

**OPINIA PRZYJACIELA SĄDU**  
**(*AMICUS CURIAE*)**  
**PRZEDSTAWIONA PRZEZ FUNDACJĘ**  
**„LABORATORIUM PRAWA I GOSPODARKI”**  
**W POSTĘPOWANIU PRZED TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM Z WNIOSKU**  
**RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH Z DNIA 28 GRUDNIA 2021 R.,**  
**TOCZĄCYM SIĘ POD SYGN. K 2/22**

**Warszawa, 18 maja 2022 r.**



## Spis treści

<b>I. PRZEDMIOT OPINII .....</b>	<b>3</b>
<b>II. PODSUMOWANIE WNIOSKÓW OPINII.....</b>	<b>4</b>
<b>III. UWAGI WSTĘPNE .....</b>	<b>6</b>
<b>A. Wprowadzenie.....</b>	<b>6</b>
<b>B. Wyrok P 46/13 jako przyczyna uchwalenia nowelizacji KPA .....</b>	<b>9</b>
<b>C. Opinie o nowelizacji KPA .....</b>	<b>13</b>
<b>IV. UWAGI CO DO ZAGADNIEŃ PRZEDSTAWIONYCH WE WNIOSKU .....</b>	<b>17</b>
<b>A. Zasada demokratycznego państwa prawnego.....</b>	<b>17</b>
<b>B. Prawo do sądu .....</b>	<b>19</b>
<b>a. Uwagi ogólne.....</b>	<b>19</b>
<b>b. Znaczenie konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej.....</b>	<b>23</b>
<b>c. Nowelizacja KPA wobec testu z art. 31 ust. 3 Konstytucji.....</b>	<b>25</b>
<b>d. Nowelizacja KPA a efektywność konstytucyjnej zasady prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działaniem organów władzy publicznej .....</b>	<b>28</b>
<b>C. Ochrona własności .....</b>	<b>30</b>



## I. PRZEDMIOT OPINII

Fundacja „Laboratorium Prawa i Gospodarki” („**Fundacja**”), działając w zakresie swoich celów statutowych (Statut Fundacji przedstawiamy w załączeniu), w szczególności w celu przeciwdziałania przejawom wykładni przepisów prawa, która prowadzi do skutków sprzecznych z zasadami proporcjonalności i równości, pragnie przedłożyć Trybunałowi Konstytucyjnemu („**TK**”) swoje uwagi na piśmie w odniesieniu do kwestii podniesionych w przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich („**Rzecznik**”) we wniosku z dnia 28 grudnia 2021 r. („**Wniosek**”) zagadnieniach prawnych. Dotyczą one wybranych skutków uchwalenia i wejścia w życie ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup> („nowelizacja KPA”) z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup> („Konstytucja”).

Fundacja jako organizacja pozarządowa w swojej działalności skupia się na likwidowaniu barier prawnych ograniczających swobodę działalności gospodarczej przedsiębiorców oraz na działaniach wspierających rozwój gospodarczy Polski.

W celu ułatwienia Trybunałowi Konstytucyjnemu wydania sprawiedliwego rozstrzygnięcia, Fundacja przedkłada niniejszą opinię przyjaciela sądu (*amicus curiae*). Opinie przyjaciela sądu to praktykowana przez organizacje pozarządowe, także w Polsce, forma wyrażenia opinii prawnej w przedmiocie postępowania, w którym organizacje te nie są stroną. Opinia przyjaciela sądu wspiera sąd w rozstrzygnięciu rozpatrywanej przezeń sprawy, w tym w rozpoznaniu aspektów prawnych sprawy.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1491).

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).



## II. PODSUMOWANIE WNIOSKÓW OPINII

- W stanie prawnym sprzed nowelizacji KPA adresaci niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych mogli co najmniej uzyskać tzw. prejudykat (tj. decyzję stwierdzającą wydanie decyzji z naruszeniem prawa), otwierający, w świetle art. 417<sup>1</sup> § 2 KC, drogę do uzyskania naprawienia szkody na drodze sądowej.
- Kwestionowane przepisy wyłączają ww. możliwość w odniesieniu do decyzji wydanych co najmniej 30 lat wstecz; w konsekwencji we wszystkich tych sytuacjach zainteresowani zostali pozbawieni możliwości uzyskania odszkodowania, niezależnie od tego, czy aktywnie dochodzili swoich praw, czy też pozostawali bierni.
- Pierwotny projekt nowelizacji KPA nie zakładał tego rodzaju rozwiązania, a możliwość uzyskania prejudykatu otwierającego drogę do uzyskania odszkodowania miała być zainteresowanym pozostawiona. Kwestionowane przepisy zostały dodane dopiero na etapie prac legislacyjnych w Sejmie, a ich deklarowanym celem była „ochrona interesów majątkowych Skarbu Państwa”.
- Kwestionowane przepisy wzbudziły liczne komentarze i wątpliwości co do ich celowości i zgodności z Konstytucją.
- W przypadku Kwestionowanych przepisów nie sposób zidentyfikować zasługującego na ochronę uzasadnienia ograniczenia konstytucyjnego prawa do uzyskania odszkodowania, w świetle wymogu proporcjonalności sformułowanego w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności takim usprawiedliwieniem nie jest deklarowana na etapie prac legislacyjnych w Sejmie ochrona interesu majątkowego Skarbu Państwa (którego nie można utożsamiać z interesem publicznym bezpieczeństwem i porządkiem publicznym). Ponadto objęcie zastosowaniem Kwestionowanych przepisów wszystkich klas sytuacji dotyczących decyzji administracyjnych wydanych co najmniej 30 lat temu nie spełnia wymogu proporcjonalności *sensu stricte*, ponieważ nie gwarantuje ochrony tym jednostkom, które aktywnie dochodziły swoich praw, a brak uzyskania prejudykatu był wynikiem okoliczności leżących po stronie aparatu państwowego.
- Kwestionowane przepisy stanowią kolejny przykład „wypłukiwania”, tj. osłabiania, zasady prawnej wyrażonej w przepisie art. 77 ust. 1 Konstytucji i wynikających z niego gwarancji z wszelkiej treści i znaczenia. Proponowane rozwiązanie godzi wręcz w istotę prawa do odszkodowania za bezprawne działanie władzy, w praktyce wyłączając



możliwość jego dochodzenia, stąd wydaje się ono niemożliwe do pogodzenia ze wskazaną normą konstytucyjną.

Chociaż zainteresowanym nadal formalnie będzie przysługiwała możliwość wniesienia powództwa do sądu, w rzeczywistości, wobec braku możliwości uzyskania tzw. prejudykatu, wynik ewentualnego postępowania sądowego jest z góry przesądzony na niekorzyść powoda. W takiej sytuacji konstytucyjne (art. 45 ust. 1) prawo do sądu stało się jedynie pozorem prawa. Kwestionowane przepisy są zatem nie do pogodzenia z konstytucyjnie gwarantowanym prawem do sądu.

Kwestionowane przepisy naruszają nie tylko szereg przepisów Konstytucji, ale również normy prawa międzynarodowego, takie jak wynikająca z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz ochrona prawa własności czy (art. 6 EKPCz, art. 47 Karty Praw Podstawowych) konwencyjne prawo do sądu.



### III. UWAGI WSTĘPNE

#### A. Wprowadzenie

1. Zasadniczym problemem konstytucyjnym dostrzeganym przez Fundację w związku z nowelizacją KPA jest praktyczne zamknięcie, wskutek tej zmiany legislacyjnej, drogi do uzyskania odszkodowania za bezprawne akty władcze organów administracji publicznej, co jest skutkiem:
  - a) dodania do art. 158 ustawy z dnia 14 września 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego („KPA”) przepisu § 3 w brzmieniu: „Jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2, upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji”;
  - b) wejścia w życie art. 2 ust. 2 nowelizacji KPA w brzmieniu: „Postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczęte po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, umarza się z mocy prawa”.
2. Obydwa wskazane przepisy (w dalszej części niniejszej Opinii określane łącznie jako „**Kwestionowane przepisy**”) prowadzą do wyłączenia możliwości uzyskania tzw. prejudykatu, o którym mowa w art. 417<sup>1</sup> § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny („**KC**”)<sup>3</sup>, niezbędnego dla skutecznego dochodzenia naprawienia szkody z tytułu bezprawnego działania władzy publicznej. W praktyce zamyka to zainteresowanym ścieżkę dochodzenia odszkodowania.
3. Przy tym taki skutek nowelizacji KPA dotknie nie tylko te podmioty, które w odniesieniu do niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej prezentowały przez wiele lat bierność i brak zainteresowania jej wzruszeniem, **ale również tych wszystkich, którzy swoich praw aktywnie dochodzili, lecz wyłącznie wskutek opieszałości działania organów administracji, wieloinstancyjnych, łączących się z wielokrotnym uchylaniem rozstrzygnięć i przekazywaniem sprawy do ponownego rozpoznania, procedur administracyjnych i sądowych, mozolnie, stopniowo pokonywanych trudności**

---

<sup>3</sup> „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”.



**dowodowych, nie zdołali uzyskać prejudykatu otwierającego drogę do sądowego zasądzenia odszkodowania za bezprawne działanie władzy publicznej.**

4. Takie generalne rozwiązanie, wykluczające możliwość uzyskania przez zainteresowanych tzw. prejudykatu, czyli decyzji stwierdzającej wydanie weryfikowanej decyzji z naruszeniem prawa, **godzi w konstytucyjne pryncypia, takie jak: zaufanie do państwa i stanowionego przezeń prawa, ochrona własności i praw majątkowych, prawo do sądu oraz prawo do wynagrodzenia szkody spowodowanej bezprawnym działaniem władzy publicznej.** W szczególności zaś należy uznać, że analizowana regulacja, poprzez jednakowe potraktowanie podmiotów aktywnie zabiegających o realizację swoich roszczeń i tych, którzy zachowali bierność, **nie spełnia standardu proporcjonalności ograniczenia konstytucyjnych oraz konwencyjnych praw i wolności.** Swoiste „wywłaszczenie” znacznej grupy podmiotów z dochodzonych przez nich przecież wciąż w chwili wejścia w życie nowelizacji KPA roszczeń majątkowych godzi przede wszystkim w wartość zaufania pomiędzy państwem a jego obywatelami.
5. Fundacja od wielu lat, w ramach swojej działalności badawczej, publicystycznej i popularyzatorskiej, piętnuje postępujące niestety uszczuplanie (a wręcz swoiste „wypłukiwanie” z treści) konstytucyjnego prawa do odszkodowania za bezprawne działanie władzy (art. 77 ust. 1 Konstytucji), zarówno na płaszczyźnie prawodawczej, jak i w ramach stosowania prawa (wystarczy wspomnieć o występującej w judykaturze, a niemającej zdaniem Fundacji dostatecznego normatywnego oparcia, tendencji do zawężania naprawienia szkody wyłącznie do rażącego naruszenia prawa przez organy władzy publicznej). W ocenie Fundacji są to kierunki niemożliwe do pogodzenia z konstytucyjną zasadą kompensacji szkody spowodowanej przez władzę publiczną, niebezpieczne dla „jakości” relacji na linii: państwo – obywatel. Wskutek tych zmian, których nowelizacja KPA w zakresie wyłączenia możliwości uzyskania prejudykatu jest przykładem, Państwo Polskie przestaje być dla obywatela „obliczalne” i wiarygodne. Fundamentalne dla zaufania jednostki do państwa założenie, że w razie bezprawnego naruszenia jej praw przez władcze działania państwa będzie ona mogła na drodze sądowej odwrócić skutki takich działań, **a przynajmniej uzyskać rekompensatę poniesionej szkody,** traci jakkolwiek wartość, jeśli uznamy, że prawodawca ma niczym nieskrępowaną swobodę w wyłączeniu możliwości dochodzenia tego rodzaju roszczeń.
6. Wskazana ustawa wzbudziła – zarówno w toku prac legislacyjnych w Sejmie i Senacie, jak i po swoim wejściu w życie – liczne wątpliwości w tym zakresie, wyrażone zarówno



w prasie prawniczej, jak i w niektórych opiniach sporządzonych w toku procesu prawodawczego. W komentarzach tych podniesiono szereg zarzutów, wskazując na potencjalną niezgodność przepisów nowelizacji KPA z przepisami: m.in. art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 oraz art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

