SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 25 września 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 25. 09. 2014
L.dz. ..... L. zał. .....

Sygn. akt P 46/13
BAS-WPTK-2944/13

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 września 2013 r. (sygn. akt P 46/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), w zakresie w jakim wśród okoliczności, które po upływie 10 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji nie mogą stanowić przyczyny stwierdzenia jej nieważności, pomija wydanie z rażącym naruszeniem prawa decyzji przyznającej prawo, **jest zgodny** z zasadą bezpieczeństwa prawnego, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny sprawy

1. Przedstawiając pytanie prawne z 18 września 2013 r. (dalej: pytanie prawne), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: pytający sąd lub WSA w Warszawie) zakwestionował art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.; dalej: k.p.a.). Poddany kontroli przepis stanowi: „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".

2. Kontrolowany przepis budzi wątpliwości konstytucyjne pytającego sądu nie *in extenso*, ale w zakresie, „w jakim z uwagi na znaczny upływ czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę prawa, nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 kpa" (*petitum* pytania prawnego).

3. Zważywszy wątpliwości Sejmu odnoszące się do przyjętej przez pytający sąd konstrukcji zakresu zaskarżenia, powstałe w świetle przesłanek warunkujących dopuszczalność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym, szczegółowa analiza przedmiotu kontroli zostanie przeprowadzona w części poświęconej analizie formalnoprawnej (pkt III.8 niniejszego pisma).

4. Wątpliwości WSA w Warszawie co do konstytucyjności wyżej wskazanego przepisu pojawiły się na tle następującego stanu faktycznego:

Grunt przy ul. (aktualnie:) w W został objęty działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279; dalej: dekret warszawski) i wobec niezgłoszenia stosownego roszczenia przez dotychczasowych właścicieli, przeszedł na własność m. st. Warszawy. Zgodnie z art. 7 dekretu

warszawskiego, dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie – użytkownicy gruntu, mogli w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

W dniu lipca 1948 r. były właściciel przedmiotowej nieruchomości zwrócił się do Prezydenta m. st. Warszawy (dalej: organ) o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o przyznanie własności czasowej, dopełniając jednocześnie czynności, której terminowi uchybił. Rozstrzygając sprawę października 1948 r., organ przychylił się do wniosku o przywrócenie terminu i przyznał własność czasową nieruchomości.

Na podstawie wniosku kilku właścicieli lokali położonych w budynku przy , Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie (dalej: SKO), decyzją z lutego 2009 r. (nr) stwierdziło nieważność decyzji organu, podając jako jej przyczynę wydanie z rażącym naruszeniem prawa.

W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, decyzja z czerwca 2009 r. (nr) SKO utrzymało w mocy podjętą wcześniej decyzję. Jednakże na mocy wyroku WSA w Warszawie z stycznia 2010 r., sygn. akt , wydanego z inicjatywy następców prawnych właścicieli budynku przy , stwierdzono nieważność obu decyzji SKO ze względu na skierowanie ich do osób niebędących stronami w postępowaniu.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, działając z urzędu w trybie art. 157 § 2 k.p.a., przeprowadziło ponowne postępowanie nadzorcze, w wyniku którego wydało decyzję z maja 2011 r. (nr) stwierdzającą nieważność decyzji organu z października 1948 r., a następnie utrzymało ją w mocy po rozpoznaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy decyzją z listopada 2011 (nr). Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie, SKO wskazało, że kontrolowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), bowiem określony w art. 7 dekretu warszawskiego termin na złożenie wniosku o przyznanie własności czasowej miał charakter materialny i związku z tym niedopuszczalne było jego przywrócenie.

Dążąc do weryfikacji poglądu prawnego SKO, następcy prawni właściciela nieruchomości położonej przy skierowali skargę do WSA w Warszawie, który rozpoznając ją, uznał za zasadne zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z analizowanym pytaniem prawnym.

II. Zarzuty pytającego sądu

1. Zważywszy stylizację zarzutów pytającego sądu, Sejm powziął wątpliwości związane z dopuszczalnością merytorycznego rozpoznania pytania prawnego, które zostaną przedstawione w pkt. III.2 niniejszego pisma. Uzasadnia to, dla jasności wywodu, zrekonstruowanie zarzutów WSA w Warszawie w odrębnym punkcie stanowiska, poprzedzającym część poświęconą analizie formalnoprawnej.

2. Formułując zarzut złamania przez zakwestionowaną regulację zasad zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli, które wywodzi z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), pytający sąd wskazuje, że: „[w] sytuacji zatem, kiedy nabycie prawa lub ekspektatywy nastąpiło w wyniku niezgodnego z prawem działania organu, rodzi się pytanie, czy słusznym jest, bez żadnych ograniczeń czasowych, nakładanie sankcji (dolegliwości) na stronę, która przez bardzo długi okres wywodziła swoje prawa z aktu administracyjnego i jest przekonana o jego trwałości" (pytanie prawne, s. 5). Zdaniem WSA w Warszawie, nakaz stabilizacji stanów faktycznych po określonym czasie leży w bezwzględnym interesie porządku publicznego, stąd konstytucyjnie poprawnym rozwiązaniem legislacyjnym byłoby uwzględnienie upływu czasu jako okoliczności wyłączającej dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, na mocy której strona nabyła prawo lub jego ekspektatywę, a która została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

3. Pytający sąd podnosi jednocześnie, że art. 156 § 2 k.p.a., z uwagi na to, iż w realiach sprawy, na kanwie której sformułował pytanie prawne, uniemożliwia efektywne korzystanie z nieruchomości stanowiącej przedmiot własności spadkodawcy skarżących, narusza art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.; dalej: Protokół nr 1).

III. Analiza formalnoprawna

1. Przed przystąpieniem do ewentualnej oceny merytorycznej zaskarżonej regulacji konieczne jest, zdaniem Sejmu, odniesienie się do trzech kwestii: po pierwsze, dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie w związku z konstrukcją przedmiotu zaskarżenia, po drugie, spełnienia przez pytanie prawne inicjujące postępowanie wymogów warunkujących dopuszczalność jego rozpoznania, po trzecie, możliwości badania zgodności zakwestionowanej regulacji – w świetle deficytu uzasadnienia WSA w Warszawie – z art. 1 Protokołu nr 1 oraz z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2. Przechodząc do analizy formalnoprawnej, należy zwrócić uwagę, że wskazany przez pytający sąd zakres zaskarżenia prowadzi do wniosku, iż nie domaga się on usunięcia z obrotu całego art. 156 § 2 k.p.a., ale przede wszystkim zbadania, czy jest on regulacją pełną z punktu widzenia powołanych w pytaniu prawnym wzorców kontroli. Ze stylizacji przedstawionych zarzutów wynika bowiem, że w istocie zakwestionowany został brak wskazania wśród przesłanek, co do których istnieje temporalne ograniczenie możliwości stwierdzenia na ich podstawie nieważności decyzji administracyjnej, przesłanek wynikających z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Pytający sąd wyraźnie wskazuje, że zarzucaną niekonstytucyjność kontestowanego przepisu łączy z tym, iż: „art. 156 § 2 Kpa 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 decyzji, która dotknięta jest następującymi wadami powodującymi nieważność decyzji [...]" (pytanie prawne, s. 5). Z tego względu dopuszczalność merytorycznej kontroli tego zarzutu jest uwarunkowana uprzednim ustaleniem, czy w rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym, czy z pominięciem.

Trzeba w związku z tym podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozróżnia się zaniechanie prawodawcze i pominięcie prawodawcze (przyjęcie przez ustawodawcę uregulowania niepełnego). Zaniechanie prawodawcze polega na „niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych" (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95), czyli ma miejsce wówczas, gdy ustawodawca pozostawia w całości

określone zagadnienie poza regulacją prawną. Natomiast w sytuacji, gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. W przyjętym w polskim prawie ujęciu kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie ma w jego kompetencjach orzekania o zaniechaniach ustawodawczych. W praktyce nie budzi natomiast wątpliwości dopuszczalność kontroli regulacji niepełnych, czyli takich, które z punktu widzenia zasad konstytucyjnych mają zbyt wąski zakres zastosowania lub z uwagi na cel i przedmiot regulacji pomijają treści istotne. „Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować" (orzeczenie TK o sygn. akt K 25/95).

