

**Pojęcia kluczowe:** zasada trwałości decyzji ostatecznych, stwierdzenie nieważności decyzji, stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji, upływ czasu, przedawnienie stwierdzenia nieważności, umorzenie postępowania, ochrona praw nabytych

# Artykuły

Józef Forystek

## NOWELIZACJA ADMINISTRACYJNEGO POSTĘPOWANIA NIEWAŻNOŚCIOWEGO A KWESTIA DOCHODZENIA ODSZKODOWANIA ZA BEZPRAWIE WŁADZY PAŃSTWOWEJ

Ustawa z 11.08.2021 r.<sup>1</sup> nowelizująca przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie zrealizowała wytycznych Trybunału Konstytucyjnego zawartych w wyroku z 12.05.2015 r.<sup>2</sup> (P 46/13), których celem było wzmocnienie pozycji osób poszkodowanych bezprawną działalnością państwa. Uchwalona ustawa zmierza wręcz w przeciwnym kierunku – do pozbawienia ich prawa do wynagrodzenia za szkody spowodowane działalnością organów państwa i działa wyłącznie na korzyść Skarbu Państwa. Nowelizacja narusza wiele podstawowych praw obywatelskich, w tym do poszanowania praw słusznie nabytych i interesów w toku, prawo do sądu i sprawiedliwości proceduralnej oraz prawo do drogi sądowej i efektywnej realizacji roszczenia odszkodowawczego za szkody wyrządzone bezprawiem władzy. Do każdego z jej przepisów można sformułować zarzuty natury konstytucyjnej, najwięcej w stosunku do art. 2 ust. 2 ustawy.

W wyniku przeprowadzonej analizy znowelizowanych przepisów należy dojść do wniosku, że *de lege lata* trzydziestoletni termin przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji trzeba odnieść wyłącznie do postępowań nieważnościowych *sensu stricto*. Nie może dotyczyć on spraw nadzorczych

<sup>1</sup> Ustawa z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1491), dalej ustawa nowelizująca, nowelizacja.

<sup>2</sup> Wyrok TK z 12.05.2015 r. (P 46/13), OTK-A 2015/5, poz. 62.

w przedmiocie stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.), a więc o tzw. słabszym skutku. Tylko w takim przypadku istnieje szansa na utrzymanie zgodności nowego unormowania z zasadą zupełności i spójności całego systemu prawnego. Znowelizowane przepisy stanowią bowiem integralną część regulacji dotyczącej cywilnoprawnej odpowiedzialności deliktowej państwa i w związku z tym nie można wyklądać ich bez uwzględnienia całego kontekstu normatywnego (cywilnego, administracyjnego i konstytucyjnego).

Ustawa z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego odnosi się do postępowań „w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia” (*verba legis*) i dotyczy kwestii niedopuszczalności wszczęcia takich postępowań (nowy art. 158 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>3</sup>), zasady bezpośredniego zastosowania ustawy nowej (art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej) oraz umorzenia z mocy prawa postępowań będących w toku (art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej). Z uwagi na zaledwie kilkumiesięczny okres obowiązywania wciąż nie ma zbyt wielu wypowiedzi doktryny na jej temat<sup>4</sup> oraz orzeczeń sądów administracyjnych. Obszerny i dobrze uzasadniony wniosek RPO do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności przepisu przejściowego (art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej) wciąż oczekuje na rozstrzygnięcie<sup>5</sup>. Ta składająca się zaledwie z trzech artykułów nowelizacja dokonała radykalnych zmian w ugruntowanym już systemie odpowiedzialności deliktowej państwa za bezprawie judykacyjne. Gdyby jej przepisy wyklądać wyłącznie literalnie bez uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego obejmującego łącznie prawo cywilne, administracyjne i konstytucyjne, to można byłoby dojść do błędnego wniosku, że wskutek wyeliminowania możliwości uzyskania prejudykatu potwierdzającego bezprawność działań administracji w okresie PRL zamknięta zostałaby droga sądowa do dochodzenia wynagrodzenia za szkody wyrządzone obywatelom przez niezgodne z prawem działanie ówczesnej władzy państwowej (art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji<sup>6</sup>), bez jednoczesnego zapewnienia im jakichkolwiek form rekompensaty.

Prawodawca przeszedł do porządku dziennego nad okolicznością, że odpowiedzialność odszkodowawcza państwa wobec jednostki jest wynikiem długotrwałej ewolucji doktryny prawa. W dużym uproszczeniu można stwierdzić, że

<sup>3</sup> Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2052 ze zm.), dalej k.p.a.

<sup>4</sup> Wyjątkiem są opracowania: W. Chróścielewski, *Wątpliwości dotyczące rozwiązań przyjętych w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2021 r. odnoszących się do przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021/5, s. 9–26; R. Sarbiński, *Nieważność decyzji administracyjnej po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021, LEX/el.

<sup>5</sup> Wniosek RPO do TK z 28.12.2021 r. dostępny na stronie [www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl) (dostęp: 30.04.2022 r.), a sprawa w Trybunale Konstytucyjnym nosi sygn. K 2/22.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).

odpowiedzialność ta urzeczywistniła się dopiero z początkiem XX wieku. Polska myśl prawnicza torowała drogi ku nowoczesnemu pojmowaniu tej odpowiedzialności, wychodząc z założenia służebnej roli państwa wobec jego obywateli. Już w Konstytucji marcowej pojawił się przepis art. 121 stanowiący, że „każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką wyrządziły mu organa władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkiem służby. Odpowiedzialnym za szkodę jest Państwo solidarnie z winnymi organami; wniesienie skargi przeciw Państwu i przeciw urzędnikom nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. Tak samo odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe oraz organa tychże. Przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy”<sup>7</sup>. Począwszy od zakończenia drugiej wojny światowej zakres odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jego obywatelom stale się poszerza, poczynając od okresu „odwilży popaździernikowej”<sup>8</sup>. Początkowo granice odpowiedzialności państwa były ujęte stosunkowo wąsko: dotyczyły wyłącznie władzy wykonawczej (działania władzy sądowniczej i ustawodawczej były zwolnione z tej odpowiedzialności), miała ona charakter odpowiedzialności za cudzy czyn (funkcjonariuszy) i wymagała prejudykatu w postaci stwierdzenia winy funkcjonariusza w formie kwalifikowanej (wyroku karnego lub orzeczenia dyscyplinarnego).

Przełom przyniosła dopiero uchwała całej Izby Cywilnej SN z 15.02.1971 r.<sup>9</sup> zawierająca „wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych”, które ukształtowały orzecznictwo sądów powszechnych na kolejne trzydzieści lat. Konieczną przesłanką odpowiedzialności państwa nadal była wina funkcjonariusza, lecz trudności w jej dowodzeniu doprowadziły z czasem do wypracowania w orzecznictwie (głównie w sprawach błędów medycznych) koncepcji tzw. winy anonimowej lub organizacyjnej, która umożliwiła zasądzanie odszkodowań za szkody spowodowane przez bliżej nieustalonych funkcjonariuszy. Koncepcja „winy anonimowej” znacznie zobiektywizowała odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa.

Kolejny krok w kierunku odejścia od czynnika subiektywnego (winy) przyniosła reaktywacja NSA i nowela przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego z 1980 r.<sup>10</sup> W sposób istotny zmodyfikowała ona odpowiedzialność państwa za bezprawne decyzje administracyjne. W myśl ówczesnego art. 140 k.p.a. (jego powtórzeniem jest mający nadal zastosowanie mimo formalnego uchyle-

<sup>7</sup> Ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r. nr 44 poz. 267).

<sup>8</sup> Zob. ustawa z 15.10.1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz.U. nr 54 poz. 243), a następnie art. 417–421 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2459 ze zm.), dalej k.c.

<sup>9</sup> Uchwała całej Izby Cywilnej SN z 15.02.1971 r. (III CZP 33/70), OSNCP 1971/4, poz. 59.

<sup>10</sup> Ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1980 r. nr 4 poz. 8 ze zm.).

nia art. 160 § 1 k.p.a.<sup>11</sup>), stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisów prawa albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę (*damnum emergens*). Potrzeba zapewnienia ochrony przed – jak słusznie wskazał SN – „bezprawnym wykonywaniem władzy publicznej i to w stopniu szczególnie rażącym”<sup>12</sup> była przyczyną uchwalenia przepisu intertemporalnego stanowiącego wyjątek od zasady zakazu retroakcji w postaci art. 13 ust. 2 cytowanej powyżej ustawy z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, „który istnienie roszczenia przewidzianego w art. 160 k.p.a. łączy tylko z tym, aby stwierdzenie nieważności decyzji, wskutek której wyrządzona została szkoda, lub stwierdzenie, że decyzja taka została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., nastąpiło po wejściu w życie tej ustawy”<sup>13</sup>, czyli po 1.09.1980 r.<sup>14</sup> W konsekwencji od tej daty dopuszczalność dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. zależy już nie od daty decyzji szkodzącej, lecz od daty decyzji nadzorczej, przy czym dopiero od 1.10.1995 r. (tj. daty wejścia w życie kolejnej ustawy o NSA z 11.05.1995 r.)<sup>15</sup> pojawiła się możliwość badania przez sąd administracyjny zgodności z prawem decyzji nadzorczych w sprawach zakończonych decyzjami ostatecznymi wydanymi w okresie PRL.

### KONSTITUCJONALIZACJA PRAWA DO WYNAGRODZENIA SZKODY WYRZĄDZONEJ BEZPRAWIEM WŁADZY PAŃSTWOWEJ

Z dniem 16.10.1997 r. przepisy nowej Konstytucji przyznały obywatelom wiele praw i roszczeń, których wcześniej nie mogli skutecznie realizować. Nastąpiła wtedy konstytucjonalizacja prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem wykonywaniem władzy państwowej<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Art. 160 k.p.a. został wprawdzie uchylony z dniem 1.09.2004 r. przez art. 2 pkt 2 ustawy z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 162 poz. 1692), jednak zgodnie z uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31.03.2011 r. (III CZP 112/10), OSNC 2011/7–8, poz. 75 „do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1.09.2004 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. Jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji”.

<sup>12</sup> Wyrok SN z 16.04.2009 r. (I CSK 524/08), „Biuletyn SN” 2009/9, poz. 9.

<sup>13</sup> Wyrok SN z 4.04.2008 r. (I CSK 450/07), OSNC-ZD 2009/1, poz. 4.

<sup>14</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Szpunar, *Znaczenie art. 160 k.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej*, „Państwo i Prawo” 1990/9, s. 39.

<sup>15</sup> Ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. nr 74 poz. 368).

<sup>16</sup> Szerzej na temat konstytucjonalizacji tego prawa zob. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy państwowej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 20–30; M. Safjan, *Konstytucyjne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej – tendencje i nowe wyzwania*, wykład wygłoszony w siedzibie SN Izraela 20.10.2003 r., <http://trybunal.gov.pl> (dostęp: 30.04.2022 r.);

Zgodnie z art. 77 Konstytucji „każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej” (ust. 1), a „ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw” (ust. 2). Szczegółową wykładnię tego przepisu przeprowadził TK w wyroku z 4.12.2001 r.<sup>17</sup> dotyczącym niekonstytucyjności art. 418 k.c. oraz niekonstytucyjnej wykładni art. 417 k.c. Trybunał ostatecznie wyeliminował „winę funkcjonariusza” z katalogu przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa<sup>18</sup>. Jego wyrok realizował wprost standardy europejskie wyrażone w Rekomendacji Rady Europy nr R/84/15<sup>19</sup> odnośnie do oparcia odpowiedzialności państwa wyłącznie na przesłance bezprawności<sup>20</sup> i odejście od subiektywnej przesłanki w postaci winy funkcjonariusza. Stosownie zaś do zasady VI wspomnianej Rekomendacji decyzje (wyroki) przyznające odszkodowanie powinny być wykonywane jak najszybciej, a w przypadku gdy prawo krajowe przewiduje specjalny tryb dochodzenia takich roszczeń, powinien on być łatwo dostępny i szybki<sup>21</sup>. Można zatem stwierdzić, że w wyniku ewolucji polskiej myśli prawniczej nastąpiło odpersonalizowanie i całkowite zobiektywizowanie odpowiedzialności władzy publicznej (wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej), co stanowi realizację idei państwa jako struktury dynamicznej, która stopniowo w coraz większym stopniu urzeczywistnia prawa i zasady konstytucyjne<sup>22</sup>.