7. Przypomnieć należy, że zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 417<sup>1</sup> § 2 zdanie pierwsze KC) „[j]eżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej”. W odniesieniu do decyzji administracyjnych, stwierdzenie ich niezgodności z prawem może zasadniczo nastąpić:
  - poprzez wydanie decyzji stwierdzającej nieważność takiej decyzji (art. 156 KPA);  
poprzez uchylenie takiej decyzji w trybie postępowania w sprawie wznowienia postępowania (art. 145 i n. KPA);
  - poprzez wydanie decyzji stwierdzającej wydanie takiej decyzji z naruszeniem prawa, jeśli zachodzą okoliczności wskazane w art. 145 145b KPA, art. 156 KPA, a jednocześnie ustawa wyłącza uchylenie decyzji lub stwierdzenie jej nieważności z uwagi na ziszczenie się negatywnych przesłanek uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji;
  - mocą wyroku sądowego (uchylającego / stwierdzającego nieważność decyzji albo stwierdzającego wydanie jej z naruszeniem prawa, jeśli zachodzą negatywne przesłanki uchylenia / stwierdzenia nieważności).
8. Należy podkreślić, że w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie nowelizacji KPA, nawet jeśli z uwagi na upływ czasu wyłączona została możliwość wyeliminowania danej decyzji z obrotu prawnego, to i tak uprawniony zawsze miał możliwość uzyskania decyzji stwierdzającej wydanie kwestionowanej decyzji niezgodnie z prawem, co stanowiło prejudykat, o którym mowa w art. 417<sup>1</sup> § 2 zdanie pierwsze KC.
9. Oznacza to, że ewentualna decyzja ustawodawcy, który w danej kategorii spraw wyłączyłby możliwość uzyskania decyzji stwierdzającej wydanie decyzji z naruszeniem prawa (np. poprzez wyłączenie możliwości wszczęcia postępowania nadzorczego względem decyzji lub nakaz umorzenia postępowania), stanowi w istocie nieprzekraczalną barierę dla dochodzenia odszkodowania za niezgodną z prawem decyzję administracyjną. Tak właśnie stało się w przypadku nowelizacji KPA.





10. Dodać należy, że oczywiście polski porządek prawny, w ramach wyważenia wartości, jakimi są zasada praworządności oraz pewność prawa, dość szeroko odwołuje się do instytucji przedawnienia. Z konstytucyjnego punktu widzenia nie ma powodu, aby dane roszczenia przysługiwały w nieskończoność, zwłaszcza jeśli nie są aktywnie dochodzone. Niemniej jednak praktycznie wszystkie przepisy polskiego prawa oparte na koncepcji tzw. dawności przewidują, że do ewentualnego przedawnienia roszczenia nie dochodzi, jeśli zainteresowany aktywnie poszukuje jego ochrony (por. m.in. art. 123 § 1 KC). Również tzw. przedawnienie możliwości stwierdzenia nieważności / uchylenia ostatecznej decyzji administracyjnej oparte było, przed nowelizacją KPA, na założeniu, że nawet upływ wskazanych w ustawie terminów nie pozbawiał osób aktywnie podważających decyzję możliwości uzyskania ww. prejudykatu, a co za tym idzie dochodzenia odszkodowania za bezprawne działanie władzy publicznej. Nowelizacja KPA stanowi istotny wyłom w tym zakresie, wprowadzając rozwiązania, które generalnie nie były do tej pory znane polskiemu porządkowi prawnemu. Tym samym, choć ustawodawca dysponuje niewątpliwie szerokim marginesem swobody prawodawczej, **należy się zastanowić, czy model ukształtowany przez Kwestionowane przepisy spełnia wymogi proporcjonalności w stosunku do całej klasy dotkniętych nim podmiotów.**

#### **B. Wyrok P 46/13 jako przyczyna uchwalenia nowelizacji KPA**

11. Analizowanie treści nowelizacji KPA oraz wszelkich wątpliwości z nią związanych rozpocząć należy od wskazania, iż w uzasadnieniu jej projektu wskazano jednoznacznie, że
- „projektowana ustawa ma na celu **dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r. (sygn. akt P 46/13)**”<sup>4</sup>  
(wyróżnienie własne).
12. Wskazane orzeczenie<sup>5</sup> TK ma zatem fundamentalne znaczenie dla przedmiotu niniejszej Opinii. W sentencji wyroku TK orzekł, że **art. 156 § 2 KPA w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu,**

<sup>4</sup> Druk Sejmowy nr 1090, X kadencja, na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?documentId=BCF5DD9FF9CEF7DFC12586B7003640D8> (dostęp: 8 listopada 2021 r.).

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r. (sygn. akt P 46/13), OTK Seria A 2015, z. 5 (183), poz. 62.

**a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.**

**a. Uzasadnienie Wyroku P 46/13**

13. Wskazana treść sentencji wyroku, będącego odpowiedzią na pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, jest wynikiem rozważenia przez TK problemu konstytucyjnego, który sam organ określił jako **„kwestię swobody prawodawcy określania relacji między zasadą praworządności a zasadą pewności prawa i zasadą zaufania”**.

14. TK podkreślił, że zasadniczo obie wskazane zasady uzupełniają się, a:

„wyjątkowo może jednak dochodzić między nimi do kolizji, co występuje na tle art. 156 k.p.a. w rozpatrywanej sprawie. Wątpliwości sądu pytającego zrodziły się w związku z, jego zdaniem, zbyt daleko idącymi, bo ingerującymi w wieloletnie zaufanie jednostki do wydanej decyzji, skutkami rozwiązań prawnych (stwierdzenia nieważności decyzji), których podstawą jest zasada praworządności. **Z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego wynika obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności, który istnieje w okresie, w którym możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji. Z zasady praworządności wynika zaś dla ustawodawcy obowiązek wprowadzenia regulacji, które gwarantować będą zgodność z prawem decyzji wydawanych przez organy administracji publicznej oraz eliminowanie z obrotu aktów administracyjnych sprzecznych z prawem”** (wyróżnienie własne).

15. Opisując obowiązujący wówczas a wzbudzający wątpliwości zadającego pytanie sądu administracyjnego stan prawny, TK wskazał, że:

„stwierdzenie nieważności decyzji, która została wydana z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.), jest możliwe również po upływie dziesięcioletniego terminu, co miało miejsce w sprawie rozpoznawanej przez sąd pytający. Tym samym wyjątek od reguły trwałości decyzji w odniesieniu do tej przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji jest ukształtowany szerzej niż w odniesieniu do przyczyn wyliczonych wyraźnie w, kwestionowanym przez sąd pytający, art. 156 § 2 k.p.a. Takie szersze ukształtowanie wyjątku od reguły

trwałości decyzji obejmuje również decyzję wydaną bez podstawy prawnej, decyzję niewykonalną w dniu jej wydania, jeżeli niewykonalność ta ma charakter trwały, oraz decyzję, której wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karą (art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio*, pkt 5 i 6 k.p.a.)”.

16. W konsekwencji:

„zdaniem Trybunału, **niezbędne jest ustanowienie odpowiednich granic dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji**. Jak podkreślił TK w wyroku z 28 lutego 2012 r. o sygn. K 5/11, trwałość decyzji organów władzy publicznej nie może być pozorna. Taka pozornosc występowałaby nie tylko, jeżeli ustawodawca nie przewidywałby ograniczeń wzruszalności ostatecznych decyzji, ale również jeżeli ograniczenia te nie są wystarczające dla zachowania zasady zaufania obywatela do państwa i zasady pewności prawa. **Ustawodawca nie może z jednej strony deklarować trwałości decyzji z uwagi na jej ostateczność, a z drugiej strony przewidywać, nieograniczoną terminem, możliwość wzruszania decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę**. W szczególności występuje to w razie powołania się na omówioną wcześniej otwartą i nieostrą przesłankę (wadę) "rażącego naruszenia prawa", która w istocie dopełniająco obejmuje sytuacje rażącego naruszenia prawa inne niż te, które zostały wyraźnie opisane w pozostałej części wyliczenia zawartego w art. 156 § 1 k.p.a. (...) **Unormowanie wynikające z art. 156 § 2 k.p.a. powinno stanowić kompromis między zasadą trwałości decyzji** (rozumianą jako ograniczenie środków, które mogą wyeliminować decyzję z obrotu) **a zasadą praworządności** (rozumianą w tej sytuacji jako nakaz uchylecia decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa). **Zaskarżony przepis narusza taką równowagę**, bo przewidziany w nim wyjątek od zasady trwałości decyzji nie dotyczy sytuacji, w których decyzje zawierają porównywalne gatunkowo kwalifikowane wady wyliczone w art. 156 § 1 k.p.a., w szczególności nie odnosi się on do ogólnej przesłanki decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.). Niedookreślony charakter przesłanki rażącego naruszenia prawa powoduje także, że z czasem wzrasta ryzyko prawne, polegające na możliwości wykształcenia się odmiennej linii orzeczniczej zarówno w stosunku do norm materialnych i procesowych, które legły u podstaw wydanej decyzji, jak i samej przesłanki rażącego naruszenia prawa. W ten sposób, **wobec braku ograniczenia czasowego**