Jednocześnie należy zauważyć, że przywołane rozróżnienie nie jest oparte na tak precyzyjnych kryteriach, by w praktyce nie mogły występować trudności z zakwalifikowaniem określonych sytuacji jako zaniechania albo pominięcia (zob. np. postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02; 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11; por. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze* [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Prof. dr hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski i in., Kraków 2007, s. 397 i n.). Formułując wskazówkę przydatną dla diagnozy wady badanych przez siebie regulacji, Trybunał przyjął, że: „oddzielenie zaniechania ustawodawczego i regulacji niepełnej wymaga odpowiedzi na pytanie, czy w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. Przy ocenie podobieństwa konieczna jest ostrożność, gdyż zbyt pochopne upodobnienie materii grozi postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym" (wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09).

W opinii Sejmu, zasadnie można przyjąć, że postulowane przez WSA w Warszawie rozszerzenie zakresu unormowania zawartego w art. 156 § 2 k.p.a. wykazuje konieczne (z perspektywy klasyfikacji zarzutu jako podlegającego rozpatrzeniu przez Trybunał) podobieństwo z unormowaniem zawartym w tym przepisie. Pytający sąd nie żąda bowiem włączenia do zakresu regulacji objętej

zakwestionowanym przepisem nowej przesłanki negatywnej stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, nieprzewidzianej w tym przepisie. Trzeba zauważyć, że zarzut inicjatora kontroli w niniejszym postępowaniu dotyczy tego, że ustawodawca unormował (mamy tym samym do czynienia z regulacją wydaną i obowiązującą, a nie z brakiem uregulowania danej materii) kwestię przedawnienia orzekania o nieważności decyzji w taki sposób, że zastosował ją względem niektórych przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji wskazanych w art. 156 § 1 k.p.a. (pkt: 1, 3, 4 i 7), nie wskazując wśród nich przesłanki wymienionej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., co świadczyć ma o funkcjonowaniu w przestrzeni prawnej regulacji niepełnej.

Konkludując tę część wywodów, Sejm stwierdza, że kwalifikacja wady zaskarżonej regulacji jako pominięcia prawodawczego pozwala na merytoryczne rozpatrzenie niniejszej sprawy.

3. W świetle art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Zgodnie z poglądem powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie i literaturze przedmiotu, art. 193 Konstytucji formułuje trzy przesłanki, których łączna realizacja warunkuje dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego:

1) podmiotową – wedle której może to uczynić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, odrębny i niezależny od legislatywy oraz egzekutywy;
2) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą;
3) funkcjonalną, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się (zawisłej) przed sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03 wraz

z powoływaną tam literaturą; 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

4. W niniejszej sprawie spełniona została przesłanka podmiotowa – z pytaniem prawnym wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Zrealizowana została również przesłanka przedmiotowa pytania prawnego, ponieważ sąd wskazał kwestionowany przepis – art. 156 § 2 k.p.a. i sformułował wobec niego wątpliwości konstytucyjne. Trzecią z wcześniej wskazanych przesłanek dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego jest – określana w konsekwentnym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem przesłanki funkcjonalnej – zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy. Zależność ta polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem przedstawiającym pytanie prawne i w związku z tym jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie. Przedmiotem pytania prawnego może być zatem tylko taki przepis, którego derogacja w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na sposób rozstrzygnięcia zawisłej przed sądem sprawy (zob. postanowienia TK z: 26 lipca 2012 r., sygn. akt P 17/12; 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08 oraz wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07 oraz wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia).

5. Wystąpienie z pytaniem prawnym wiąże się z istnieniem ścisłego związku powstałych wątpliwości co do konstytucyjności aktu normatywnego z konkretną sprawą zawisłą przed sądem je formułującym. Wynika z tego konieczność wykazania w pytaniu prawnym zależności między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy, na której tle powstała wątpliwość natury konstytucyjnej (zob. np. postanowienia TK z: 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06). Z tego względu, zgodnie

z art. 32 ust. 3 ustawy o TK, na sądzie występującym z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego spoczywa obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, czyli wykazania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Innymi słowy, na pytającym sądzie ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy, odrębnego określenia, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w zawisłej przed nim sprawie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego o jego niezgodności z Konstytucją. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że wymaganie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o TK ma charakter bezwzględnie wiążący zarówno dla sądu zadającego pytania prawne, jak dla Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienia TK z: 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09; 16 października 2012 r. sygn. akt P 29/12 oraz wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04).

Z utrwalonej linii orzeczniczej sądu konstytucyjnego wynika, że dla spełnienia tego obowiązku nie wystarczy powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale konieczne jest wykazanie, że w konkretnej sprawie zachodzi zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem tej sprawy (wyroki TK z: 3 lipca 2013 r., sygn. akt P 49/11 i 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04 oraz postanowienia TK z: 26 lipca 2012 r., sygn. akt P 17/12; 16 października 2012 r., sygn. akt P 29/12). Prawidłowo sformułowane pytanie powinno zawierać wyjaśnienie, w jaki sposób ewentualne stwierdzenie przez Trybunał niezgodności przepisu wskazanego jako przedmiot kontroli mogłoby doprowadzić do rozstrzygnięcia odmiennego od tego, które zapadłoby w stanie prawnym obejmującym zakwestionowany przepis.

Jednocześnie należy przypomnieć, że Trybunał – zobligowany na podstawie art. 7 Konstytucji do działania na podstawie i w granicach prawa – kontroluje na każdym etapie sprawy, czy nie występuje jedna z negatywnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obowiązkowym umorzeniem postępowania (por. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08). Jak wskazał sąd konstytucyjny: „W razie niespełnienia wymagania przewidzianego w art. 32 ust. 3 ustawy o TK, o ile brak ten nie zostanie usunięty w sposób prawem przewidziany, postępowanie konstytucyjne ulega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku" (postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11).

6. Uwzględniając poczynione ustalenia, w opinii Sejmu, zasadne jest przyjęcie, że WSA w Warszawie nie dopełnił obowiązku, o którym mowa w art. 32 ust. 3 ustawy o TK. Nie wskazał bowiem, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało sformułowane. Jak ustalił Trybunał w przywoływanym wcześniej wyroku w sprawie o sygn. akt P 20/04, „[w] rzeczywistości nie chodzi tu jednak o uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją (lub powołanie dowodów na jego poparcie), ale o *sui generis* uzasadnienie dopuszczalności pytania prawnego". Tymczasem pytający sąd, przedstawiając pytanie prawne, w zasadzie ograniczył się do lakonicznego stwierdzenia, iż: „Rozpatrując sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowił wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego uznając, że od odpowiedzi na pytanie prawne co do konstytucyjności art. 156 § 2 Kpa zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem" (pytanie prawne, s. 2). W opinii Sejmu, trudno uznać tę wypowiedź za spełnienie warunku określonego w art. 32 ust. 3 ustawy o TK.

Jakkolwiek można przyjąć, że wpływ odpowiedzi Trybunału na rozstrzygnięcie sprawy rozpatrywanej przez WSA w Warszawie mógł być dla sądu ewidentny, a więc niewymagający dokładniejszego przybliżenia, to niezależnie od tego, pominięcie wyjaśnienia tej kwestii w pytaniu prawnym należy kwalifikować jako uchybienie formalne inicjatora postępowania. Jednocześnie trzeba dodać, że Sejmowi znany jest pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z którym, wskazanie przez pytający sąd, że kwestionowany przepis stanowił materialno-prawną podstawę czynności będącej przedmiotem zaskarżenia stanowi wystarczające wykazanie spełnienia przesłanki funkcjonalnej i że oczywistym jest, iż: „stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu wywarłoby bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sądu" (wyrok TK z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt P 43/12; zob. też postanowienie TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt P 9/10). Zważywszy brak jednolitej oceny trybunalskiej przywołanej wadliwości pytania prawnego, Sejm, poprzestając na zasygnalizowaniu swoich wątpliwości co do spełnienia przesłanek formalnych przez pytanie prawne, ocenę skutku wykazanego uchybienia dla postępowania w niniejszej sprawie pozostawia Trybunałowi Konstytucyjnemu.

7. Niezależnie od sformułowanych wyżej obiekcji, Sejm – w świetle wymogów rządzących procesem kontroli konstytucyjności zainicjowanym pytaniem prawnym, skonfrontowanych z zakresem zaskarżenia skonstruowanym przez pytający sąd – wyraża wątpliwość co do dopuszczalności merytorycznej oceny zakreślonych przez WSA w Warszawie ram zaskarżenia.

Jak ustalono wcześniej, pytanie prawne stanowi instrument kontroli konkretnej, w którym dopuszczalność rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny została uzależniona od spełnienia przesłanki funkcjonalnej, zgodnie z którą przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego derogacja w wyniku wyroku Trybunału wpłynie na sposób rozstrzygnięcia zawisłej przed sądem sprawy (zob. postanowienia TK z: 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08; 26 lipca 2012 r., sygn. akt P 17/12; oraz wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07, a także wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia).