Istotna zmiana zasad odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody spowodowane bezprawiem judykacyjnym (w tym wadliwymi decyzjami administracyjnymi) dokonana została ustawą z 17.06.2004 r. nowelizującą Kodeks cywilny<sup>23</sup>. Z dniem 1.09.2004 r. formalnie uchylony został art. 160 k.p.a., a do Kodeksu cywilnego wprowadzono jego odpowiednik w postaci art. 417<sup>1</sup> k.c. Nie powtórzono jednak regulacji z art. 160 § 6 k.p.a. dotyczącej 3-letniego terminu przedawnienia tego typu roszczeń, liczonego od daty wydania decyzji nadzorczej. Na tle stosowania dawnego (art. 160 k.p.a.) i nowego przepisu (417<sup>1</sup> k.c.) pojawiło się wiele problemów intertemporalnych, które ostatecznie rozstrzygnęła uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31.03.2011 r.<sup>24</sup> W zakresie

E. Bagińska (w:) E. Bagińska, J. Parchomiuk, *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010, s. 92–123.

<sup>17</sup> Wyrok TK z 4.12.2001 r. (SK 18/00), OTK 2001/8, poz. 256.

<sup>18</sup> Szerszą analizę wyroku TK w sprawie SK 18/00 przedstawił J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 143–155.

<sup>19</sup> Tekst Rekomendacji zob. M. Safjan (w:) *Standardy prawne Rady Europy. Tekst i komentarz*, t. 2, *Prawo cywilne*, red. M. Safjan, Warszawa 1995, s. 226.

<sup>20</sup> Szerzej na temat szerokiego rozumienia bezprawności zob. J.M. Kondek, *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej*, Warszawa 2013, s. 44–72.

<sup>21</sup> Tak m.in. wyrok TK z 8.12.2009 r. (SK 34/08), pkt 6.2 uzasadnienia, OTK-A 2009/11, poz. 165.

<sup>22</sup> Zob. wyrok TK z 26.01.2010 r. (K 9/08), pkt 5.3 uzasadnienia, OTK-A 2010/1, poz. 4.

<sup>23</sup> Ustawa z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 162 poz. 1692).

<sup>24</sup> Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31.03.2011 r. (III CZP 112/10), OSNC 2011/7–8, poz. 75.

szkód spowodowanych bezprawnymi decyzjami wydanymi przed 16.10.1997 r. (wejściem w życie Konstytucji) odszkodowanie zostało ograniczone wyłącznie do *damnum emergens*. Jednocześnie jako swego rodzaju graniczną datę wskazano 1.09.2004 r. (data wejścia w życie nowelizacji).

Zgodnie z uchwałą, jeżeli wadliwa decyzja administracyjna wyrażająca szkodę wydana została przed tą datą, a jej nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tej dacie, to do takich roszczeń odszkodowawczych ma nadal zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. W innych przypadkach, a więc gdy wadliwa decyzja została wydana po 1.09.2004 r., zastosowanie mają art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. i przepisy ogólne Kodeksu cywilnego dotyczące odpowiedzialności deliktowej, a więc dopuszczające naprawienie szkody w pełnej wysokości (również w zakresie *lucrum cessans*). W obu sytuacjach początkiem biegu przedawnienia roszczenia jest chwila, w której stała się ostateczna decyzja nadzorcza. Chwila ta wyznacza nie tylko początek biegu dziesięcioletniego terminu przedawnienia z art. 442<sup>1</sup> § 1 zd. 2 k.c. liczonego *a tempore facti*, ale także powinna być traktowana jako najwcześniejszy moment, z którym zaczyna bieg 3-letni termin przedawnienia z art. 442<sup>1</sup> § 1 zd. 1 k.c. liczony *a tempore scientiae*<sup>25</sup>.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji „przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że ona sama stanowi inaczej”. Oznacza to, że w przypadkach gdy postanowienia konstytucyjne są sformułowane w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, by możliwe było ich odniesienie do konkretnych sytuacji, sąd stosujący prawo powinien oprzeć swe rozstrzygnięcia bezpośrednio na takim postanowieniu. Wyjątkowo kreatywny w tym zakresie okazał się komentowany już art. 77 Konstytucji, który ma charakter normy bezpośrednio stosowalnej<sup>26</sup>. Ponieważ sąd orzekający dokonuje oceny konstytucyjności aktu *a casu ad casum* i nie eliminuje wadliwego aktu z obrotu prawnego, podczas gdy TK definitywnie uchyla akt niekonstytucyjny po uprzednim jego skontrolowaniu *in abstracto*, toteż Konstytucja „daje niezawisłemu sądowi w konkretnej sprawie uprawnienie do odstąpienia od stosowania przepisu ustawy, który uznaje za sprzeczny z Konstytucją. W ten sposób niezawisły sąd spełnia rolę równoważącą w stosunku do równej mu władzy ustawodawczej”<sup>27</sup>. Wynika to z zasady zupełności i pionowej spójności systemu prawa<sup>28</sup>, która nakazuje, by w przypadku koli-

<sup>25</sup> R. Trzaskowski, *Przedawnienie roszczeń związanych z wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji (art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.)*, „Palestra” 2011/9–10, s. 125.

<sup>26</sup> Zestawienia koncepcji bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji RP przedstawiają P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 127 i E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 182 oraz Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z 6.01.2000 r. (II SA/Gd 355/98), za: G. Borkowski, *Przepadek towaru celnego a Konstytucja RP*, „Glosa” 2001/4, s. 30.

<sup>28</sup> R. Dworkin, *Imperium prawa*, Warszawa 2006, s. 400–412.

zji przepisu ustawy z Konstytucją rozstrzygać o nieobowiązaniu przepisu w oparciu o regułę kolizyjną *lex superior derogat legi inferiori*<sup>29</sup>.

Podkreślić należy, że w takiej sytuacji sądy stosujące prawo nie orzekają o zgodności regulacji z Konstytucją, lecz jedynie korzystając z prokonstytucyjnej wykładni, odmawiają zastosowania w konkretnym stanie faktycznym przepisu niezgodnego z ustawą zasadniczą. Brak obecnie uzasadnionych przyczyn, dla których sądy powszechne nie mogłyby odmówić zastosowania ustawy sprzecznej z Konstytucją w ramach rozproszonej kontroli konstytucyjności, zwłaszcza gdy Polska w opinii przeważającej części doktryny stała się państwem praworządnym jedynie pozornie<sup>30</sup>. Sądy, wykładając i stosując prawo w konkretnej i indywidualnej sprawie, powinny zatem ważyć pozostające w konflikcie wartości konstytucyjne, dostrzegając potrzebę ochrony praw jednostek, a nie interesów Skarbu Państwa<sup>31</sup>.

### GENEZA NOWELIZACJI

Deklarowaną przez ustawodawcę praprzyczynę nowelizacji stanowi przywołany na początku wyrok TK z 12.05.2015 r. odnoszący się do obowiązującego od ponad 40 lat przepisu art. 156 § 2 k.p.a., zgodnie z którym „nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne”, w takim przypadku organ nadzorczy ogranicza się do stwierdzenia wydania tej decyzji z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.). Wyrok TK został wydany jako odpowiedź na pytanie prawne zadane w sprawie I SA/Wa 1150/15, w której miałem przyjemność uczestniczyć w charakterze pełnomocnika skarżących. Sprawa ta dotyczyła prawomocnej decyzji z 1948 r. przywracającej współwłaścicielce kamienicy (wciąż w niej mieszkającej pani Marii hr. Trębickiej) termin do złożenia wniosku dekretowego o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu warszawskiego. Ówczesny organ Polski Ludowej uznał wniosek za usprawiedliwiony i termin przywrócił. Dopiero gdy spadkobiercy właścicieli kamienicy uzyskali korzystną decyzję nadzorczą SKO stwierdzającą nieważność orzeczenia nacjonalizacyjnego z 1955 r, dwóch nabywców lokali od Skarbu Państwa (jednym z nich jest spółka z o.o.), których prawa do lokali nie były zagrożone, wystąpiło w 2004 r. (po upływie 56 lat!) o stwierdzenie nieważności decyzji przywracającej termin.

<sup>29</sup> Szerzej na temat bezpośredniego zastosowania reguły *lex superior* zob. L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*. Komentarz, Toruń 2002, s. 357–361.

<sup>30</sup> Zob. A. Grabowski, B. Naleziński, *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, „Państwo i Prawo” 2020/10, s. 25–47. Na temat konieczności sądowej kontroli konstytucyjności prawa w sytuacji czasowej dysfunkcjonalności TK zob. J. Forystek, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 28.10.2015 r. (P 6/13)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016/3, s. 150–153.

<sup>31</sup> Wniosek RPO do TK z 28.12.2021 r. w sprawie K 2/22, s. 33.

Wykładnia przepisów dekretu Bieruta<sup>32</sup>, a w szczególności dotycząca charakteru prawnego terminu z art. 7 ust. 1 dekretu, kształtowała się w orzecznictwie przez kilkanaście lat<sup>33</sup>. Dlatego też Trybunał słusznie stanął na stanowisku, że właścicielka kamienicy, której przywrócono termin do złożenia wniosku, uzyskała w 1948 r. (w trybie art. 7 ust. 2 dekretu) całkowicie ukształtowaną ekspektatywę nabycia prawa własności czasowej do gruntu. W związku z tym niekonstytucyjne byłoby, zdaniem TK, pozbawienie jej tego prawa po tak długim okresie funkcjonowania decyzji w obrocie prawnym, nawet jeśli decyzja ta była „rażąco” wadliwa. W orzeczeniu trybunalskim w sprawie P 46/13 dostrzeżono istnienie tzw. pominięcia ustawowego, a w związku z tym potrzebę bardzo wąskiej modyfikacji art. 156 § 2 k.p.a. polegającej na wprowadzeniu dodatkowej cezury czasowej, po której niedopuszczalne byłoby stwierdzenie nieważności decyzji z powodu „rażącego naruszenia prawa” (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.), jeśli byłaby ona podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy przez inny (niż publiczny) podmiot. Warto przytoczyć sentencję orzeczenia *in extenso*, którym TK rozstrzygnął zakresowo, że „art. 156 § 2 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.) w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W sprawie P 46/13 nie występował w ogóle problem odjęcia praw do odszkodowania osobom prowadzącym postępowania w trybie art. 156 k.p.a. Istota rozstrzygnięcia polegała na znacznym wzmocnieniu pozycji jednostki względem organów administracji. Zauważono przy tym, że w wystarczający sposób prawa osób dotkniętych skutkami wadliwych decyzji chronione są przepisem art. 158 k.p.a., a więc instytucjami „nieodwracalności skutków prawnych” i przedawnienia stwierdzenia nieważności, stanowiącymi dla nabywców działających w dobrej wierze swoisty „wentyl bezpieczeństwa”. Decyzja wydana w trybie nadzorczym na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. stwierdzająca naruszenie prawa nie ingeruje bowiem w stabilność decyzji wadliwej, utrzymując jej ważność (legalność). Postulat TK stanowił zatem adekwatny kompromis pomiędzy konkurującymi zasadami praworządności i pewności prawa, nie zamykając nikomu drogi do dochodzenia odszkodowania za szkody spowodowane rażąco wadliwymi decyzjami<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Dekret z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. nr 50, poz. 279 ze zm.).

