

Pan

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w nawiązaniu do wystąpienia Pana Rzecznika z dnia 30 stycznia 2018 roku (sygn. V.511.466.2017.GH) w sprawie *zajęcia stanowiska w związku z wątpliwościami dotyczącymi konstytucyjności art. 146 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego* uprzejmie informuję, co następuje.

W ocenie Pana Rzecznika 5-letni termin z art. 146 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, z późn. zm.), dalej „k.p.a.”, może uniemożliwić skuteczną realizację wynikającego z art. 190 ust. 4 *Konstytucji RP* „prawa do skorzystania ze środków proceduralnych zmierzających do wydania w zakończonej sprawie nowego rozstrzygnięcia, opartego na stanie prawnym ukształtowanym wskutek wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.” Jednocześnie w wystąpieniu zauważono, że wskazany termin nie jest systemowo spójny z 10-letnim terminem z art. 408 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 155, z późn. zm.), dalej „k.p.c.”.

Zgodnie z art. 190 ust. 4 *Konstytucji RP* orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (TK) o niezgodności z *Konstytucją RP* aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. W doktrynie wskazuje się, że ustawodawca ma relatywnie szeroki margines swobody w określeniu warunków („zasad”) wznowienia postępowania i uchylenia decyzji. Z kolei „tryb postępowania restytucyjnego powinien być adekwatny do postępowania, w którym wydano prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczną decyzją administracyjną (...). Nie jest w związku z tym uzasadnione tworzenie uniwersalnego modelu takiego postępowania. Powinno być ono adekwatne do rodzajów stosunków prawnych (karne, cywilne, administracyjne itp.)”¹, co można odnosić także do analizowanego terminu.

W orzecznictwie TK nie budzi przy tym wątpliwości, że prawo do wznowienia postępowania nie może pozostawać nieograniczone w czasie z uwagi m.in. na konstytucyjny nakaz ochrony praw nabytych². Jednocześnie w piśmiennictwie podkreśla się, iż „regulując zasady ponownego rozpoznania zakończonych spraw ustawodawca musi bilansować konieczność ochrony stabilizacji stosunków prawnych i prawomocnych orzeczeń z możliwie pełnym przywróceniem stanu zgodnego z *Konstytucją RP*.”³. Kwestia podniesiona w wystąpieniu dotyczy zatem prawidłowego wyważenia powyższych wartości.

¹ Komentarz do art. 190 *Konstytucji RP* [w:] red. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom II, Legalis.

² por. wyrok TK z dnia 22 września 2015 r. o sygn. SK 21/14.

³ Komentarz do art. 190 *Konstytucji RP* [w:] red. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom II, Legalis.

Stosownie do art. 146 § 1 *k.p.a.* uchylenie decyzji w przypadku, gdy TK orzekł o niezgodności aktu normatywnego np. z *Konstytucją RP*, na podstawie którego została wydana decyzja, nie może nastąpić jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat. Przywołany przepis prawa określa termin, w którym możliwe jest uchylenie decyzji w trybie wznowienia postępowania. Tym samym „upływ okresu oznaczonego w przepisie art. 146 § 1 *k.p.a.* oznacza bezwzględny zakaz merytorycznego orzekania w sprawie”⁴. Powyższa regulacja ma na celu „dążenie do zapewnienia stabilności stosunków prawnych ukształtowanych decyzją administracyjną (...), gdy przetrwały one już pewien czas”⁵. W doktrynie podkreśla się, że art. 146 § 1 *k.p.a.* stanowi „wyraz kompromisu pomiędzy zasadą praworządności a zasadą trwałości decyzji, na rzecz zasady trwałości decyzji.”⁶

Z kolei zgodnie z przywoływanym w przedmiotowym wystąpieniu art. 408 *k.p.c.* po upływie lat dziesięciu od dnia uprawomocnienia się wyroku nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem przypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana. Przepis art. 408 *k.p.c.* ustanawia zatem granicę czasową, po upływie której skarga o wznowienie postępowania cywilnego nie może być wniesiona. Natomiast art. 146 § 1 *k.p.a.* nie określa granicy czasowej na złożenie wniosku o wznowienie postępowania, lecz termin, po upływie którego merytoryczne orzekanie w sprawie nie jest możliwe („uchylenie decyzji nie może nastąpić”). W kontekście porównywania analizowanych rozwiązań na gruncie postępowania administracyjnego oraz cywilnego należy również wskazać na art. 407 § 2 *k.p.c.* Stosownie do ww. przepisu w sytuacji określonej w art. 401¹ [tj. w przypadku, gdy TK orzekł o niezgodności aktu normatywnego z *Konstytucją RP*, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie] skargę o wznowienie wnosi się w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia TK.