W związku z powyższym, wymieniona przesłanka determinuje dopuszczalny przedmiot kontroli przed Trybunałem, ograniczając ją wyłącznie do tych przepisów prawnych, które mają stanowić podstawę rozstrzygnięcia sądu występującego z pytaniem prawnym.

Również w piśmiennictwie wyrażany jest pogląd, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w trybie pytania prawnego może być wyłącznie przepis, który zostanie (powinien zostać) zastosowany w sprawie i stanowić podstawę rozstrzygnięcia sądowego bądź też który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia w konkretnej, rozpoznawanej przez sąd sprawie (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 2003, s. 217; L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 265; R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy" 2001, nr 1, s. 3; K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo" 2001, nr 9, s. 25; A. Wasilewski, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Problemy interpretacyjne na tle art. 193 Konstytucji*

RP, „Przegląd Sądowy" 2000, nr 5, s. 5; M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 145).

Konieczna staje się tym samym ocena, czy i w jakim zakresie przepis (przepisy) wskazane przez pytający sąd stanowią podstawę rozstrzygnięcia w zawisłej przed nim sprawie. Jeżeli w *petitum* w charakterze przedmiotu kontroli został wskazany cały przepis (przepisy), ale z uzasadnienia pytania prawnego oraz stanu faktycznego sprawy wynika jednoznacznie, że wątpliwości dotyczą jedynie niektórych kwestii w nim uregulowanych, wówczas powinno to znaleźć wyraz przez odpowiednie wyznaczenie zakresu, w jakim dany przepis podlega kontroli sądu konstytucyjnego. W przeciwnym razie postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nabierze cech kontroli abstrakcyjnej.

8. Odnosząc przedstawione ustalenia do przedmiotu zaskarżenia w niniejszym postępowaniu, należy stwierdzić, co następuje.

Objęty pytaniem prawnym art. 156 § 2 k.p.a. został wskazany w zakresie, w jakim „z uwagi na znaczny upływ czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę prawa, nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 kpa".

Z uwagi na to, że art. 156 § 2 k.p.a. zawiera w swojej treści odesłanie do art. 156 § 1 k.p.a., a pytający sąd przywołuje, doprecyzowując zakres kontroli, art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., dla jasności wywodu należy przede wszystkim przytoczyć treść art. 156 § 1 k.p.a., zgodnie z którym:

„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".

Ujmowany jako całość art. 156 k.p.a. formułuje przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, przy czym jego § 1 wskazuje przesłanki pozytywne, natomiast § 2 – negatywne. Dopuszczalność stwierdzenia nieważności

decyzji determinowana jest wystąpieniem przynajmniej jednej z przesłanek pozytywnych i wykluczona aktualizacją którejkolwiek z przesłanek negatywnych (upływ czasu lub wywołanie nieodwracalnych skutków prawnych). Zakwestionowany przepis, odczytywany łącznie z art. 158 § 2 k.p.a., ogranicza sposób rozstrzygnięcia przez organ administracji wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej wyłącznie do stwierdzenia, że decyzja została z rażącym naruszeniem prawa, oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził jej nieważności.

W opinii Sejmu, akceptacja kontroli art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie skonstruowanym w *petitum* pytania prawnego oznaczałaby naruszenie wymogu spełnienia przez nie przesłanki funkcjonalnej. Pytający sąd jednoznacznie kwestionuje art. 156 § 2 k.p.a. w takim zakresie jego normowania, w jakim nie wyłącza on dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Tymczasem, co istotne w niniejszej sprawie, już na podstawie analizy językowej art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. można wnioskować, że przepis ten zawiera dwie autonomiczne przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Ustawodawca *expressis verbis* wskazuje, iż są to: wydanie decyzji bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio* k.p.a.) lub (spójnik alternatywy łącznej) wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.). Taka diagnoza treści normatywnej przywołanego przepisu jest akceptowana w doktrynie (zob. np. J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski, wyd. 11, Warszawa 2011, s. 625; A. Matan [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, t. II*, Zakamycze 2005, s. 381) oraz w orzecznictwie (zob. np. reprezentatywne stanowisko NSA wyrażone w wyroku z 21 sierpnia 2001 r., sygn. akt II SA 1726/00).

Ocena zasadności szeroko ujętego przez pytający sąd zakresu zaskarżenia uzależniona jest od odpowiedzi na pytanie, czy ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim odnosi się do wszystkich wskazanych w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, wpłynie na przyszłe orzeczenie WSA w Warszawie.

Zdaniem Sejmu, uwzględniając stan faktyczny sprawy, która stała się podstawą do sformułowania przez pytający sąd wątpliwości konstytucyjnych, należy udzielić negatywnej odpowiedzi na powyższe pytanie. W opinii Sejmu, bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed WSA w Warszawie będzie ocena

konstytucyjności braku – ze względu na upływ czasu – ograniczenia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji wydanej bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio* k.p.a.), bowiem przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji przez rozstrzygnięcie poddane kontroli pytającego sądu było rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.).

Poza sporem bowiem pozostaje (co skądinąd potwierdza WSA w Warszawie w pytaniu prawnym na s. 4), że decyzja z października 1948 r. przywracająca termin do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Określony w art. 7 dekretu warszawskiego termin do złożenia wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy jest terminem prawa materialnego i jako taki nie podlega przywróceniu. Za taką kwalifikacją przywołanego terminu przemawia fakt, że nie został on wyznaczony dla dokonania czynności procesowej, lecz na wyrażenie woli przez uprawnione osoby w przedmiocie uzyskania praw do nieruchomości o charakterze podmiotowym. Należy bowiem pamiętać, iż z mocy art. 1 w zw. z art. 12 dekretu warszawskiego, wszelkie grunty na obszarze m. st. Warszawy przeszły z dniem 21 listopada 1945 r. na własność gminy m. st. Warszawy, a byli właściciele tych gruntów mogli w omawianym terminie 6 miesięcy wyrazić wolę – w postaci złożenia stosownego wniosku – o uzyskanie do tych gruntów prawa własności czasowej (następnie: wieczystej dzierżawy, a aktualnie użytkowania wieczystego) lub prawa zabudowy. Jak ponadto podkreśla NSA, „[z]a 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), 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 ten sposób ówczesny ustawodawca utratę możliwości skutecznego ubiegania się o ustanowienie praw do gruntu nieruchomości warszawskiej z powodu upływu dekretowego terminu na złożenie w tym względzie stosownego wniosku zrekompensował przyznaniem prawa

do zgłoszenia roszczenia o uzyskanie odszkodowania. W miejsce więc roszczenia o ustanowienie praw do gruntu nieruchomości warszawskiej, po upływie dekretowego terminu na zgłoszenie wniosku o ustanowienie tych praw, 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, 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" (wyrok NSA z 21 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 1227/09). Pogląd ten, wyrażany już wcześniej w orzecznictwie sądowo-administracyjnym (por. np. wyrok NSA z 3 lutego 1995 r., sygn. akt IV SA 832/03 czy uchwałę 5 sędziów NSA z 14 października 1996 r., sygn. akt OPK 19/96), jest aprobowany w literaturze przedmiotu (zob. np. A. Poczobutt-Odlanicki, *Gospodarka gruntami Warszawy*, Warszawa 1979, s. 73-89; D. Kozłowska, E. Mzyk, *Grunty Warszawskie w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Zielona Góra 2000, s. 40-41; H. Ciepła, R.M. Sarbiński, K. Sobczyk-Sarbińska, *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich. Sposób ich dochodzenia w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, Warszawa 2013, s. 26). Jednocześnie wypada podkreślić, że o ile uchybienie terminu procesowego generalnie nie wyklucza możliwości jego przywrócenia, to uchybienie terminu materialnego wywołuje skutek prawny wygaśnięcia praw lub obowiązków o charakterze materialno prawnym (por. wyrok NSA z 14 marca 2011 r., sygn. akt I FPS 5/10). Ten argument przemawia za uznaniem braku możliwości jego przywrócenia. Również na tle obowiązującego w dacie wydania decyzji organu Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnem (Dz. U. Nr 36, poz. 340 i 341; dalej: r.p.a.) został wyrażony pogląd, że terminy prawa materialnego nie podlegają przywróceniu w trybie uregulowanym w art. 41-43 r.p.a. (zob. wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 21 listopada 1935 r., L. Rej. 3476/34).

