sytuacji prawnej przyjęcie wykładni umożliwiającej rozdzielenie wspomnianych dwóch rodzajów postępowań może być niezbędne, aby zachować stan zgodności z ustawą zasadniczą. Wszystkie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji sprzed ponad 30 lat zostałyby umorzone, lecz prowadzone pozostałyby (i mogłyby być wszczynane) postępowania w sprawie uznania naruszenia prawa, umożliwiające stronom uzyskiwanie prejudykatów na potrzeby postępowań odszkodowawczych. Pozwoliłoby to uczynić zadość wielokrotnie przyjmowanym przez Trybunał Konstytucyjny za punkt odniesienia w tego rodzaju sprawach⁴⁸ zasadom praworządności, pewności prawa oraz zaufania obywatela do państwa.

⁴⁶ J. Czarnota, *Prokonstytucyjna wykładnia...*, s. 157–159.

⁴⁷ Por. np. postanowienie TK z 29 marca 2000 r., P 13/99; postanowienie TK z 5 października 2010 r., P 79/08; postanowienie TK z 16 maja 2017 r., P 115/15.

⁴⁸ Zob. np. dotyczący podobnego problemu prawnego wyrok TK z 18 kwietnia 2019 r., SK 21/17. W sprawie tej – dotyczącej art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, Dz.U. 2023, poz. 1197 tekst jedn. – Trybunał uznał, że zaskarżony przepis w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalania z naruszeniem prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Wykazano sprzeczne z Konstytucją odebranie jednostce prawa do dochodzenia roszczenia przed sądem i brak należytego zrównoważenia zasady praworządności oraz zasady zaufania obywatela do państwa i wywodzonych z niej zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych.

Można jednak argumentować, że działanie takie byłoby sprzeczne z intencją ustawodawcy, który zarówno odstąpił od pierwotnej wersji projektu, jak i odrzucił poprawkę Senatu, wskazującą *explicite*, że w przypadku toczących się postępowań wszczętych po upływie 30 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji nie następowałoby umorzenie ich z mocy prawa, lecz w razie zaistnienia przesłanki z art. 156 § 2 organ stwierdzałby wydanie wadliwej decyzji z naruszeniem prawa⁴⁹. Nawet gdyby potraktować tę okoliczność jako punkt odniesienia w procesie wykładni celowościowej czy historycznej, nadal nie może to jednak prowadzić do efektów sprzecznych z zasadami Konstytucji RP. Ponadto, oficjalnie intencją prawodawcy było wprowadzenie do porządku prawnego wyroku P 46/13 – przy tym założeniu wykładnia zgodna z konstytucją nie prowadzi do rezultatów sprzecznych z intencjami prawodawcy, lecz z nimi współgra.

Nie należy też zapominać o reprzywatyzyjnym kontekście niniejszej sprawy. Jak już wspomniano wyżej, tzw. sądowa reprzywatyzyzacja, pozwalająca na dochodzenie odszkodowań wskutek podważania legalności decyzji administracyjnych z czasów PRL (a zatem „starszych” niż 30 lat), jest właściwie jedyną dostępną współcześnie metodą dochodzenia sprawiedliwości w tej kwestii. Wprowadzenie ogólnego prawa do rekompensaty za mienie utracone w czasach poprzedzających rządu prawa nie można wywieść z Konstytucji RP⁵⁰, jednak zarówno w prawie międzynarodowym, jak i w nauce prawa wskazuje się argumenty przemawiające za stosowaniem wyjątkowych rozwiązań w państwach borykających się z dziedzictwem systemów autorytarnych. Doktryna zbiorczo określa to zjawisko mianem *transitional justice*, czyli sprawiedliwości okresu transformacji⁵¹. „Doprzymiotnikowanie” sprawiedliwości ma w tym przypadku nie tyle zmodyfikować uniwersalną ideę sprawiedliwości, ile podkreślić szczególny i tymczasowy charakter rozwiązań.