<sup>33</sup> Jeszcze w 1996 r. SKO w Warszawie w pełnym składzie wyraziło pogląd, że 6-miesięczny termin z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego ma charakter proceduralny i tym samym jest przywracalny. Kwestię tę rozstrzygnął dopiero NSA uchwałą z 14.10.1996 (OPK 19/96), ONSA 1997/2, poz. 56, w której opowiedział się za materialnoprawnym rozumieniem tego terminu.

<sup>34</sup> Zob. wyrok TK z 18.04.2019 r. (SK 21/17), pkt 3.10. uzasadnienia, OTK-A 2019, poz. 19 oraz z 19.12.2002 r. (K 33/02), pkt A.1.6. uzasadnienia, OTK-A 2002/7, poz. 97.



## PRZEBIEG PROCESU LEGISLACYJNEGO

Zanim nastąpi krytyczna ocena komentowanej ustawy, warto pokrótce przedstawić, jak przebiegały prace legislacyjne nad jej ostatecznym uchwaleniem. O ile orzeczenie w sprawie P 46/13 zmierzało do wzmocnienia pozycji osób poszkodowanych bezprawną działalnością państwa, o tyle uchwalona ustawa działa *à rebours* na korzyść Skarbu Państwa, pozbawiając poszkodowanych prawa do wynagrodzenia szkody spowodowanej działalnością organów państwa. W uwzględnieniu wytycznych orzeczenia trybunańskiego z 2015 r. Komisja Ustawodawcza Senatu IX Kadencji już 22.04.2016 r. przygotowała projekt ustawy zmieniającej Kodeks postępowania administracyjnego i przedstawiła go ówczesnemu Marszałkowi Senatu Stanisławowi Karczewskiemu (PiS) na druku nr 154<sup>35</sup>. Projekt ten przewidywał dodanie § 3 do art. 156 w brzmieniu: „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”. Projekt nie dotyczył więc decyzji wydanych „bez podstawy prawnej” oraz obarczonych wadami z pkt 5 (niewykonalnych w dniu ich wydania, gdy niewykonalność ta ma charakter trwały) i pkt 6 (gdy ich wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karą). Nadto zaproponowano zmianę dotychczasowego art. 158 § 2 k.p.a. poprzez nadanie mu nowego brzmienia: „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”. Z uwagi na brak woli politycznej projekt senacki z 2016 r. został całkowicie uspijony.

Przez następnych kilka lat, mimo znaczącej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego dokonanej ustawą z 7.04.2017 r.<sup>36</sup>, nie dostrzegano potrzeby implementacji orzeczenia TK aż do końca dekady. Ponownie projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>37</sup> wniosła 16.06.2020 r. grupa 34 posłów Lewicy. Przewidywał on zmianę art. 156 § 2 k.p.a. poprzez wyłączenie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, jeśli „od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dwadzieścia pięć lat”. Projekt ten nie regulował odrębnie konsekwencji wejścia w życie tej zmiany na sprawy będące w toku. W uzasadnieniu projektu wskazano m.in. potrzebę „stabilizacji sytuacji prawnej lokatorów i właścicieli nieruchomości lokalowych” położonych na terenie działania dekretu warszawskiego. Projekt poselski został skierowany do pierwszego czytania, lecz w tej postaci nie był przedmiotem dalszych prac Sejmu. Związek Powiatów Polskich, opinii-

<sup>35</sup> Druk nr 154 Senatu IX kadencji.

<sup>36</sup> Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

<sup>37</sup> Druk nr 513 Sejmu IX kadencji.

jąc ten projekt, zwrócił uwagę na ryzyko niekonstytucyjności ustawy w związku z brakiem odpowiedniego przepisu przejściowego oraz na to, że nowelizacja znajdzie zastosowanie do wszystkich decyzji administracyjnych, a nie tylko do decyzji wydanych na podstawie „dekretu Bieruta”<sup>38</sup>.

Zródłem prac legislacyjnych zakończonych uchwaleniem komentowanej ustawy stał się dopiero projekt Komisji Ustawodawczej Sejmu z 25.03.2021 r.<sup>39</sup> Projekt ten, stanowiący ponowną próbę implementacji wyroku TK, przewidywał możliwość stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa, jeśli od jej doręczenia lub ogłoszenia minęło trzydzieści lat, a decyzja ta była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa (projektowana treść art. 156 § 3 k.p.a.). Zgodnie z postulowanym brzmieniem art. 158 § 2 k.p.a. niedopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z powodów określonych w nowym przepisie, tj. art. 156 § 3 k.p.a., miała skutkować wydaniem decyzji nadzorczej stwierdzającej wydanie kwestionowanej decyzji z naruszeniem prawa. Projektowana regulacja miała znaleźć zastosowanie także do spraw będących w toku w chwili wejścia w życie nowelizacji, tj. zgodnie z zasadą bezpośredniego zastosowania ustawy nowej. Co istotne, projekt Komisji Ustawodawczej dotyczył wyłącznie decyzji skutkujących nabyciem prawa lub ekspektatywy, czyli zasadniczo miał realizować w tym zakresie zasadę ochrony praw słusznie nabytych przez obywateli i „interesów w toku”. W świetle uzasadnienia projektu okres trzydziestu lat wynikał z przyjętego na zasadzie analogii czasu wymaganego do zasiedzenia nieruchomości w złej wierze (art. 172 § 2 k.c.).

Pierwsze czytanie projektu odbyło się 20.05.2021 r. na 30. posiedzeniu Sejmu IX kadencji<sup>40</sup>. Następnie został on skierowany do Podkomisji Stałej do spraw Nowelizacji Kodeksu Pracy oraz Kodeksu Postępowania Administracyjnego, która pracowała w dniach 8 i 9.06.2021 r. Podkomisja ta, w pracach której najaktywniej uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości (zwłaszcza podsekretarz stanu Sebastian Kaleta), uchwaliła radykalnie zmodyfikowany projekt (druk sejmowy nr 1210), wypaczając całkowicie sens i cel orzeczenia trybunalskiego, na co zwrócono uwagę w opinii NRA z 29.06.2021 r. (pkt 31 i 69 opinii)<sup>41</sup>. Poprzez usunięcie zastrzeżenia, że czasowa limitacja możliwości wzruszania ma dotyczyć wyłącznie decyzji, które „były podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy”, oraz wprowadzenie regulacji intertemporalnej skutkującej zastosowaniem ograniczenia czasowego do spraw wciąż niezakończonych, oraz objęcie tym ograniczeniem wszystkich decyzji administracyjnych<sup>42</sup>, nastąpiło całkowite

<sup>38</sup> *Opinia Związku Powiatów Polskich*, <https://zpp.pl> (dostęp: 30.04.2022 r.).

<sup>39</sup> Druk nr 1090 Sejmu IX kadencji wraz krytyczną *Opinią Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza* z 16.04.2021 r.

<sup>40</sup> *Sprawozdanie stenograficzne z 30. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 20.05.2021 r., drugi dzień obrad*, <http://orka2.sejm.gov.pl> (dostęp: 31.03.2022 r.).

<sup>41</sup> Załącznik do druku nr 437 Senatu X kadencji.

<sup>42</sup> Zob. druk nr 1210 Sejmu IX kadencji. Szczegółowy przebieg procesu legislacyjnego przedstawił R. Sarbiński, *Nieważność decyzji...*; zob. też *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Podkomisji Stałej do*

odwrócenie deklarowanych celów nowelizacji. Ustawę przyjęto większością 309 głosów na 33. posiedzeniu Sejmu w dniu 24.06.2021 r. bez uwzględnienia poprawek opozycji zgłoszonych w drugim czytaniu projektu. Podczas prac nad tą ustawą w Senacie przygotowano szereg krytycznych opinii prawnych wskazujących niekonstytucyjność proponowanych rozwiązań. W piśmiennictwie w szczególności zwraca się uwagę na ekspertyzę Ryszarda Piotrowskiego, aczkolwiek podobne zastrzeżenia sformułowane zostały także w opiniach Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu oraz NRA<sup>43</sup>.

Na posiedzeniu w dniu 23.07.2021 r. Senat X kadencji uchwalił wprowadzenie zmian, które skutkowałyby ujednoczeniem cezury czasowej stwierdzenia nieważności decyzji dla wszystkich podstaw nieważności wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., uniemożliwieniem umorzenia z mocy prawa postępowań wszczętych po upływie trzydziestu lat i niezakończonych w chwili wejścia w życie nowelizacji<sup>44</sup>. Ostatecznie jednak Sejm na swoim 36. posiedzeniu w dniu 11.08.2021 r. przyjął pierwszą poprawkę Senatowi (448 głosów za) i odrzucił pozostałe większością głosów (odpowiednio 281 i 234)<sup>45</sup>.

Rzeczywista, a nie deklarowana, przyczyna uchwalenia komentowanej ustawy okazała się być czysto polityczna. Intencją parlamentarzystów, którzy głosowali za uchwaleniem zmiany przepisów, było nie usprawienie obowiązującego i dobrze funkcjonującego dwufazowego (administracyjno-cywilnego) systemu odpowiedzialności deliktowej państwa, lecz przede wszystkim zamknięcie poszkodowanym komunistycznym bezprawiem możliwości dochodzenia swoich praw do restytucji odebranej im własności prywatnej, a co znacznie gorsze – także zablokowanie drogi sądowej do dochodzenia odszkodowania za szkody „wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie organu władzy państwowej” (art. 77 ust. 1 Konstytucji) i tym samym wywłaszczenie bez jakiegokolwiek odszkodowania z prawa majątkowego (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Już po uchwaleniu nowelizacji sędzia sprawozdawca ze sprawy P 46/13 Piotr Tuleja wyraził pogląd, że twórcy ustawy wykroczyli „poza standard konstytucyjny wskazany w tym wyroku” i zamiast naprawić krzywdy osobom wywłaszczonym w okresie komunistycznym, wręcz przeciwnie, krzywdy te zwielokrotnili, naruszając podstawowe zasady państwa prawnego<sup>46</sup>. Zmiana cezury czasowej stwierdzenia nieważności decyzji, gdy na jej podstawie osoby niepubliczne działające w dobrej wierze uzyskały prawa majątkowe, powinna uwzględniać trudną historię okresu powojennego oraz realia stanowienia i stosowania prawa w dobie Polski

*spraw Nowelizacji Kodeksu Pracy oraz Kodeksu Postępowania Administracyjnego z 8.06.2021 r.; Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw Zmian w Kodyfikacjach (Nr 11) z 9.06.2021 r., <https://orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 30.04.2022 r.).*

<sup>43</sup> Opinie: Biura Legislacyjnego Senatu z 6.07.2021 r. oraz NRA z 29.06.2021 r. autorstwa adw. Macieja Obrębskiego – załączniki do druku nr 437 Senatowi X kadencji.

<sup>44</sup> Druk nr 1440 Sejmu IX kadencji.

<sup>45</sup> Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 36. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11.08.2021 r.*, <http://orka2.sejm.gov.pl/> (dostęp: 30.04.2022 r.).

<sup>46</sup> Zob. P. Tuleja, *Pominięte standardy*, „Rzeczpospolita” z 14.09.2021 r.

Ludowej<sup>47</sup>. Dlatego też zdaniem tego autora zachodziła konieczność równoległego uchwalenia ustawy reprzywatyzacyjnej, która całościowo i generalnie uregulowałaby roszczenia osób dotkniętych systemowym bezprawiem okresu PRL.