O uznaniu za „rażące naruszenie prawa" wydania decyzji przywracającej termin materialny przesądza to, że jej treść stanowi zaprzeczenie stanu prawnego sprawy, jak bowiem wskazano wcześniej, bezsporny jest pogląd o materialnym charakterze terminu określonego w art. 7 dekretu warszawskiego (problematyka cech „rażącego naruszenia prawa" zostanie omówiona w części niniejszego pisma poświęconej analizie zgodności zakwestionowanej regulacji).

Konkludując, zaskarżony przepis nie może być, w skonstruowanym przez WSA w Warszawie zakresie, przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, gdyż pytanie prawne w tym zakresie nie spełnia przesłanki funkcjonalnej (por. przywoływane wcześniej: wyrok TK z 11 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08 oraz postanowienie TK z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt P 4/09).

Mając na uwadze powyższe, sposób ujęcia aspektu przedmiotowych ram zaskarżenia art. 156 § 2 k.p.a. trzeba poddać pewnej korekcie. W opinii Sejmu, przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu powinien być art. 156 § 2 k.p.a. jedynie w zakresie, w jakim wśród okoliczności, które po upływie 10 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji nie mogą stanowić przyczyny stwierdzenia jej nieważności, pomija wydanie z rażącym naruszeniem prawa decyzji przyznającej prawo. W pozostałym zakresie Sejm wnosi o **umorzenie postępowania**, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

9. Sejm pragnie ponadto wskazać, że pewnej korekty wymaga także doprecyzowanie przez pytający sąd (skądinąd podyktowane realiami sprawy przed nim zawisłej) zakresu zaskarżenia przez odniesienie się do decyzji, na podstawie których strona nabyła prawo lub ekspektatywę prawa. Trzeba bowiem wskazać, że termin wskazany w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego służył umożliwieniu byłym właścicielom nieruchomości warszawskich zgłoszenie roszczenia o ustanowienie do utraconych nieruchomości praw pozwalających na dalsze korzystanie z tych nieruchomości. Natomiast nałożenie na gminę obowiązku uwzględnienia wniosku w okolicznościach określonych w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego oznacza, iż ustawodawca nadał żądaniu ustanowienia praw do nieruchomości charakter roszczenia o prawa do nieruchomości rozstrzyganego w trybie administracyjnym. Odnosząc się do znaczenia terminu „decyzja, na mocy której strona nabyła prawa", trzeba przypomnieć, że na gruncie ustaleń doktryny prawa administracyjnego (przedmiotowy termin, jakkolwiek należy do języka prawnego, nie posiada definicji

legalnej), do praw nabytych z decyzji administracyjnej należy zaliczyć „wszystkie płynące z jej rozstrzygnięcia przysporzenia w sferze materialnoprawnej, które dopuszczają określone działanie, zaniechanie, nieczynienie strony, tworzą podstawę domagania się określonych zachowań innych osób, a także określone, co do rodzaju i wielkości, ciążące na niej obowiązki" (J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2008, s. 710). W orzecznictwie wyrażony został nawet pogląd, że źródłem przysporzeń może być każda merytoryczna decyzja, która kształtuje sytuację prawną jednostki (por. np. wyrok SN z 12 grudnia 1997 r., sygn. akt III RN 92/97; wyroki NSA z: 23 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 1515/96 oraz 25 lipca 2003 r., sygn. akt IV SA 3205/01).

Z powyższych ustaleń wynika, że uprawniony jest wniosek, iż w konsekwencji wydania decyzji organu o przywróceniu terminu do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, jej adresaci nabyli prawo do skorzystania z mechanizmu wykreowanego w tym przepisie. Z tego względu, zdaniem Sejmu, konstrukcja zakresu zaskarżenia wymaga odniesienia się do decyzji, na mocy której strona nabyła prawo i rezygnacji z dookreślenia, że chodzi o decyzję, na podstawie której nabywana jest ekspektatywa prawa.

Powyższe założenia dotyczące ram zaskarżenia znajdują odzwierciedlenie w dalszych wywodach oraz w konstrukcji *petitum* stanowiska Sejmu.

10. Niezależnie od wcześniejszych ustaleń, uzasadnione wątpliwości budzi także spełnienie przez pytanie prawne warunków formalnych dających podstawę do merytorycznego rozpoznania zarzutów naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 1 Protokołu nr 1 oraz zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Warto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Niemniej, zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, wniosek albo pytanie prawne powinny zawierać „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie". Powyższe oznacza, że sąd formułujący pytanie prawne powinien w jego uzasadnieniu odzwierciedlić „proces myślowy jaki doprowadził go do tezy (czy wątpliwości) o niezgodności stosowanej normy

z regulacją nadrzędną" (M. Wiącek, *op. cit.*, s. 312). Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „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 TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10).

Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w pytaniu prawnym związana jest z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą skargowości. Zgodnie z wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonywających argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontradyktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej" (zob. np. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07). Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Jak podniósł sąd konstytucyjny: „uzasadnienie pytania prawnego powinno być wyczerpujące, a sformułowane zarzuty powinny zostać poparte stosownymi do ich charakteru dowodami" (postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11).

11. Brak realizacji przez wnioskodawcę (*in casu* sąd przedstawiający pytanie prawne) powyższego obowiązku skutkuje koniecznością umorzenia postępowania (art. 39 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). Jeżeli brakuje uzasadnienia co do naruszenia określonego wzorca kontroli, pomimo że został on wymieniony w *petitum*, Trybunał powinien w stosownym zakresie umorzyć postępowanie. Dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy oznaczałoby bowiem przerzucenie ciężaru dowodu na sąd konstytucyjny, co w konsekwencji pozostawałoby w sprzeczności z zasadą skargowości, na której oparte jest

postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. art. 66 ustawy o TK). Jak wskazał Trybunał: „Zarzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu. Pytanie prawne, w którym przedstawiający je sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, a tym bardziej tylko ogólnie powołał się na istniejące w tej kwestii wątpliwości, nie mogłoby być rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny" (wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04).

12. Uwzględniając powyższe ustalenia, należy sformułować zastrzeżenia co do dopuszczalności rozstrzygnięcia pytania prawnego w zakresie kontroli zakwestionowanej regulacji z art. 1 Protokołu nr 1, ze względu na brak wymaganego uzasadnienia.

Zdaniem Sejmu, w uzasadnieniu pytania prawnego WSA w Warszawie jedynie pozornie dopełnił wymogu wynikającego z art. 32 ust. 1 ustawy o TK. Przywołany wzorzec kontroli stanowi, że: „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".

Formułując zarzut naruszenia art. 1 Protokołu nr 1, pytający sąd ograniczył się właściwie do stwierdzenia, że: „dopuszczalność pozbawienia prawa lub ekspektatywy nabycia prawa gwarantowanego przez kilkadziesiąt lat wywołuje również wątpliwości dotyczące faktycznego pozbawienia osoby przyznanego jej prawa" (pytanie prawne, s. 8), dodając jednocześnie, że wątpliwościom tym skarżący w sprawie przed nim zawisłej dali wyraz, wnosząc o kontrolę sądową ostatecznej decyzji SKO. Ponadto WSA w Warszawie spróbował rekonstruować zawartość normatywną art. 1 Protokołu nr 1, przez odwoływanie się do wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz), przy czym, w opinii Sejmu, po pierwsze, przywołane judykaty są nierelewantne do problemu rozpatrywanego przez sąd

konstytucyjny (w orzeczeniu z 23 listopada 2000 r., skarga nr 25701/94, sprawa *Former King of Grece and Others vs. Greece* stwierdzono niezgodność z normami międzynarodowymi wywłaszczenia byłego króla Grecji z jego majątku bez odszkodowania, gdy tymczasem kwestionowany art. 156 § 2 k.p.a. nie stanowił podstawy prawnej wywłaszczenia z nieruchomości skarżących przed pytającym sądem; WSA w Warszawie wskazuje także na to, że: „Trybunał [ETPCz – uwaga własna] wielokrotnie stwierdzał naruszenie przez Polskę prawa do poszanowania własności przez eliminowanie w trybie nadzwyczajnym decyzji administracyjnych, na mocy których obywatele nabyli ekspektatywy praw majątkowych, z uwagi na naruszenie zasady proporcjonalności", podając jako jedyny przykład przywoływanej linii orzeczniczej wyrok ETPCz (określany przez pytający sąd błędnie jako ETS) z 15 września 2009 r., skarga nr 10373/05, sprawa Moskal vs. Polska, przy czym wyrok ten dotyczył możliwości wznowienia postępowania i uchylenia decyzji przyznającej świadczenie z zakresu zabezpieczenia społecznego, w niniejszej sprawie mamy zaś do czynienia z postępowaniem w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, co – uwzględniając brak konkurencyjności obu nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji z uwagi na odmienne wady będące podstawą ich prowadzenia, daje podstawę do stwierdzenia, że wyrok ten nie wzmacnia argumentacji WSA w Warszawie na rzecz niezgodności kontestowanej regulacji z konwencyjnym wzorcem. Po drugie, nawet, gdyby uznać, że przywołane judykaty mogą stanowić pewien punkt odniesienia dla kontroli art. 156 § 2 k.p.a. z art. 1 Protokołu nr 1, to i tak powołanie się na nie przez pytający sąd nie wyczerpałoby obowiązku uzasadnienia postawionych zarzutów, wynikający z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Sąd inicjujący postępowanie przed Trybunałem powinien szczegółowo wskazać, w czym wyraża się naruszenie danego wzorca kontroli. Tymczasem w uzasadnieniu pytania prawnego WSA w Warszawie w żadnym miejscu nie podjął próby argumentacji potwierdzającej, że zaskarżona regulacja narusza zasadę ochrony własności wywodzoną z art. 1 Protokołu nr 1, natomiast sformułowany przez pytający sąd zarzut ma – w opinii Sejmu – raczej charakter wyrażonej wątpliwości.