**możliwości stwierdzenia nieważności decyzji, w tym z urzędu, ryzyko wadliwego działania administracji może zostać w sposób nieograniczony przeniesione na adresata wadliwej decyzji” (wyróżnienia własne).**

**b. Konsekwencje prawne wyroku TK**

17. Wychodząc z powyższych założeń, TK orzekł jak w przytoczonej wyżej sentencji wyroku. Jednocześnie wskazał również skutki prawne własnego orzeczenia, uznając, że:

„wyrok stwierdzający niekonstytucyjność art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie opisanym w sentencji **ma charakter zakresowy o pominięciu prawodawczym**. Wyrok taki nie powoduje zmiany normatywnej, w szczególności nie oznacza derogacji tego przepisu. **Stwierdzenie niekonstytucyjności w zakresie pominięcia prawodawczego nakłada na ustawodawcę obowiązek rozszerzenia unormowania art. 156 § 2 k.p.a., przewidującego ograniczenia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy**. Trybunał wskazuje na konieczność dokonania wykładni art. 156 § 2 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. nie tylko z uwzględnieniem zasady praworządności, przewidzianej w art. 7 Konstytucji, ale również z uwzględnieniem, wynikających z art. 2 Konstytucji, zasady pewności prawa oraz zasady zaufania obywatela do państwa. Z uwagi na zakres kontroli konstytucyjności, obejmujący pominięcie ustawodawcze, **Trybunał nie przesądził o tym, czy właściwym sposobem realizacji tego postulatu jest przewidziany aktualnie w art. 156 § 2 k.p.a. dziesięcioletni termin prekluzyjny, który ogranicza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych obarczonych niektórymi innymi wadami**. Ustawodawca dysponuje swobodą w wyborze instrumentów prawnych służących realizacji wskazanych przez Trybunał wartości konstytucyjnych” (wyróżnienie własne).

18. Innymi słowy, wskazany wyrok TK niewątpliwie stanowi formalną podstawę do dokonania nowelizacji przepisów KPA dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Odnośnie do bezpośrednich skutków wydania omawianego wyroku nie było jednoznacznej zgody w orzecznictwie sądów administracyjnych; niektóre składy sprzeciwiały się bowiem bezpośredniemu stosowaniu tego wyroku TK przez sądy administracyjne w odniesieniu do przesłanki wynikającej z art. 156 § 2 (por. wyrok WSA



w Warszawie z 11.12.2017 r., I SA/Wa 1498/17, LEX nr 2437918). W innych z kolei orzeczeniach podkreślano znaczenie cytowanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego w procesie stosowania prawa (por. wyrok NSA z 8.01.2016 r., I OSK 1030/14, LEX nr 2067150)<sup>6</sup>. Wyrok TK spotkał się też z niemałym zainteresowaniem ze strony doktryny<sup>7</sup>.

### C. Opinie o nowelizacji KPA

19. Przedmiotowa nowelizacja KPA już na etapie prac legislacyjnych, a tym bardziej po opublikowaniu i wejściu w życie miesiąc później, stała się przedmiotem licznych komentarzy i wstępnych ocen ze strony prawników. Na wstępie trzeba nadmienić, że oceny te są w znacznej części bardzo krytyczne. Najczęściej pojawiające się w nich tezy to **zarzut niezgodności ustawy z co najmniej kilkoma unormowaniami Konstytucji**, jak również twierdzenie o tym, że **nowelizacja tak naprawdę nie realizuje Wyroku P 46/13**.

#### a. Nie tylko reprivatyzacyjny kontekst nowelizacji

20. Z uwagi na fakt, że Wyrok P 46/13 wydany został w odpowiedzi na pytanie prawne składu orzekającego WSA w Warszawie, rozpatrującego sprawę dotyczącą tzw. „reprivatyzacji gruntów warszawskich”, zarówno sam wyrok, jak i nowelizacja KPA przede wszystkim przedstawiane były opinii publicznej właśnie w tym kontekście. Wielokrotnie wskazywano, że nowelizacja KPA służyć ma zwłaszcza rozwiązaniu tego niewątpliwie bulwersującego opinię publiczną problemu prawnego. Autorzy komentujący nowelizację wskazują jednak, że omawiane rozwiązania będą miały zastosowanie nie tylko do spraw reprivatyzacyjnych, ale do wszystkich tych, w których chodzi o unieważnienie decyzji organu administracji publicznej<sup>8</sup>. W. Hermeliński wskazał w wywiadzie, że

<sup>6</sup> M. Jaśkowska [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2021, LEX.

<sup>7</sup> Patrz np.: M. Kisielowska, *Kolizja zasad praworządności i pewności prawa w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa (rozważania na tle wyroku TK z 12 maja 2015 r., P 46/13)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2020, nr 6 (93), s. 9-22; D. Mańka, M. Muchel, *Między zasadą praworządności a bezpieczeństwem prawnym obywateli - problematyka trwałości decyzji administracyjnej na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 46/13*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2016, Rok XV, nr 2, s. 516-535; T. Bąkowski, „Znaczący wpływ czasu” – w oczekiwaniu na zmianę art. 156 § 2 k.p.a. [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019, s. 25, 29–30.

<sup>8</sup> P. Szymanek, M. Kryszkiewicz, *Nowelizacja KPA: RPO rozważa wniosek do Trybunału Konstytucyjnego*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 18 sierpnia 2021, [aktualizacja 19 sierpnia 2021, 07:06], na: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8228422,nowelizacja-kpa-rpo-wniosek-do-trybunalu-konstytucyjnego.html> (dostęp: 8 listopada 2021 r.); P. Gorgoń-Wróbel, *Zbyt radykalne rozwiązania w nowelizacji*

„ta nowela może dotyczyć też innych kwestii niż reprivatyzacja – są przecież takie sprawy jak wywłaszczenia [...], pozwolenia na budowę, koncesje. Wszędzie tam mamy do czynienia z rozstrzygnięciami na drodze administracyjnej. Nie można tego wykluczyć, bo **art. 156 k.p.a. mieści się w rozdziale mówiącym o uchyleniu, zmianie albo stwierdzeniu nieważności decyzji. Wszystkich decyzji**”<sup>9</sup> (wyróżnienie własne).

21. Bardzo szeroko zagadnienie to przedstawił, wskazując na liczne przykłady, M. Obrębski:

„podkreślenia wymaga, że błędnie akcentuje się znaczenie nowelizacji tylko dla spraw reprivatyzacyjnych. **Zmiany spowodują tymczasem niemożność wzruszania szeregu także współczesnych decyzji**, takich jak decyzji ustalających wartość kapitału początkowego w przypadku emerytur, decyzji dotyczących obniżenia wymiaru emerytury na podstawie ustawy dezubekizacyjnej, orzeczeń dotyczących osób niepełnosprawnych, np. ustalających ich stopień niepełnosprawności. Co istotne, jeśli emeryt zorientuje się, że jego decyzja jest nieważna i mógłby mieć wyższą emeryturę, to straci możliwość jej podwyższenia, jeśli nie złoży wniosku o stwierdzenie nieważności w ciągu 10 lat. Podobnie niepełnosprawny może zostać formalnie niepełnosprawnym w niższym stopniu niż w rzeczywistości, jeśli nie podważy decyzji w ww. terminie. Co więcej, dojdzie do nierówności obywateli znajdujących się w tym samym stanie prawnym i faktycznym. Przykładem jest ustanowienie użytkowania wieczystego, które może nastąpić zarówno w drodze decyzji, jak i umowy. Jeśli po 10 latach okaże się, że użytkowanie wieczyste zostało ustanowione na gruncie niestanowiącym własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, to rzeczywisty właściciel, w przypadku użytkowania wieczystego ustanowionego na podstawie decyzji, nie będzie mógł odzyskać nieruchomości. Natomiast w przypadku użytkowania wieczystego ustanowionego w drodze umowy rzeczywisty właściciel

---

*kpa*, „Prawo.pl”, 17.08.2021, na: <https://www.prawo.pl/samorzad/nowelizacja-kpa-to-zbyt-radykalne-rozwiazania-opinia,510085.html> (dostęp: 8 listopada 2021 r.).

<sup>9</sup> T. Żółciak, G. Osiecki, *Hermeliński o nowelizacji KPA: Nie ma powodu do reprivatyzacyjnej burzy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 6 lipca 2021, na: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8204617,nowelizacja-kpa-senat-reprivatyzacja.html> (dostęp: 8 listopada 2021 r.).



będzie mógł odzyskać ją w drodze postępowania o uzgodnienie treści księgi wieczystej”<sup>10</sup> (wyróżnienie własne).

22. Wskazaniem uwagi nie sposób odmówić słuszności; literalna wykładnia nowej treści przepisów o stwierdzeniu nieważności decyzji nie pozostawia wątpliwości, że nowe terminy przedawnienia dotyczą absolutnie wszystkich decyzji administracyjnych; ustawodawca ani nie wskazał żadnych kategorii spraw, których przesłanki te miałyby dotyczyć, ani też nie wyłączył żadnych kategorii z zakresu normowania nowych przepisów.

**b. Nowelizacja KPA wobec Wyroku P 46/13**

23. Bezpośredni związek z uwagami dotyczącymi zakresu spraw administracyjnych, jakich dotyczą zmiany w instytucji stwierdzenia nieważności decyzji, ma problem relacji pomiędzy nowelizacją a treścią Wyroku P 46/13. Podkreślono, że:

„Trybunał Konstytucyjny w sentencji swojego orzeczenia wskazał, dla jakich kategorii decyzji ustawodawca powinien wprowadzić limity czasowe: dla decyzji przyznających stronom prawo lub jego ekspektatywę. **Trybunałowi nie chodziło więc o generalny zakaz stwierdzania nieważności wszystkich decyzji po upływie określonego terminu, a jedynie o ochronę trwałości konkretnej kategorii decyzji administracyjnych.** Co istotne, decyzje administracyjne będące podstawą przejęcia mienia w okresie PRL-u były zupełnie przeciwstawną kategorią decyzji, albowiem pozbawiały one praw lub ich ekspektatyw (a nie przyznawały te ekspektatywy lub prawa). Tym samym przedmiotowe przepisy k.p.a. w myśl wniosków z wyroku TK z 2015 r. winny zezwalać na unieważnianie tego typu decyzji bez żadnych ograniczeń czasowych, a temporalnie chronić jedynie te będące podstawą nabycia praw lub ich ekspektatyw”<sup>11</sup> (wyróżnienie własne).

24. Wskazywano również, że:

„orzeczenie TK odnosiło się do zapewnienia stałości decyzji administracyjnych, zaś **proponowane rozwiązanie nie zmierza tylko do ochrony pewności obrotu**

---

<sup>10</sup> M. Obrębski, *Niebezpieczna nowelizacja o nieważności decyzji administracyjnych*, „Prawo.pl”, 16.08.2021, na: <https://www.prawo.pl/samorzad/niewaznosc-decyzji-administracyjnych-niebezpieczna-nowelizacja,510006.html> (dostęp: 8 listopada 2021 r.).