## LEGALIZACJA SYSTEMOWEGO BEZPRAWIA CZASÓW PRL A PRZEDAWNIENIA STWIERDZANIA NIEWAŻNOŚCI DECYZJI

Dokonując oceny dokonanego przez ustawodawcę zalegalizowania bezprawia czasów Polski Ludowej i PRL, należy mieć na względzie, że istnieją takie obszary prawa i kategorie stosunków prawnych, w których z uwagi na charakter wyrządzonych krzywd i szkód nawet znaczny upływ czasu nie powinien powodować niemożności dochodzenia ich naprawienia. Nikt nie ma wątpliwości, że bohaterowie walk o niepodległość skrzywdzeni za swą działalność wieloletnimi karami więzienia orzeczonymi przez komunistyczne sądy karne, a także działacze opozycji demokratycznej, którzy zostali internowani w okresie stanu wojennego lub też byli skazani za swoją działalność konspiracyjną, mają prawo żądać stwierdzenia nieważności wyroków z okresu państwa totalitarnego, bez względu na odległą datę ich wydania. Przykładowo ustawa z 23.02.1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego<sup>48</sup>, dotyczy orzeczeń wydanych w okresie od 1.01.1944 r. do 31.12.1989 r. (zob. art. 1 ust. 1 i art. 3 ustawy rehabilitacyjnej). Podobnie czyni to ustawa z 20.03.2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych<sup>49</sup> przyznająca świadczenia pieniężne za działalność opozycyjną prowadzoną w okresie od 1.06.1956 r. do 4.06.1989 r. W obu tych ustawach nie wprowadzono żadnego ograniczenia czasowego do wszczynania postępowań o naprawienie dawno temu wyrządzonych szkód i krzywd. Truizmem jest też twierdzenie, że w okresie poprzedniego ustroju miało miejsce systemowe łamanie prawa przez administrację, w wyniku którego obywatele naszego kraju zostali bezprawnie pozbawieni swojego prywatnego majątku (nieruchomości), najczęściej bez jakiegokolwiek odszkodowania. Do masowych naruszeń prawa własności dochodziło zwłaszcza w pierwszych powojennych latach budowy ustroju socjalistycznego. W wielu przypadkach zabór mienia następował z „rażącym” naruszeniem ówczesnego „niesprawiedliwego” prawa, co mimo braku ustawy reprzywatyzacyjnej dało okazję do ubiegania się przez znaczną część pokrzywdzonych o restytucję mienia, względnie o odszko-

<sup>47</sup> M. Wincenciak, *Znaczny upływ czasu jako okoliczność wyłączająca stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa*, „Forum Prawnicze” 2021/1, s. 68.

<sup>48</sup> Ustawa z 23.02.1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1693), dalej ustawa rehabilitacyjna.

<sup>49</sup> Ustawa z 20.03.2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1255).

dowanie za szkodę w mieniu spowodowaną wydaniem decyzji naruszającej prawo w sposób kwalifikowany, ale jednocześnie wywołującej nieodwracalne skutki prawne.

Jedynie Kościół katolicki, inne kościoły i związki wyznaniowe miały możliwość zaspokojenia swoich roszczeń z tytułu bezprawnych nacjonalizacji ich mienia, co odbyło się w ramach odformalizowanej procedury regulacyjnej przed Komisją Majątkową. Podobnie właściciele nieruchomości utraconych na Kresach zyskali możliwość uzyskania przynajmniej częściowej, bo 20% rekompensaty na podstawie „ustawy zabużańskiej” z 8.07.2005 r.<sup>50</sup> Jedynie osoby, którym odjęto własność majątku położonego w obecnych granicach Polski, wciąż czekają na uchwalenie ustawy, która uregulowałaby w sposób generalny kwestię rekompensat za szkody majątkowe wyrządzone im po drugiej wojnie światowej. Nie trzeba nikogo przekonywać, że właściciele znacjonalizowanego mienia i ich rodziny podobnie cierpieli w czasie II wojny światowej, jak cała reszta społeczeństwa. Ich najbliżsi ginęli na wszystkich frontach, w obozach koncentracyjnych i sowieckich łagrach, a także służyli w Armii Krajowej i innych organizacjach niepodległościowych. Byli też prześladowani w okresie PRL. Nie ma zatem żadnego usprawiedliwienia aksjologicznego, aby tylko ta grupa obywateli naszego kraju, wywłaszczonych bez żadnego odszkodowania, ponosiła nieproporcjonalny wkład na rzecz całego społeczeństwa, skoro wszelkie ciężary publiczne powinny być rozkładane sprawiedliwie i równomiernie pośród wszystkich korzystających ze wsparcia państwa i jego agend (art. 84 Konstytucji).

## KWESTIA PREJUDYKATU A ODRĘBNOŚĆ DECYZJI NADZORCZYCH

Zarówno uchylony już art. 160 k.p.a., jak i obowiązujący art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. dla realizacji roszczenia odszkodowawczego wymagają prejudycjalnego wykazania bezprawności decyzji stanowiącej źródło szkody poprzez stwierdzenie w trybie nadzorczym albo jej nieważności, albo wydania z naruszeniem prawa. W doktrynie zaistniał spór co do charakteru prawnego tej instytucji, a więc czy ma charakter wyłącznie procesowy, czy też materialnoprawny i przez to warunkuje istnienie roszczenia. Prejudykat potwierdza w sposób formalny jedynie to, że w przeszłości doszło do złamania prawa i tym samym spełniona została przesłanka bezprawności działania władzy publicznej<sup>51</sup>. Dominuje pogląd o wyłącznie proceduralnym (a nie materialnoprawnym) jego charakterze<sup>52</sup>. Od strony materialnoprawnej określa wyłącznie początek 3-letniego terminu

<sup>50</sup> Ustawa z 8.07.2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2097).

<sup>51</sup> Zob. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem lub ostateczną decyzją* (art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.), „Palestra” 2016/5–6, s. 131–133; podobnie J. Jastrzębski, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 6.11.2008 r. (III CZP 101/08)*, „Państwo i Prawo” 2010/4, s. 132–139.

<sup>52</sup> Tak m.in. SN w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31.03.2011 r. (III CZP 112/10), OSNC 2011/7–8, poz. 75.

przedawnienia roszczenia odszkodowawczego<sup>53</sup>. Powiązanie rozpoczęcia biegu przedawnienia z datą wydania decyzji nadzorczej stanowiącej prejudykat stanowi niewątpliwie rozwiązanie uprzywilejowujące poszkodowanych. Jak podkreślał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, kompensacja szkód spowodowanych bezprawiem judykacyjnym organów państwa nie może być w praktyce nadmiernie utrudniona (ang. *excessively difficult*) i powinna być co do wysokości „adekwatna” do poniesionej szkody<sup>54</sup>.

Tego rodzaju roszczenia deliktowe podlegają konstytucyjnej i konwencyjnej ochronie jako prawa majątkowe już istniejące. Jak wyjaśnił nasz sąd konstytucyjny, roszczenie to, o ile dotyczy szkód wyrządzonych bezprawnym działaniem władz publicznych przed wejściem w życie Konstytucji, jest „innym prawem majątkowym” w rozumieniu art. 64 Konstytucji<sup>55</sup>. Gdyby przyjąć, że wskutek nowelizacji nie można *de lege lata* uzyskać prejudykatu, to w sposób oczywisty doszłoby do ubezskutecznienia istniejącego już prawa podmiotowego (roszczenia odszkodowawczego) i potraktowania go jako swoistego *nudum ius*. W świetle orzecznictwa TK niedopuszczalne jest utrzymywanie w systemie prawnym mechanizmów prowadzących do kreacji takiego pozornego prawa majątkowego, które *de facto* jest nieskuteczne. Wykreowanie *nudum ius* wprowadza bowiem w błąd ewentualnych beneficjentów prawa, tworząc jedynie złudzenie prawa i pozór jego ochrony<sup>56</sup>.

## ODRĘBNOŚĆ POSTĘPOWAŃ NADZORCZYCH NIEWAŻNOŚCIOWEGO I O STWIERDZENIE WYDANIA DECYZJI Z NARUSZENIEM PRAWA

Wychodząc z konstytucyjnej zasady „służebnej roli państwa wobec jego obywateli”, należy postulować taką wykładnię obowiązujących przepisów, która w maksymalny sposób ułatwiłaby dochodzenie roszczeń o odszkodowanie za szkody spowodowane bezprawnym przejmowaniem w okresie poprzedniego ustroju przez podmioty publiczne mienia prywatnego. Istotne znaczenie ma więc rozróżnienie dwóch typów decyzji nadzorczych: a) o tzw. silnym skutku, czyli stwierdzających nieważność decyzji ze skutkiem *ex tunc* oraz b) o tzw. słabszym skutku, czyli stwierdzających jedynie wydanie decyzji z naruszeniem

<sup>53</sup> Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31.03.2011 r. (III CZP 112/10), OSNC 2011/7–8, poz. 75.

<sup>54</sup> Zob. wyrok TSUE z 5.03.1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 *Brasserie du Pêcheur SA a Bundesrepublik Deutschland* i C-48/93 *The Queen a Secretary of State for Transport ex parte: Factortame Ltd i inni*, Zb. Orz. 1996, s. I-102 oraz N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 127.

<sup>55</sup> Zob. wyrok TK z 5.09.2005 r. (P 18/04), OTK-A 2005/8, poz. 88 (dotyczy art. 160 § 5 k.p.a.); wyrok TK z 23.09.2003 r. (K 20/02), OTK-A 2003/7, poz. 76 (dotyczy art. 160 § 1 k.p.a.); wyrok TK z 24.04.2014 r. (SK 56/12), OTK-A 2014/4, poz. 42 (dotyczy art. 160 § 1 k.p.a.) oraz wyrok TK z 18.04.2019 r. (SK 21/17), OTK-A z 2019 r. poz. 19.

<sup>56</sup> Zob. wyrok TK z 19.12.2002 r. (K 33/06), pkt A.1.6. uzasadnienia; wyrok TK z 1.09.2006 r. (SK 14/05), pkt 7.3. uzasadnienia, za: Wniosek RPO z 28.12.2021 r.

przepisu art. 156 § 1 k.p.a., a w konsekwencji dwóch odrębnych postępowań nadzorczych. Z punktu widzenia realizacji funkcji gwarancyjnej Konstytucji do właściwych rezultatów prowadzi jedynie taka wykładnia przepisów sierpniowej nowelizacji, zgodnie z którą wciąż możliwe byłoby uzyskanie stosownego prejudykatu w postaci decyzji o słabszym skutku w każdym przypadku, gdy decyzję wydano z naruszeniem ówczesnego prawa.

Przy odtwarzaniu bowiem norm z przepisów prawnych należy uwzględnić fakt, że wszystkie normy prawne tworzą łącznie system w określony sposób uporządkowany. Dokonując czynności wykładni, należy kierować się wytyczną interpretacyjną jednolitości i harmonijności całego systemu prawnego i w związku z tym należy respektować zasadę zupełności i spójności tego systemu<sup>57</sup>. Jak słusznie stwierdził sąd konstytucyjny: „instytucja stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa [określonej w art. 158 § 2 k.p.a. – przyp. JF] pozwala zrealizować zarówno zasadę praworządności, jak i zasadę zaufania obywatela do państwa i wywodzone z niej zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych z jak najmniejszym uszczerbkiem dla nich”<sup>58</sup>. Ze względu na treść wyroku Trybunału w sprawie P 46/13 decyzja o słabszym skutku stanowi rozsądny kompromis pomiędzy konkurującymi w tym zakresie zasadami. Rozwiązanie takie zabezpiecza zarówno bezpieczeństwo podmiotów niepublicznych działających w dobrej wierze, czyli beneficjentów wadliwych decyzji, jak i prawa osób pokrzywdzonych takimi decyzjami, umożliwiając im realizację roszczeń odszkodowawczych<sup>59</sup>. Przepis art. 158 § 2 k.p.a., w świetle którego, jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności wymienionych w art. 156 § 2 k.p.a., organ obowiązany jest do stwierdzenia wydania wadliwej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji (w tym wypadku upływu czasu), stanowi właściwą i wystarczającą równowagę między potrzebą zapewnienia trwałości decyzji a zasadą praworządności. Żaden przepis ustawy, a zwłaszcza mający charakter intertemporalny, nie może zamykać drogi sądowej do naprawienia szkody spowodowanej bezprawiem państwowym (art. 77 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji), zakaz ten ma bowiem charakter bezwzględny. Dostęp do sądu albo istnieje, albo go nie ma wcale, nie da się go ograniczyć w rozumieniu art. 31 ust. 3 zd. drugie Konstytucji<sup>60</sup>.