Odwołanie do tej koncepcji może być dodatkowym argumentem za przedstawioną tu interpretacją przepisów nowelizacji pozwalającą na dalsze prowadzenie postępowań w kierunku uzyskania prejudykatu odszkodowawczego. Kontekst ten obecny jest zarówno w samym wyroku P 46/13, który był podstawą przyjętej nowelizacji z 2021 r. (Trybunał podkreślił potrzebę

⁴⁹ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 lipca 2021 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, < <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatuchwaly/4556/plik/437uch.pdf> >, dostęp: 10 października 2023 r.

⁵⁰ E. Łętowska, *Orzecznictwo...*, s. 93–94; S. Jarosz-Żukowska, *Właściwość...*, s. 211 i n.

⁵¹ W kontekście reprzywatyzyzacji jako narzędzia *transitional justice* zob. np. L. Damsa, *The Transformation...*; S. Jarosz-Żukowska, *Własność w okresie przeobrażeń...*

przyznania szczególnej ochrony w odniesieniu do sytuacji prawnej byłych właścicieli nieruchomości objętych wywłaszczeniowymi aktami prawnymi), jak i w innych orzeczeniach, w których Trybunał krytycznie ocenia zaniechania ustawodawcy w zakresie unormowania kwestii reprivatyzacji, „w szczególności brak przepisów regulujących zasady rekompensaty uszczerbków majątkowych, będących następstwem powojennych aktów nacjonalizacji (komunalizacji)”⁵².

7. Podsumowanie

Wprowadzone nowelizacją z 2021 r. zmiany dotyczą zakresu znacznie szerszego, niż wynikałoby to z samej potrzeby wdrożenia do systemu prawnego wytycznych, wyroku P 46/13. Wyrok ten dotyczył konieczności wprowadzenia cezury czasowej dla podważania decyzji administracyjnych, które były podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy przez jednostkę – jego wydźwięk był więc zdecydowanie sprzyjający ochronie praw dawnych właścicieli nieruchomości. Najbardziej kontrowersyjnym elementem nowelizacji z 2021 r. jest natomiast art. 2 ust. 2, przewidujący umorzenie wszystkich trwających postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczętych po upływie 30 lat od dnia ich wydania – również dotyczących tych decyzji, które stanowiły delikt władzy publicznej i były podstawą roszczeń odszkodowawczych.

Przy założeniu, że prowadzenie postępowania nieważnościowego jest niezbędne do uzyskania prejudykatu wymaganego w cywilnym postępowaniu odszkodowawczym, prowadzi to do zamknięcia drogi sądowej dochodzenia roszczeń przez obywateli poszkodowanych przez organy państwa i stanowi naruszenie art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Warte uwagi jest jednak rozważenie dopuszczalności odrębnego traktowania postępowań nieważnościowych *sensu stricto* względem postępowań w sprawie stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa, których nie obejmowałby art. 2 ust. 2 nowelizacji z 2021 r. Jeśli taka interpretacja tego przepisu byłaby dopuszczalna w świetle reguł wykładni, organy państwa powinny respektować tego rodzaju żądania stron. Stosowanie wykładni w zgodzie z Konstytucją RP, będącej odbiciem „interpretacyjnego” charakteru wyroków Trybunału, służyłoby zachowaniu właściwej

⁵² Wyrok TK z 19 lipca 2016 r., Kp 3/15.

równowagi trzech kluczowych zasad konstytucyjnych: praworządności, pewności prawa oraz zaufania obywatela do państwa, których naruszenie dostrzeżone przez Trybunał było punktem wyjścia dla późniejszych zmian legislacyjnych. Pozwoliłoby to też zachować istniejące do tej pory mechanizmy tzw. reprivatyzacji sądowej, nie dopuszczając do zwrotów nieruchomości wskutek nieważności decyzji, lecz zapewniając wypłaty odszkodowań należnych wskutek stwierdzenia naruszenia prawa.

Abstract

Amendment of 2021 to the Code of Administrative Procedure: Is there a possibility of a “pro-reprivatisation” interpretation?