13. Podobnie negatywnie należy ocenić realizację obowiązku zamieszczenia w uzasadnieniu analizowanego pytania prawnego argumentów przemawiających za naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Warto wskazać w tym miejscu, że przywołany jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji

ma wielopłaszczyznową treść i dopiero w procesie jego wykładni judykatura i doktryna wyodrębniły szereg zasad pochodnych, które w wypadku kontroli konstytucyjności stanowią samodzielne wzorce kontroli. Pytający sąd, precyzując w piśmie procesowym inicjującym postępowanie w niniejszej sprawie z którą z zasad szczegółowych wynikających z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wiąże naruszenie Konstytucji, wskazał co prawda – obok zasady bezpieczeństwa prawnego obywateli – także zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, jednakże nie skonstruował odpowiedniego uzasadnienia tak postawionego zarzutu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie poprzestał jedynie na odnotowaniu, że wspomniana zasada jest wywodzona z art. 2 Konstytucji (pytanie prawne, s. 6) i na obszernym zacytowaniu ustaleń Trybunału w odniesieniu do jej zawartości normatywnej (pytanie prawne, s. 7).

W przekonaniu Sejmu nie stanowi to realizacji obowiązku uzasadnienia zarzutu, wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, i skłania Sejm do wystąpienia z wnioskiem o umorzenie postępowania w stosownym zakresie.

14. Mając na uwadze powyższe, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie badania zgodności art. 156 § 2 k.p.a. z art. 1 Protokołu nr 1 oraz z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

IV. Zasada bezpieczeństwa prawnego obywateli

1. Wzorzec konstytucyjny

1. Pytający sąd przywołuje w charakterze wzorca art. 2 Konstytucji, który stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej". Trybunał wielokrotnie podkreślał, że adresatami tej zasady są wszystkie organy władzy publicznej, ponieważ funkcjonalnie odnosi się ona nie tylko do stanowienia, ale i do stosowania prawa.

W obliczu bogactwa zasad pochodnych wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji szczególnie cenna jest wskazówka doktryny w odniesieniu do określenia wzorca kontroli uruchomionej przed Trybunałem Konstytucyjnym: „Samo powołanie przepisu

konstytucji (procesowo konieczne) nie precyzuje tego wzorca, gdy natomiast każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o zgodności lub niezgodności kontrolowanego aktu normatywnego musi opierać się na tyle wyraźnym określeniu owego wzorca, aby mógł on stanowić przydatny miernik (kryterium) oceny" (Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 180).

Jakkolwiek pytający sąd nie wskazał w *petitum* pytania prawnego, z którą z zasad pochodnych klauzuli demokratycznego państwa prawnego łączy podniesione zarzuty, jednakże, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, na pytanie prawne sądu składa się cała wyrażająca je treść, zarówno jego uzasadnienie, jak i *petitum*, w którym następuje usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie najważniejszych wzorców kontroli (por. np. wyroki TK z: 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 31 stycznia 2005 r., sygn. akt P 9/04). W rozpatrywanej sprawie WSA w Warszawie precyzuje w uzasadnieniu pytania prawnego, że art. 2 Konstytucji stanowi wzorzec kontroli w zakresie, w jakim wynika z niego zasada bezpieczeństwa prawnego.

2. W zgodnej opinii Trybunału Konstytucyjnego i nauki prawa, w klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawiera się także zasada bezpieczeństwa prawnego. Opiera się ona „[...] na 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. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty [...]. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie

mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach [...]. Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe" (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; zob. też np. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94; wyrok TK z 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; por. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 346-351; W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 33 i n.).

3. Jednocześnie Sejm pragnie zastrzec, że jakkolwiek z analizy uzasadnienia pytania prawnego wynika, iż wśród zarzutów sformułowanych przez pytający sąd na pierwszy plan wysuwają się zastrzeżenia co do konstrukcji przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa, na mocy której strona nabywa prawo, to jedynie *prima facie* istnieje podstawa do przeanalizowania zasady bezpieczeństwa prawnego w perspektywie zasady ochrony praw nabytych. Trzeba bowiem przypomnieć, że istotnym elementem występującym w orzecznictwie Trybunału jest akcentowanie, że z zasady bezpieczeństwa prawnego wynika gwarancja ochrony praw nabytych, interesów w toku i ekspektatyw (por. np. wyroki TK z: 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K. 18/99; 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01).

Ustalając treść zasady ochrony praw nabytych, Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że zakazuje ona arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym (por. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 30 października 2007 r., sygn. akt P 28/06).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że ochrona praw nabytych nie oznacza ich nienaruszalności (por. wyroki TK z: 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Nie

ma ona bowiem charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Z wypowiedzi polskiego sądu konstytucyjnego wynika, że odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada lub wartość konstytucyjna (por. m.in. wyroki TK z: 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98; 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05).

Jednocześnie należy jednak uwzględnić to, że według utrwalonego poglądu Trybunału Konstytucyjnego, ochrona ta dotyczy jedynie praw „słusznie" nabytych, nie zaś nabytych w jakichkolwiek okolicznościach i z jakiejkolwiek bądź przyczyny (orzeczenia TK: z 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; 15 lutego 1994 r., sygn. akt K 15/93 i wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98). Skoro więc zakresem ochrony przywołanej zasady objęte są tylko prawa nabyte „słusznie", to uprawniony jest wniosek, że jej stosowanie wykluczone jest w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *praeter legem*. Co więcej, Trybunał Konstytucyjny wywiódł także, że niedopuszczalne jest stosowanie zasady ochrony praw uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym (np. wyroki TK z: 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09; 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09).

Przywołane poglądy Trybunału Konstytucyjnego pozwalają na sformułowanie wniosku, iż – zważywszy, że w niniejszej sprawie strony nabyły prawo na mocy decyzji wydanej bezspornie z rażącym naruszeniem prawa – niezasadne jest analizowanie zakwestionowanej regulacji w świetle zasady ochrony praw nabytych.

Zdaniem Sejmu, sformułowany wniosek nie stoi natomiast na przeszkodzie, aby zasada bezpieczeństwa prawnego obywateli została uwzględniona w niniejszym postępowaniu w charakterze wzorca kontroli w związku z pytaniem o konstytucyjną dopuszczalność wyłączenia zasady trwałości decyzji ostatecznej, na podstawie której strona nabyła prawo i względem której oczekuje stabilności.

2. Analiza zgodności

1. Przed przystąpieniem do analizy zgodności zakwestionowanej regulacji z zasadą bezpieczeństwa prawnego obywateli, Sejm uważa za konieczne odnieść się do posługiwania się terminem „przedawnienie" przez WSA w Warszawie. Pytający sąd wskazuje bowiem wyraźnie, że w art. 156 § 2 k.p.a. została

uregulowana instytucja przedawnienia, jakkolwiek przepis ten nie zawiera takiego wyrazu (w k.p.a. ustawodawca posłużył się zwrotem „przedawnia się" jedynie w art. 161 § 4, w którym skonstruowano przedawnienie niweczące dochodzenie odszkodowania w wypadku szkody wyrządzonej decyzją, o której mowa w § 1 tego przepisu). Wskazując cele przedawnienia takie jak: „stabilizacja stosunków cywilnoprawnych", „bezpieczeństwo obrotu" (pytanie prawne, s. 6), „stabilizacja sytuacji prawnej jednostki" czy „wygaszanie stanu niepewności" (pytanie prawne, s. 7), pytający sąd sformułował pogląd, że brak ograniczenia czasowego (przedawnienia) w art. 156 § 2 k.p.a. względem możliwości stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa stanowi niekonstytucyjne rozwiązanie.