Reasumując tę część opracowania, należy stwierdzić, że postępowanie nadzorcze, w którym strona domaga się stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa lub formułuje takie żądanie jako jedno z żądań ewentualnych, nie podlega umorzeniu z mocy prawa (*ipso iure*), a obowiązkiem organu jest jego dalsze prowadzenie. Żądanie precyzujące w tym zakresie strona

<sup>57</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 110.

<sup>58</sup> Wyrok TK z 18.04.2019 r. (SK 21/17), OTK-A 2019, poz. 19, pkt 3.8. uzasadnienia.

<sup>59</sup> Podobnie RPO we wniosku do TK z 28.12.2021 r., s. 39.

<sup>60</sup> Wyrok TK z 10.05.2000 r. (K 21/99), OTK 2000/4, poz. 109; wyrok TK z 18.05.2004 r. (SK 38/03), OTK-A 2004/5, poz. 45 i wyrok TK z 27.05.2008 r. (SK 57/06), OTK-A 2008/4, poz. 63.

może złożyć na każdym etapie postępowania administracyjnego, a więc także w odwołaniu od decyzji umarzającej, jak w postępowaniu drugoinstancyjnym<sup>61</sup>. Nie ma w tym zakresie żadnej prekluzji. Nie może tego jednak zrobić przed sądem administracyjnym, sąd bowiem, orzekając, bierze pod uwagę stan prawny i faktyczny, jaki legł u podstaw rozstrzygnięcia organu, a więc z daty wydania decyzji.

Jeżeli nie można wyeliminować wadliwej decyzji z obrotu prawnego jedynie ze względu na upływ czasu, to organ obowiązany jest ograniczyć się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa z jednoczesnym wskazaniem okoliczności, z powodu których jej nie uchylił (art. 151 § 2 k.p.a. – w przypadku postępowania wznowieniowego) albo nie stwierdził jej nieważności (art. 158 § 2 k.p.a. – w przypadku postępowania nadzorczego o stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa)<sup>62</sup>. Identyczne brzmienie tych przepisów odnośnie do postępowania wznowieniowego i nadzorczego skłania do wniosku, że brak jest obecnie podstaw do przyjmowania trzydziestoletniego przedawnienia szczególnego trybu stwierdzania wydania decyzji z naruszeniem prawa. Przeciwna wykładnia prowadziłaby do naruszenia spójności prawa poprzez niedopuszczalne zamknięcie drogi sądowej do naprawienia szkody spowodowanej działaniem władzy państwowej, skoro w przypadku istnienia jedynie wad formalnoprawnych stanowiących podstawę wznowienia upływ czasu nie stanowiłby przeszkody wydania prejudykatu, podczas gdy stwierdzenie występowania najcięższych wad materialnoprawnych decyzji nie dawałoby szans na uzyskanie decyzji prejudycjalnej.

## NOWELIZACJA A WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA NADZORCZEGO

W stanie prawnym obowiązującym do 16.09.2021 r. istniały dwie wyraźnie wyodrębnione kategorie wadliwych decyzji, a więc te, których nieważność można było stwierdzić w każdym czasie oraz te, których nieważności nie można było stwierdzić z uwagi na upływ czasu. Do tych pierwszych prawodawca zaliczył decyzje wydane „bez podstawy prawnej” lub z „rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), niewykonalne w dniu ich wydania, gdy ich niewykonalność ma charakter trwały (art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.) lub gdy ich wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karą (art. 156 § 1 pkt 6 k.p.a.). Z kolei do drugiej grupy należały pozostałe decyzje obarczone mniej ważkimi wadami „nieważnościowymi” wskazanymi w punktach 1, 3, 4 i 7 tego paragrafu. Jako swoisty wentyl bezpieczeństwa chroniący podmioty, które w dobrej wierze nabyły znacjonalizowany bezprawnie majątek, traktowano instytucję „nieodwracalności skutków prawnych”, a w przypadku mniej istotnych wad instytucję cezury

<sup>61</sup> Zob. wyrok NSA z 24.11.1983 r. (I SA 1504/83), ONSA 1983/2, poz. 101; wyrok WSA w Warszawie z 13.12.2006 r. (II SA/Wa 1371/06), LEX nr 328637; M. Romańska (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, komentarz do art. 61.

<sup>62</sup> Według W. Chróścielewskiego, *Wątpliwości...*, s. 24, pierwszeństwo ma tryb wznowieniowy.



czasowej, po upływie której można było uzyskać decyzję nadzorczą jedynie o słabszym skutku.

Nowelizacja spowodowała ujednoczenie terminu przedawnienia dla stwierdzenia nieważności decyzji obu tych grup. Dotychczasowe najcięższe wady decyzji wymienione w pkt 2, 5 i 6 utraciły swój wyjątkowy charakter. Sam upływ dziesięciu lat (art. 156 § 2 k.p.a. w nowym brzmieniu) stał się jedną z dwóch, obok „nieodwracalności skutków decyzji”, negatywnych przesłanek powodujących niemożność stwierdzenia nieważności ze skutkiem *ex tunc*.

Organ nadzorczy nie może ograniczyć się do samej tylko odmowy stwierdzenia nieważności na skutek prekluzji bez uprzedniego zbadania, czy decyzja dotknięta jest wadą kwalifikowaną wymienioną w art. 156 § 1 k.p.a. Ilekroć zatem organ nadzorczy ustali w toku postępowania, że decyzja administracyjna obciążona jest wadą kwalifikowaną, a stwierdzenie jej nieważności uniemożliwia jedynie upływ czasu, to powinien stwierdzić wydanie wadliwej decyzji z naruszeniem prawa<sup>63</sup>, przy czym nie jest w tym zakresie związany wnioskiem strony co do sposobu rozstrzygnięcia postępowania nadzorczego<sup>64</sup>.

Warto zauważyć, że art. 158 k.p.a. dotyczy merytorycznych rozstrzygnięć organu nadzoru, a problematyka wszczęcia postępowania administracyjnego uregulowana jest w art. 61–66 k.p.a. zamieszczonych w rozdziale 1 działu II Kodeksu. Stanowiący *novum* § 3 omawianego przepisu z oczywistych powodów nie znajduje zastosowania do spraw w toku, albowiem nie dotyczy spraw, które zostały wszczęte przed wejściem w życie nowelizacji. Zgodnie z § 3 dodanym do art. 158 k.p.a. „nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji”, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło trzydzieści lat. Ustawodawca nakazał stosowanie tego przepisu do wszystkich spraw wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy (art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej). Wprowadzenie takiego terminu działałoby być może dyscyplinująco na strony, ale tylko pod warunkiem, że przepis ten działałby prospektywnie, a zainteresowani mieliby świadomość istnienia odpowiednio długiego terminu (np. 3-letniego terminu, jak w sprawach zabużańskich), a więc i realną szansę uwzględnienia go przy podejmowaniu decyzji procesowych.

Jedyna rozsądna wykładnia musi prowadzić do wniosku, że przepis art. 158 § 3 k.p.a. dotyczy wyłącznie postępowań nieważnościowych *sensu stricto*, a nie tych postępowań nadzorczych, których przedmiotem jest uzyskanie decyzji o słabszym skutku. W przeciwnym razie nie mogłby działać dyscyplinująco na strony, a jedynie stanowiłby niezасłużoną „nagrode” dla organów państwo-

<sup>63</sup> Zob. K. Glibowski (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 1237.

<sup>64</sup> Jeśli strona wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji, a organ ustali istnienie przesłanki negatywnej w postaci przedawnienia, to wówczas organ ma obowiązek wydać decyzję stwierdzającą wydanie wadliwej decyzji z naruszeniem prawa – zob. wyrok NSA z 9.07.2008 r. (I OSK 1066/07), LEX nr 490642.

wych, które przez wiele lat przewlekały prowadzenie postępowań nadzorczych aż do czasu wejścia w życie nowelizacji. Ustawa zmieniająca ma charakter ograniczający uprawnienia strony i z tego powodu wprowadzane jej mocą przepisy nie powinny podlegać wykładni rozszerzającej na niekorzyść skarżących. Zresztą wątpliwości co do treści normy prawnej (art. 7a § 1 k.p.a.) muszą być zawsze rozstrzygane na korzyść wnioskodawcy.

Po wypłynięciu wniosku o stwierdzenie nieważności wadliwej decyzji (ogłoszonej lub doręczonej ponad trzydzieści lat wcześniej) organ w pierwszej kolejności powinien wezwać stronę do oświadczenia się, czy podtrzymuje tak sformułowany wniosek, czy też jego główną intencją jest uzyskanie koniecznego na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. prejudykatu, a więc deklaratoryjnej decyzji stwierdzającej bezprawność wskazanego we wniosku orzeczenia. Jednocześnie zgodnie z zasadą informowania stron (art. 9 k.p.a.), mając na względzie słuszny interes obywatela, organ powinien pouczyć go o braku możliwości stwierdzenia nieważności decyzji z uwagi na upływ czasu, ale jeśli strona zainteresowana jest dochodzeniem naprawienia szkody, to wniosek powinien zmierzać w kierunku uzyskania prejudykatu stwierdzającego wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa. Z art. 158 § 3 k.p.a. *a contrario* wynika, że strona może domagać się stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa, nawet jeśli od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło trzydzieści lat. Wniosek tej treści złożony po wejściu w życie komentowanej ustawy należy uznać za w pełni dopuszczalny i skuteczny, a obowiązkiem organu jest przeprowadzenie postępowania nadzorczego w przedmiocie wydania decyzji o tzw. słabszym skutku. To strona decyduje, co obejmuje zakresem swego wniosku. „W postępowaniu wszczynanym na wniosek strony (art. 61 § 1 k.p.a.) organ nie może swobodnie według swej woli zmieniać żądania strony poprzez rozszerzenie jego zakresu lub przekwalifikowanie na inny tryb niż wnioskowany”<sup>65</sup>. Podobne stanowisko prezentowane jest w doktrynie<sup>66</sup>.

Wydaje się, że nawet gdyby strona podtrzymała swój pierwotny wniosek o wydanie decyzji o silnym skutku, to i tak organ, odmawiając wszczęcia postępowania w tym zakresie, nie mógłby ograniczyć się jedynie do stwierdzenia upływu trzydziestu lat od daty doręczenia lub ogłoszenia decyzji, lecz powinien dodatkowo zbadać, czy decyzja była dotknięta wadą kwalifikowaną i dopiero

<sup>65</sup> Analogiczny pogląd przedstawił WSA w Warszawie w wyroku z 6.06.2018 r. (VII SA/Wa 1463/17), LEX nr 2494829, zgodnie z którym „w sytuacji wszczęcia postępowania na żądanie strony, treść zgłoszonego żądania określa rodzaj sprawy będącej przedmiotem postępowania, a także wyznacza właściwą normę prawa materialnego lub procesowego, która będzie relewantna dla ustalenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego postępowania. Organ administracji jest tym żądaniem związany, gdyż tylko i wyłącznie strona składająca podanie określa przedmiot swojego żądania i nim rozporządza”. Podobnie zob. wyrok NSA z 11.06.1990 r. (I SA 367/90), LEX nr 10145 i wyrok NSA z 5.07.1999 r. (IV SA 1632/96), LEX nr 47890; wyrok WSA we Wrocławiu z 2.07.2019 r. (IV SA/Wr 162/19), LEX nr 2723960 oraz postanowienie NSA z 4.03.2014 r. (II OW 157/13), LEX nr 1450940.

