RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 10 października 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpl. dnia 13. 10. 2014
l. dz.

PG VIII TK 137/13
P 46/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, czy art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) w zakresie, w jakim z uwagi na znaczny upływ czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji administracyjnej, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę prawa, nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 tejże ustawy, jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.)

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko

1) art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) w zakresie, w jakim pomija wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa, na podstawie której jej adresat nabył prawo lub ekspektatywę prawa, jako przesłankę wyłączającą dopuszczalność stwierdzenia nieważności tej decyzji po upływie 10 lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia, jest zgodny z

wyrażonymi w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadami ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego;

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Uzasadnienie

Pytanie prawne zostało postawione na tle następującego stanu faktycznego.

Spółka z o.o. L i K Ł., właściciele lokali w budynku oraz współużytkownicy wieczyści nieruchomości gruntowej położonych w W , wystąpili do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie (dalej: SKO) z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia października 1948 r., przywracającej termin do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowego gruntu jego byłym właścicielom.

Decyzją z dnia lutego 2009 r. SKO stwierdziło nieważność decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia października 1948 r., jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

SKO po rozpoznaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, decyzją z dnia czerwca 2009 r., utrzymało w mocy swoją decyzję z dnia lutego 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Warszawie, wyrokiem z dnia stycznia 2010 r., stwierdził nieważność wymienionych decyzji SKO z powodu ich skierowania do osób niebędących stronami postępowania.

Po przeprowadzeniu z urzędu postępowania nadzorczego SKO, decyzją z dnia maja 2011 r., stwierdziło nieważność decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia października 1948 r. przywracającej termin do złożenia wniosku o

przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości gruntowej jej byłym właścicielom.

W następstwie rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, SKO, decyzją z dnia listopada 2011 r., utrzymało w mocy swoją decyzję z dnia maja 2011 r.

SKO stwierdziło m.in., iż, uregulowany w art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) [dalej: dekret warszawski], 6 – miesięczny termin na złożenie wniosku o przyznanie prawa własności czasowej miał charakter terminu prawa materialnego o skutkach prekluzyjnych. W sytuacji, gdy uprawnione osoby nie złożyły stosownego wniosku w tym terminie, jego późniejsze przywrócenie było niedopuszczalne. Tym samym decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia października 1948 r. o przywróceniu byłym właścicielom gruntu terminu do złożenia wniosku o przyznanie im prawa własności czasowej do tejże nieruchomości została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Rozpoznając skargę następców prawnych byłych właścicieli gruntu na decyzję SKO z dnia listopada 2011 r., WSA w Warszawie (dalej: Sąd lub Sąd pytający) powziął wątpliwość co do zgodności art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) [dalej: k.p.a.] w zakresie, w jakim z uwagi na znaczny upływ czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji administracyjnej, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę prawa, nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 tejże ustawy, z art. 2 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.) [dalej: Protokół nr 1 do Konwencji].

W związku z tym Sąd zawiesił postępowanie i skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd pytający podniósł m.in., że rozpoznawana przez tenże sąd sprawa dotyczy stwierdzenia przez SKO nieważności decyzji administracyjnej wydanej w 1948 r., *która przyznała jej adresatowi całkowicie ukształtowaną ekspektatywę nabycia prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) w trybie dekretu warszawskiego z 1945 r.* (uzasadnienie pytania prawnego, str. 3). Celem dekretu nie była bowiem zmiana stosunków własnościowych, *lecz w istocie był on pomyślany jako przedpole planistycznych działań dla władz odbudowy Warszawy* (tamże). Zgodnie z dekretem warszawskim, grunty niepotrzebne dla odbudowy i rozbudowy miasta miały być przekazane na własność czasową poprzednim właścicielom, jeżeli wyrażą oni taką wolę. Dekret przewidywał zachowanie przez dotychczasowych właścicieli prawa własności istniejących budynków i innych przedmiotów znajdujących się na gruncie do czasu rozpatrzenia wniosków o przyznanie prawa własności czasowej (wieczystej dzierżawy). Na podstawie art. 5 tegoż aktu prawnego budynki i inne przedmioty znajdujące się na gruntach przechodzących na własność gminy m.st. Warszawy pozostawały własnością dotychczasowych właścicieli. Sąd pytający podkreślił, że regulacja ta powodowała rozerwanie więzi między gruntem a budynkiem stanowiącym jego część składową. Przy czym miało to mieć charakter przejściowy, tj. do czasu rozstrzygnięcia o uprawnieniach właścicieli budynków do gruntów. Pozostawienie dotychczasowym właścicielom prawa do budynków zachęcało do ich odbudowywania, ponieważ *system promes dawał nadzieję na uzyskanie prawa własności czasowej do gruntu.* W tym kontekście Sąd stwierdził, że zaskarżona decyzja SKO *pozbawiała natomiast strony skarżące, jako następców prawnych poprzednich właścicieli, tego prawa* (uzasadnienie pytania prawnego, str. 4). Decyzja o przywróceniu terminu do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu dawała

bowiem stronie możliwość skorzystania z regulacji przewidzianej w art. 5 dekretu, tj. wykonywania odrębnej własności budynku.

W ocenie Sądu pytającego, dopuszczalność wyeliminowania z obrotu prawnego, bez żadnych ograniczeń czasowych, *w drodze stwierdzenia nieważności*, decyzji przyznającej stronie określone prawa i ich ekspektatywy wywołuje zatem wątpliwości konstytucyjne. Sąd wskazał przy tym, że art. 156 § 2 k.p.a. nie wyłącza możliwości stwierdzenia nieważności z uwagi na znaczny upływ czasu od doręczenia lub ogłoszenia decyzji administracyjnej, jeżeli została ona wydana z rażącym naruszeniem prawa. Przepis ten wyłącza jednak możliwość stwierdzenia nieważności decyzji po upływie 10 lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia, jeżeli jest dotknięta jedną z wad powodujących nieważność, wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a.

Sąd pytający zwrócił uwagę, że kwestia upływu czasu i jego oddziaływania na akt administracyjny ma szczególne, niezwykle istotne znaczenie. W prawie administracyjnym korzystanie przez osobę z praw wynikających z aktu administracyjnego jest bowiem wykonywaniem uprawnień zagwarantowanych jej przez organ władzy publicznej.

Sąd pytający zakwestionował *sens poszukiwania sprawiedliwości po kilkudziesięciu latach, skoro przez cały ten okres określony podmiot korzystał z aktu administracyjnego jako jego adresat i było to przez organy dysponujące władztwem administracyjnym tolerowane i akceptowane* (uzasadnienie pytania prawnego, str. 6). Sąd zwrócił ponadto uwagę, że w prawie administracyjnym stabilizacja stanów faktycznych, po upływie określonego czasu, *leży bezwzględnie w interesie porządku publicznego*.

W ocenie Sądu, art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje wyłączenia możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji przyznającej określone prawa lub ich ekspektatywy, nawet po *bardzo znacznym* upływie czasu, budzi wątpliwości co do zgodności z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz

zasadą bezpieczeństwa prawnego. Brak wyłączenia dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, dotkniętej wadą określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., po znacznym upływie czasu może bowiem stanowić czynnik destabilizujący porządek prawny w sytuacji, gdy wadliwy akt administracyjny przyznał stronie określone prawo względnie jego maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę, z których ona korzysta lub zamierza korzystać.

Sąd zwrócił przy tym uwagę na całkowitą odmienność sytuacji, w której wadliwa decyzja administracyjna nie kreuje żadnego stosunku prawnego. Podkreślił, że instytucja stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest wówczas *wykorzystywana do rewindykacji bezprawnie zagrabionych przez reżim komunistyczny nieruchomości* (uzasadnienie pytania prawnego, str. 8).

Według Sądu pytającego, kwestionowana regulacja naruszać ma także art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, zgodnie z którym skarżący mają uzasadnione prawo oczekiwać efektywnego korzystania z nieruchomości stanowiącej własność ich spadkodawcy. W tym kontekście Sąd podniósł, iż Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie stwierdzał naruszenie przez Polskę prawa do poszanowania własności przez eliminację w trybie nadzwyczajnym decyzji administracyjnych, na mocy których obywatele nabyli ekspektatywy praw majątkowych.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji odnieść należy się do kwestii formalnych, związanych z zakresem i dopuszczalnością pytania prawnego w niniejszej sprawie.

Wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku zawierającego odpowiedź na pytanie prawne jest uwarunkowane spełnieniem przesłanek określonych art. 193 Konstytucji oraz w, powtarzającym jego treść, art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Pytanie prawne musi zatem spełniać przesłanki: podmiotową, przedmiotową oraz funkcjonalną.

W niniejszej sprawie pytanie prawne zostało zadane przez Sąd i dotyczy zgodności przepisu ustawy z Konstytucją, a tym samym spełniona została przesłanka podmiotowa i przedmiotowa.

Jeżeli chodzi o przesłankę funkcjonalną, to wystąpienie z pytaniem prawnym wiąże się z istnieniem ścisłego związku powstałych wątpliwości, co do konstytucyjności aktu normatywnego, z konkretną sprawą zawisłą przed sądem, na gruncie której pojawiła się wątpliwość co do konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w tej sprawie. Wiąże się z tym konieczność wykazania przez sąd występujący z pytaniem prawnym zależności między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy, na której tle powstała wątpliwość natury konstytucyjnej. Oznacza to, że rozstrzygnięcie pytania prawnego musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w toku której pytanie to zostało przedstawione. Przesłanka funkcjonalna jest więc oparta na treści wyrażonego w kwestionowanym przepisie unormowania, a ściślej – na istnieniu między tym unormowaniem a stanem faktycznym rozpoznawanej przez sąd sprawy relacji uzasadniającej zastosowanie danego przepisu w konkretnej sprawie. Istnienie takiej zależności można przyjąć wtedy, gdy ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego – mocą orzeczenia Trybunału – kwestionowanego przez sąd pytający przepisu wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w której przedstawiono pytanie prawne (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 października 2009 r., sygn. P 31/07, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 144; 20 stycznia 2010 r., sygn. P 70/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 7; 26 lipca 2012 r., sygn. P 17/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 95 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. P 31/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 16).

Jak już wskazano, w niniejszej sprawie Sąd pytający wystąpił o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisu art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim z uwagi na znaczny upływ czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji administracyjnej, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę

prawa, nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 tejże ustawy.

Przepis art. 156 k.p.a. stanowi:

Art. 156 § 1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;

2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;

3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną;

4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;

5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;

6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;

7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

§ 2. 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.

Przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przewiduje stwierdzenie nieważności decyzji z powodu wydania jej *bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.* Zawiera zatem dwie odrębne przesłanki stwierdzenia nieważności.

Przez pojęcie *decyzji wydanej bez podstawy prawnej* należy rozumieć decyzję, która wydana została w sytuacji, gdy brak było w przepisach prawa powszechnie obowiązującego właściwej materialnej albo formalnej podstawy do dokonania rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. Nie ma zatem przepisu prawnego, który umocowuje organy administracji publicznej do działania, albo przepis taki jest, ale nie spełnia wymagań podstawy prawnej działania tych organów, polegającego na wydawaniu decyzji administracyjnych i postanowień, rozumianych jako indywidualne akty administracyjne zewnętrzne (*vide* – K. Glibowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego i A. Wiktorowskiej, Wydawnictwo C.H. Beck,

Warszawa 2011 r., str. 889 i J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2011 r., str. 627).

Rażące naruszenie prawa zasadniczo oznacza wadliwość decyzji administracyjnej skutkiem naruszenia norm prawnych regulujących działania administracji publicznej w indywidualnych sprawach, zwłaszcza przepisów prawa materialnego i procesowego, o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym. Zachodzi zatem w przypadku, gdy czynności zmierzające do wydania decyzji administracyjnej oraz treść w niej wyrażona dotycząca załatwienia sprawy stanowią zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub części (*vide* – wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2001 r., sygn. II SA 1726/00, LEX nr 51233).

Kwestia dotycząca zdefiniowania pojęcia *rażące naruszenie prawa* w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i występujących na tym tle rozbieżności zostanie szerzej omówiona w dalszej części niniejszego stanowiska.

W sprawie, w związku z którą zostało skierowane pytanie prawne, przedmiotem kontroli Sądu pytającego jest decyzja SKO z dnia listopada 2011 r. utrzymująca w mocy decyzję z dnia maja 2011 r., stwierdzającą nieważność decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia października 1948 r. – z uwagi na jej wydanie z rażącym naruszeniem prawa.

Sąd pytający jednoznacznie przy tym przyjął, iż w rozpoznawanej przez tenże Sąd sprawie nie budzi wątpliwości, że SKO w sposób prawidłowy zastosowało przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., stwierdzając nieważność przedmiotowej decyzji Prezydenta m. st. Warszawy ze względu na wydanie jej z rażącym naruszeniem prawa (*vide* – uzasadnienie pytania prawnego, str. 2 i 4).

Przesłanką wydania w postępowaniu nadzorczym decyzji o stwierdzeniu nieważności powołanej decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nie było zatem jej wydanie bez podstawy prawnej.

Na tle stanu faktycznego i prawnego sprawy, w związku z którą skierowano pytanie prawne w niniejszej sprawie, dodać należy, że w

orzecznictwie sądowoadministracyjnym ukształtowała się jednolita linia orzecznicza, zgodnie z którą termin wskazany w art. 7 dekretu warszawskiego jest terminem zawitym prawa materialnego.

Uzasadniając ten pogląd podnosi się, że na materialnoprawny charakter wymienionego terminu wskazuje okoliczność, iż nie został on wyznaczony dla dokonania czynności procesowej, lecz na wyrażenie przez uprawnione osoby woli w przedmiocie uzyskania praw o charakterze podmiotowym do nieruchomości.

W świetle art. 1, 5, 7 i 8 dekretu warszawskiego gmina m. st. Warszawy uzyskiwała bowiem własność gruntów z mocy prawa z dniem wejścia w życie dekretu, tj. z dniem 21 listopada 1945 r. W odniesieniu jednak do gruntów zabudowanych stabilizacja statusu prawnorzeczowego wymagała spełnienia się dalszych warunków prawnych, to jest objęcia gruntu przez nowego właściciela w posiadanie i upływu wskazanego terminu sześciu miesięcy na zgłoszenie przez uprawnione osoby wniosku o przyznanie praw do gruntu.

W myśl art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące mogli w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa własności czasowej (następnie wieczystej dzierżawy, aktualnie użytkowania wieczystego) lub prawa zabudowy. Termin ten służył zatem umożliwieniu byłym właścicielom nieruchomości warszawskich zgłoszenie roszczenia o ustanowienie do utraconych nieruchomości praw pozwalających na dalsze z nich korzystanie. Nałożenie bowiem na gminę obowiązku uwzględnienia wniosku w okolicznościach określonych w art. 7 ust. 2 tego dekretu oznacza, iż żądaniu ustanowienia praw do nieruchomości ustawodawca nadał charakter roszczenia o prawa do nieruchomości rozstrzyganego w trybie administracyjnym. W przypadku zaś wyznaczenia terminu do zgłoszenia omawianego roszczenia, upływ takiego terminu powoduje nieskuteczność dochodzenia roszczenia. Skoro więc nieskuteczność dochodzenia

roszczenia jest wynikiem upływu wyznaczonego dekretowo terminu, to znaczy, iż termin ten przybiera charakter prawnomaterialny, wykluczający jego przywrócenie. Nie można bowiem przywrócić takiego terminu, którego upływ wywołuje skutek wynikający z woli ustawodawcy w postaci pozbawienia możliwości dochodzenia roszczenia majątkowego.