W opinii Sejmu, należy podkreślić, że terminu „przedawnienie" w odniesieniu do skutków proceduralnych upływu czasu względem decyzji wskazanych w art. 156 § 2 k.p.a. można używać w rozumieniu potocznym, bowiem trudno uznać, że w kwestionowanym przepisie k.p.a. mamy do czynienia z klasycznym przedawnieniem umarzającym (niweczącym) – przedawnieniem *sensu stricto* – charakteryzującym się tym, iż wraz z bezczynnym upływem czasu, dotychczas uprawniony podmiot traci możliwość dochodzenia należnego mu roszczenia bądź dochodzi do wygaśnięcia roszczenia. Na gruncie analizowanego przepisu nie można bowiem zasadnie stwierdzić, że organ ma roszczenie względem adresata decyzji i że to roszczenie wygasa wraz z upływem terminu określonego w art. 156 § 2 k.p.a.

Jednocześnie trzeba wskazać, że również w doktrynie negatywną względem stwierdzenia nieważności decyzji przesłankę upływu czasu określa się niekiedy mianem „przedawnienia" (zob. J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 65).

2. Zdaniem Sejmu, odpowiedź na wątpliwości pytającego sądu, czy kwestionowana regulacja narusza zasadę bezpieczeństwa prawnego obywateli przez to, że umożliwia wyeliminowanie z obrotu prawnego, w drodze stwierdzenia nieważności, decyzji przyznającej stronie określone prawa (pytanie prawne, s. 5), sprowadza się do rozstrzygnięcia problemu, czy odstąpienie od zasady trwałości decyzji ostatecznych, będącej zabezpieczeniem praw na jej podstawie nabytych, można uzasadnić z perspektywy wartości chronionych konstytucyjnie, których zachowanie uzasadniałoby jej naruszenie. Tak zdiagnozowany problem

konstytucyjny koresponduje z poglądem WSA w Warszawie, że: „W sytuacji zatem, kiedy nabycie prawa lub ekspektatywy nastąpiło w wyniku niezgodnego z prawem działania organu, rodzi się pytanie, czy słusznym jest, bez żadnych granic czasowych, nakładanie sankcji (dolegliwości) [w postaci stwierdzenia nieważności decyzji – uwaga własna] na stronę, która przez bardzo długi okres wywodziła swoje prawa z aktu administracyjnego i jest przekonana o jego trwałości" (pytanie prawne, s. 5).

3. Rację ma pytający sąd, wskazując, że decyzja administracyjna, jako akt organu administracji publicznej, sporządzony w przepisanej prawie formie korzysta z domniemania prawidłowości i ochrony w perspektywie zasady trwałości decyzji ostatecznych. Jednakże nie można tracić pola widzenia faktu, iż zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego. Chcąc odnieść się do zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym, należy, w opinii Sejmu, zrekonstruować podlegającą ocenie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym normę prawną przez odniesienie do szerszego kontekstu normatywnego. W taki sposób ustalona treść normatywna, uwzględniająca pełny kontekst systemowy, może być w toku postępowania poddana zabiegowi konfrontacji z zasadami i wartościami konstytucyjnymi (zob. np. wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06).

4. Jak wskazuje się w doktrynie, źródeł zasady ochrony bezpieczeństwa prawnego i praw nabytych należy doszukiwać się w elementarnej, jeszcze przedkulturowej potrzebie bezpieczeństwa, którego gwarancje, zgodnie z ideą umowy społecznej, ma stworzyć państwo (zob. L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2000 r.*, „Przegląd Sądowy" 2001, nr 9, s. 93). Dążąc do realizacji tego zadania, ustawodawca przewidział szereg środków mających gwarantować bezpieczeństwo sytuacji prawnej obywateli. Z perspektywy realiów niniejszej sprawy, a więc na gruncie prawa administracyjnego, oraz zarzutów sformułowanych przez pytający sąd należy wskazać na jeden z mechanizmów ochronnych przywoływanych konstytucyjnych zasad, mianowicie zasadę trwałości decyzji ostatecznych, wynikającą z art. 16 § 1 k.p.a. Ma ona „podstawowe znaczenie dla stabilizacji opartych na decyzji stosunków prawnych, dlatego w świadomości społecznej zasada ta uchodzić będzie z pewnością za jedno z kardynalnych założeń całego systemu ogólnego postępowania administracyjnego" (W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie*

administracyjne. Zarys systemu, Warszawa 1962, s. 123). Warto podkreślić, że wydana przez organ administracji publicznej decyzja administracyjna staje się elementem porządku prawnego, zaczyna obowiązywać i funkcjonować w tym porządku. Z perspektywy realiów niniejszej sprawy istotne, zwłaszcza dla adresatów takiej decyzji, jest zabezpieczenie pewności jej obowiązywania. W doktrynie wyrażony został pogląd, że zasada trwałości decyzji administracyjnych służy realizacji istotnych wartości takich jak ochrona porządku prawnego, stabilność obrotu prawnego, zaufanie do organów państwa i samego prawa, jak i przede wszystkim ochrona praw nabytych (M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, Lublin 1999, s. 116).

W świetle art. 16 § 1 k.p.a., istota trwałości decyzji ostatecznych, a więc takich, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji ani wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, wyraża się nie w bezwzględnej ich niewzruszalności, ale w dopuszczalności ich eliminacji z obrotu prawnego wyłącznie w ściśle wskazanych w k.p.a. przypadkach: określonych w art. 145 § 1 w związku z art. 151 § 1 pkt 2, art. 154, art. 155, art. 156 § 1, art. 161, art. 162 § 1 i 2 k.p.a. (uchwała 7 sędziów SN z 9 października 2007 r., sygn. akt III CZP 46/07). Tym samym niedopuszczalne jest stosowanie wykładni rozszerzającej podstaw prawnych wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego oraz bezwzględne jest związanie przesłankami negatywnymi wyłączającymi taką możliwość (wyrok SN z 11 października 1996 r., sygn. akt III RN 8/96).

Jak wynika już z samego brzmienia art. 16 § 1 k.p.a., zasada zawarowana w tym przepisie niej jest bezwzględna. Granice obowiązywania zasady trwałości decyzji ostatecznych determinowane są rodzajem wadliwości aktu, uzasadniającym jej wzruszenie w jednym z trybów nadzwyczajnych. W tym miejscu pomocna jest teoria gradacji wad indywidualnych aktów administracyjnych, zgodnie z którą najcięższe wady są podstawą stwierdzenia nieważności aktu, co niweczy jego skutki z mocą wsteczną (*ex tunc*), wady ciężkie dają podstawę do wzruszenia (obalenia) aktu ze skutkiem *ex nunc*, a wady o niewielkim ciężarze gatunkowym nie mają bezpośredniego wpływu na ważność i obowiązywanie aktu oraz prawa lub obowiązki jego adresatów. W tym ostatnim przypadku trwałość zapewnia im cecha ostateczności lub prawomocności (B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2008, s. 302-306).

Nawiązując ponownie do realiów niniejszej sprawy, dla dalszych rozważań relewantne będzie uwzględnienie instytucji stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.

5. Stwierdzenie nieważności jest szczególnym trybem weryfikacji decyzji, które są obarczone kwalifikowanymi wadami, jakie zostały skatalogowane w art. 156 § 1 k.p.a. Skutkiem stwierdzenia nieważności jest wyeliminowanie wadliwej decyzji *ex tunc*, co jest równoznaczne z uznaniem, że to rozstrzygnięcie nigdy nie zostało wydane. Jest to sytuacja, w której ustawodawca decyduje się na wyłączenie zasady trwałości decyzji ze względu na wystąpienie rażących wad prawnych. Trzeba przy tym dodać, iż polskiemu prawu administracyjnemu nie jest znana konstrukcja bezwzględnej nieważności (z mocy prawa) decyzji dotkniętych kwalifikowanymi wadami prawnymi (por. wyrok NSA w Warszawie z 18 listopada 1998 r., sygn. akt III SA 1103/97) i w konsekwencji „[a]kt administracyjny, nawet wadliwy, jest uznawany za obowiązujący, dopóki w odpowiednim trybie nie zostanie usunięty z porządku prawnego. Nawet jeżeli jest dotknięty poważną wadą prawną, nikt nie może skutecznie powoływać się na jego nieważność zanim ta nieważność nie zostanie formalnie stwierdzona" (wyrok NSA z 16 lipca 2008 r., sygn. akt I OSK 1128/07; zob. także J. Borkowski, *Nieważność...*, s. 55-58).

Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej następuje w wyniku przeprowadzenia postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest sprawa procesowa: „[...] rozpoznanie i rozstrzygnięcie w trybie unormowanym przepisami prawa procesowego [...] zgodnego z przepisami, głównie materialnego prawa administracyjnego, rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej materialnej, [...] jej prawidłowości, pod kątem kwalifikowanych wad prawnych decyzji administracyjnej kończącej postępowanie zwykłe lub nadzwyczajne. W postępowaniu tym organ nie może jednak przejść do merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej materialnej. W przeciwieństwie do pozostałych dwóch trybów postępowania nadzwyczajnego, w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji przedmiot tego postępowania został ograniczony wyłącznie do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy procesowej" (B. Adamiak, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo" 2001, nr 8, s. 31).

Z postanowień art. 156 k.p.a. wynikają przesłanki stwierdzenia nieważności. Jak już wspomniano wcześniej, dla stwierdzenia nieważności decyzji niezbędne jest zdiagnozowanie jednej z przesłanej pozytywnych (art. 156 § 1 k.p.a.) i wykluczenie aktualizacji którejkolwiek z przesłanek negatywnych (art. 156 § 2 k.p.a.).

Jednocześnie trzeba wskazać, że przesłanki określone w art. 156 k.p.a. (zarówno pozytywne, jak i negatywne) są badane również w ramach kontroli rozstrzygnięć administracyjnych przez sądy administracyjne, bowiem art. 145 § 1 pkt 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), stwierdza, że sąd administracyjny, uwzględniając skargę, stwierdza nieważność decyzji, jeśli zaktualizują się przesłanki wskazane w art. 156 k.p.a.

Katalog obu rodzajów przesłanek ma charakter zamknięty (jakkolwiek można zaobserwować pewnego rodzaju otwarcie w związku ze sformułowaniem art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a., który odsyła do ustaw szczegółowych jako do źródeł przesłanek nieważności). Kolejności wskazania przesłanek pozytywnych nie można przypisać żadnej doniosłości prawnej, wystąpienie którejkolwiek z nich zaktualizuje bowiem obowiązek organu nadzorczego do stwierdzenia nieważności decyzji obarczonej wadą wskazaną w danej przesłance.

W tym miejscu należy zauważyć, że skoro stwierdzenie nieważności dotyczy rozstrzygnięć (również) ostatecznych, to trzeba pamiętać, że są to decyzje, które weszły do obrotu prawnego i są wykonalne, które ukształtowały stosunki prawne ich adresatów oraz osób trzecich; związały także organ je wydający. Z tego względu ustawodawca przyjął regulację art. 156 § 2 k.p.a., która ma stanowić kompromis pomiędzy zasadą trwałości a prawidłowością rozstrzygnięcia. Przywołany przepis k.p.a. wprowadza negatywne przesłanki uniemożliwiające stwierdzenie nieważności wadliwej decyzji i są to, alternatywnie: a) upływ 10 lat od wydania decyzji, w stosunku do niektórych przesłanek nieważności; b) w odniesieniu do wszystkich przesłanek – kwestia nieodwracalnych skutków prawnych, jakie wywołała decyzja (przesłanka ta w realiach niniejszej sprawy nie ma większego znaczenia, bowiem decyzja przywracająca termin do złożenia wniosku o przyznanie własności czasowej, z racji swojego charakteru, co podkreślił także pytający sąd, nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, art. 156 § 2 k.p.a. jest rozwiązaniem wzmacniającym trwałość decyzji administracyjnych.

6. Regulacja art. 156 § 2 k.p.a. pozwala podzielić przyczyny wadliwości na częściowo sanowane przez upływ czasu oraz te, które na skutek upływu czasu nie mogą być sanowane. Do grupy wad decyzji sanowanych upływem czasu zaliczono: wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.); wydanie decyzji w sprawie już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.); skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie (art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.); wydanie decyzji zawierającej wadę powodującą nieważność decyzji z mocy prawa (art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.). Natomiast do wad determinujących nieważność decyzji, niezależnych od upływu czasu: wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.); wydanie decyzji niewykonalnej już w dniu jej wydania, jeżeli niewykonalność ta ma charakter trwały (art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.); wydanie decyzji, której wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karą (art. 156 § 1 pkt 6 k.p.a.).

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, „przesłanka upływu czasu oparta jest na zasadzie, według której po upływie określonego czasookresu od dnia wejścia decyzji do obrotu prawnego, powinna ona podlegać ochronie prawnej, skutkującej niedopuszczalnością wyeliminowania jej z obrotu prawnego, a tym samym niedopuszczalnością prowadzenia w sprawie administracyjnej będącej przedmiotem tej decyzji postępowania głównego" (E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym,* LEX/el. 2013, nr 162678). Przywołana przesłanka negatywna stwierdzenia nieważności została wprowadzona do k.p.a. z dniem 1 września 1980 r., na mocy ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 ze zm., dalej: nowelizacja z 1980 r.) i była odpowiedzią na pojawiające się literaturze przedmiotu postulaty uwzględnienia upływu czasu jako czynnika stabilizującego sytuację prawną ukształtowaną decyzją administracyjną (S. Jęrzejewski, *Zagadnienie trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo" 1972, nr 7, s. 70).

Odpowiedź na pytanie o konstytucyjność kwestionowanej regulacji zależy od zbadania przesłanek, na których oparł się ustawodawca, umożliwiając względem decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa zastosowanie w każdym czasie sankcji nieważności.

Punktem wyjścia będzie w tym wypadku analiza przesłanki wady wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa.

Przesłanka ta została wprowadzona do k.p.a. na mocy nowelizacji 1980 r. i w przeciwieństwie do pozostałych wskazanych w art. 156 § 1 k.p.a., ma charakter przesłanki nienazwanej. O ile bowiem pozostałe precyzyjnie wskazują na rodzaj naruszenia prawa, powodujący konieczność stwierdzenia nieważności, ta wskazuje jedynie na ciężar tego naruszenia. Prowadzi to do wniosku, uwzględniając cel instytucji stwierdzenia nieważności jakim jest wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji obarczonej ciężkimi wadami, że przesłanka rażącego naruszenia prawa znajduje zastosowanie w innych przypadkach niewymienionych w przesłankach nazwanych. Należy zgodzić się z poglądem wrażonym w doktrynie, że z uwagi na to, iż nie sposób stworzyć katalogu znamion charakterystycznych dla „rażącego naruszenia prawa" ani jednoznacznie sprecyzować jego cech, ustawodawca posługuje się w tym przypadku klauzulą generalną, której nie można wypełnić treścią do końca (M. Sieniuć, *Rażące naruszenie prawa w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 717; podobnie wcześniej Z. Cieślak, stwierdzając, że racją wprowadzenia przesłanki rażącego naruszenia prawa jest „dopełnienie systemu przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji, tak aby w razie pojawienia się stanu nierealizowania chronionych wartości [wynikającego z innych niż określone w art. 156 § 1 k.p.a. naruszeń] organ miał ustawową podstawę do właściwego zareagowania"; Z. Cieślak, *Decyzja administracyjna a rażące naruszenie prawa*, „Glosa" 1995, nr 2, s. 6).

Przede wszystkim należy zauważyć, że definicja pojęcia rażącego naruszenia prawa budziła w doktrynie wątpliwości, jednak aktualnie można stwierdzić, iż zarówno w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu utorował sobie drogę pogląd, że wstępną przesłanką uznania decyzji za rażąco naruszającą prawo jest oczywistość naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego, jakkolwiek nie jest to wyłączny warunek „rażącego" złamania prawa.

W opinii przedstawicieli doktryny, z „rażącym" naruszeniem prawa mamy do czynienia w wypadku koniunkcji dwóch przesłanek, naruszenia normatywnego wzorca działania i brak realizacji wartości chronionych prawem (Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 5) lub, wedle innej opinii, gdy „zachodzą trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze, czyli skutki, które wywołuje decyzja" (por. W. Chróścielewski [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, W. Chróścielewski, J. P. Tarno, Warszawa 2013, s. 190) albo gdy „czynności zmierzające do wydania decyzji administracyjnej oraz treść wyrażenia załatwienia sprawy w niej wyrażona stanowią zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub w części" (J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.*, Warszawa 2011, s. 632).