<sup>11</sup> K. Wiktor, R. Wiśniewski, *Nowelizacja k.p.a. z 11 sierpnia 2021 r. – co faktycznie oznacza i w jakim zakresie jej skutki nie odpowiadają deklaracjom przedstawicieli władzy?*, „Co do zasady”, 26.08.2021, na: <https://codozasady.pl/p/nowelizacja-k-p-a-z-11-sierpnia-2021-r-co-faktycznie-oznacza-i-w-jakimzakresie-jej-skutki-nie-odpowiadaja-deklaracjom-przedstawicieli-wladzy-> (dostęp: 8 listopada 2021 r.).



ten efekt byłby już osiągnięty przez poszerzenie listy przesłanek w art. 156 § 2 KPA **ale służy przede wszystkim ochronie interesów Skarbu Państwa przez ograniczenie możliwości dochodzenia odszkodowania**. Wygląda też na to, że **przepisy nowelizacji chronią interes części obywateli i szeroko pojęty interes publiczny, ale kosztem innych podmiotów**<sup>12</sup> (wyróżnienia własne).

25. Odnosząc się do powyższego, trzeba podkreślić, że ustawodawca ma oczywiście pełne prawo do realizowania w drodze ustawy różnych celów, a zatem nowelizacja KPA mogła wyjść poza zakres dyspozycji wynikającej z wyroku TK. Pojawia się jednak pytanie, czy wykraczając poza ów zakres, ustawodawca nie doprowadził do zachwiania rozważanego przez TK balansu między zasadą praworządności a zasadą pewności prawa i zasadą zaufania niejako w drugą stronę, jak również do ewentualnego naruszenia unormowań konstytucyjnych. Tego właśnie dotyczą dalsze zarzuty podnoszone przez autorów komentujących nowelizację.

**c. Brak możliwości uzyskania prejudykatu na potrzeby pozwu o odszkodowanie**

26. Jak wskazano już w poprzednim punkcie, komentatorzy zdecydowanie podkreślają, że nowelizacja KPA znacznie ogranicza możliwość uzyskania odszkodowania za bezprawne działania organów administracji publicznej. Powołując się na treść art. 417<sup>1</sup> KC, wskazano, że

**„niewątpliwie nie ma możliwości dochodzenia naprawienia szkody związanej z decyzją administracyjną, jeśli strona nie uzyska wcześniej orzeczenia, że decyzja ta była niezgodna z prawem**. Tymczasem nowelizacja wprowadza nowy art. 158 par. 3 k.p.a., zgodnie z którym nie będzie można wszcząć postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli od jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 30 lat. W praktyce chodzi o wszystkie decyzje wydane w okresie PRL. **Jeżeli nie wszczyna się postępowania w tym zakresie, to nie można również wydać żadnego z rozstrzygnięć, jakie ustawa dopuszcza, tj. ani rozstrzygnięcia o nieważności, ani – co szczególnie istotne – orzeczenia o wydaniu decyzji z naruszeniem prawa**”<sup>13</sup> (wyróżnienia własne).

<sup>12</sup> J. Winter-Szymańska, E. Malinowska, *Nowelizacja KPA czy rozwiąże problem roszczeń reprivatyzacyjnych bez uszczerbku dla prawa do odszkodowania?*, „CRIDO”, 17 sierpnia 2021, na: <https://crido.pl/blog-law/novelizacja-kpa-czy-rozwiaze-problem-roszczen-reprivatyzacyjnych-bez-uszczerbku-dla-prawa-do-odszkodowania/> (dostęp: 8 listopada 2021 r.).

<sup>13</sup> L. Gniady, *Nowelizacja KPA zamyka drogę do odszkodowań [OPINIA]*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 18 sierpnia 2021, na: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8227704,novelizacja-kpa-bledna-implementacja-wyroku-lech-gniady.htm> (dostęp: 8 listopada 2021 r.).





27. Podkreślano również, że

**„choć nowelizacja wprost nie pozbawia możliwości składania pozwów cywilnych o odszkodowanie w tego rodzaju sprawach, to czyni tego rodzaju pozwy zupełnie bezskutecznymi, co jest wprost sprzeczne z art. 77 Konstytucji** zapewniającym każdemu prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, oraz wprowadzającym zakaz ustawowego zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”<sup>14</sup> (wyróżnienie własne).

28. Podobnie sformułowane zarzuty pojawiły się w całym szeregu publikacji prasowych<sup>15</sup>.

29. Jak już wspomniano na wstępie, ten zarzut należy uznać za wyjątkowo trafny, a przede wszystkim najbardziej istotny z punktu widzenia interesów stron wadliwych decyzji administracyjnych. Zostanie on szeroko omówiony w dalszej części Opinii.

#### IV. UWAGI CO DO ZAGADNIENÍ PRZEDSTAWIONYCH WE WNIOSKU

##### A. Zasada demokratycznego państwa prawnego

30. Wśród zarzutów stawianych na tle nowelizacji KPA komentatorzy bardzo często odnosili się również do przepisów dotyczących wejścia w życie ustawy oraz działania znowelizowanych unormowań KPA w czasie. Kwestię tę podjął także Rzecznik, dostrzegając naruszenie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa (zasady lojalności państwa wobec obywateli) wynikającej z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

31. W tym miejscu trzeba przypomnieć, że zgodnie z nowelizacją KPA, postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczęte po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy

<sup>14</sup> K. Wiktor, R. Wiśniewski, *Nowelizacja k.p.a. z 11 sierpnia 2021 r...*

<sup>15</sup> Patrz również: I. Stawicka, P. Szymaniak, *Nowelizacja k.p.a. Bardzo krótka ustawa, bardzo długa lista wątpliwości*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15 września 2021, na: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8246235,nowelizacja-kpa-reprywatyzacja-jakie-zmiany.html> (dostęp: 8 listopada 2021 r.).



ostateczną decyzją lub postanowieniem, umarza się z mocy prawa. W. Hermeliński wskazał, że jego zdaniem:

„to jest naruszenie art. 2 ustawy zasadniczej – zasady zaufania do państwa. Te osoby składały wnioski w trakcie stanu prawnego, który nie przewidywał żadnego terminu. I teraz nagle stawia się je przed faktem dokonanym”<sup>16</sup>.

32. W kontekście decyzji reprivatyzacyjnych podkreślono natomiast, że: obecnie zaś **także osoby, które od lat prowadziły postępowania** w sprawie nieważności PRL-owskich decyzji nacjonalizacyjnych, **ale nie zdążyły uzyskać decyzji stwierdzającej wadliwość** takiej nacjonalizacji (również na skutek przewlekłości postępowań administracyjnych), **tracą możliwość dochodzenia naprawienia szkody** wyrządzonej przez Polskę Ludową<sup>17</sup>. Akcentowano, że wskazane unormowanie:

„narusza jedną z podstawowych zasad prawa, tj. **zakazu działania prawa wstecz**, nie wspominając już nawet o podważeniu zaufania do obowiązującego systemu prawnego”<sup>18</sup> (wyróżnienie własne).

33. Bardzo często odnoszono się również do *vacatio legis* nowych przepisów, podkreślając, że jest ona zdecydowanie za krótka<sup>19</sup>.
34. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podejmował rozważania w przedmiocie wzruszalności decyzji na tle ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych<sup>20</sup>, zwanej popularnie ustawą uwłaszczeniową. W wyroku z dnia 15 maja 2000 r., SK 29/99 wskazał, że:

„w państwach, w których proklamowano obowiązywanie zasady demokratycznego państwa prawnego, powszechnie aprobowane jest ogólne założenie, iż prawo winno zapewniać ochronę tym, którzy korzystają ze swoich praw. **W stosunku do osób**

---

<sup>16</sup> T. Żółciak, G. Osiecki, *Hermeliński o nowelizacji KPA...*

<sup>17</sup> L. Gniady, *Nowelizacja KPA...*

<sup>18</sup> M. Obrębski, *Niebezpieczna nowelizacja...*; podobnie: A. Tarka, *RPO alarmuje o możliwym naruszeniu konstytucji w nowelizacji KPA dotyczącej wygaszenia trwających już postępowań reprivatyzacyjnych*, „Rzeczpospolita” 19.08.2021 na: <https://www.rp.pl/w-sadzie-i-w-urzedzie/art18827941-rpo-alarmuje-o-mozliwym-naruszeniu-konstytucji-w-nowelizacji-kpa-dotyczacej-wygaszenia-trwajacych-juz-postepowan-reprivatyzacyjnych> (dostęp: 8 listopada 2021 r.).

<sup>19</sup> Ł. Bernatowicz, *Dr Bernatowicz: Nowelizacja kpa niesprawiedliwa i krzywdząca dla dawnych właścicieli i spadkobierców*, „Prawo.pl”, 19.08.2021, na: <https://www.prawo.pl/prawo/nowelizacja-kpa-zdaniem-dr-bernatowicza-niesprawiedliwa-i-510119.html> (dostęp: 8 listopada 2021 r.); A. Fornalik, *Nowelizacja KPA: 10 lat na stwierdzenie nieważności decyzji*, „System Informacji Prawnej Legalis”, 01.09.2021, na: <https://legalis.pl/nowelizacja-kpa-10-lat-na-stwierdzenie-niewaznosci-decyzji/> (dostęp: 8 listopada 2021 r.).

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. z 1971 r., Nr 27, poz. 250 ze zm.).

zainteresowanych, które przez wiele lat nie podejmują kroków prawnych dla realizacji swoich roszczeń ustawodawca ma więc prawo wprowadzenia w pewnym zakresie regulacji, pozbawiającej możliwości skutecznego dochodzenia tych roszczeń. Dotyczy to także odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem działania organów władzy publicznej” (wyróżnienie własne).

35. Myśl ta została powtórzona w zasadzie słowo w słowo w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 czerwca 2020 r., K 11/18.
36. Odnosząc się do wskazanego fragmentu uzasadnienia wspomnianych wyroków, trudno jest postawić jednoznaczną tezę odnośnie do jego znaczenia dla innych podobnych spraw. Z jednej strony bowiem Trybunał sformułował ową myśl w sposób maksymalnie ogólny; z drugiej, nie można zapominać, że została ona wyrażona w orzeczeniach odnoszących się do jak sam TK wyraźnie podkreślił ustawy o charakterze epizodycznym. Wreszcie, z racji na skąpość owych rozważań, trudno uznać je za wyczerpujące i stwierdzić, że Trybunał potraktował tu problematykę odszkodowania za niezgodne z prawem działania władzy publicznej z pełną uwagą, na jaką zasługiwałaby ona w kontekście przepisów o tak szerokim zakresie zastosowania, jak te zawarte w nowelizacji KPA.