Za prawnomaterialnym charakterem terminu określonego w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego przemawia również przyznanie byłym właścicielom prawa do odszkodowania, powstającego już po upływie 6 miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę m. st. Warszawy (art. 9 ust. 2 dekretu warszawskiego), a więc po upływie tego samego terminu, w którym należało złożyć wniosek o przyznanie praw do nieruchomości. Prawo do odszkodowania przysługiwało bowiem dopiero w razie niezgłoszenia wniosku o ustanowienie praw do gruntu nieruchomości warszawskiej lub nieprzyznania z jakichkolwiek innych przyczyn tych praw. Samo więc niezgłoszenie wniosku w wyznaczonym terminie 6 miesięcy o przyznanie praw do gruntu nieruchomości warszawskiej skutkowało powstaniem prawa do uzyskania odszkodowania. W miejsce roszczenia o ustanowienie praw do gruntu nieruchomości warszawskiej, po upływie terminu z art. 7 ust. 1 dekretu, z woli ustawodawcy wchodziło prawo do uzyskania odszkodowania. Jeżeli więc powstanie prawa do ubiegania się o odszkodowanie było prawnomaterialnym skutkiem niezłożenia wniosku o ustanowienie praw do nieruchomości w terminu 6 miesięcy określonym w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, to powstanie tego prawa nie mogło być zniweczone przywróceniem terminu do złożenia wniosku o ustanowienie praw do nieruchomości. Powstanie prawa do odszkodowania wykluczało zatem ostatecznie możliwość rozpatrywania wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy, gdy wniosek ten w ogóle nie został złożony lub został złożony po upływie dekretowego terminu 6 miesięcy liczonego od dnia objęcia przez gminę w posiadanie gruntu nieruchomości warszawskiej.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podnosi się ponadto, że do terminu z art.7 ust. 1 dekretu warszawskiego nie mają zastosowania przepisy k.p.a. dotyczące przywrócenia terminu ani też, obowiązujące wcześniej, przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 340 i 341) [dalej: rozporządzenie Prezydenta] w zakresie przywrócenia terminu. Przywrócenie terminu prawa materialnego, jakim jest termin zawity, jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy taką możliwość przewidują przepisy określające dany termin. Dekret warszawski nie zawiera zaś normy umożliwiającej przywrócenie omawianego terminu w określonych sytuacjach (*vide* – uchwała 5 sędziów NSA z dnia 14 października 1996 r., sygn. OPK 19/96, Lex nr 29260 oraz wyroki NSA z dnia: 21 grudnia 2009 r., sygn. I OSK 1227/09, LEX nr 582463; 29 lutego 2012 r., sygn. I OSK 1977/10, LEX nr 1136659; 14 grudnia 2012 r., sygn. I OSK 366/12, LEX nr 1366489).

W orzecznictwie prezentowany jest przy tym też pogląd, iż w przypadku, gdy wniosek, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, w ogóle nie został złożony i upłynął termin do jego złożenia, po objęciu gruntu w posiadanie przez gminę rozstrzygnięcie administracyjne, dotyczące przywrócenia terminu, dotknięte jest rażącą wadą powodującą konieczność wyeliminowania takiego rozstrzygnięcia z obrotu prawnego (*vide* – wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2013 r., sygn. I OSK 1544/11, LEX nr 1356955).

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie nie może być kwestionowana przez Sąd pytający regulacja w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z powodu wydania jej bez podstawy prawnej.

Sąd pytający nie wykazał bowiem istnienia zależności pomiędzy rozstrzygnięciem w sprawie, w której zostało skierowane pytanie prawne, a odpowiedzią na pytanie prawne dotyczące konstytucyjności art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zakresie, w jakim z uwagi na znaczny upływ czasu od dnia doręczenia

lub ogłoszenia decyzji administracyjnej, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę prawa, nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności z powodu wydania tej decyzji bez podstawy prawnej.

W związku z tym, w tej części postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zauważyć ponadto należy, że, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, pytanie prawne, o którym mowa w art. 193 Konstytucji, powinno odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać: wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny (pkt 1), określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (pkt 2), sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego (pkt 3) oraz uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (pkt 4).

Wynikający z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym warunek, aby każde pytanie prawne skierowane do Trybunału zawierało zarówno sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, jak i uzasadnienie postawionego zarzutu, oznacza, że do oceny niekonstytucyjności przepisu konieczne jest przedstawienie argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako wzorce kontroli. Jest to warunek formalny dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny. W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa co do zasady na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162 i z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4). Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed

Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem (*vide* – Z. Czeszejko–Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999 r., str. 113–114).

Wymóg uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie, należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (przy czym jako wzorzec należy rozumieć normę konstytucyjną, której podstawą może być jeden lub kilka powiązanych przepisów Konstytucji). *Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące* (...), *lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Podkreślenia przy tym wymaga, że, zgodnie z art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Konsekwencją tej zasady jest zarówno niemożność samodzielnego określania przez Trybunał przedmiotu kontroli, jak i zastępowania skarżącego w obowiązku określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności przez kwestionowane w skardze przepisy. Dotyczy to także sytuacji, w której skarżący ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu Konstytucji, nie precyzując jednakże w konkretnej sytuacji, do której odnosi się skarga, wniosek albo pytanie prawne argumentów na potwierdzenie postawionej w nich tezy (*vide* – wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29).

W niniejszej sprawie pytanie prawne nie spełnia formalnego wymogu dotyczącego uzasadnienia zarzutu w zakresie dotyczącym niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji oraz przytoczenia argumentów na jego poparcie.

Nie można bowiem uznać za wystarczające uzasadnienie tegoż zarzutu stwierdzenia przez Sąd pytający, iż *dopuszczalność pozbawienia prawa albo ekspektatywy prawa gwarantowanego przez kilkadziesiąt lat wywołuje również wątpliwości dotyczące faktycznego pozbawienia osoby przyznanego jej prawa. Zgodnie bowiem z art. 1* (...) *Protokołu nr 1* (...) *skarżący mają uzasadnione prawo oczekiwać uzyskania efektywnego korzystania z nieruchomości stanowiącej własność ich spadkodawcy* (uzasadnienie pytania prawnego, str. 8) oraz wskazania, że *Trybunał* (Europejski Trybunał Praw Człowieka, przyp. własny) *wielokrotnie stwierdzał naruszenie przez Polskę prawa do poszanowania własności przez eliminację w trybie nadzwyczajnym decyzji administracyjnych, na mocy których obywatele nabyli ekspektatywy praw majątkowych, z uwagi na naruszenie zasady proporcjonalności* (uzasadnienie pytania prawnego, str. 8 i 9) i powołania się na orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) z dnia 27 stycznia 2000 r. w sprawie nr 33752/96, z dnia 23 listopada 2000 r. w sprawie nr 25701/94 czy z dnia 15 września 2009 r. w sprawie nr 10373/05.

Przepis art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji stanowi:

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.

Cytowany przepis dotyczy ochrony prawa własności osób fizycznych i prawnych.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd pytający nie przedstawił argumentów, które przemawiałyby za stwierdzeniem niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji oraz nie przytoczył dowodów na poparcie takiego zarzutu.

W szczególności w pytaniu prawnym nie wskazano argumentów, które uzasadniałyby zarzut niezgodności art. 156 § 2 k.p.a., w zaskarżonym zakresie, a zatem regulacji dotyczącej nieważności decyzji administracyjnej w postępowaniu administracyjnym i nieodnoszącej się bezpośrednio do prawa własności i innych praw majątkowych, z zasadą ochrony prawa własności wyrażoną w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji.

Zauważyć ponadto należy, że powołane w pytaniu prawnym orzeczenia ETPCz nie odnoszą się bezpośrednio do problematyki podniesionej w pytaniu prawnym, dotyczącej wyłączenia możliwości usunięcia z obrotu prawnego – poprzez stwierdzenie ich nieważności – wadliwych decyzji administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa, przyznających osobom fizycznym czy prawnym określone prawa, pomimo znacznego upływu czasu od dnia ich doręczenia lub ogłoszenia.

W tym kontekście zauważyć wypada m.in., że w orzeczeniu z dnia 23 listopada 2000 r., skarga nr 25701/94, sprawa *Former King of Grece and Others vs. Grece* (www.echr.coe.int.) stwierdzono niezgodność z normami prawa międzynarodowego wywłaszczenia byłego króla Grecji z posiadanego przez niego majątku bez odszkodowania.

Wyrok ETPCz z dnia 15 września 2009 r., skarga nr 10373/05, w sprawie Moskal *vs.* Polska (www.echr.coe.int.) dotyczył zaś możliwości wznowienia

postępowania i uchylenia decyzji przyznającej świadczenie z zakresu zabezpieczenia społecznego.

W kontekście tego ostatniego orzeczenia zauważyć trzeba, że, w świetle obowiązujących przepisów k.p.a., przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego (określone w art. 145, art. 145a i art.145b k.p.a.) są odmienne aniżeli przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Okoliczność stanowiąca podstawę wznowienia nie jest jednocześnie okolicznością skutkującą stwierdzenie nieważności decyzji (*vide* – wyrok NSA z dnia 13 września 2013 r., sygn. II OSK 533/12, LEX nr 1408292).