Dążąc do ustalenia zakresu treściowego przesłanki „rażącego naruszenia prawa", w orzecznictwie można odnotować następujące ustalenia składów orzekających:

a) „Naruszenie prawa tylko wtedy ma charakter rażący, gdy akt administracyjny został wydany wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w przepisie prawnym, wbrew wszystkim przesłankom przepisu nadano prawa albo ich odmówiono, albo obarczono stronę obowiązkiem, albo uchylono obowiązek. Cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść aktu pozostaje w jawnej sprzeczności z treścią przepisu przez proste zestawienie ich ze sobą. Dla oceny, czy dane naruszenie prawa ma charakter rażącego naruszenia, istotne są skutki, które to naruszenie wywołuje, jeżeli skutki te są niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności, to takie naruszenie ma cechy rażącego naruszenia prawa" (wyrok NSA z 2 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 2226/10);

b) „«Rażące naruszenie prawa», o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., stanowi podstawę stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej, w sytuacji gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej sprzeczności z przepisami prawa (cechą rażącego naruszenia prawa jest więc to, że treść decyzji pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią stosowanego w sprawie przepisu prawa, co wynika z prostego ich zestawienia i nie stanowi konsekwencji błędu w wykładni prawa, ale o jego przekroczenia w sposób jasny i niedwuznaczny) i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że decyzja taka nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ

praworządnego państwa" (wyrok NSA z 20 października 2011 r., sygn. akt II GSK 1056/10);

c) „O rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze – skutki, które wywołuje decyzja. Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności między treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności – gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa" (wyrok NSA z 7 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1521/10; podobnie w wyroku NSA z 8 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1566/10);

d) „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" (wyrok NSA z 8 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 363/11);

e) „Rażące naruszenie prawa zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządnego państwa. Zaznaczyć przy tym należy, 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" (wyrok NSA z 19 kwietnia 2013 r., sygn. akt II GSK 2073/11);

f) „Naruszenie prawa może zostać zakwalifikowane jako rażące, kiedy jest oczywistym naruszeniem prawa i kiedy wywołuje skutki społeczne, których nie można zaakceptować z punktu widzenia praworządności, a dobrami szczególnie

chronionymi powinno być ludzkie życie, zdrowie oraz mienie" (wyrok WSA w Warszawie z 29 listopada 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1802/13).

Z przeglądu dorobku orzeczniczego ostatnich lat można wyprowadzić zasadny wniosek, że sankcja nieważności wobec decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa jest konsekwencją niepodważalnej w demokratycznym państwie prawnym zasady praworządności, sformułowanej w art. 7 Konstytucji, który stanowi, że: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Zasada ta zawarta jest także w art. 6 k.p.a., jako zasada ogólna postępowania administracyjnego (wymieniona jako pierwsza), stanowiąc, że: „Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa". Powyższa zasada kształtuje relacje zachodzące między państwem a jego obywatelami, wyznaczając granice dopuszczalnej ingerencji organów władzy publicznej w prawa i wolności jednostki i jej treść oraz stanowiąc podstawowe kryterium kontroli działalności administracji. Jak podniesiono w literaturze przedmiotu, w świetle powyższej zasady obywatel ma prawo domagać się, aby każde działanie administracji miało swoją podstawę w przepisach rangi ustawowej i było zgodne z prawem (W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 93). Roszczenie o praworządne działanie administracji bywa więc postrzegane jako publiczne prawo podmiotowe.

7. Odnosząc poczynione ustalenia do problemu konstytucyjnego jaki powstał na kanwie sprawy zawisłej przed pytającym sądem, trzeba przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstąpienie od zasady bezpieczeństwa prawnego jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna (por. wyrok TK z 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05). Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności", uzasadniających odejście od wzorca w niniejszej sprawie, w dotychczasowym dorobku orzeczniczym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że obejmują one „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji [...]. Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły" (orzeczenie TK z 29 stycznia 1992 r., sygn. akt K 15/91).

Odnosząc się natomiast do problemu limitowania przez prawodawcę zasady trwałości ostatecznych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawomocność jest

sama w sobie wartością konstytucyjną, bowiem posiada zakotwiczenie w art. 7 Konstytucji, dopuszczając zarazem możliwość przełamania domniemania trwałości rozstrzygnięcia, gdy odbiega ono od konstytucyjnego standardu (niekonstytucyjność dotycząca prawa materialnego lub procedury, wykorzystanych *in concreto*, do wydania prawomocnego orzeczenia). Sąd konstytucyjny wskazał jednocześnie, że podważenie prawomocności musi każdorazowo być przedmiotem skrupulatnego ważenia wartości (por. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06).

Sejm pragnie w tym miejscu podkreślić, że kontestowane przez pytający sąd rozwiązanie polegające na nieograniczonej w czasie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej obarczonej wadą rażącego naruszenia prawa jest świadomym zabiegiem legislacyjnym. W opinii Sejmu, konstytucyjna zasada praworządności, która jest jedną z podstawowych wartości demokratycznego państwa prawnego, nie daje argumentów dla sanacji ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia prawa, którym jest działanie sprzeczne z przepisem prawa niebudzącym wątpliwości interpretacyjnych. Przyjęcie bezwzględnej stabilności decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa petryfikowałoby stan bezprawności, co trudno zaakceptować w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego.

Warto przy tym dodać, że w doktrynie zwraca się uwagę na to, iż wady, które zrównane zostały swoją wagą z „rażącym naruszeniem prawa" i nie zostały objęte tzw. przedawnieniem stwierdzenia nieważności niejako – analogicznie do aktualizacji „rażącego naruszenia prawa" – „zaprzeczają" instytucji decyzji administracyjnej. „Wadliwość decyzji polegająca na trwałej jej niewykonalności jest sprzeczna z celem decyzji, którym jest wywoływanie skutków prawnych, nie tylko bowiem akt administracyjny wywołuje skutki prawne, lecz także wykonanie tego aktu. Wydanie decyzji, której wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karą, jest sprzeczne z zasadą praworządności i nakazem przestrzegania prawa przez wszystkie podmioty prawa, a także z rolą i zadaniami administracji publicznej. Wydanie decyzji bez podstawy prawnej także jest sprzeczne z zasadą praworządności, a ponadto świadczy o wadliwości procesu stosowania prawa, by nie powiedzieć, o braku tego procesu" (E. Śladkowska, *op.cit.*).

Przesłanka wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa nie została arbitralnie zignorowana przez ustawodawcę przy okazji konstrukcji art. 152 § 2 k.p.a. Prawodawca, biorąc pod uwagę wymogi respektowania zasady demokratycznego państwa prawnego i praworządności, nie mógł zgodzić się na rozwiązanie

normatywne, które pozwalałoby na pozostawanie w obrocie decyzji dotkniętych najcięższymi wadami i pomieścił tę przesłankę wśród pozytywnych przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji, których wadliwość nie może być sanowana przez upływ czasu.

8. Na marginesie dotychczasowych ustaleń warto podkreślić, że także inne rozwiązania normatywne na gruncie postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego świadczą o tym, że ustawodawca priorytetowo traktuje kwestię ochrony porządku prawnego przez eliminowanie z obrotu rozstrzygnięć, które zawierają kwalifikowane wady materialne. Dla przykładu można wskazać, że:

a) jakkolwiek prawo skargi do sądu administracyjnego oparte jest na zasadzie rozporządzalności, której granice wyznacza ocena dopuszczalności cofnięcia skargi, to zgodnie z art. 60 p.p.s.a. „Skarżący może cofnąć skargę. Cofnięcie skargi wiąże sąd. Jednakże sąd uzna cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności";

b) wystąpienie w decyzji wady uzasadniającej stwierdzenie jej nieważności stanowi przesłankę ograniczenia zakazu *reformationis in peius* zarówno w postępowaniu administracyjnym (art. 139 k.p.a.), jak i sądowo-administracyjnym (art. 134 § 2 p.p.s.a.);

c) organ odwoławczy w postępowaniu administracyjnym nie uwzględni cofnięcia odwołania, jeżeli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo (co warto podkreślić, niekoniecznie „rażąco"; art. 137 k.p.a.).

9. Konkludując, trzeba zauważyć, że adresat decyzji, której nieważność stwierdzono, uzyskuje rozstrzygnięcie, które jest podstawą do zgłoszenia roszczenia o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. W realiach niniejszej sprawy, w świetle intertemporalnej regulacji art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), odszkodowanie może być dochodzone w oparciu o art. 160 k.p.a., po wyroku TK z 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 56/12, ograniczone do rzeczywistej szkody, bowiem wadliwą ostateczną decyzję administracyjną, której nieważność następnie stwierdzono, wydano przed 17 października 1997 r.

10. Uwzględniając poczynione ustalenia, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 156 § 2 k.p.a., w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego pisma, **jest zgodny** z zasadą bezpieczeństwa prawnego, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Radosław Sikorski