## **B. Prawo do sądu**

### **a. Uwagi ogólne**

37. Zasadnicze kwestie związane z przedmiotem niniejszej Opinii i dotyczące prawa własności, prawa do sądu i skutecznego środka ochrony prawnej normowane są we wszystkich naczelnych międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka, do których przynależy Rzeczpospolita Polska. Właściwe przepisy traktatowe oraz oparte na nich orzecznictwo współtworzą standard ochrony, jaki gwarantowany ma być jednostkom.
38. Na poziomie prawa Unii Europejskiej regulacje w tym zakresie zawiera **Karta Praw Podstawowych („KPP”)**<sup>21</sup>. W art. 47 gwarantuje ona prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, który m.in. stanowi, że „Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma **prawo do skutecznego środka prawnego** przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule”. Prawo to zostało jedynie potwierdzone w KPP, gdyż gwarancja

---

<sup>21</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U.UE.C.2007.303.1.

z art. 47 już uprzednio stanowiła zasadę prawa Unii, wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, chronioną również na mocy art. 6 i 13 **Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („EKPCz”)**. Jak wskazuje się w literaturze: „Prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem stanowi metanormę Karty, bowiem (...) realizacja pozostałych praw i wolności gwarantowanych w Karcie jest predeterminowana skutecznością prawa gwarantowanego przez art. 47 KPP”<sup>22</sup>.

39. Zgodnie z zasadami wyrażonymi w orzecznictwie TSUE, każda osoba ma prawo do uzyskania skutecznego środka prawnego przed odpowiednim sądem, a obowiązkiem państw członkowskich jest zapewnienie skutecznej kontroli sądowej przestrzegania przepisów prawa Unii Europejskiej<sup>23</sup>. Podkreślić należy przy tym **normatywną rozległość prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem**: wykracza ono poza samą jedynie formalną dostępność drogi sądowej, lecz obejmuje także m.in. skuteczność wykonywania funkcji sądowniczej przez określony sąd.
40. W przypadku znowelizowanych przepisów KPA, które są przedmiotem niniejszej Opinii, poprzez *de facto* zamknięcie drogi prawnej do realnego uzyskania odszkodowania za utracone mienie, naruszona zostać może właśnie sama istota gwarancji przewidzianych w KPP w odniesieniu do prawa do dostępu do skutecznego środka prawnego przed sądem, co pociąga za sobą brak możliwości realnego korzystania z prawa do sądu, a w konsekwencji, również brak możliwości realizacji prawa własności w takim jego zakresie, w jakim regulowane i gwarantowane jest ono postanowieniami prawa unijnego.
41. W systemie strasburskim prawo do rzetelnego procesu sądowego wyznacza art. 6 EKPCz. Dla niniejszej Opinii zasadnicze znaczenie posiada jego ust. 1 we fragmencie, w którym stanowi, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym. Co szczególnie istotne, prawo do rzetelnego procesu musi być interpretowane w świetle zasady zagwarantowania rządów prawa, którego jednym z fundamentalnych aspektów pozostaje

---

<sup>22</sup> M. Górski, *Prawo do skutecznego środka prawnego w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE – znaczenie i deficyty*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2016, nr 8, s. 44.

<sup>23</sup> *Johnston p. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* 222/84, pkt 19.



- zasada pewności prawa (*Okyay i Inni p. Turcji*<sup>24</sup>). Wokół braku realizacji właśnie tej zasady sytuują się zaś główne zarzuty dotyczące opiniowanego zakresu nowelizacji KPA.
42. Wskazanych w art. 6 ust 1 EKPCz „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” nie można interpretować wyłącznie w odniesieniu do prawa krajowego danego państwa; jest to bowiem pojęcie „autonomiczne”, wywodzące się z Konwencji. Dlatego przepis ten znajduje zastosowanie niezależnie od statusu stron, rodzaju ustawodawstwa stosowanego dla rozstrzygnięcia „sporu”, oraz charakteru organu posiadającego jurysdykcję w danej kwestii (*Georgiadis p. Grecji*<sup>25</sup>). Co istotne, prawo gwarantowane art. 6 ust. 1 EKPCz odzwierciedla zasadę subsydiarności, zgodnie z którą przede wszystkim sprawą sądów krajowych jest ochrona praw i wolności jednostki gwarantowanych w EKPCz. W związku z tym art. 6 ust. 1 pozostaje w ścisłym związku z art. 13, zapewniającym prawo do skutecznego środka prawnego<sup>26</sup>.
43. Pomimo że wskazane powyżej prawo do wszczęcia przed sądem postępowania w sprawach cywilnych nie zostaje na skutek nowelizacji KPA odebrane jednostkom pragnącym zainicjować takie kroki prawne, zgodnie z wykładnią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka („ETPCz”) prawo dostępu do sądu musi być jednocześnie „praktyczne i skuteczne”. Skuteczność tę warunkuje to, czy jednostka posiada wyraźną i praktyczną możliwość zakwestionowania czynności stanowiącej ingerencję w jej prawa (*Bellet p. Francji*<sup>27</sup>). Wydaje się, że w przypadku nowelizacji KPA skuteczność ta zostaje ograniczona w sposób faktycznie uniemożliwiający pełną realizację tego uprawnienia jednostki.
44. Ponadto, prawo do sądu obejmuje nie tylko prawo do wszczęcia postępowania, ale także prawo do dokonania i doprowadzenia do rozstrzygnięcia sporu przez sąd (*Kutic p. Chorwacji*<sup>28</sup>). W tym przypadku również poważne wątpliwości budzi kwestia realnej możliwości uzyskania tego rodzaju rozstrzygnięcia, które stanowiłoby realizację prawa do sądu w ujęciu konwencyjnym.
45. Przy tym art. 13 EKPCz gwarantuje prawo do skutecznego środka odwoławczego, zapobiegającego domniemanemu naruszeniu lub jego kontynuacji

---

<sup>24</sup> *Okyay i Inni p. Turcji*, skarga nr 36220/97.

<sup>25</sup> *Georgiadis p. Grecji*, skarga nr 41209/98.

<sup>26</sup> Komentarz pod red. L. Garlickiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, LEGALIS.

<sup>27</sup> *Bellet p. Francji*, skarga nr 23805/94.

<sup>28</sup> *Kutic p. Chorwacji*, skarga nr 48778/99.



**albo zapewniającego odpowiednie zadośćuczynienie za naruszenie, które już miało miejsce** (*E. i C. Zammit Maempel p. Malcie*<sup>29</sup>, *Kudła p. Polsce*<sup>30</sup>).

46. Przepis ten zapewnia dostępność na poziomie krajowym skutecznego środka odwoławczego celem ochrony (urzeczywistnienia, wyegzekwowania) istoty gwarantowanych praw i wolności. Przede wszystkim zatem środek taki w ogóle musi istnieć - musi być przewidziany w prawie krajowym. Sytuacja, **gdy w prawie krajowym nie ma procedury, w której zainteresowany mógłby zakwestionować zastosowany środek, implikuje *eo ipso* naruszenie art. 13** (*Frasik p. Polsce*<sup>31</sup>). Nowelizacja KPA ustanawia zaś stan prawny, w którym jednostka nie mogłaby skutecznie kwestionować podjętych wobec niej decyzji, zapadłych w toku procedury, która na mocy nowelizacji zostaje z mocy prawa wygaszona.
47. Jednocześnie art. 13 wymaga, by przewidziany w prawie krajowym środek był „skuteczny”. Nie jest zatem wystarczający sam fakt obowiązywania krajowego środka odwoławczego, jeśli nie spełnia on wymogu skuteczności, na który, zgodnie z orzecznictwem ETPCz, składają się: (1) **adekwatność**: środek musi umożliwiać rozpatrzenie przez właściwy organ krajowy istoty skargi (2) **efektywność**: środek musi umożliwiać zapewnienie odpowiedniego naprawienia naruszenia (zadośćuczynienia za naruszenie) pokrzywdzonej jednostce<sup>32</sup>. W przypadku omawianej nowelizacji KPA niespełniony pozostaje w szczególności warunek efektywności: choć formalnie istota skargi może zostać rozpatrzona, nie jest zapewniona możliwość uzyskania właściwego zadośćuczynienia.
48. Z orzecznictwa ETPCz dotyczącego relacji naruszenia art. 1 Protokołu z naruszeniem art. 13 EKPCz<sup>33</sup> wynika, że warunek skuteczności środka odwoławczego definiowany jest w sposób szeroki, a co za tym idzie, w szeregu sytuacji, pomimo formalnego ustanowienia w prawie, a nawet faktycznego zastosowania różnego rodzaju środków zaradczych, stwierdzone może zostać naruszenie praw jednostki, co szczególnie istotne, m.in. wówczas, gdy niemożliwe jest, poprzez zastosowanie określonego środka, uzyskanie odszkodowania.

---

<sup>29</sup> *Edward i Cynthia Zammit Maempel p. Malcie*, skarga nr 3356/15.

<sup>30</sup> *Kudła p. Polsce*, skarga nr 30210/96.

<sup>31</sup> *Frasik p. Polsce*, skarga nr 22933/02.

<sup>32</sup> L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do art. 1-18*, C.H.Beck, Warszawa 2010, Legalis.

<sup>33</sup> *Iatridis p. Grecji*, skarga nr 31107/96, *Vasilev i Doycheva p. Bułgarii*, skarga nr 14966/04, *Driza p. Albanii*, skarga nr 33771/02, *Edward i Cynthia Zammit Maempel p. Malcie*, skarga nr 3356/15.



49. Gwarancja prawa do sądu wyrażona została również w art. 14 **Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych („MPPOiP”)**<sup>34</sup>, który stanowi m.in., że „Wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych”.
50. Gwarancji w zakresie **skutecznego środka ochrony prawnej** dotyczy zaś **art. 2 ust. 3** MPPOiP, stanowiąc, iż każde z jego państw-stron obowiązane jest: „a) zapewnić każdej osobie, której prawa lub wolności uznane w niniejszym Pakcie zostały naruszone, skuteczny środek ochrony prawnej, nawet gdy naruszenie to zostało dokonane przez osoby działające w charakterze urzędowym; b) zapewnić, aby prawo każdego człowieka do takiego środka ochrony prawnej było określone przez właściwe władze sądowe, administracyjne lub ustawodawcze albo przez jakakolwiek inną właściwą władzę, przewidzianą w systemie prawnym danego Państwa, oraz rozwijać możliwości ochrony praw na drodze sądowej; c) zapewnić realizowanie przez właściwe władze środków ochrony prawnej, gdy zostały one przyznane”.
51. Wprawdzie znowelizowane przepisy KPA nie implikują sytuacji prawnej jednostki, w której pozbawiona byłaby ona całkowicie prawa do sądu w znaczeniu sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia swojej sprawy – nadal istnieje bowiem możliwość (formalna) zainicjowania przez nią postępowania i podjęcia kroków prawnych przed właściwym organem sądowym. Jednak fakt, iż realnie pozbawiona zostaje ona możliwości uzyskania prejudykatu, na gruncie prawa polskiego niezbędnego do dochodzenia należnego odszkodowania sprawia, że zarówno sama istota gwarancji prawa do sądu, jak i prawo do skutecznego środka odwoławczego, a w konsekwencji, możliwość dochodzenia różnych wymiarów prawa własności, zostają naruszone.