System weryfikacji decyzji administracyjnych na drodze wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej oparty jest na zasadzie niekonkurencyjności, tzn. że poszczególne tryby nadzwyczajne mają na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości decyzji i nie mogą być stosowane zamiennie (*vide* – wyroki NSA z dnia: 29 marca 1988 r., sygn. I SA 636/87, ONSA 1988/1/45; 9 sierpnia 1990 r., sygn. IV SA 543/90, OSP 1992/5/120; 21 listopada 2012 r., sygn. II OSK 1318/11, LEX nr 1291909 oraz J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz,* C.H. Beck Warszawa 1996 r., str. 702, B. Adamiak, tamże, str. 612-613).

Wszczęcie postępowania w sprawie wznowienia postępowania nie wyłącza możliwości wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności. A zatem strona może równocześnie żądać wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania i postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Wobec tego, że zastosowanie trybu stwierdzenia nieważności decyzji powoduje następstwa prawne dalej idące niż zastosowanie trybu wznowienia postępowania, należy dać priorytet pierwszemu z nich. Z tego względu wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności w trakcie toczącego się już postępowania w sprawie wznowienia powoduje konieczność zawieszenia postępowania w sprawie wznowienia. Następstwem prawnym

stwierdzenia nieważności decyzji jest bezprzedmiotowość postępowania w sprawie wznowienia postępowania (*vide* – wyroki NSA z dnia: 17 stycznia 2006 r., sygn. II OSK 406/05, LEX nr 196451; 9 listopada 2012 r., sygn. II OSK 1353/11, LEX nr 1291332; 21 listopada 2012 r., sygn. II OSK 1318/11; *op. cit.*; 19 marca 2013 r., sygn. II OSK 2203/11, LEX nr 1340216).

Z tych względów samo przytoczenie wyroku ETPCz z dnia 15 września 2009 r. w sprawie Moskal vs. Polska nie może zastąpić konieczności uzasadnienia przez Sąd pytający zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji.

Uznać zatem należy, że pytanie prawne nie spełnia określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wymogów, pozwalających na jego merytoryczne rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny, w zakresie dotyczącym zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji.

W związku z tym, w tej części postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd pytający stwierdził, iż *problem, jaki wyłania się w tej sprawie, to kwestia zgodności z Konstytucją art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje jakiegokolwiek ograniczenia czasowego co do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Przepis art. 156 § 2 k.p.a. nie wyłącza możliwości stwierdzenia nieważności decyzji z uwagi na określony (znaczny) upływ czasu, jeżeli decyzja ta wydana została z rażącym naruszeniem prawa, natomiast wyłącza taką możliwość po upływie 10 lat od dnia wydania* (w przepisie mowa jest o dniu doręczenia lub ogłoszenia decyzji, przyp. własny), *która dotknięta jest następującymi wadami powodującymi nieważność decyzji:*

- wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;

- *dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną;*
- *została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;*
- *zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa* (uzasadnienie pytania prawnego, str. 5).

Z *petitum* oraz uzasadnienia pytania prawnego wynika zatem, że Sąd pytający kwestionuje art.156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim stanowi on regulację niepełną, co naruszać ma art. 2 Konstytucji.

W tym kontekście rozważyć należy, czy w niniejszej sprawie sformułowany przez Sąd pytający zarzut niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji dotyczy pominięcia czy też zaniechania ustawodawczego.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wykształciło się rozróżnienie zaniechania od pominięcia legislacyjnego. Obie sytuacje dotyczą braku regulacji prawnej, ale różnią się w zasadniczy sposób. Jak wskazano w wyroku, wydanym w pełnym składzie Trybunału, z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 216), istotne jest *odróżnienie sytuacji zaniechania ustawodawczego od sytuacji przyjęcia uregulowania niepełnego (pomijającego). Pierwsza sytuacja polega na tym, że ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym. Ponieważ polskie ujęcie kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie przewiduje orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, nie ma możliwości wnoszenia takich spraw pod rozstrzygnięcie Trybunału.* Trybunał Konstytucyjny nie jest zatem władny orzekać o zaniechaniach ustawodawczych, polegających na niewydaniu aktu normatywnego i nieuregulowaniu określonego zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157; 10 marca 2009 r., sygn. P 80/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 26 czy 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109). Jednakże w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa Trybunał Konstytucyjny

może i ma obowiązek badać, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji, bo stanowiących pominięcie legislacyjne. Jest zatem uprawniony do orzekania o wadliwości regulacyjnej w postaci pominięcia ustawodawczego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 3 kwietnia 2006 r., sygn. SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, *op. cit.* czy 10 marca 2009 r., sygn. P 80/08, *op.cit.*).

W żadnym przypadku nie może to jednak prowadzić do „uzupełnienia" obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia podmiotu inicjującego postępowanie, gdyż wykraczałoby to poza konstytucyjną pozycję Trybunału Konstytucyjnego jako „negatywnego ustawodawcy" i naruszałoby konstytucyjną zasadę podziału władzy (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 listopada 2001 r., sygn. K. 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251 czy 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127).

Linia demarkacyjna, oddzielająca sytuację zaniechania ustawodawczego oraz regulacji fragmentarycznej i niepełnej, stanowiącej *pominięcie ustawodawcze,* związana jest z odpowiedzią na pytanie, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125). *Podkreślić przy tym warto pożądaną ostrożność w dokonywaniu tego rodzaju oceny. Zbyt pochopne "upodobnienie" materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym* (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; podobnie w postanowieniach Trybunału

Konstytucyjnego z dnia: 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125 czy 22 października 2013 r., sygn. Ts 272/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 503).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i doktrynie zwraca się uwagę na specyfikę zarzutów dotyczących pominięcia ustawodawczego, która wiąże się – po pierwsze – z wyjątkowym charakterem orzekania przez Trybunał o pominięciach prawodawczych oraz – po drugie – trudnościami z wyznaczeniem granicy między pominięciem a zaniechaniem prawodawczym.

Podkreśla się przy tym brak wyraźnych kryteriów, według których można odróżniać zaniechania od pominięć, oraz konieczność ostrożnego podchodzenia przez Trybunał Konstytucyjny do zarzutów dotyczących istnienia luki normatywnej, by działalnością orzeczniczą nie wkraczać w sferę tworzenia prawa (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70 i przytoczone tam orzecznictwo oraz P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007 r., str. 398 i 403 – 404).

Uwzględniając *petitum* pytania prawnego oraz jego uzasadnienie należy uznać, iż, w zakresie podlegającym rozpoznaniu w niniejszej sprawie, podniesiony przez Sąd pytający zarzut niekonstytucyjności dotyczy unormowania przez ustawodawcę w art. 156 § 2 k.p.a. kwestii wyłączenia dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji w taki sposób, że wyłączenie to ma zastosowanie w odniesieniu do przesłanek nieważności wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a., nie ma zaś zastosowania w przypadku przesłanki w postaci wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa – co przemawiać ma za tym, iż kwestionowana regulacja jest niepełna.

Zauważyć przy tym należy, że materia pozostawiona poza zakresem unormowania w kwestionowanym przepisie, tj. wyłączenie dopuszczalności stwierdzenia, po upływie określonego czasu, nieważności decyzji przyznającej

prawo lub jego ekspektatywę, wydanej z rażącym naruszeniem prawa – wykazuje daleko idące podobieństwo z materią unormowaną w tymże przepisie, dotyczącą także niedopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji, dotkniętych wadami wymienionymi w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 5 i 7 k.p.a.

W świetle powyższego należy uznać, iż zarzut podniesiony w pytaniu prawnym dotyczy pominięcia ustawodawczego. Przy tak sformułowanym zarzucie i jego uzasadnieniu, za przedmiot kontroli w niniejszej sprawie należy uznać art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim ustawodawca pominął w tym przepisie wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa, na podstawie której jej adresat nabył prawo lub ekspektatywę prawa, jako przesłankę wyłączającą dopuszczalność stwierdzenia nieważności tej decyzji po upływie 10 lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia.

Tym samym, niezależnie od oceny zasadności tego zarzutu, dopuszczalne jest jego merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

W pytaniu prawnym, w zakresie, w jakim podlega ono rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny, kwestionowana jest zgodność zaskarżonej regulacji z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego.

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Jej istotę da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela. Zasada ta wyraża się więc w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w

momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Regulacje prawne powinny w pełni zakładać przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych.

Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się zatem na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Z zasady bezpieczeństwa prawnego wynika m.in. zakaz przyjmowania unormowań o zaskakującym i nieprzewidywalnym charakterze. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm. Jednostka ma prawo oczekiwać od władzy, której zachowanie się ocenia, czytelności, przejrzystości, poszanowania zasad systemowych gwarantujących ochronę przysługujących jej praw. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. Pewność prawa to także pewność tego, że w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 29 listopada 2006 r., sygn. SK 51/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 156; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz.157; 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4; 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16).