The subject of the analysis carried out in the article is the content of the amendment of 2021 to the Code of Administrative Procedure, in particular its transitional provisions, according to which proceedings for annulment of administrative decisions older than 30 years are discontinued by operation of law. Arguments are presented indicating that the interpretation of this provisions, which means that it is impossible not only to annul the decision, but also to state that a defective decision is unlawful, leads to a violation of the Constitution. Such a solution makes it impossible to obtain a preliminary finding for the purposes of compensation proceedings and blocks an access to claim damages from the state – which leads to an infringement of the absolute prohibition under Article 77 (2) of the Constitution. This applies in particular to reprivatisation proceedings conducted in good faith for many years. However, in the article, the possibilities of maintaining the state of compliance with the Constitution through the appropriate interpretation of the transitional provisions of the amendment are indicated and discussed.

Keywords: constitution, reprivatisation, invalidity of a decision, decision issued in violation of the law, interpretation in accordance with the Constitution, amendment to the Code of Administrative Procedure

KATARZYNA GACZYŃSKA  <https://orcid.org/0000-0003-1197-6247>

Doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego;
katarzyna.gaczynska@uw.edu.pl.

Bibliografia

- Chróścielewski W., *Wątpliwości dotyczące rozwiązań przyjętych w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2021 r. odnoszących się do przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 5.
- Ciepla T., Sarbiński R., Sobczyk-Sarbińska K., *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich. Sposób ich dochodzenia w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, Warszawa 2013.
- Czarnota J., *Prokonstytucyjna wykładnia prawa w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Argumentacja konstytucyjna w orzecznictwie sądowym*, red. A. Kotowski, E. Maniewska, Warszawa 2017 (seria: Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe, t. 4).
- Damśa L., *The Transformation of Property Regimes and Transitional Justice in Central Eastern Europe. In Search of a Theory*, Birmingham 2017.
- Dobrzeńiecki K., Romanowski M., *Reprywatyzacja. Problemy tworzenia i stosowania prawa*, Warszawa 2015.
- Ferek M., *Roszczenia restytucyjne właścicieli nieruchomości przejętych przez państwo w latach 1944–1989*, Warszawa 2022.
- Forystek J., *Nowelizacja administracyjnego postępowania nieważnościowego a kwestia dochodzenia odszkodowania za bezprawie władzy państwowej*, „Palestra” 2022, nr 5.
- Garlicki L., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 77*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Jarosz-Żukowska S., *„Znaczący upływ czasu” jako przesłanka negatywna stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa – uwagi na tle skutków wyroku TK z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13*, w: *Aktualne problemy konstytucji. Księga Jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Legnica 2017.
- Jarosz-Żukowska S., *Własność w okresie przeobrażeń ustrojowych w Polsce z perspektywy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Wrocław 2016.
- Jarosz-Żukowska S., *Własność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach dawnych aktów nacjonalizacyjnych i wywłaszczeniowych oraz nowego ustawodawstwa restytucyjnego – sprawy polskie*, „Studia Erasmiana Wratislaviensia” 2009 (zeszyt: „Własność – idea, instytucje, ochrona”).
- Lętowska E., *Orzecznictwo sądowe jako element reprywatyzacji zdekoncentrowanej*, w: *Reprywatyzacja w orzecznictwie sądów*, red. M. Pilich, Warszawa 2016 (seria: Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe, t. 3).
- Mańka D., Muchel M., *Między zasadą praworządności a bezpieczeństwem prawnym obywateli – problematyka trwałości decyzji administracyjnej na tle wyroku Trybunału*

Konstytucyjnego w sprawie P 46/13, „Przełęcz Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego”, 2016, nr 2.

Romańska M., w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019.

Sarbiński R.M., *Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2021.

Trzeciński J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 3.

Wiącek M., *Stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne. Glosa do wyroku NSA z dnia 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, nr 9.

Wiktor K., Jacyno S., Kosiorowski M., Sobkowicz M., Wiśniewski R., Zatyka L., *Problem 30 lat dochodzenia roszczeń reprivatyzacyjnych w Polsce. Teoria i praktyka*, Warszawa 2021, < <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6050/plik/oe-350.pdf> >, dostęp: 10 października 2023 r.