**b. Znaczenie konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej**

52. Przechodząc do szerszego omówienia problematyki zgodności nowelizacji KPA z art. 77 ust. 1 Konstytucji, należy wpięrsz skupić się na celu stojącym za tym konstytucyjnym przepisem, który przypomnijmy stanowi, że **każdy ma prawo do wynagrodzenia**

---

<sup>34</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych i Politycznych, Dz.U.1977.38.167.

szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej; celu rozumianym w sposób społeczno-ekonomiczny.

53. I tak, w judykaturze Sądu Najwyższego znaleźć można pogląd, iż:

„zasady państwa prawa wymagają, aby **nieuchronne ryzyko pomyłek, błędów lub nawet celowych** bo podjętych w interesie ogólnym **lecz niekorzystnych dla jednostki działań administracji nie było przrzucane na tę jednostkę wówczas, gdy po jej stronie nie mona dopatrzeć się naganności postępowania**”<sup>35</sup> (wyróżnienie własne).

54. Tezy utrwalone w orzecznictwie TK doskonale podsumowuje natomiast stwierdzenie, że:

„Trybunał stwierdza, że art. 77 ust. 1 Konstytucji nie da się sprowadzić jedynie do proklamacji samej idei odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Na poziomie konstytucyjnym zakotwiczone w nim zostały elementy statusu jednostki poszkodowanej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. **Sens omawianego przepisu wyraża się w przeniesieniu ciężaru dolegliwości (alokacja ryzyka) związanej z wadliwym działaniem władzy publicznej z poszkodowanej jednostki na państwo**”<sup>36</sup> (wyróżnienie własne).

55. Pogląd ten utrwalony został także w doktrynie, wskazującej, że:

„Konstytucja [...] stoi na straży **zasady, aby ekonomiczne ryzyko ewentualnych pomyłek władzy publicznej [...] nie przechodziło na poszkodowanego**”<sup>37</sup> (wyróżnienie własne).

56. Innymi słowy, każde ograniczenie możliwości ubiegania się o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej oznacza, że **owo ryzyko w pewnym stopniu pozostaje jednak na barkach podmiotu poszkodowanego owym działaniem**. Na wrażliwość tej sfery zwrócił uwagę K. Wojtyczek, pisząc:

„o ile w przypadku sporów między podmiotami prywatnymi prawo musi wyważyć słuszne interesy obu stron, zapewniając ochronę nie tylko powodowi, ale również pozwanemu, o tyle w celu zapewnienia skutecznej ochrony praw jednostki przed

<sup>35</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 56/93.

<sup>36</sup> L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom II*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, wyd. III, LEX.

<sup>37</sup> A. Dobaczewska, *Ewolucja zasady odpowiedzialności za błędne decyzje podatkowe*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XXI/2009, s. 149.





władzą publiczną prawo musi przede wszystkim uwzględniać i korygować zasadniczą asymetrię w pozycji stron”<sup>38</sup>.

57. W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na związek pomiędzy unormowaniem art. 77 ust. 1 Konstytucji a podstawowymi założeniami, zasadami oraz wartościami ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. A zatem:

„rozważając konstytucyjny kontekst unormowania zawartego w art. 77 ust. 1, należy najpierw podkreślić jego **bezpośredni związek z ideą państwa demokratycznego**, tzn. państwa respektującego i chroniącego prawa człowieka”<sup>39</sup>.

58. Można wręcz wskazać, że „**regulacja odpowiedzialności władzy publicznej stanowi wyznacznik praworządności danego państwa**”<sup>40</sup> (wyróżnienia własne).

59. Podsumowując oba te wątki, warto zacytować dłuższy ustęp autorstwa J. Skoczylasa:

„zasada odpowiedzialności władzy publicznej za szkody wyrządzone obywatelom (jakkolwiek różny jest kształt, zakres i różne przesłanki odpowiedzialności w przypadku różnych organów władzy w państwie) nie jest żadnym szczególnym „aktem łaski” prawodawcy, ale **logiczną konsekwencją przyjętej koncepcji ustroju państwa i miejsca jednostki w społeczeństwie**. Władza publiczna, mając monopol na stanowienie i egzekwowanie prawa (w szczególności na stosowanie przymusu), musi liczyć się z tym, że skutki wynikające z przekroczenia przez organy państwa lub przez funkcjonariuszy publicznych kompetencji określonych prawem mogą wiązać się z koniecznością uszczuplenia środków publicznych - po pierwsze, w celu przywrócenia równowagi w majątku jednostki zakłóconej zaburzeniem standardu prawnego, po drugie, w celu naprawienia wszelkiego innego uszczerbku w dobrach jednostki (majątkowego i niemajątkowego), wynikającego z naruszenia prawa wobec obywatela”<sup>41</sup> (wyróżnienie własne).

### c. Nowelizacja KPA wobec testu z art. 31 ust. 3 Konstytucji

60. Rzecz jasna już literalna wykładnia przepisów Konstytucji prowadzi do wniosku, że: „prawo do wynagrodzenia szkody nie ma charakteru absolutnego i – jak wszelkie

<sup>38</sup> K. Wojtyczek, *Zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową wyrządzoną przez władzę publiczną. Uwagi na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo”, 2018, nr 8, s. 3-19.

<sup>39</sup> L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

<sup>40</sup> J. Skoczylas, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do kodeksu cywilnego*, „Przełęcz Sądowy”, 2004, nr 9, s. 21.

<sup>41</sup> J. Szydło, *Immunitety funkcjonariuszy oraz władz federalnych i stanowych w świetle amerykańskiego prawa federalnego*, „Państwo i Prawo”, 2021, nr 9, s. 100-121.



pozostałe prawa i wolności jednostki może podlegać ograniczeniom. **Skoro art. 77 ust. 1 ograniczeń tych nie wskazuje, to zastosowanie znajdują ogólne kryteria wyznaczone w art. 31 ust. 3<sup>42</sup>** (wyróżnienie własne).

61. Trzeba zatem przypomnieć, że wskazany przepis Konstytucji stanowi, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.
62. Choć zasada proporcjonalności bywała przytaczana w orzecznictwie TK, innych organów władzy sądowniczej oraz doktrynie w różnych kontekstach (zarówno w stosunku do oceny konstytucyjności aktów normatywnych, jak i stosowania obowiązującego prawa w postaci indywidualnych i konkretnych rozstrzygnięć władczych) oraz dziedzinach prawa, zasadniczo nie budzi wątpliwości pogląd, iż jej sednem jest weryfikacja działań organów władzy publicznej z punktu widzenia zakazu nadmiernej ingerencji. W tym celu przeprowadza się tzw. test proporcjonalności, polegający na zadaniu następujących pytań:
- czy władcze rozstrzygnięcie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez organ skutków,  
czy przyjęte przez organ rozwiązanie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego,
  - czy efekty przyjętego rozwiązania pozostają proporcjonalne do ciężarów nakładanych na adresatów (np. dokuczliwości względem przedsiębiorców, ograniczeń praw i wolności obywateli itp.).
63. Co znamienne, TK, badając zgodność art. 63 z art. 77 ust. 1 Konstytucji w wyroku w sprawie o sygn. SK 29/99 nie odniósł się bezpośrednio do tych przesłanek ograniczenia konstytucyjnych praw jednostki, skupiając się na przytoczonych już argumentach odnośnie do czasu na stosowną reakcję, który mieli adresaci decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej przed wejściem w życie art. 63 oraz na szczególnym charakterze badanych przepisów. Odnośnie do nowelizacji KPA, a konkretniej kształtu,

---

<sup>42</sup> L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

jaki nadaje ona art. 158 § 3 KPA, można co prawda odnieść rozważania Trybunału na temat czasu, jaki miała strona na to, aby spróbować uzyskać stwierdzenie nieważności decyzji. **Nie sposób jest jednak** o czym była wyraźnie mowa **uznać, jakoby nowelizacja KPA również miała charakter „szczególny” czy tym bardziej „epizodyczny”**, skoro dotyczy w zasadzie wszelkich decyzji administracyjnych, o ile nie istnieją dla nich szczególne przepisy dotyczące stwierdzania ich nieważności. Nie ulega wątpliwości, że zgodnie ze znowelizowaną treścią art. 158 § 3 KPA w przypadku decyzji dotkniętej wadą nieważności, od której doręczenie lub ogłoszenia upłynęło trzydzieści lat, nie ma możliwości uzyskania prejudykatu, który zgodnie z art. 417<sup>1</sup> § 2 KC jest konieczny do ubiegania się o odszkodowanie za szkodę, która została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji; tym samym realizacja konstytucyjnego prawa jednostki określonego w art. 71 ust. 1 doznaje tu bardzo istotnego, fundamentalnego ograniczenia.

64. Dlatego też należy odpowiedzieć na pytanie, która z przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP leży u podstaw wprowadzenia tego ograniczenia? **Czy całkowite wyłączenie możliwości ubiegania się o odszkodowanie za skutki decyzji administracyjnej wydanej przed ponad trzydziestu laty jest rzeczywiście konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób?**
65. Rzecz jasna można sobie wyobrazić sytuację, w której ustawodawca w sposób przekonujący wskaże takie kategorie decyzji administracyjnych, przy których nawet rygorystyczne, czasowe ograniczenie możliwości uzyskania decyzji stwierdzającej wydanie ich z naruszeniem prawa byłoby rzeczywiście konieczne, celowe i rozsądne z punktu widzenia przesłanek ujętych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. **Odnosnie do nowelizacji KPA takiego uzasadnienia jednak w ogóle nie ma; a przypomnieć należy, że pierwotny tekst projektu nie wyłączał możliwości uzyskania prejudykatu.** W toku prac legislacyjnych wskazano jedynie, że wyłączenie możliwości uzyskania odszkodowań powodowane jest interesem majątkowym Skarbu Państwa. Niewątpliwie interes ów jest istotny, a jego ochrona drogą przepisów ustawowych ograniczających w pewnym zakresie wolności i prawa jednostki może niekiedy stanowić przejaw ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, nie sposób jednak tych wartości automatycznie ze sobą utożsamiać. Chcąc jednak rzeczywiście realizować te



konstytucyjne przesłanki, ustawodawca powinien raczej dokonać interwencji punktowej, tzn. wskazać w przepisach prawa konkretne kategorie sytuacji, w których to upływ czasu uniemożliwia uzyskanie prejudykatu, a tym samym ubieganie się o odszkodowanie za niezgodne z prawem działania władzy publicznej.