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że Sąd pytający zarzuca niezgodność zaskarżonej regulacji z zasadą ochrony zaufania obywatela do

państwa i stanowionego przez nie prawa, ale przede wszystkim w kontekście naruszenia powiązanej z nią zasady bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Wynika to z uzasadnienia pytania prawnego, w którym Sąd pytający zarzuca kwestionowanej regulacji naruszenie wzorca konstytucyjnego przez to, że dopuszcza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa w każdym czasie, niezależnie od tego, jaki okres upłynął od jej ogłoszenia lub doręczenia stronie – pomimo tego, iż z decyzji tej strona przed długi okres czasu wywodziła swoje prawa będąc przekonana o jej trwałości (*vide* – uzasadnienie pytania prawnego, str. 5).

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest ściśle związana z zasadą bezpieczeństwa prawnego. Można przyjąć, że naruszenie zasady bezpieczeństwa prawnego skutkuje naruszeniem zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W związku z tym w niniejszej sprawie dopuszczalna jest ocena kwestionowanej regulacji z punktu widzenia jej zgodności z obydwoma wymienionymi zasadami wyrażonymi w art. 2 Konstytucji, pomimo iż w pytaniu prawnym przytoczona została argumentacja na poparcie tezy o naruszeniu zasady bezpieczeństwa prawnego, w zasadzie brak jest natomiast odrębnej argumentacji uzasadniającej zarzut naruszenia zasady lojalności państwa wobec obywatela.

Jak już wcześniej wskazano, podniesiony w niniejszej sprawie przez Sąd pytający problem konstytucyjny dotyczy braku w art. 156 § 2 k.p.a. unormowania wyłączającego dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej po upływie 10 lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia, jeżeli została ona wydana z rażącym naruszeniem prawa, zaś jej adresat nabył na jej podstawie prawo lub ekspektatywę prawa.

W tym kontekście odwołać należy się do uzasadnienia pytania prawnego, w którym Sąd pytający stwierdził, że *w sytuacji, gdy nabycie prawa nastąpiło w wyniku niezgodnego z prawem działania organu administracji, rodzi się pytanie,*

czy słusznym jest, bez żadnych ograniczeń czasowych, nakładanie sankcji (dolegliwości) na stronę, która przez długi okres wywodziła swoje prawa z aktu administracyjnego i jest przekonana o jego trwałości (str. 5).

Chodzi zatem o rozważenie, czy konstytucyjnie dopuszczalne jest – wynikające z kwestionowanej regulacji – odstąpienie przez ustawodawcę od zasady trwałości decyzji administracyjnych, gwarantującej adresatom tychże decyzji prawa nabyte na ich podstawie.

Ocena zgodności z Konstytucją kwestionowanej regulacji wymaga zatem odniesienia się do instytucji nieważności decyzji administracyjnej uregulowanej w art. 156 k.p.a., ze szczególnym uwzględnieniem przesłanki tej nieważności w postaci wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa, w kontekście zasady trwałości decyzji administracyjnych.

W literaturze podnosi się, iż unormowanie prawne, dotyczące nieważności decyzji administracyjnej, jest swoistą konstrukcją procedury administracyjnej. Nie odpowiada ono w pełnym zakresie ani nieważności czynności prawa cywilnego, ani też nieważności postępowania cywilnego jako przesłanki środków odwoławczych. Wskazuje się przy tym, iż sankcja nieważności wadliwej decyzji administracyjnej jest w swej konstrukcji stosunkowo najbliższa znanej nauce prawa cywilnego nieważności względnej, chociaż jej przesłanki są inne niż w kodeksie cywilnym, bo zbliżają się do przesłanek nieważności postępowania cywilnego (*vide* – J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2011 r., str. 609). W postępowaniu cywilnym nie ma jednak nieważności postępowania czy orzeczenia z mocy samego prawa. W szczególności nieważność postępowania nie pozbawia skutków orzeczenia z mocy samego prawa (*vide* – W. Siedlecki, *System prawa procesowego cywilnego*, tom III, Wrocław 1986 r., str. 121). Zwraca się też uwagę, że teoria wadliwości decyzji administracyjnej musi pogodzić wymagania interesu ogólnego (zbiorowego, społecznego) oraz interesu jednostkowego

(indywidualnego). Musi też pogodzić ze sobą wymagania stawiane przez zasadę praworządności i zasadę trwałości decyzji administracyjnej (*vide* – B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne* i *sądowoadministracyjne*, Warszawa 2008 r., str. 299).

W art. 156 k.p.a. zostały określone pozytywne (w § 1) i negatywne (w § 2) przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.

Przepis ten ma zastosowanie do decyzji nieostatecznych i ostatecznych, jak również prawomocnych i nieprawomocnych.

Pozytywne przesłanki stwierdzenia nieważności zostały określone w art. 156 § 1 pkt 1 – 6 k.p.a. w sposób wyczerpujący, a uzupełnione odesłaniem w pkt 7 tegoż paragrafu do przepisów odrębnych (pozakodeksowych) regulujących stwierdzenie nieważności decyzji zawierającej wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa (*vide* – J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2011 r., str. 617). Ze względu na unormowanie zawarte w art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. w literaturze podnosi się też, iż wyliczenie zawarte w tym paragrafie nie ma charakteru zamkniętego (*vide* – K. Glibowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego i A. Wiktorowskiej, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011 r., str. 883).

Decyzja dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. jest aktem administracyjnym indywidualnym, istniejącym w obrocie prawnym. Decyzja ta nie ma cech aktu pozornego, nieistniejącego, pomimo tego, iż jej skutki prawne w zasadzie nie będą uznawane przez prawo (*vide* – J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2011 r., str. 610). W przypadku, gdy jest to decyzja ostateczna, podlega wykonaniu i kształtuje prawa jej adresatów oraz może wpływać na ich stosunki prawne z osobami trzecimi. Wiąże również organ administracji, który tę decyzję wydał. Decyzja taka nie jest nieważna z mocy prawa. K.p.a. nie przewiduje bowiem bezwzględnej

nieważności takiej decyzji administracyjnej (z mocy prawa). Do momentu stwierdzenia jej nieważności w drodze ostatecznej decyzji właściwego organu, wydanej na podstawie art. 156 § 1 k.p.a., istnieje ona w obrocie prawnym i wywołuje skutki prawne. Do tego momentu decyzja dotknięta wymienionymi wadami korzysta z domniemania prawidłowości decyzji administracyjnej (*vide* – K. Glibowski, *op. cit.*, str. 876, 877).

Konstrukcja zastosowana w art. 156 k.p.a. jest przykładem unieważnialności z mocą wsteczną (*vide* – M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Kraków 2006 r., str. 242).

W stosunku do decyzji administracyjnej obarczonej wadami wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a. organ wyższego stopnia nad organem, który wydał tę decyzję (w przypadku decyzji wydanej przez ministra albo samorządowe kolegium odwoławcze ten sam organ), z urzędu lub na wniosek, może wydać decyzję o stwierdzeniu jej nieważności – jeżeli nie występuje żadna z przesłanek negatywnych stwierdzenia nieważności. Rozstrzygnięcie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej następuje również w drodze decyzji administracyjnej (art. 158 § 1 k.p.a.).

Zauważyć w tym miejscu należy, że wszczynanie postępowań w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji na wniosek strony albo z urzędu wskazuje na istnienie elementu oportunizmu w orzecznictwie administracyjnym, dopuszczonego w imię kompromisu pomiędzy wymaganiami praworządności a koniecznością ochrony jednostki przed skutkami błędów w działaniu administracji publicznej. Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w praktyce otwiera drogę do ochrony porządku prawnego i respektowania zasady praworządności. Przede wszystkim jednak uwalnia ona podmioty administrowane od ryzyka subiektywnej oceny prawnych skutków błędów działania administracji publicznej, a jednocześnie daje podstawy do roszczeń ograniczających negatywne skutki wywołane przez wadliwą decyzję administracyjną czy przez fakt usunięcia jej z obrotu prawnego

(roszczeń odszkodowawczych dopuszczonych przepisem art. 417 Kodeksu cywilnego) [*vide* J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2011 r., str. 611].