Konkludując, o ile w postępowaniu cywilnym orzeczenie wydane na podstawie niekonstytucyjnego aktu może być wzruszone przykładowo po kilkunastu latach (uwzględniając czas postępowania w sprawie) – przy wniesieniu skargi w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia TK – to w postępowaniu administracyjnym uchylenie decyzji może nastąpić jedynie w terminie 5 lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia. W tym terminie powinien być zatem nie tylko złożony stosowny wniosek, lecz powinna być także wydana decyzja. Ponadto zgodnie z art. 145a § 2 *k.p.a.* skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia TK, a nie w terminie 3 miesięcy jak w przypadku *k.p.c.*

W świetle powyższego – zważywszy w szczególności, że konstrukcja art. 146 § 1 *k.p.a.* uzależnia prawo strony do uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie o wznowienie postępowania od szybkości działania właściwych organów administracji, a określony w ww. przepisie 5-letni termin jest istotnie krótszy niż wynikająca z art. 408 *k.p.c.* granica czasowa, po upływie której skarga o wznowienie postępowania nie może być wniesiona – wątpliwości przedstawione w wystąpieniu można byłoby uznać za uzasadnione.

Rozpatrując regulacje dotyczące wznowienia postępowania administracyjnego należy jednak mieć na uwadze art. 151 § 2 *k.p.a.*, zgodnie z którym w przypadku gdy w wyniku wznowienia postępowania nie można uchylić decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 146 *k.p.a.*, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji. Przywołany przepis przewiduje zatem wydanie przez organ – np. w sytuacji upływu 5-letniego terminu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji – rozstrzygnięcia ograniczającego się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie została ona uchylona. Przedmiotowa decyzja nie eliminuje z obrotu prawnego decyzji dotkniętej wadą proceduralną umożliwiającą wznowienie

⁴ Komentarz do art. 146 *k.p.a.* [w:] red. R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017

⁵ Komentarz do art. 146 *k.p.a.* [w:] red. B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017.

⁶ *ibidem*.

postępowania, ale stanowi podstawę do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym. Zgodnie bowiem z art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, z późn. zm.) jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Powyższe odnosi się również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

W rezultacie można przyjąć, że z punktu widzenia uprawnień zainteresowanego rozwiązanie na gruncie postępowania administracyjnego jest korzystniejsze niż wynikające z *k.p.c.*

Ponadto w wystąpieniu zauważono, że „postulat trwałości decyzji administracyjnych nie powinien iść tak daleko, by *a limine* wykluczyć możliwość przywrócenia stanu zgodnego z *Konstytucją RP* po upływie 5 lat od ich doręczenia lub ogłoszenia.” W opinii Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji ocena proporcjonalności 5-letniego terminu z art. 146 § 1 *k.p.a.* powinna uwzględniać specyfikę postępowania administracyjnego, w tym zasadę trwałości decyzji, a także uprawnienie strony postępowania administracyjnego do uzyskania odszkodowania.

Zważywszy zatem na odmienny charakter konstrukcji prawnej przyjętej w art. 146 § 1 *k.p.a.* oraz w art. 408 *k.p.c.*, a także na szczególne znaczenie zasady trwałości decyzji na gruncie *k.p.a.*, jak również mając na uwadze możliwość wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym po stwierdzeniu wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa (art. 151 § 2 *k.p.a.*), proste porównywanie zestawionych terminów z *k.p.a.* oraz *k.p.c.* nie znajduje uzasadnienia.

Z tożsamyh względów nie wydaje się również zasadne odnoszenie do 5-letniego terminu z art. 146 § 1 *k.p.a.* stanowiska Rady Ministrów dotyczącego poprzedniego brzmienia art. 408 *k.p.c.*, który przewidywał, że wznowienia postępowania nie można żądać po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się wyroku. Wymaga przy tym podkreślenia, że Rada Ministrów – w toku postępowania przed TK w sprawie zgodności z *Konstytucją RP* art. 408 *k.p.c.*, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 15 lutego 2017 r.⁷ (sygn. K 33/15) – wskazała, że „sama instytucja terminu jest zgodna z wzorcami kontroli konstytucyjnej przedstawionymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich”, uznając jednak, iż w analizowanym przypadku termin 5-letni na żądanie wznowienia postępowania stanowi „niepozostające w odpowiedniej proporcji do celów, którym ma służyć” ograniczenie konstytucyjnego prawa podmiotowego wynikającego z art. 190 ust. 4 *Konstytucji RP*.

Reasumując, argumentacja przedstawiona w wystąpieniu wydaje się istotna przy rozważaniu adekwatności 5-letniego terminu z art. 146 § 1 *k.p.a.* w kontekście prawidłowego wyważenia konieczności ochrony stabilizacji stosunków administracyjno-prawnych oraz możliwie pełnego przywrócenia stanu zgodnego z *Konstytucją RP*, także przy uwzględnieniu uprawnień odszkodowawczych. W świetle porównawczej oceny przedstawionych regulacji prawnych nie można jednak jednoznacznie zakwestionować konstytucyjności terminu z art. 146 *k.p.a.* Wydłużenie przedmiotowego terminu wymaga bowiem w szczególności uwzględnienia skutków społecznych związanych ze zmniejszeniem pewności obrotu administracyjno-prawnego.

Łączę wyrazy szacunku,
z upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

Krzysztof Kozłowski
Sekretarz Stanu w MSWiA
- podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym -

⁷ tj. przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. z 2017 r. poz. 187).