66. Co więcej, generalne wyłączenie możliwości uzyskania prejudykatu względem wszystkich wadliwych decyzji administracyjnych starszych niż 30 lat, bez rozróżnienia poszczególnych klas sytuacji i zwłaszcza, zróżnicowanych stanów faktycznych, w których wcześniejsze uzyskanie prejudykatu przez zainteresowanego było, mimo jego aktywności, nie z jego winy utrudnione, wydaje się nie pozostawać w należytej proporcji z domniemanym celem regulacji.
67. Sytuacja byłaby prawdopodobnie odmienna, gdyby ustawodawca umożliwiłby zainteresowanemu kontynuację już wszczętych postępowań (tj. nie wprowadzał art. 2 ust. 2 nowelizacji KPA), a wejście w życie art. 158 § 3 KPA odroczyłby za pomocą rozsądnego (z pewnością dłuższego niż przewidziane) *vacatio legis*, aby zainteresowanym i gotowym dochodzić swoich praw podmiotom dać ostatnią szansę na uruchomienie stosownych procedur. **Dopiero taka kombinacja pozwoliłaby osiągnąć cele regulacji (tj. zamknięcie ryzyka odszkodowawczego w odniesieniu do tych sytuacji, w których zainteresowani wykazują trwałą bierność) bez nieproporcjonalnych ograniczeń konstytucyjnego prawa do rekompensaty za niezgodne z prawem decyzje administracyjne.**
68. Podsumowując: nie sposób stwierdzić, aby istotne ograniczenie możliwości ubiegania się o odszkodowanie za niezgodne z prawem działania władzy publicznej, będące skutkiem wejścia w życie przepisów nowelizacji KPA, pozostawało w zgodzie z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

**d. Nowelizacja KPA a efektywność konstytucyjnej zasady prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działaniem organów władzy publicznej**

69. Jak wykazano wyżej: nowelizacja KPA osłabiła a nawet w niektórych przypadkach definitywnie zamknęła realizację konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji).
70. Nie bez znaczenia jest w tym kontekście fakt, iż (jak pokazują badania empiryczne, których przedmiotem było wykazanie faktycznej skuteczności/efektywności instytucji

odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej) **wyegzekwowanie rekompensaty za naruszenie prawa przez instytucje publiczne było dotychczas (tj. przed przyjęciem nowelizacji KPA) w praktyce niezwykle trudne<sup>43</sup>**. Na podstawie przeprowadzonych analiz okazało się, że przeszkodami w realizacji konstytucyjnej zasady rekompensaty za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej są m.in.: skomplikowane procedury sądowe, niedostateczna sprawność sądów, trudności dowodowe, konieczność poniesienia dodatkowych kosztów przez poszkodowanego, ale także oceny i postawy osób zaangażowanych w proces stosowania prawa, a zwłaszcza nadmiernie zachowawcza postawa samych sędziów, które utrudniają (a nawet uniemożliwiają) uzyskanie rekompensaty.

71. Wykazano ponadto, że postępowania odszkodowawcze cechuje daleko idąca nieprzewidywalność: zdarza się, że nawet przy ewidentnych uchybieniach organów władzy publicznej oraz wystąpieniu szkody po stronie konkretnego podmiotu proces kończy się dla powoda niepowodzeniem, dochodzenie odszkodowania napotyka przeszkody procesowe lub wysokość zasądzonego odszkodowania jest niewspółmierna do strat. Częstym powodem są trudności w wykazaniu tzw. związku przyczynowego pomiędzy szkodą a naruszeniem prawa przez władzę.
72. Na szczególną uwagę zasługuje zwłaszcza następujący komentarz:

„Niezależnie jednak od postaw powodów, ich procesowych pełnomocników oraz samych sędziów, system rekompensat szkód majątkowych związanych z wykonywaniem władzy publicznej jest wciąż zbyt skomplikowany i nieprzyjazny dla obywatela. Sama droga do uzyskania prejudykatu jest często długa oraz nie dla wszystkich dostępna (przykładem może być wąska legitymacja do uruchomienia kontroli konstytucyjnej aktów normatywnych). W wielu przypadkach drogę do uzyskania prejudykatu dodatkowo zamknął ustawodawca lub praktyka orzecznicza sądów administracyjnych, wykluczających pewne przejawy władczych działań ze swojej kognicji. Nie przekłada się to jednak na skrócenie drogi odszkodowawczej przed sądami powszechnymi, które wciąż w praktyce nie czują się kompetentne do

---

<sup>43</sup> M. Jabłoński, K. Koźmiński, *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej względem obywateli. Badania empiryczne. Studia nad orzecznictwem*, Warszawa 2015; Rozwinięcie też w książce: E. Gierach, M. Jabłoński, K. Koźmiński (red.), *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej*, Warszawa 2016.

samodzielnego przesądzenia o bezprawności działań władczych w takich przypadkach”<sup>44</sup>.

73. W cytowanej wyżej publikacji (podkreślić trzeba, że referowała ona stan ustalony na podstawie badań prowadzonych w latach 2014-2015 oraz odnosiła się do ówczesnego stanu prawnego) ostatecznie zauważono, że krajowe rozwiązania normatywne w zakresie rekompensat majątkowych mimo kompleksowej, spójnej, a nawet systemowej na pierwszy rzut oka regulacji doznawały w praktyce istotnych ograniczeń. Ograniczenia te wydawały się być niezależne od procesu tworzenia prawa, a ich źródłem były przede wszystkim liczne okoliczności „zewnątrzne”, takie jak niska świadomość prawna, niewystarczające kompetencje pełnomocników procesowych oraz czasochłonność procesu sądowego, a także bardzo zachowawcza postawa sędziów składów orzekających w sprawach powództw przeciwko Skarbowi Państwa. Sformułowano wówczas wnioski, iż oczekiwanie interwencji ustawodawcy jest nieuzasadnione, a korekta w tej sferze może dokonać się wyłącznie dzięki pracy prawników stosujących prawo, w tym m.in. podniesieniu świadomości oraz zmianie postaw osób zaangażowanych w proces stosowania prawa.
74. Tymczasem omawiana w niniejszej Opinii **nowelizacja KPA w zakresie kwestionowanych przepisów prowadzi faktycznie do jeszcze dalszego (tym razem na poziomie legislacyjnym, normatywnym, nie zaś – czego dotyczyły wymienione wyżej badania – wyłącznie praktyki stosowania prawa) osłabienia konstytucyjnych gwarancji wskazanych przez ustrojodawcę w przepisie art. 77 ust. 1 Konstytucji**. Na skutek zmiany prawa ustawodawca, w sposób dalej idący oraz ewidentny, ograniczył zasadę konstytucyjną, czyniąc ją już zupełnie iluzoryczną deklaracją ustrojową, bez realnego przełożenia na sytuację adresatów norm prawnych, w tym obywateli. Mając na uwadze ów kontekst „praktyczny” (faktycznej skuteczności pozwów o rekompensatę naruszeń prawa przez organy władzy publicznej), tym silniej wybrzmieć musi zarzut niekonstytucyjności przedmiotowej nowelizacji KPA.

### C. Ochrona własności

75. Ostatnią kwestię, na którą zwraca uwagę Rzecznik, stanowi konstytucyjna gwarancja poszanowania praw majątkowych. Zaznaczyć należy, że przedkładana Opinia nie odnosi się bezpośrednio do zakresu normatywnego prawa własności jako takiego, jednak

---

<sup>44</sup> M. Jabłoński, K. Koźmiński, *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej względem obywateli. Badania empiryczne. Studia nad orzecznictwem*, Warszawa 2015, s. 275.

poniższe przywołanie podstawowych zasad wyznaczających zakres i charakter ochrony na podstawie norm międzynarodowego prawa praw człowieka pozwala na wskazanie zależności pomiędzy poszczególnymi uprawnieniami jednostki, które naruszone zostają w wyniku nowelizacji KPA w zakresie Kwestionowanych przepisów.

76. Zasadnicze znaczenie, ze względu na powszechność oraz doniosłość orzecznictwa zapadających w badanym zakresie wyroków i decyzji, posiada prawo ustanowione w ramach Rady Europy (dalej: standard strasburski), w tym przede wszystkim przepisy **EKPCz**, wraz z jej **Protokołem nr 1 („Protokół”)**<sup>45</sup> i orzecznictwo **Europejskiego Trybunału Praw Człowieka**. Co warto podkreślić już w tym miejscu, intencją EKPCz jest zagwarantowanie praw o charakterze nie tylko teoretycznym i iluzorycznym, lecz praw, które mają wymiar praktyczny i są skuteczne (*Airey p. Irlandii*<sup>46</sup>).
77. Ze względu na kontrowersje towarzyszące kwestii odszkodowań w przypadku pozbawienia mienia w drodze nacjonalizacji w okresie powstawania EKPCz, jej twórcy nie zdecydowali się na umieszczenie prawa własności w traktacie. Znalazło się ono jednak w Protokole nr 1 do EKPCz i zostało w jego art. 1 zdefiniowane w następujący sposób: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”.
78. Przepis ten zawiera zatem trzy zasady: zasadę poszanowania mienia, zasadę możliwości pozbawienia mienia przy spełnieniu określonych warunków oraz zasadę uprawnienia państw m.in. do regulowania sposobu korzystania z mienia przez jednostki zgodnie z interesem ogólnym. ETPCz orzekł, że zasadę drugą i trzecią należy interpretować z uwzględnieniem zasady pierwszej: poszanowania mienia, która ma charakter ogólny<sup>47</sup>. Ta zasada ogólna może być stosowana również samodzielnie, niezależnie od obu pozostałych. Brak odszkodowania może być przy tym traktowany jako nieskuteczność

<sup>45</sup> Protokół nr 1 i nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz.U.1995.36.175/1.

<sup>46</sup> *Airey p. Irlandii*, skarga nr 6289/73.

<sup>47</sup> *Sporrong i Lönnroth p. Szwecji*, skargi nr 7151/75 i 7152/75. ETPCz orzekł, w zakresie kompetencji ustawodawcy do regulowania kwestii korzystania z mienia wskazując, że korzystanie to może podlegać regulacji prawnej zgodnie z interesem ogólnym.



ochrony konwencyjnej. Na przykład w sprawie *Akkuş p. Turcji*<sup>48</sup> ETPCz stwierdził, że niewypłacenie odszkodowania w odpowiednim terminie może prowadzić do zachwiania równowagi pomiędzy ochroną prawa własności a interesem ogólnym.