Reasumując, przyjmuje się, że stwierdzenie nieważności jest aktem deklaratoryjnym, który :

1) działa z mocą wsteczną (*ex tunc*) od daty wydania decyzji stwierdzającej nieważność decyzji administracyjnej dotkniętej wadą,

2) uchyla wszelkie skutki prawne, jakie powstały od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji nieważnej,

3) obala domniemanie legalności i prawidłowości decyzji, której nieważność stwierdzono,

4) skutkuje możliwością dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od dnia, w którym stanie się ostateczna decyzja o stwierdzeniu nieważności,

5) powoduje, że sprawa, która była przedmiotem decyzji uznanej za nieważną, wraca do stanu, w jakim się znajdowała przed jej wydaniem (*vide* – K. Glibowski, *op. cit.,* str. 877).

Przepis art. 156 § 2 k.p.a określa w sposób enumeratywny dwie przesłanki negatywne stwierdzenia nieważności:

1) wywołanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych – która odnosi się do wszystkich przyczyn nieważności wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.;
2) upływ 10 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji – która ma zastosowanie jedynie do przyczyn nieważności określonych w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a.

W kontekście niniejszej sprawy podkreślić trzeba, że przesłanka negatywna w postaci wywołania przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych nie miała zastosowania w sprawie, w związku z którą zostało skierowane pytanie prawne. Jak zwrócił uwagę Sąd pytający, decyzja o

przywróceniu terminu, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, nie wywołuje bowiem nieodwracalnych skutków prawnych (*vide* – uzasadnienie pytania prawnego, str. 4).

W razie niemożności stwierdzenia nieważności decyzji na skutek wystąpienia negatywnych przesłanek, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a., organ administracji publicznej ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji (art. 158 § 2 k.p.a.).

Decyzja o stwierdzeniu nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej powoduje usunięcie z obrotu prawnego tejże decyzji. Ma charakter kasatoryjny i nie może zawierać rozstrzygnięcia co do istoty sprawy.

Decyzja o stwierdzeniu wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.) nie usuwa z obrotu prawnego wadliwej decyzji administracyjnej, dając m.in. podstawę do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym.

W przyjętym w art. 156 § 2 k.p.a. rozwiązaniu, w którym dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej po upływie 10 lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia uzależniona jest od tego, która z przesłanek wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. jest przyczyną nieważności decyzji, ustawodawca dokonał gradacji tychże przesłanek.

Podkreślić przy tym trzeba, że dopuszczenie przez kwestionowaną regulację stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, pomimo upływu 10 lat od dnia jej wydania lub ogłoszenia, dotyczy decyzji dotkniętych najpoważniejszymi wadami prawnymi, tj.: wydanych bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa; niewykonalnych w dacie wydania, jeżeli ich niewykonalność ma charakter trwały; których wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karą (art. 156 § 1 pkt 2, 5 i 6 k.p.a.).

Przesłanka w postaci wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa ma odmienny charakter aniżeli pozostałe przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych wymienione w art. 156 § 1 k.p.a.

W literaturze prezentowany jest pogląd, iż *naruszenie rażące prawa* należy traktować jako swoistą klauzulę generalną (pojęcie niedookreślone), której treść wymaga konkretyzacji w określonym stanie faktycznym (*vide* – A. Zieliński, *O rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 k.p.a.*, Państwo i Prawo 1986 r., nr 11, str. 109 – 111). Podnosi się też, iż nie można stworzyć katalogu znamion charakterystycznych dla *rażącego naruszenia prawa* ani jednoznacznie sprecyzować jego cech. Zdarzają się bowiem sytuacje, które trudno przyporządkować do dostępnych katalogów i klasyfikacji. Stąd ustawodawca posługuje się w tym przypadku klauzulą generalną, której nie można wypełnić treścią do końca. Dlatego też nie można wykluczyć, że w niektórych sprawach uchwycić dadzą się jedynie cechy wywodzone z wykładni językowej terminu *rażące naruszenie prawa*, w innych zaś okolicznościach sprawy wiązać się będą one z konstrukcją skutków. Nie można wykluczyć także łącznego wystąpienia tych cech (*vide* – M. Sieniuć, *Rażące naruszenie prawa w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50 – lecie K.P.A.*, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010 r., str. 717). Wskazuje się przy tym, że w art. 156 § 1 pkt 1, pkt 2 *ab initio* oraz pkt 3 – 6 k.p.a. wymienione są wady nazwane decyzji administracyjnej, określające rodzaj tego naruszenia, indywidualizujące podstawę stwierdzenia nieważności. Natomiast art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. otwiera drogę do stwierdzenia nieważności decyzji na skutek zaistnienia nienazwanej wady mającej cechy rażącego naruszenia prawa, jeżeli nie jest ona objęta odesłaniem do przepisów, o których mowa w art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. (*vide* – J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2011 r., str. 617). Wada ta związana jest z charakterem, ciężarem naruszenia prawa, do jakiego doszło przy wydawaniu decyzji

administracyjnej. W piśmiennictwie zwraca się też uwagę, iż wprowadzenie przedmiotowej przesłanki miało na celu dopełnienie systemu stwierdzenia nieważności decyzji, tak aby w razie pojawienia się stanu niezrealizowania chronionych wartości organ miał ustawową podstawę do właściwego zareagowania (*vide* – Z. Cieślak, *Decyzja administracyjna a rażące naruszenie prawa*, Glosa z 1995 r., nr 2, str.6).

W doktrynie i orzecznictwie występują różnice odnoszące się do zagadnienia, czy przy wykładni użytego w art. 156 pojęcia *rażące naruszenie prawa* należy brać pod uwagę skutki naruszenia prawa, ewentualnie jego zakres i rodzaj, czy też wystarczające jest odniesienie się jedynie do charakteru normy prawnej, która została naruszona (*vide* – K. Glibowski, *op. cit.*, str. 895 i nast. oraz M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/El 2014 wraz z przytoczonym tam piśmiennictwem i orzecznictwem).

W tym przedmiocie prezentowane jest także stanowisko określane jako kompromisowe, wskazujące na oczywistość naruszenia jako przesłankę wstępną uznania decyzji za rażąco naruszającą prawo, ale nieograniczające się do tego. Podnosi się, że o rażącym naruszeniu prawa można mówić, gdy przemawiają za tym trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze, czyli skutki, które wywołuje decyzja (*vide* – W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013 r., str. 190).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym aktualnie wydaje się dominować stanowisko, zgodnie z którym podstawą stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa jest stwierdzenie, że decyzja ta pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią przepisu niebudzącego wątpliwości interpretacyjnych, a nadto że skutkiem tego naruszenia jest powstanie – w następstwie wydania tej decyzji – sytuacji niemożliwej do zaakceptowania w

praworządnym państwie (*vide* - wyroki NSA z dnia: 7 października 2011 r., sygn. II OSK 1521/10, LEX nr 956192; 20 października 2011 r., sygn. II GSK 1056/10, LEX nr 1070197; 8 marca 2012 r., sygn. I OSK 363/11, LEX nr 1145109; 2 października 2012 r., sygn. II OSK 1039/11, LEX nr 1234037 oraz wyroki WSA: w Poznaniu – z dnia 22 listopada 2013 r., sygn. III SA/Po 994/13, LEX nr 1402334 i 5 listopada 2013 r., sygn. III SA/Po 848/13, LEX nr 1402320; w Olsztynie – z dnia 5 listopada 2013 r., sygn. II SA/Ol 621/13, LEX nr 1395369; w Krakowie – z dnia 24 października 2013 r., sygn. II SA/Kr 620/13, LEX nr 1474093 i z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. II SA/Kr 527/13, LEX nr 1447417). Wskazuje się przy tym, że nie chodzi tu o błędy w wykładni prawa, ale o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny. Ustalenie, czy w konkretnym wypadku nastąpiło rażące naruszenie prawa, wymaga zawsze bardzo wnikliwego rozważenia sprawy. Naruszony przepis prawa nie może pozostawiać jakichkolwiek wątpliwości prawnych, a jego treść musi być jasna i nie może wywoływać sporów doktrynalno – orzeczniczych (*vide* – wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2013 r., sygn. II GSK 2073/11, LEX nr 1337107).

W kontekście niniejszej sprawy zauważyć należy, że, wprowadzając rozwiązanie dopuszczające stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa niezależnie od upływu czasu od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia, ustawodawca świadomie ograniczył stosowanie zasady trwałości decyzji administracyjnych w postępowaniu administracyjnym.