<sup>66</sup> Zob. M. Romańska (w:) *Kodeks..., komentarz do art. 61.*

wówczas byłby uprawniony do odmowy wszczęcia postępowania<sup>67</sup>. W przypadku potwierdzenia istnienia kwalifikowanych wad badanej decyzji organ, odmawiając wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji, powinien jednocześnie deklaratoryjnie stwierdzić wydanie jej z naruszeniem prawa. W przeciwnym razie, poprzestając wbrew bezwzględnemu zakazowi z art. 77 ust. 2 Konstytucji na samej odmowie wszczęcia postępowania, organ doprowadziłby do zamknięcia drogi sądowej poszkodowanym bezprawiem władzy państwowej do żądania naprawienia szkody.

Inna wykładnia wykluczająca możliwość uzyskania prejudykatu „stwierdzającego wydanie decyzji z naruszeniem prawa” musiałaby bowiem skutkować niekonstytucyjnością albo art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. traktującego prejudykat jako przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody spowodowane decyzją administracyjną, albo art. 158 § 3 k.p.a. Dopiero stwierdzenie niekonstytucyjności jednego z tych przepisów otwierałoby drogę sądową do ubiegania się o odszkodowanie z tytułu szkody spowodowanej utratą możliwości dochodzenia odszkodowania w wyniku wejścia w życie omawianej ustawy<sup>68</sup>. Dlatego znacznie lepszym rozwiązaniem jest posłużenie się prokonstytucyjną wykładnią znowelizowanych przepisów w taki sposób, aby również *de lege lata* możliwe było uzyskanie prejudykatu w postaci decyzji nadzorczej o słabszym skutku, także w odniesieniu do decyzji sprzed trzydziestu lat.

Jeśli chodzi o właściwą formę odmowy wszczęcia postępowania, to powinno to nastąpić postanowieniem (art. 61a k.p.a.), także jeśli jej przesłanką byłby znaczny upływ czasu (ponad trzydzieści lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji). Postanowienie takie z racji wydania przez organ nadzorczy podlega zażaleniu albo wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy (art. 61a § 1 i 2 w zw. z art. 127 § 3 i art. 144 k.p.a.) i później skargą do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>69</sup>), albo też od razu skargą do WSA (art. 52 § 3 p.p.s.a.).

## WPLYW NOWELIZACJI NA POSTĘPOWANIA W TOKU ORAZ OCZYWISTA NIEKONSTYTUCYJNOŚĆ ART. 2 UST. 2 USTAWY NOWELIZUJĄCEJ

Zadaniem ustawodawcy, w związku z koniecznością uwzględnienia wyroku TK w sprawie P 46/16, było znalezienie właściwego, a więc sprawiedliwego kompromisu między zasadą praworządności (rozumianą jako gwarantowanie zgodności decyzji z prawem oraz nakaz wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji obarczonych kwalifikowanymi wadami prawnymi, w tym wydanych bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa) oraz zasadą trwałości

<sup>67</sup> Podobnie R. Sarbiński, *Nieważność decyzji...*

<sup>68</sup> Podobnie W. Chróścielewski, *Wątpliwości...*, s. 23.

<sup>69</sup> Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 655 ze zm.), dalej p.p.s.a.

decyzji (rozumianą jako stabilizacja stanów faktycznych z uwagi na znaczny upływ czasu), przy uwzględnieniu także innych zasad pochodnych wynikających z art. 2 Konstytucji, takich jak zasada pewności prawa i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony „interesów w toku”. Ograniczenie dochodzenia praw związane z upływem czasu zgodnie z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) nie może prowadzić do naruszenia istoty gwarantowanego przez Konstytucję prawa, w tym zwłaszcza prawa do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji). Zawsze należy przy tym zastosować środek najmniej dolegliwy wobec podmiotów, w stosunku do których ma być on zastosowany, dolegliwy w stopniu nie większym niż jest to niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu. Na konieczność uwzględnienia tych wzajemnie przenikających się zasad zwrócił uwagę TK w orzeczeniu stanowiącym deklarowaną podstawę nowelizacji<sup>70</sup>.

Omawiana nowelizacja narusza konieczną równowagę, dając prymat wyłącznie zasadzie trwałości decyzji bez względu na tkwiące w tych decyzjach najcięższe wady materialnoprawne. Co gorsza, przepis art. 2 ust. 1 ustawy przewiduje jej zastosowanie do „postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności”, wszczętych i niezakończonych przed dniem jej w wejścia w życie, a więc w sposób sprzeczny ze wskazanymi powyżej zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa (inaczej lojalności państwa wobec obywateli) wyraża zakaz „zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania”<sup>71</sup>. Jak wyjaśnił RPO, stanowi ona zasadniczą gwarancję podmiotowego traktowania obywateli, chroniącą ich przed arbitralnością działań władzy<sup>72</sup>. W sytuacji gdy obywatel rozpoczął już konkretne działania proceduralne, istniejących reguł nie można zmieniać na jego niekorzyść, co wynika wprost z zasady poszanowania tzw. interesów w toku<sup>73</sup>. W takim przypadku obowiązkiem ustawodawcy „jest ustanowienie przepisów, które umożliwią dokończenie przedsięwzięć rozpoczętych stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania albo stworzą inną możliwość dostosowania się do zmienionej regulacji prawnej”<sup>74</sup>, a więc preferowana powinna być zasada dalszego działania ustawy dawnej, a nie bezpośredniego działania nowego prawa dla stosunków powstałych pod działaniem prawa dotychczasowego (retrospektywności).

<sup>70</sup> Zob. pkt 10.4. i 10.6. uzasadnienia wyroku TK z 12.05.2015 r. (P 46/13), OTK-A 2015/5, poz. 62.

<sup>71</sup> Zob. pkt 5.2 uzasadnienia wyroku TK z 19.11.2008 r. (Kp 2/08), OTK-A 2008/9, poz. 157; podobnie zob. wyrok TK z 10.03.2015 r. (K 29/13), pkt 7 uzasadnienia, OTK-A 2015/3, poz. 28.

<sup>72</sup> Wniosek RPO..., s. 17.

<sup>73</sup> Wyrok TK z 25.11.1997 r. (K 26/97), OTK-A 1997/5–6, poz. 64.

<sup>74</sup> Zob. wyrok TK z 25.11.1997 r. (K 26/97), OTK-A 1997/5–6, poz. 64; podobnie T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 130–133.

W zaistniałej sytuacji prawnej należy poszukiwać takiej prokonstytucyjnej interpretacji przepisów, która w sposób skuteczny chronić będzie jednostki przed wadliwymi zachowaniami administracji publicznej i prowadzić do przywrócenia zachwianej równowagi między wskazanymi zasadami konstytucyjnymi. Jedynym rozsądnym wyjściem *de lege lata* jest odrębne potraktowanie dwóch rodzajów postępowań nadzorczych i przyjęcie, że nowelizacja ma zastosowanie wyłącznie w stosunku do postępowań nieważnościowych *sensu stricto*, a zatem nie obejmuje swoim zakresem postępowań w przedmiocie stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa, a więc o tzw. słabszym skutku, których celem jest uzyskanie prejudykatu. Tylko w takim przypadku może nastąpić realizacja postulatu jednoczesnej stabilizacji stosunków prawnych i zasady praworządności poprzez umożliwienie osobom poszkodowanym bezprawnymi decyzjami dochodzenia wynagrodzenia szkody wyrządzonej im judykacyjną działalnością organów administracji publicznej.

Zdecydowanie najwięcej zastrzeżeń wywołuje przepis art. 2 ust. 2 komentowanej nowelizacji stanowiący podstawę prawną umorzenia z mocy prawa postępowań nieważnościowych toczących się w chwili wejścia w życie ustawy i wszczętych po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia wadliwej decyzji. Do umorzenia postępowania w oparciu o ten przepis może dojść wyłącznie w przypadku istnienia niebudzącego jakichkolwiek wątpliwości dowodu doręczenia decyzji jej adresatowi, względnie w przypadkach wyraźnie to przewidujących, jej ogłoszenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku do TK zwrócił uwagę na jeszcze inny aspekt art. 2 ust. 2 ustawy dotyczący naruszenia prawa do sądu, albowiem pośrednio wywiera wpływ na sprawy zakończone decyzją ostateczną przed wejściem w życie nowelizacji. Wskutek wyroków sądów administracyjnych uchylających ostateczne decyzje wydane przed 16.09.2021 r. dojdzie do „odzyskania” przez sprawę *post factum* statusu „sprawy w toku”. Analogiczny skutek może mieć miejsce w wyniku wznowienia postępowania nadzorczego lub stwierdzenia nieważności decyzji nadzorczej. Tak więc przepis ten, wbrew intencji ustawodawcy, ingeruje także w sprawy już zakończone decyzją wydaną na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przed wejściem w życie tego przepisu, a toczące się przed sądami administracyjnymi i cywilnymi (jeśli przesłanką rozszczenia był prejudykat w postaci decyzji nieważnościowej)<sup>75</sup>.

Gdyby mimo podniesionych zastrzeżeń orzecznictwo zaakceptowało możliwość umorzenia postępowania nadzorczego *ex lege* na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej, to *de lege lata* można zaproponować jeszcze jedno wyjście, a mianowicie przyjęcie takiej wykładni przepisów, w świetle której art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. ma zastosowanie wyłącznie w tych przypadkach, w których ustawodawca dopuszcza możliwość uzyskania prejudykatu. Jeśli jednak z woli prawodawcy osoby poszkodowane decyzjami z okresu PRL nie miałyby takiej prawnej

<sup>75</sup> Wniosek RPO..., s. 57–58.

możliwości, to wówczas, z uwagi na bezwzględny zakaz zamykania drogi sądowej i domniemanie właściwości sądów cywilnych, to sąd cywilny rozpoznający sprawę o naprawienie szkody na podstawie art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji mógłby samodzielnie dokonać oceny bezprawności działań państwa. Termin przedawnienia takich roszczeń rozpoczynałby bieg z chwilą ustatecznienia się decyzji o umorzeniu postępowania nieważnościowego z powodu upływu czasu, o ile sprawy nadzorcze wszczęte zostały przed wejściem w życie nowelizacji.

## FORMA PRZERWANIA POSTĘPOWANIA NADZORCZEGO A PREJUDYKAT W POSTACI BEZCZYNNOCI ORGANU

W okresie pierwszych miesięcy obowiązywania nowelizacji wykształciła się błędna praktyka organów administracji, polegająca na przesyłaniu do stron pism zawierających informację o rzekomym umorzeniu postępowań *ex lege*, mimo że Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje możliwości zakończenia postępowania w formie pisemnego powiadomienia. Jak słusznie wyjaśnił R. Sarbiński, „w celu dokonania oceny dane postępowanie nieważnościowe zostało umorzone, organ zobowiązany będzie do poczynienia ustaleń faktycznych co w niektórych przypadkach, (...) może okazać się skomplikowane”<sup>76</sup>. Nie można przy tym zapominać, że ustawodawca wprowadził z dniem 1.06.2017 r. domniemania polegające na rozstrzygnięciu wszelkich wątpliwości na korzyść wnioskodawców (strony), tak wątpliwości co do treści normy prawnej (art. 7a § 1 k.p.a.), jak i co do stanu faktycznego (art. 81a § 1 k.p.a.)<sup>77</sup>. Brak dokumentów urzędowych potwierdzających doręczenie decyzji jej adresatom skutkować musi kontynuacją postępowania nieważnościowego, względnie postępowania zwykłego odwoławczego (brak doręczenia powinien powodować potraktowanie decyzji jako nieostatecznej), w ramach którego argumenty podnoszone przez skarżących powinny stanowić uzupełnienie stanowiska procesowego stron prezentowanego w tym postępowaniu.