79. Zakres przedmiotowy art. 1 Protokołu obejmuje własność (w znaczeniu technicznoprawnym) i wszelkie inne prawa/interesy/roszczenia majątkowe.
80. Jak wskazano w komentarzu do analizowanego przepisu: „*Ratio* art. 1 jest ochrona jednostki przed nieuzasadnioną ingerencją państwa w spokojne wykonywanie/poszanowanie prawa własności. Nie wyklucza to jednak pozytywnych obowiązków państwa do podejmowania działań celem ochrony prawa własności. Niezależnie jednak od tego, czy sprawa jest oceniana przez Trybunał pod kątem wymagań wynikających z pozytywnych obowiązków państwa czy z zakazu nieuzasadnionej ingerencji państwa w prawo własności, stosuje się w obu tych sytuacjach test proporcjonalności/rzetelnej równowagi interesu społecznego i interesu indywidualnego, przy czym państwo korzysta tu z szerokiego marginesu oceny w zakresie podejmowania środków służących urzeczywistnieniu tych wymagań”<sup>49</sup>.
81. Odnosząc powyższe do kontekstu nowelizacji KPA, wskazać należy, że choć na gruncie Konwencji oraz Protokołu nie istnieje jednoznaczne zobowiązanie do restytucji utraconego mienia bądź generalnego zapewnienia właściwych odszkodowań, w przypadkach, w których ustawodawca krajowy ustanawia właściwe przepisy prawa mające regulować te kwestie i uwzględniając szeroki margines oceny w takich okolicznościach, **nadal spełnione powinny być określone przesłanki, takie jak wymóg jasności i precyzji prawa oraz zapewnienie jego pewności. Właściwy jest również w takich przypadkach zakaz dyskryminacji, jeśli czynione rozróżnienia nie są uzasadniane w zgodny ze standardem strasburskim sposób.**
82. Nie do pogodzenia z ukształtowanymi w oparciu o m.in. art. 417<sup>1</sup> § 2 KC (przewidujący procedurę sądowego uzyskania odszkodowania), jak również art. 158 § 2 KPA (przewidujący przesłanki uzyskania prejudykatu administracyjnego, otwierającego drogę do odszkodowania) w okresie obowiązywania Protokołu ekspektatywami uzyskania odszkodowania jest legislacja, która dość nagle pozbawia zainteresowanych wszelkich perspektyw na otrzymanie rekompensaty. **Nie ulega bowiem wątpliwości, że o ile samo**

<sup>48</sup> *Akkuş p. Turcji*, skarga nr 19263/92.

<sup>49</sup> L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59 oraz Protokołów dodatkowych*, Warszawa 2011, Legalis.



prawo własności odebrane w okresie powojennym nie było objęte *ratione temporis* gwarancjami wynikającymi z Protokołu, to jednak ukształtowane przez polski system prawny w okresie obowiązywania Protokołu ekspektatywy uzyskania odszkodowania za bezprawnie odebrane mienie już tak. W konsekwencji **Kwestionowane przepisy są nie do pogodzenia z art. 1 Protokołu.**

83. Na poziomie prawa Unii Europejskiej właściwe regulacje zawiera **Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej**, która w **art. 17** stanowi: „1. Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”.
84. Art. 17 ust. 1 KPP zapewnia jednostce ochronę przed nieuzasadnioną ingerencją w niezakłócone korzystanie z prawa własności. Prawo określone w tym przepisie zostało wcześniej uznane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE”) w wyroku w sprawie *Hauer* za zasadę ogólną prawa unijnego<sup>50</sup>. Na podstawie tej regulacji i zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego zakres ochrony gwarantowany przez art. 17 ust. 1 należy rozpatrywać w szerszym znaczeniu i odnosić zarówno do prawa własności podlegającej ochronie na poziomie państwa członkowskiego UE, jak i tej podlegającej ochronie na poziomie unijnym. Pozbawienie prawa własności **jest dopuszczalne tylko z zachowaniem obowiązku działania w sposób proporcjonalny, zgodnego z obowiązującym prawem, podjętego w interesie publicznym oraz przy zapewnieniu właścicielowi słusznego odszkodowania wypłaconego w odpowiednim terminie. Wszystkie wspomniane warunki muszą być przy tym spełnione łącznie**<sup>51</sup>.
85. KPP jako pierwszy międzynarodowy akt prawny wprost wymienia zobowiązanie do zapewnienia słusznego odszkodowania wypłaconego we właściwym terminie w przypadku pozbawienia własności. W kontekście art. 17 ust. 1 KPP słuszne odszkodowanie można rozumieć jako efekt sprawiedliwego wyważenia interesu społecznego i publicznego z interesem właściciela. Prawo własności w rozumieniu art. 17

<sup>50</sup> *Hauer p. przeciwko Land Rheinland Pfalz*, C-44/79.

<sup>51</sup> D. Miąsik, *Komentarz do art. 17 KPP* [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.

ust. 1 KPP uznaje się zatem za prawo podmiotowe, którego celem jest ochrona interesów właściciela, biorąc pod uwagę ograniczenia wymuszone przez interes ogólny. Ograniczenia te powinny być jednak proporcjonalne i uzasadnione tak, aby nie została zniweczona sama istota tego prawa.

86. Kwestie te adresowane są także na poziomie **uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka**, funkcjonującego w ramach traktatów oraz organów traktatowych Organizacji Narodów Zjednoczonych. Ochrona własności jest zawarta w **art. 17 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka**, który stanowi m.in., że nikt nie może być arbitralnie pozbawiony swojej własności. Podobna regulacja nie znalazła się jednak w kluczowym dla systemu Międzynarodowym Pakcie Praw Osobistych i Politycznych oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, na skutek sporów ideologicznych pomiędzy państwami Europy Zachodniej a Związkiem Radzieckim oraz przeprowadzanych wówczas na dużą skalę procesów nacjonalizacji banków, kolei i przemysłu w Europie Zachodniej<sup>52</sup>.
87. W przypadku prawa własności, ze względu na brak bezpośrednich przepisów dotyczących go w MPPOiP, **Komitet Praw Człowieka ONZ („KPCz”)** rozstrzygał dotychczas jedynie skargi, w których kwestie własności powiązane były z dyskryminacją. W szeregu skarg przeciwko Republice Czeskiej KPCz uznał zawarty w przepisach restytucyjnych prawa krajowego wymóg posiadania obywatelstwa i miejsca zamieszkania w Czechach w celu możliwości dochodzenia restytucji skonfiskowanego mienia za dyskryminacyjny i sprzeczny z MPPOiP<sup>53</sup>. W sprawach tych podnoszona była jednocześnie kwestia zapewnienia skutecznego środka ochrony prawnej. Jak wskazywał w swoich decyzjach KPCz, zgodnie z art. 2 ust. MPPOiP państwo-strona jest obowiązane zapewnić skuteczny środek, którym w tego rodzaju sprawach utraconego mienia może być, w zależności od faktycznych okoliczności określonego przypadku, odszkodowanie lub restytucja, z zachowaniem zasady równości wobec prawa, jak i równej ochrony prawnej.

---

<sup>52</sup> Prawo własności zostało natomiast zawarte w późniejszych konwencjach ONZ, w tym w art. 15 Konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących oraz członków ich rodzin, w którym uznaje się prawo do własności i prawo do odpowiedniego odszkodowania w przypadku wywłaszczenia w odniesieniu do pracowników migrujących i członków ich rodzin.

<sup>53</sup> Zob. przykładowo *Bohumir Marik p. Republice Czeskiej*, skarga nr 945/2000 oraz: *Simunek p. Republice Czeskiej*, skarga nr 516/1992; *Adam p. Republice Czeskiej*, skarga nr 586/1994; *Blazek p. Republice Czeskiej*, skarga nr 857/1999; *Des Fours Walderode p. Republice Czeskiej*, skarga nr 747/1997.





88. Choć MPPOiP nie odnosi się do prawa własności w sposób analogiczny do przepisów EKPCz i KPP, zawiera gwarancje w obszarze zapewnienia przez państwo skutecznego środka ochrony prawnej w przypadku, w którym jakiegokolwiek prawa lub wolności uznane w MPPOiP zostały naruszone. Dlatego też, jeśli jednostka upatrywać będzie takich naruszeń wynikających wobec niej ze znowelizowanych przepisów KPA, podniesiony może zostać również zarzut braku realizacji różnych gwarancji wynikających ze standardu uniwersalnego ochrony praw człowieka.

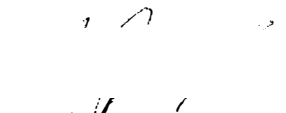
\*

89. Reasumując wnioski wypływające dla zagadnienia zgodności badanych w niniejszej Opinii Kwestionowanych przepisów ze standardem międzynarodowym, wskazać należy, że: (1) rozwiązania te są wątpliwe w świetle gwarancji prawa własności, prawa do sądu oraz prawa do skutecznego środka prawnego, zawartymi w orzecznictwie ETPCz; (2) **Choć formalne gwarancje prawa dostępu do ścieżki sądowej, wymaganego w międzynarodowym prawie praw człowieka, zostają zachowane, faktyczny i realny wymiar dostępu jednostki do sądu zostaje i tak zniweczony poprzez z góry wiadomy brak możliwości uzyskania pozytywnego dla powoda sądowego rozstrzygnięcia sprawy;** (3) **W tym kontekście w szczególności prawo do skutecznego środka prawnego stanowi centralny element mechanizmu ochrony praw i wolności zapewnianych w międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka, ponieważ skuteczna droga sądowa jest konieczna dla egzekwowania innych praw i wolności przez systemy te gwarantowanych. Prawo to ma fundamentalne znaczenie nie tylko dla ochrony indywidualnej przyznawanej jednostkom, lecz także systemowo dla całego systemu demokracji konstytucyjnej;** (4) **Krajowa legislacja musi być wolna od norm stojących w sprzeczności z gwarancjami wynikającymi z międzynarodowych zobowiązań Polski;** (5) **W związku z obowiązującym stanem prawnym, zmienionym poprzez nowelizację KPA w omawianym zakresie i w kontekście uwag poczynionych w niniejszej Opinii, należy spodziewać się serii skarg indywidualnych kierowanych przeciwko państwu polskiemu przede wszystkim do ETPCz na naruszenia praw i wolności jednostki, będące konsekwencją decyzji władz polskich, a w przypadku uznania przez ETPCz ich**

**zasadności - szeregu rozstrzygnięć sądu strasburskiego zawierających również potencjalnie zobowiązania odszkodowawcze ze strony polskiego Skarbu Państwa.**

  
dr hab. Krzysztof Koźmiński  
radca prawny

  
dr hab. Jan Rudnicki

  
dr Michał Jabłoński  
adwokat

Załączniki:

1. Statut Fundacji;
2. Wydruk z rejestru KRS Fundacji;
3. Opinia przedstawiona Rzecznikowi Praw Obywatelskich wraz z korespondencją z Biurem RPO;
4. 3 odpisy opinii przyjaciela sądu.