Wyrażona w art. 16 § 1 k.p.a. reguła trwałości (stabilizacji) decyzji administracyjnych jest jednym z instrumentów służących realizacji w postępowaniu administracyjnym konstytucyjnej zasady bezpieczeństwa prawnego

Przepis ten stanowi:

Art. 16. § 1. Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz

wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych.

Zasada trwałości decyzji administracyjnych dotyczy decyzji ostatecznych. Ma ona podstawowe znaczenie dla stabilizacji skutków prawnych wynikających z tych decyzji. Formalna strona tej zasady wyraża się w tym, że decyzje administracyjne ostateczne obowiązują tak długo, dopóki nie zostaną uchylone, zmienione bądź nie zostanie stwierdzona ich nieważność na podstawie odpowiedniego przepisu prawa. Jest to tzw. domniemanie mocy obowiązującej decyzji administracyjnych. Zasada trwałości decyzji administracyjnych służy realizacji ochrony porządku prawnego, zaufania do organów państwa, stabilności obrotu prawnego oraz praw nabytych (*vide* – M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, Lublin 1999 r., str. 116 oraz B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2011 r., str. 87).

Zasada trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych nie ma jednak charakteru absolutnego i nie może być utożsamiana z ich niezmiennością.

Jak już podniesiono, możliwe jest uchylenie, zmiana, stwierdzenie nieważności oraz wznowienie postępowania w odniesieniu do ostatecznych decyzji administracyjnych. Jest to jednak ograniczone jedynie do przypadków przewidzianych w k.p.a. lub ustawach szczególnych. Podważenie trwałości decyzji administracyjnych może nastąpić tylko w określonym trybie, przy zastosowaniu którego organ obowiązany jest przestrzegać zasad ogólnych postępowania.

Ustawodawca wprowadził zatem odstępstwa od zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych w postępowaniu administracyjnym, dopuszczając możliwość ich wzruszenia w postępowaniach nadzwyczajnych – w zależności od rodzaju wady, jaką obarczona jest decyzja.

Zgodnie z teorią gradacji wad indywidualnych aktów administracyjnych, najcięższe wady stanowią podstawę stwierdzenia nieważności dotkniętych nimi aktów, co niweczy ich skutki *ex tunc*. Wady ciężkie są podstawą wzruszenia dotkniętych nimi decyzji ze skutkiem *ex nunc*, zaś wady o mniejszym ciężarze gatunkowym nie mają bezpośredniego wpływu na obwiązywanie indywidualnych aktów normatywnych (*vide* – B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadminstracyjne,* Warszawa 2008 r., str. 302 – 306).

Jak już wskazano w niniejszym stanowisku, kwestionowana regulacja niewątpliwie wprowadza odstępstwo od zasady trwałości decyzji administracyjnych w postępowaniu administracyjnym.

Nie narusza jednak konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Podnieść trzeba, że zasada bezpieczeństwa prawnego, wynikająca z art. 2 Konstytucji, nie ma charakteru bezwzględnego. Dopuszczalne jest bowiem odstąpienie od tej zasady w szczególnych okolicznościach, gdy przemawiają za tym inne konstytucyjne zasady. Zasady, którym można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady bezpieczeństwa prawnego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27; 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 11; 23 kwietnia 2013 r., sygn. P 44/10, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 39). W wymienionych sprawach pogląd o dopuszczalności odstąpienia od zasady bezpieczeństwa prawnego został wyrażony na tle dopuszczalności odstąpienia od zakazu stosowania nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem w życie tych norm. Wskazuje jednak generalnie na konstytucyjną dopuszczalność odstąpienia od wymienionej zasady, przy zaistnieniu wskazanych, szczególnych okoliczności.

W tym kontekście, odnosząc się do zgodności z Konstytucją kwestionowanej w niniejszej sprawie regulacji, która dopuszcza stwierdzenie

nieważności decyzji administracyjnej z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa w każdym czasie (niezależnie od okresu, jaki upłynął od jej doręczenia lub ogłoszenia), należy zwrócić uwagę, że w doktrynie prawa administracyjnego koncepcję wadliwości decyzji administracyjnej wyprowadza się przy uwzględnieniu dwóch podstawowych wartości, tj. praworządnego działania organów administracji publicznej i ochrony praw nabytych przez obywatela na podstawie działania administracji publicznej. Te konkurujące ze sobą przeciwstawne wartości były i są podstawą wypracowania wskazanej gradacji wad decyzji administracyjnych, przy których uwzględnia się rodzaj naruszonego przepisu prawa i ciężar wady. Założenie ciężaru wady jako podstawy koncepcji gradacji wadliwości decyzji administracyjnej jest dostosowane do stopnia naruszenia prawa administracyjnego, zarówno materialnego, jak i procesowego. Opiera się na wpływie wadliwości decyzji administracyjnej na treść relacji materialnoprawnej, a zatem na ciężkim, kwalifikowanym naruszeniu prawa, które uzasadnia wyeliminowanie tejże decyzji i jej skutków prawnych z obrotu prawnego (*vide* – B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986 r., str. 11; także [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System prawa administracyjnego*, tom 9, *Procesowe prawo administracyjne*, Warszawa 2010 r., str. 233 i nast. oraz *Gradacja naruszenia procesowego prawa administracyjnego*, Państwo i Prawo z 2012 r., z. nr 3, str. 45 i nast.).

Niezależnie od wskazanych wcześniej rozbieżności interpretacyjnych nie ulega wątpliwości, iż przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji w postaci wydania jej z rażącym naruszeniem prawa wprowadzona została celem wyeliminowania z obrotu takich decyzji – gdyż ich pozostawienie w obrocie prawnym nie mogłoby zostać zaakceptowane w praworządnym państwie z uwagi na wagę tego naruszenia.

Przyjęte w kwestionowanej regulacji rozwiązanie, umożliwiające, nieograniczone w czasie, stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej dotkniętej wadą w postaci wydania jej z rażącym naruszeniem prawa, znajduje

oparcie w zasadzie legalizmu działania organów władzy publicznej, o której mowa w art. 7 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa..

W myśl wyrażonej art. 7 ustawy zasadniczej zasady, działania organów władzy publicznej są wyznaczone przez prawo, w którym winna być zawarta zarówno podstawa działania, jak też zakreślone granice ich działania. Wymóg podstawy prawnej dla działania organów władzy publicznej oznacza, iż organy te mogą działać wyłącznie na podstawie upoważnień przewidzianych w prawie. Brak regulacji prawnej upoważniającej do podjęcia danego działania należy uznać za równoznaczny z zakazem tego działania. Wymóg podejmowania działań na podstawie prawa jest ściśle związany z wymogiem podejmowania działań w granicach prawa. Prawo, udzielając organom władzy publicznej upoważnień do podejmowania określonych działań, wyznacza jednocześnie granice tych działań. Wykroczenie poza te granice kwalifikować należy jako działanie bez podstawy prawnej, zaś działanie bez podstawy prawnej to równocześnie działanie wykraczające poza granice wyznaczone przez prawo. W odniesieniu do organów władzy publicznej nie obowiązuje zasada, zgodnie z którą co nie jest zakazane, jest dozwolone (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138 i 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34).

Konstytucyjna zasada legalizmu odnosi się również do organów administracji publicznej stosujących prawo (*vide* – G. Rząsa, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego i A. Wiktorowskiej, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011 r., str. 30).

Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 11 stycznia 2010 r., sygn. I OSK 1453/09 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), *zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, w państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym*

samym granice ich aktywności. Organy te mogą działać tylko w tych granicach. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Tak więc również w świetle Konstytucji RP zarówno organy administracji publicznej, jak i tym bardziej Sądy nie są w żaden sposób upoważnione do samoistnego tworzenia nowych kompetencji dla organów, nieznajdujących oparcia w aktach prawa powszechnie obowiązującego.

Konstytucyjna zasada legalizmu znalazła odzwierciedlenie w art. 6 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Wyrażona w tym przepisie zasada określana jest jako zasada praworządności lub legalizmu. Oznacza ona nakaz ścisłego przestrzegania przez organy administracji publicznej swoich kompetencji przy podejmowaniu rozstrzygnięć oraz respektowania wszelkich norm prawnych związanych z realizacją tych kompetencji, w aspekcie materialnoprawnym, procesowym i ustrojowym.