Najskuteczniejszym środkiem służącym podważeniu prawidłowości tego typu zawiadomień administracji o umorzeniu *ex lege* postępowań nadzorczych jest

<sup>76</sup> R. Sarbiński, *Nieważność decyzji...* W publikacji tej autor słusznie twierdzi, że w wielu przypadkach (zwłaszcza w postępowaniach wszczętych przed 1.01.1961 r.) problematyczne może okazać się ustalenie, czy doszło do skutecznego doręczenia, skoro doręczenia odbywały się zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. R.P. nr 36 poz. 341), a w świetle art. 24 ust. 3 tej ustawy „jeżeli nie może być zastosowane doręczenie w żadnym z miejsc powyższych, a nie ustanawia się zastępcy prawnego, wówczas można pismo pozostawić w urzędzie wysyłającym, a adresata zawiadomić o tem przez obwieszczenie, wywieszzone na widocznym miejscu w urzędzie wysyłającym, oraz przez dwukrotne ogłoszenie w gazecie rządowej w odstępach co najmniej siedmiodniowych. W tym wypadku doręczenie uważa się za dokonane w dniu drugiego ogłoszenia”.

<sup>77</sup> Zob. art. 1 pkt 2 i 17 ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

skarga na bezczynność organu (art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a.). Sąd administracyjny, badając legalność działań administracji, czyni to zawsze *ex post* na gruncie stanu faktycznego oraz stanu prawnego, który istniał (obowiązywał) w chwili wydania decyzji i stanowił podstawę dla jej faktycznego i prawnego uzasadnienia, a w przypadku skarg na bezczynność również okresu przeszłego. Sąd, dokonując oceny zasadności skargi, bada bowiem, czy przewlekłość lub bezczynność miała miejsce (czas przszły) z rażącym naruszeniem prawa (art. 133 § 1 w zw. z art. 149 § 1a p.p.s.a.)<sup>78</sup>. W zakresie skarg na bezczynność ponownego rozstrzygnięcia wymagać będzie kwestia możliwości badania „historycznej” bezczynności organu. Niestety *de lege lata* jest to niemożliwe w sytuacji, gdy strona wystąpi z taką skargą w sprawie formalnie już zakończonych decyzją ostateczną<sup>79</sup>. Ponieważ w sprawach, których dotyczy art. 2 ust. 2 nowelizacji, nie doszło jeszcze do formalnego zakończenia postępowania, toteż tego typu skarga jest w pełni dopuszczalna.

W świetle sierpniowej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego konieczne wydaje się być odstąpienie od przyjętego w uchwale NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19) stanowiska poprzez akceptację możliwości skarżenia także „wstecznej” bezczynności organu. Krytykując tę uchwałę, w piśmiennictwie wskazano, że w przypadku jej zaakceptowania doszłoby do zamknięcia drogi sądowej w sprawie o wynagrodzenie szkód spowodowanych przez niezgodne z prawem niewykonywanie władzy publicznej w okresie poprzedzającym wydanie decyzji umarzającej postępowanie, zwłaszcza gdy postępowanie nadzorcze toczyło się przez kilkanaście lat. W takiej sytuacji uzyskanie prejudykatu byłoby niemożliwe z przyczyn leżących wyłącznie po stronie systemu prawa, a nie jednostki<sup>80</sup>. Zwrócono też uwagę, że obecnie celem skargi na bezczynność jest nie tylko doprowadzenie do szybkiego zakończenia toczącego się postępowania, ale przede wszystkim uzyskanie prejudykatu stanowiącego warunek *sine qua non* odpowiedzialności odszkodowawczej władzy państwowej (art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.). *Ratio legis* instytucji prejudykatu polega bowiem na zapewnieniu możliwości szybkiego uzyskania prawomocnego rozstrzygnięcia oraz uniknięciu kreowania równoległych reżimów kontroli bezprawności działań państwa. Z tego m.in. powodu

<sup>78</sup> Zob. K. Radzikowski, *Orzekanie przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009/2, s. 51 i wskazane tam piśmiennictwo.

<sup>79</sup> Zgodnie z uchwałą składu 7 sędziów NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19), wydanie decyzji ostatecznej kończącej postępowanie stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu skargi na bezczynność. Do uchwały tej zgłoszono dwa zdania odrębne; zob. też głos krytyczny R. Suwaj, *Dopuszczalność wniesienia skargi na bezczynność po wydaniu decyzji przez organ. Glosa krytyczna do uchwały NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020/3, s. 82–98 oraz głosy aprobujące: M. Bogusz, *Niedopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na „historyczną” bezczynność organu administracji publicznej. Glosa do uchwały NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021/1, s. 134–146; G. Rząsa, *Skarga na bezczynność wniesiona po zakończeniu postępowania administracyjnego. Glosa do uchwały NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021/1, s. 146.

<sup>80</sup> J. Wegner-Kowalska, *Nowy wymiar ochrony sądowej w sprawach bezczynności administracji lub przewlekłego prowadzenia postępowania?*, „Państwo i Prawo” 2018/8, s. 61–63.

opowiedziano się za możliwością samodzielnego badania przez sąd cywilny orzekający o odszkodowaniu, czy w prawomocnie zakończonym już postępowaniu administracyjnym doszło do bezprawnej przewlekłości, albowiem art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. ma zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy postępowanie administracyjne jest nadal w toku<sup>81</sup>, a nie gdy się już zakończyło.

Bazując na wypracowanym w teorii prawa podziale aktów administracyjnych na konstytutywne i deklaratoryjne, słusznie wskazano, że ewentualne umorzenie postępowania *ex lege* na podstawie art. 2 ust. 2 omawianej ustawy powinno nastąpić wyłącznie w formie deklaratoryjnej decyzji administracyjnej<sup>82</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, rozpoznając skargę na bezczynność na gruncie znowelizowanych już przepisów, stwierdził, że „nie ulega wątpliwości, że dla zastosowania ww. art. 2 ust. 2 ustawy z 11.08.2021 r. konieczne jest ustalenie, czy decyzja została doręczona odbiorcy lub ogłoszona, co często jest przedmiotem sporu, jak również, kiedy doszło do wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji. Sąd powinien mieć zatem możliwość ewentualnego zbadania prawidłowości dokonanych przez organ ustaleń faktycznych prowadzących do zastosowania art. 2 ust. 2 ww. ustawy”<sup>83</sup>.

Z kolei w innej sprawie rozpoznawanej przez WSA w Poznaniu to nie terminowość w znaczeniu standardowym stała się przedmiotem sprawy, lecz głównie forma, w jakiej organ zobowiązany jest dokonać aktu stosowania prawa w postaci „przerwania” postępowania nieważnościowego. Według tego sądu organ każdorazowo musi „z badać, czy zostały spełnione ustawowe przesłanki warunkujące umorzenie postępowania. Dochodzi więc do aktu stosowania prawa, dla którego należy domniemywać formę decyzji administracyjnej. W takiej sytuacji strona postępowania nie może zostać pozbawiona możliwości domagania się kontroli działalności administracji publicznej przez organy wyższej instancji i sądy administracyjne, czemu służyć ma właśnie wydanie decyzji administracyjnej, na którą stronie przysługuje prawo wniesienia odwołania i skargi do sądu administracyjnego”<sup>84</sup>.

Podobnie wypowiedział się WSA w Warszawie w wyroku z 2.03.2022 r., podnosząc, że „samo przeświadczenie organu, że w tej sprawie przesłanki te zaistniały, czemu organ dał wyraz poprzez skierowanie do skarżących pisma (...) informującego o zakończeniu postępowania jest w ocenie sądu niewystarczające. Aby postępowanie mogło być umorzone z mocy prawa muszą się zaktualizować oba warunki z art. 2 ustawy (...). W takiej sytuacji strona nie może zostać pozba-

<sup>81</sup> J. Forystek, *Odpowiedzialność deliktowa za zaniechanie wydania decyzji administracyjnej*, „Palestra” 2017/5, s. 32; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, nb 90.

<sup>82</sup> W. Chrościelewski, *Wątpliwości...*, s. 20. Decyzje konstytutywne tworzą, zmieniają lub uchylają istniejące stosunki administracyjne, podczas gdy deklaratoryjne potwierdzają jedynie, że powstały określone fakty, które wywołały konkretne skutki prawne, tak J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 389–390.

<sup>83</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 18.10.2021 r. (I SAB/Wa 250/21), LEX nr 3294529.

<sup>84</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 22.02.2022 r. (II SAB/Po 224/21), LEX nr 3320995. Podobnie wyrok WSA w Warszawie z 24.01.2022 r. (I SAB 391/21), CBOSA i wyrok WSA w Warszawie z 25.01.2022 r. (I SAB 335/21), CBOSA.



wiona możliwości domagania się kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne, czemu służyć ma właśnie wydanie decyzji administracyjnej”<sup>85</sup>. Strona powinna mieć prawo do podważania ustaleń faktycznych oraz argumentacji prawnej organu tak w postępowaniu odwoławczym, jak i później w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Orzecznictwo odnośnie do właściwej formy umorzenia postępowania można traktować jako jednolite.

Jeżeli organ nadzorczy uzna, że spełnione są przesłanki określone w tym przepisie, to wysyłając informację o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (zgodnie z art. 10 k.p.a.), obowiązany jest na podstawie art. 79a § 1 w zw. z art. 9 k.p.a. do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co skutkować może wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Przed wydaniem decyzji umarzającej powinien dodatkowo uzyskać stanowisko strony w przedmiocie ewentualnego kontynuowania postępowania nadzorczego w zakresie stwierdzenia wydania kwestionowanej decyzji z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.).

Innym pomocnym instrumentem w uzyskaniu prejudykatu może być złożenie wniosku o wydanie na podstawie art. 217 § 2 pkt 2 w zw. z art. 218 § 1 k.p.a. zaświadczenia potwierdzającego doręczenie adresatom kwestionowanej w postępowaniu nadzorczym decyzji w konkretnych datach. Organy prowadzące tego typu postępowania najczęściej nie są pewne, czy dysponują wystarczającymi dowodami doręczenia decyzji, i zwykle wydają postanowienia odmowne, które pośrednio mogą dowodzić, że w sprawie brak jest podstaw do umorzenia postępowania nieważnościowego *ex lege*. Na odmowę wydania zaświadczenia przysługuje zażalenie, względnie wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, a na postanowienie ostateczne w tym zakresie skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.).

Warto pamiętać, by jeszcze przed formalnym zakończeniem postępowania, tak odmową wszczęcia, jak i umorzeniem, złożyć „ponaglenie” na niezalatwienie sprawy w terminie bądź na przewlekłe jej prowadzenie (art. 37 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a.). Podzielałam w tym zakresie pogląd, że dopuszczalne jest uzyskanie tzw. wstecznego postanowienia w przedmiocie ponaglenia, albowiem rozpoznając ponaglenie, organ zawsze dokonuje oceny sposobu prowadzenia postępowania *ex post*, ustalając, czy w jego toku dopuszczono się beczynności lub przewlekłego prowadzenia, stwierdzając jednocześnie, czy miało to miejsce z rażącym naruszeniem prawa, a przy okazji zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości (art. 37 § 6 k.p.a.). Prokonstytucyjna wykładnia tych przepisów uwzględniająca zasadę spójności prawa zdaje się przemawiać za dopuszczalnością uzyskania rozstrzygnięcia odnośnie do „historycznego” ponaglenia, także wówczas gdy ponaglenie zostało złożone już po formalnym umorzeniu postępowania, albowiem tylko w takim przypadku możliwe jest uzyskanie

<sup>85</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 2.03.2022 r. (I SAB/Wa 40/22), CBOSA.

prejudykatu. Co istotne, zgodnie z art. 53 § 2b p.p.s.a. skargę na bezczynność można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia, albowiem przepisy nie określają terminu, w jakim można później złożyć taką skargę.

## NIEKONSTYTUCYJNOŚĆ NOWELIZACJI

Z uwagi na ramy opracowania można jedynie zasygnalizować istnienie w stosunku do przepisów analizowanej nowelizacji z 11.08.2021 r. poważnych zastrzeżeń natury konstytucyjnej. Godzą one w podstawowe zasady aksjologiczne demokratycznego państwa prawnego. O ile akceptowalne jest ograniczenie w czasie wzruszalności decyzji nawet rażąco wadliwych, gdy inne podmioty niepubliczne nabyły na jej podstawie prawa majątkowe, o tyle niedopuszczalne jest wyłączenie możliwości uzyskania prejudykatu stwierdzającego wydanie decyzji z naruszeniem prawa, przy jednoczesnym istnieniu w Kodeksie cywilnym takiego prejudykatu jako przesłanki warunkującej odpowiedzialność Skarbu Państwa za bezprawne działania państwa. Dochodzenie takich roszczeń nie może być utrudnione, a tym bardziej niemożliwe.

Jedynie hasłowo można stwierdzić, że art. 1 pkt 1 nowelizacji nadający nowe brzmienie art. 156 § 2 k.p.a. – w zakresie, w jakim stanowi, że nie stwierdza się nieważności decyzji wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne, jest niezgodny z preambułą i art. 2 Konstytucji RP<sup>86</sup>. Przepis art. 1 pkt 2 nowelizacji, dodający art. 158 § 3 k.p.a., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Podobnie art. 2 ust. 1 nowelizacji jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, a art. 3 nowelizacji jest niezgodny z art. 2 Konstytucji<sup>87</sup>.

Jak wskazał RPO w swoim wniosku z 28.12.2021 r. do Trybunału, art. 2 ust. 2 nowelizacji – w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa – jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że pozbawia prawnej ochrony do wynagrodzenia za szkody wyrządzone czynem niedozwolonym władzy publicznej, czyniąc to prawo iluzorycznym i czysto pozornym<sup>88</sup>. Trudno o przykład innej ustawy, która jednocześnie naruszałaby podobną liczbę fundamentalnych wręcz zasad konstytucyjnych – zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, proporcjonalności, nieretroakcji, prawa do sądu, prawa do odszkodowania za szkodę wyrządzoną działaniem władzy publicznej czy zasadę poprawnej legislacji.

<sup>86</sup> R. Piotrowski, *Ekspertyza w zakresie zgodności z konstytucją nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego* (druk senacki 437), „Opinie i Ekspertyzy” 2021/348, s. 10, <https://www.senat.gov.pl> (dostęp: 30.04.2022 r.).

<sup>87</sup> R. Piotrowski, *Ekspertyza...*, s. 11–13.

<sup>88</sup> Wniosek RPO..., s. 1, 60 i cytowany tam pkt 11 uzasadnienia wyroku TK z 19.12.2002 r. (K 33/02), OTK-A 2002/7, poz. 97; Opinia Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu z 6.07.2021 r.

## WNIOSKI

Podstawowym zadaniem sądów administracyjnych jest udzielenie obywatelowi ochrony przed bezprawnością działań administracji, co ma ścisły związek z obowiązkiem przestrzegania przez administrację zasad praworządności<sup>89</sup>. Ochrona ta powinna być pełna i zmierzać do usunięcia skutków zaistniałego bezprawia władzy publicznej. Obowiązkiem sędziów jest więc stosowanie prawa jako całości, a nie tylko pewnych jego fragmentów, dla których reszta regulacji pozostaje jedynie tłem. Według Dworkinowskiej doktryny spójności prawa tylko całościowe i wszechstronne pojmowanie poszczególnych instytucji prawnych w ich całym otoczeniu normatywnym pozwala dokonać właściwej wykładni prawa gwarantującej jednostce pełną sądową ochronę jej praw<sup>90</sup>.

Omawiana nowela to typowy przykład ustawy zawierającej przepisy przejściowe, które nigdy nie powinny zostać uchwalone w demokratycznym państwie prawa. Tak jak w okresie utrwalania władzy ludowej ówczesny ustawodawca wprowadzał przepisy jawnie łamiące zasadę *lex retro non agit*, które wciąż stanowią przykład bezprawia ustawodawczego czasów słusznie minionych, tak omawiana nowelizacja za kilkanaście lat stanowić będzie jeden z wielu przykładów twórczości legislacyjnej Sejmu IX kadencji naruszającej podstawowe prawa obywatelskie, w tym zwłaszcza prawo do sądu, prawo do poszanowania praw słusznie nabytych i interesów w toku oraz prawo do drogi sądowej i realizacji roszczenia odszkodowawczego za szkody spowodowane bezprawiem władzy publicznej. Należy zgodzić się z W. Chróścielewskim, że stanowi ona przykład „psucia prawa” w zakresie dobrze funkcjonującego w Polsce modelu nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji administracyjnych<sup>91</sup>. Wymaga zatem szybkiej interwencji ustawodawcy, względnie Trybunału Konstytucyjnego. Jednakże z uwagi na istniejące poważne zastrzeżenia co do prawidłowości składu TK ocena konstytucyjności tych przepisów powinna stać się przedmiotem równoległej rozproszonej kontroli w ramach każdego konkretnego postępowania toczącego się przed sądami administracyjnymi, jak i w sprawach odszkodowawczych przed sądami cywilnymi.

Podsumowując, stwierdzić należy za Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że „odebranie dostępu do skutecznej procedury prejudycjalnej w sprawie o odszkodowanie za bezprawne decyzje, którego podstawę stanowi art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy nowelizującej Kodeks cywilny z 2004 r. – poprzez umorzenie *ex lege* na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 2021 r. toczącego się postępowania o stwierdzenie nieważności pewnej kategorii decyzji, które wyrządziły już szkodę w przeszłości – jest równoznaczne z pozbawieniem dostępu do sądu w spr-

<sup>89</sup> B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* (w:) *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 16, 21–22; uchwała składu 7 sędziów NSA z 25.11.2013 r. (I OPS 12/13), „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015/5 z glosą J. Wegner-Kowalskiej, s. 778–783; wyrok NSA z 20.12.2018 r. (I FSK 18/17), LEX nr 2611506.

<sup>90</sup> R. Dworkin, *Imperium...*, s. 400–412.

<sup>91</sup> W. Chróścielewski, *Wątpliwości...*, s. 24–25.

wie odszkodowawczej *sensu largo*. Pozostaje zatem w sprzeczności z art. 45 ust. 1 oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP<sup>92</sup>.

## ABSTRACT

**dr Józef Forystek**

The author is an advocate (District Bar Association in Krakow), judge of the Higher Disciplinary Court of the Polish Bar.

**Amendments to the administrative nullity procedure and the issue of compensation for the unlawful acts of public authorities**

*The Act of 11.08.2021, which amends the provisions of the Code of Administrative Procedure did not implement the guidelines of the Constitutional Tribunal contained in the judgment of 12.05.2015, P 46/13, the aim of which was to strengthen the position of persons aggrieved by unlawful activities of the state. The amendment violates many fundamental civil rights, including in particular the right to a fair trial, procedural justice, the right to respect legitimately acquired rights and pending interests, and the right to a judicial remedy and effective implementation of the claim for compensation for damage caused by the unlawful acts of public authorities. Objections of a constitutional nature may be raised against each of the provisions, most notably against Article 2(2) of the Act. As a result of analysis of the amended provisions, the author concludes that de lege lata the 30-year limitation period for declaring the decision invalid should refer exclusively to invalidity proceedings in the strict sense. It should not apply to cases concerning confirmation that a decision has been issued in breach of the law (Article 158 § 2 of the Code of Administrative Procedure), i.e. with the so-called weaker effect.*

**Keywords:** *the principle of durability of final decisions, annulment of a decision, declaration of the unlawfulness of a decision, passage of time, limitation of the annulment, discontinuance of proceedings, protection of acquired rights*

**dr Józef Forystek**

ORCID: 0000-0003-2726-2396; e-mail: [jozef.forystek@forystek.pl](mailto:jozef.forystek@forystek.pl)

Autor jest adwokatem (ORA w Krakowie), sędzią Wyższego Sądu Dyscyplinarnego Adwokatury.

<sup>92</sup> Wniosek RPO..., s. 56.

## BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

- Bagińska Ewa**, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006
- Bagińska Ewa, Parchomiuk Jerzy**, *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010
- Banaszczyk Zbigniew**, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem lub ostateczną decyzją (art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.)*, „Palestra” 2016/5–6
- Banaszczyk Zbigniew**, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015
- Bogusz Mariusz**, *Niedopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na „historyczną” bezczynność organu administracji publicznej. Glosa do uchwały NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021/1
- Borkowski Grzegorz**, *Przepadek towaru celnego a Konstytucja RP*, „Glosa” 2001/4, s. 30
- Chróścielewski Wojciech**, *Wątpliwości dotyczące rozwiązań przyjętych w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2021 r. odnoszących się do przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021/5
- Dworkin Ronald**, *Imperium prawa*, Warszawa 2006
- Dzienis Paweł**, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006
- Forystek Józef**, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 28.10.2015 r. (sygn. akt P 6/13) (dot. art. 215 ust. 2 u.g.n.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016/3
- Forystek Józef**, *Odpowiedzialność deliktowa za zaniechanie wydania decyzji administracyjnej*, „Palestra” 2017/5
- Forystek Józef, Starczewski Adam**, *Przedawnienie roszczeń o odszkodowanie za szkody spowodowane bezprawną decyzją administracyjną*, „Przeгляд Sądowy” 2010/4
- Grabowski Andrzej, Naleziński Bogumił**, *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, „Państwo i Prawo” 2020/10
- Jastrzębski Jacek**, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 6.11.2008 r. (III CZP 101/08)*, „Państwo i Prawo” 2010/4
- Kondek Jędrzej Maksymilian**, *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej*, Warszawa 2013
- Morawski Lech**, *Wykłady w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002

- Morawski Lech**, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006
- Piotrowski Ryszard**, *Ekspertyza w zakresie zgodności z konstytucją nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (druk senacki 437), „Opinie i Ekspertyzy” 2021/348*, <https://www.senat.gov.pl> (dostęp: 30.04.2022 r.)
- Radzikowski Krzysztof**, *Orzekanie przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009/2
- Rząsa Grzegorz**, *Skarga na bezczynność wniesiona po zakończeniu postępowania administracyjnego. Glosa do uchwały NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021/1
- Safjan Marek**, *Konstytucyjne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej – tendencje i nowe wyzwania*, wykład wygłoszony w siedzibie SN Izraela 20.10.2003 r., <http://trybunal.gov.pl> (dostęp: 30.04.2022 r.)
- Safjan Marek**, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy państwowej (po 1.09.2004 r.)*, Warszawa 2004
- Sarbiński Rafał**, *Nieważność decyzji administracyjnej po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021, LEX/eL.
- Skoczył Józef Jan**, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005
- Standardy prawne Rady Europy. Tekst i komentarz*, t. 2, *Prawo cywilne*, red. M. Safjan, Warszawa 1995
- Suwaj Robert**, *Dopuszczalność wniesienia skargi na bezczynność po wydaniu decyzji przez organ. Glosa krytyczna do uchwały NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020/3
- Szpunar Adam**, *Znaczenie art. 160 k.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej*, „Państwo i Prawo” 1990/9
- Trzaskowski Roman**, *Przedawnienie roszczeń związanych z wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji (art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.)*, „Palestra” 2011/9–10
- Tuleja Piotr**, *Pominięte standardy*, „Rzeczpospolita” z 14.09.2021 r.
- Wegner-Kowalska Joanna**, *Nowy wymiar ochrony sądowej w sprawach bezczynności administracji lub przewlekłego prowadzenia postępowania?*, „Państwo i Prawo” 2018/8
- Wincenciak Mirosław**, *Znaczny upływ czasu jako okoliczność wyłączająca stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa*, „Forum Prawnicze” 2021/1
- Zalaśki Tomasz**, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008
- Zimmermann Jan**, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018