Zasada praworządności wyrażona w art. 6 k.p.a. jest zasadą ogólną postępowania administracyjnego, w związku z czym obowiązuje we wszystkich stadiach tego postępowania oraz stanowi wiążącą wytyczną przy stosowaniu przepisów tegoż kodeksu. *Cechą charakterystyczną zasad ogólnych postępowania administracyjnego, a zatem także zasady praworządności, jest to, że ilekroć organy administracji w jakimkolwiek stadium postępowania stosują przepisy Kodeksu, powinny „współstosować" te zasady ogólne* (B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011 r., str. 34). W świetle powyższej zasady obywatel ma prawo domagać się, aby każde działanie organów administracji miało swoją podstawę w przepisach rangi ustawowej i było zgodne z prawem (*vide* – W. Jakimowicz, *Publiczne prawo podmiotowe*, Kraków 2002 r., str. 93).

Kwestionowana regulacja służy realizacji konstytucyjnej zasady legalizmu (praworządności), która jest jedną z podstawowych wartości, jakie powinny być realizowane przez demokratyczne państwo prawne.

W świetle tej zasady brak jest konstytucyjnych podstaw do sanacji decyzji administracyjnych organów władzy publicznej, które przy ich wydawaniu dopuściły się ciężkiego, wyjątkowo rażącego i nagannego uchybienia w postaci rażącego naruszenia prawa – pomimo upływu znacznego czasu od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia. Oznaczałoby to bowiem akceptację dla stanu bezprawności, w którym tego typu wadliwe decyzje pozostawałyby w obrocie prawnym.

Zasada legalizmu stanowi zatem konstytucyjne uzasadnienie dla – przewidzianej w kwestionowanej regulacji – dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa bez żadnych ograniczeń czasowych, a tym samym odstąpienia od reguły trwałości decyzji w postępowaniu administracyjnym.

Odnosząc się do kwestii dotyczącej nabycia określonych praw na podstawie decyzji administracyjnych, wydanych z rażącym naruszeniem prawa, przez adresatów tychże decyzji, którzy przekonani są o ich trwałości, jeszcze raz podkreślić trzeba, iż są to prawa uzyskane w następstwie niezgodnego z prawem działania organów wydających przedmiotowe decyzje.

W tym zakresie odwołać się należy do zasady ochrony praw nabytych, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Zasada ta głosi zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych. Ochrona praw nabytych *in concreto* opiera się na zasadzie *pacta sunt servanda*, rozumianej jako reguła nakazująca respektować uprawnienia konkretnych osób, określone w aktach prawnych o charakterze indywidualnym

Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. Ingerencja ustawodawcy w prawa nabyte, a zwłaszcza ich ograniczenie czy nawet zniesienie, są dopuszczalne, gdy przemawia za tym inny konstytucyjnie chroniony interes publiczny. Podkreślić trzeba, że, w świetle tej zasady, zakresem konstytucyjnej ochrony objęte są tylko prawa nabyte *słusznie*, co wyklucza jej stosowanie nie tylko w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *praeter legem*, lecz także uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 165; 13 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8; 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15; 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53).

Kwestionowana w niniejszej sprawie regulacja dotyczy nabycia przez strony postępowania administracyjnego prawa na podstawie decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, w sposób, który jest nie do przyjęcia w praworządnym państwie. Uprawnienia nabyte w taki sposób nie korzystają więc z ochrony przewidzianej przez wskazaną konstytucyjną zasadę.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że gwarancja ochrony praw nabytych wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K. 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6).

Sprzeczna z konstytucyjną zasadą bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa byłaby zaś sytuacja, w której obywatel mógłby kształtować swoje stosunki życiowe w oparciu o prawa nieobjęte gwarancją wynikającą z zasady ochrony praw nabytych – ze względu na to, że zostały uzyskane na podstawie decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

Niezależnie od powyższego zwrócić wypada uwagę, że indywidualny akt administracyjny może pośrednio oddziaływać także na sytuację prawną podmiotów niebędących jej adresatami.

Pozostawienie w obrocie prawnym – ze względu na upływ czasu – decyzji, na podstawie której jej adresaci uzyskali określone prawo nadane przez organ administracji publicznej z rażącym naruszeniem prawa, mogłoby negatywnie oddziaływać na sytuację prawną osób trzecich, których dotyczyłyby skutki prawne tejże decyzji.

Na marginesie jedynie zauważyć należy, że pierwowzorem art. 156 k.p.a. był przepis art. 101 rozporządzenia Prezydenta, który stanowił:

Art. 101. 1. Władza nadzorcza, a gdy chodzi o decyzję władzy naczelnej - ta władza, może uchylić z urzędu lub na wniosek osoby interesowanej, jako nieważną, każdą decyzję, która:

a) wydana została przez władzę oczywiście niewłaściwą;

b) wydana została bez jakiejkolwiek podstawy prawnej;

c) wywołałaby w razie wykonania przestępstwo sądowo-karalne;

d) jest oczywiście i niewątpliwie niewykonalna;

e) zawiera wadę powodującą nieważność tej decyzji na mocy wyraźnego przepisu prawa.

2. Uchylenie decyzji z powodów, wskazanych w lit. a) artykułu niniejszego, może nastąpić tylko przed upływem lat 3 od daty jej uprawomocnienia się.

Podkreślić należy, że w regulacji tej nie wprowadzono ograniczenia czasowego dla uchylenia jako nieważnej decyzji, która została wydana bez jakiejkolwiek podstawy prawnej, tj. z powodu przesłanki określonej w art. 101 ust. 1 lit. b rozporządzenia Prezydenta (stanowiącej odpowiednik przesłanki określonej w art. 156 pkt 2 k.p.a.).

W świetle przytoczonej argumentacji należy uznać, iż, w odniesieniu do kwestionowanej regulacji, konstytucyjnej zasadzie legalizmu (praworządności)

działania organów państwa należy przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady bezpieczeństwa prawnego. Przemawia to za stwierdzeniem, iż regulacja ta nie narusza konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Podkreślić w tym miejscu trzeba, że w samym mechanizmie orzekania o nieważności decyzji administracyjnej z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa jest zawarta – w rozumieniu NSA (co nie jest kwestionowane w orzecznictwie innych sądów administracyjnych i w doktrynie) – zasada ochrony słusznych interesów strony.

W orzecznictwie NSA wskazuje się, iż stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy stwierdzone naruszenie ma znacznie większą wagę aniżeli stabilność ostatecznej decyzji administracyjnej. Zachodzi w związku z tym konieczność szczególnie ostrożnego korzystania z instytucji stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych z powodu rażącego naruszenia prawa.

Jak stwierdził NSA w Warszawie w wyroku z dnia 9 września 1998 r., sygn. II SA 1249/97 (LEX nr 41819), z *rażącym naruszeniem prawa nie może być utożsamiane każde, nawet oczywiste, naruszenie prawa. Nie każde bowiem naruszenie prawa dyskwalifikuje decyzję w takim stopniu, że niezbędna jest jej eliminacja tak, jak gdyby od początku nie została wydana. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego powszechnie przyjmuje się zatem, że rażące naruszenie prawa to takie naruszenie, które z uwagi na wywołane skutki jest jednoznaczne w znaczeniu wadliwości rozstrzygnięcia oraz tylko takie naruszenie, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności. W konsekwencji stwierdzenie nieważności może dotyczyć tylko przypadków ewidentnego bezprawia, którego nigdy nie można usprawiedliwiać ani tolerować.* Z kolei w wyroku z dnia z dnia 12 października 2010 r., sygn. II GSK 902/09 (LEX nr 746320), NSA wyraził pogląd, iż *nie każde naruszenie prawa jest naruszeniem*

rażącym, o jakim mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Wada decyzji uzasadniająca jej wzruszenie w trybie nadzwyczajnym stwierdzenia nieważności musi być na tyle poważna, by stanowiła wystarczającą przyczynę odstąpienia od zasady trwałości decyzji wyrażonej w art. 16 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. Podnosi się przy tym, że niezasadne zastosowanie trybu stwierdzenia nieważności decyzji wobec rozstrzygnięcia ostatecznego, w sytuacji braku podstaw do jego zastosowania, stanowi naruszenie zasady trwałości decyzji, o jakiej mowa w art. 16 k.p.a., a w konsekwencji stanowi rażące naruszenie prawa, o jakim mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (*vide* – wyrok NSA z dnia 9 września 2010 r., I OSK 372/10, LEX nr 745225).

Zasadne jest więc przyjęcie, iż art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim pomija wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa, na podstawie której jej adresat nabył prawo lub ekspektatywę prawa, jako przesłankę wyłączającą dopuszczalność stwierdzenia nieważności tej decyzji po upływie 10 lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia, jest zgodny z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadami ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego