



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

**Marcin Wiącek**

**IV.7004.24.2021.MC**

**Trybunał Konstytucyjny  
Warszawa**

### **Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 627, ze zm.) wnoszę o stwierdzenie, że:

art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1491) – w zakresie w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa:

- 1) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji;
- 3) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji – przez to, że pozbawia prawnej ochrony prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym.

## UZASADNIENIE

16 września 2021 r. weszła w życie nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego, która w istotny sposób zmodyfikowała przepisy regulujące jeden z tzw. nadzwyczajnych trybów postępowania, tj. postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej (art. 156 - art. 159 k.p.a.). Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup> skraca terminy, w jakich można złożyć wniosek o wszczęcie takiego postępowania, jak również termin, przed upływem którego organ może stwierdzić nieważność decyzji kontrolowanej.

Zastrzeżenia konstytucyjne Rzecznika budzi przyjęte – w zaskarżonym przepisie – rozwiązanie intertemporalne, które nakazuje umorzenie niektórych postępowań pozostających w toku. Ze względu bowiem na ściśle powiązanie administracyjnego postępowania nadzorczego z cywilną sprawą odszkodowawczą, regulacja ta prowadzi do naruszenia konstytucyjnie chronionych praw obywateli.

### **I. treść kwestionowanego przepisu wraz z jego wykładnią**

#### *1. geneza i treść zaskarżonego przepisu – istota nowelizacji przepisów k.p.a.*

##### *(a) dotychczasowy stan prawny*

Do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, tzw. postępowanie nadzorcze można było wszcząć w każdym czasie; przepisy nie przewidywały tu żadnych terminów. Co więcej, w przypadku kilku wad szczególnie kwalifikowanych, enumeratywnie wymienionych w ustawie, nie istniał żaden termin, po upływie którego kontrolowanej decyzji nie można byłoby usunąć z obrotu prawnego: organ nadzorczy mógł stwierdzić nieważność takiej decyzji nawet po wielu latach i tym samym wyeliminować ją z obrotu ze skutkiem *ex tunc*<sup>2</sup>. W przypadku pozostałych wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.<sup>3</sup>, stwierdzenie nieważności takiej decyzji było dopuszczalne wyłącznie w okresie dziesięciu lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia – o czym stanowił art. 156 § 2 k.p.a. w poprzednim brzmieniu. Niezależnie zaś od rodzaju wady, stwierdzenie nieważności decyzji było wykluczone, jeżeli wywołała już ona tzw. nieodwracalne skutki prawne, z reguły wiązane z przypadkami, gdy na podstawie tej decyzji osoby trzecie w dobrej wierze nabyły prawo, a odwrócenie tych zdarzeń nie było możliwe na drodze administracyjnej. Decyzje takie stawały się więc niewzruszalne – nawet te dotknięte kwalifikowanymi wadami, rażąco naruszające prawo, pozostawały w obrocie prawnym.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 1491; dalej jako: ‘ustawa nowelizująca’.

<sup>2</sup> Było to możliwe w sytuacjach, gdy: decyzja kontrolowana została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.); była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały (art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.) lub gdyby w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą (156 § 1 pkt 6 k.p.a.).

<sup>3</sup> tj.: wydania decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości – art. 156 § 1 pkt 1; w warunkach *res iudicata* – art. 156 § 1 pkt 3; skierowania decyzji do osoby niebędącej stroną – art. 156 § 1 pkt 4; obarczenia decyzji wadą skutkującą nieważnością z mocy prawa – art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.

Jeżeli zatem organ stwierdził zajęcie tzw. przesłanek pozytywnych (tj. okoliczności wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.), natomiast ze względu na wystąpienie tzw. przesłanki negatywnej i zakaz z art. 156 § 2 k.p.a. nie mógł stwierdzić nieważności decyzji kontrolowanej, jedynym dopuszczalnym rozstrzygnięciem pozostawało stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.); organ wskazywał też okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji.

Decyzja nadzorcza, w obu jej postaciach (tj. niezależnie od tego, czy stwierdza nieważność, czy tylko wydanie decyzji z naruszeniem prawa), ma kluczowe znaczenie dla osób, którym decyzja wadliwa wyrządziła szkody (np. bezprawnie odbierając mienie). Na podstawie przepisów prawa cywilnego można bowiem wówczas żądać ich wynagrodzenia, przy czym zgodnie z art. 417<sup>1</sup> § 2 zd. 1 kodeksu cywilnego, „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” (do 1 września 2004 r. podstawę taką stanowił, uchylony z tym dniem, art. 160 § 1 k.p.a.). Owym ‘właściwym postępowaniem’, o jakim mowa w tym przepisie, pozostaje przede wszystkim właśnie postępowanie nadzorcze uregulowane w art. 156-159 k.p.a. Z istoty swojej rozwiązanie to zapewnia obywatelom realizację ich konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji).

Regulacja, która umożliwia stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej niezależnie od upływu czasu od jej wydania (doręczenia, ogłoszenia), została częściowo zakwestionowana wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r. (sygn. P 46/13). Trybunał stwierdził, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Rozstrzygnięcie to zapadło w toku kontroli konkretnej, zainicjowanej pytaniem prawnym sądu administracyjnego w sprawie, w której w 2011 r. oceniana była ważność decyzji administracyjnej z 1948 r., a jednocześnie stan prawny ukształtowany wadliwą decyzją rodził dla stron korzystne skutki prawne. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w takiej sytuacji stwierdzenie nieważności decyzji – równoznaczne z usunięciem także wszystkich skutków przez tę decyzję wywoływanych, i to ze skutkiem wstecznym – narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. ‘Wokół’ takiej decyzji, nawet wadliwej, inne osoby, działając w zaufaniu do jej ostatecznego i stabilnego charakteru, zdążyły już przez ten czas zorganizować swoje życiowe sprawy i prawnie chronione interesy. Nieuwzględnienie tej okoliczności jest więc kwalifikowanym błędem prawodawcy. W obszernym uzasadnieniu Trybunał szeroko analizował zachodzący tu konflikt między dwiema konstytucyjnymi zasadami: zasadą praworządności (gwarantowaną zarówno przez

art. 2 Konstytucji, jak i jej art. 7) oraz zasadą zaufania i bezpieczeństwa prawnego (pewności prawa) chroniącymi obywateli demokratycznego państwa prawnego realizującego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) – uznając ostatecznie, że zaskarżony przepis nie zapewnia właściwej równowagi pomiędzy potrzebą ochrony obu tych wartości. Oszczędzająca formuła sentencji wyroku – zakresowa i interpretacyjna – uzasadniała konieczność zmian legislacyjnych; doszło do nich dopiero obecnie. O ile jednak projekt ustawy nowelizującej, w swym pierwotnym brzmieniu<sup>4</sup>, istotnie ograniczał się do wykonania wyroku TK w sprawie P 46/13, o tyle ostateczny kształt uchwalonej ustawy daleko wykracza poza orzeczenie sądu konstytucyjnego; co więcej, jej kierunek wydaje się w niektórych aspektach z tym wyrokiem sprzeczny – o czym szerzej w dalszej części wniosku.

*(b) treść nowych rozwiązań*

Istota omawianej nowelizacji k.p.a. sprowadza się zatem, po pierwsze, do ujednolicenia przedstawionych na wstępie regulacji w ten sposób, że obecnie – niezależnie od wady powodującej nieważność decyzji kontrolowanej – w każdym przypadku, gdy od dnia doręczenia lub ogłoszenia takiej decyzji upłynęło dziesięć lat (lub gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne) nie jest dopuszczalne stwierdzenie nieważności decyzji, tj. usunięcie jej z obrotu prawnego ze skutkiem wstecznym. Nawet jeżeli decyzja jest obciążona kwalifikowanymi wadami (tj. tymi wymienionymi w art. 156 § 1 pkt 2, pkt 5 oraz pkt 6 k.p.a.), nie można jej podważyć – organ stwierdza wówczas jedynie, że podczas jej wydania doszło do naruszenia prawa. Zasadnicza różnica w stosunku do stanu prawnego obowiązującego do 16 września 2021 r. polega więc na tym, że obecnie zrezygnowano ze szczególnego traktowania m.in. decyzji wydanych bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa – po upływie dziesięciu lat także i one stają się już niewzruszalne<sup>5</sup>. Osoby, którym wyrządzono w ten sposób szkody, nie mogą więc doprowadzić do usunięcia ich źródła (tj. decyzji sprzecznej z prawem), pozostaje im jednak możliwość złagodzenia niekorzystnych skutków tych zdarzeń – stosownym pieniężnym odszkodowaniem. Do jego dochodzenia zaś, w myśl art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., niezbędne jest formalne potwierdzenie niezgodności z prawem – jakim pozostaje właśnie decyzja wydana na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. Stanowi ona prejudykat w sprawie odszkodowawczej.

Drugim istotnym *novum* ustawy nowelizującej pozostaje wprowadzenie – w nowo dodanym art. 158 § 3 k.p.a. – terminu, w jakim jest możliwe samo wszczęcie postępowania nieważnościowego. Obecnie jest to trzydzieści lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia wadliwej decyzji.

---

<sup>4</sup> Druk Sejmowy Nr 1090 Sejmu IX kadencji

<sup>5</sup> oczywiście z zastrzeżeniem przepisów o wznowieniu postępowania oraz regulujących pozostałe nadzwyczajne tryby postępowania; nowelizacja k.p.a. ich nie dotyczy.

Tak zasadnicza zmiana stanu prawnego nałożyła się na znaczną – aczkolwiek przez projektodawców w żaden sposób bezpośrednio niezdiagnozowaną – liczbę spraw pozostających w toku. Kształtując przepisy przejściowe ustawodawca zastosował co do zasady formułę prospektywną, nakazując stosowanie nowych przepisów do wszystkich spraw wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy (art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej). Począwszy zatem od 16 września 2021 r., kiedy to zmienione przepisy weszły w życie, organ nadzoru, nawet dopatrzwszy się przesłanek nieważności z art. 156 § 1 k.p.a. nie może już stwierdzić nieważności decyzji sprzed ponad dziesięciu lat, ale ogranicza się do stwierdzenia wydania takiej decyzji z naruszeniem prawa. Jeżeli decyzja wadliwa wyrządziła jednostce szkody, to taka decyzja nadzorcza, jak wskazano wcześniej, umożliwia ich zrekompensowanie, otwierając drogę sądową w cywilnej sprawie odszkodowawczej.

Żadnego z tych rozwiązań Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje, uznając, że – co do zasady – mieszczą się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego.

Jednakże w odniesieniu do decyzji, od których doręczenia lub ogłoszenia upłynęło – w momencie wszczęcia postępowania nadzorczego – więcej niż trzydzieści lat (zatem tych, co do których *de lege lata* wszczęcie postępowania nadzwyczajnego jest wyłączone *a limine*), ustawodawca zdecydował się na ingerencję idącą znacznie dalej. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej: **„postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczęte po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, umarza się z mocy prawa”**. Tym samym, na skutek regulacji intertemporalnej, z dniem 16 września 2021 r. wszystkie postępowania o stwierdzenie nieważności, w których oceniana była taka właśnie dawna decyzja, a wszczęte po upływie 30 lat od jej wydania, ‘po prostu’ uległy automatycznemu zakończeniu.

To właśnie ten ostatni przepis – w zakresie wskazanym w *petitum*, tj. w zakresie, w jakim uniemożliwia zakończenie postępowania nadzorczego wydaniem decyzji potwierdzającej bezprawność działania organu administracyjnego – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - pozostaje w sprzeczności z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W chwili obecnej, ponieważ kwestionowana regulacja obowiązuje zaledwie od trzech miesięcy, nie jest możliwe wskazanie, w jaki sposób jest interpretowana w orzecznictwie czy w praktyce stosowania prawa. Jednakże *prima facie* jej treść normatywna, przynajmniej z punktu widzenia stawianych w niniejszym wniosku zarzutów i w swoim najbardziej podstawowym skutku, wydaje się relatywnie jasna i klarowna: każde jeszcze niezakończone postępowanie nadzorcze, które zostało wszczęte po upływie trzydziestu lat od zakończenia postępowania zwykłego wadliwą decyzją ostateczną, podlega umorzeniu z mocy prawa – i to

niezależnie od tego, jak dawno temu samo postępowanie nadzwyczajne zostało wszczęte, w jakich okolicznościach, jak długo trwało i z jakich powodów. Jego strony nie mogą zatem uzyskać rozstrzygnięcia co do meritum sprawy – ani przed organem administracyjnym, ani przed sądem.

Już w tym miejscu Rzecznik zwraca jednak uwagę, że w rzeczywistości wykładnia zaskarżonego przepisu wydaje się bardziej skomplikowana i budzi wątpliwości tak co do zakresu jego zastosowania, jak i wywoływanych przezeń skutków. Otóż wydaje się, że ustawodawca nie dostrzegł (a przynajmniej nie wyraził jasno swoich intencji w tym zakresie) specyfiki postępowania administracyjnego polegającej na tym, że postępowanie już zakończone ostateczną decyzją może stosunkowo łatwo ‘odzyskać’ status postępowania w toku. Najbardziej typową sytuacją będzie uchylene decyzji ostatecznej, ale jeszcze nieprawomocnej w toku kontroli sądownoadministracyjnej i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi. Biorąc pod uwagę, że obecnie czas oczekiwania na rozpoznanie i zakończenie sprawy sądownoadministracyjnej w obu instancjach wynosi łącznie około 4-5 lat, nietrudno spostrzec, że obecnie w sądach administracyjnych w toku pozostaje znaczna liczba postępowań kontrolujących decyzje nieważnościowe, z których zapewne część została wydana w postępowaniu wszczętym po upływie trzydziestu lat od wydania decyzji wadliwej, tj. takim, którego zarówno wszczęcie, jak i prowadzenie oraz zakończenie decyzją merytoryczną ustawodawca obecnie, po 16 września 2021 r., uznał za niedopuszczalne. Nie jest jasne, czy w takiej sytuacji organ będzie mógł nadal prowadzić postępowanie, czy powinno ulec ono umorzeniu – zależy to od tego, czy przepis przejściowy należy wyklądać literalnie (co, jak się wydaje, jednak prowadzi do niezrozumiałego zróżnicowania), czy raczej celowościowo (co z punktu widzenia regulowanej materii wydaje się z kolei metodologicznym błędem).

Po drugie, także w stosunku do postępowania już zakończonego przed 16 września 2021 r. decyzją ostateczną (a nawet prawomocną) można uruchomić procedury nadzwyczajne: złożyć wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji nadzorczej (sytuacje takie dopuszcza procedura administracyjna), albo też – wniosek o wznowienie postępowania nadzorczego. Dość prawdopodobną podstawą tego ostatniego może być chociażby ujawnienie się strony (jej następców prawnych), która bez swojej winy nie brała udziału w postępowaniu nadzorczym. Jest to możliwe chociażby ze względu na obiektywne trudności w ustaleniu kręgu stron takiego postępowania administracyjnego, jak i na specyfikę postępowań spadkowych uregulowanych w k.p.c. W takich sytuacjach sam fakt wznowienia postępowania zakończonego decyzją nadzorczą spowoduje ‘odżycie’ tego postępowania – i pojawienie się wątpliwości, czy postępowanie to powinno zostać umorzone na podstawie zaskarżonego art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej (ze względu na jej *ratio legis*), czy też powinno toczyć się nadal bez przeszkód (skoro przepis ten, wykładany literalnie, nie obejmuje postępowania już zakończonego w dacie wejścia w życie ustawy nowelizującej,

które dopiero później staje się ‘postępowaniem w toku’, na skutek zdarzeń przyszłych, ale sprawiających, że postępowanie nadzorcze nadal formalnie nie jest zakończone).

Sytuacja taka wprowadza, zdaniem Rzecznika, kwalifikowaną niepewność tak co do prawa do sądu (zob. dalej w pkt III), jak i w zakresie ochrony praw majątkowych (zob. dalej w pkt IV).

Przed przejściem do szczegółowego przedstawienia konstytucyjnych zarzutów, konieczne jest omówienie szerszego kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonuje zaskarżona norma. Dopiero jego uwzględnienie pozwala dostrzec, w jaki sposób art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej ingeruje w konstytucyjne prawa i wolności obywateli, jak również narusza zasady stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym.

## *2. otoczenie normatywne zaskarżonego przepisu – instytucja odszkodowania za delikt władzy administracyjnej*

Jak już wskazano na wstępie, zarówno sam zaskarżony przepis przejściowy, jak i przepisy regulujące postępowania, do których się on odnosi, nie są unormowaniami wyizolowanymi z szerszego kontekstu. Przede wszystkim znaczenie samego postępowania nadzorczego i skutki prawne decyzji potwierdzającej ziszczenie się przesłanek pozytywnych z art. 156 § 1 k.p.a. (i to niezależnie, czy ‘aż’ stwierdzono nieważność decyzji, czy ‘zaledwie’ jej wydanie z naruszeniem prawa) nie wyczerpują się w samym postępowaniu administracyjnym. Przeciwnie, na skutek przyjętych przez ustawodawcę konstrukcji – i to, w swych podstawowych założeniach, już kilkadziesiąt lat temu, jeszcze w okresie PRL – **postępowanie prowadzone na podstawie art. 156 § 1 k.p.a., także to, którego dotyczy zaskarżony przepis przejściowy, stanowi niezbędny element szerszej sprawy cywilnej, jaką jest sprawa o wynagrodzenie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym.**

### *(a) regulacja normatywna roszczenia odszkodowawczego w systemie prawnym w ujęciu historycznym*

Możliwość uzyskania odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej – przynajmniej formalnie – została po raz pierwszy wprowadzona do systemu prawnego w latach 50-tych XX w. (II Rzeczpospolita tego rodzaju szkód nie kompensowała). Uchwalona w okresie tzw. popaździernikowej odwilży ustawa z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych<sup>6</sup> wprowadzała bezpośrednią podstawę materialnoprawną dla takich roszczeń odszkodowawczych, stanowiąc w art. 1, iż „Państwo odpowiada za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności”. Do odpowiedzialności tej stosowało się przepisy prawa cywilnego (art. 3). Jednakże w przypadku szkód wyrządzonych sprawowaniem władzy publicznej (tj. na skutek wydania orzeczenia lub

---

<sup>6</sup> Dz.U. z 1956 r., Nr 54, poz. 243.

zarządzenia) realne możliwości dochodzenia przez obywateli swych praw odbierała zasada podwójnie kwalifikowanej bezprawności: Państwo odpowiadało „tylko wówczas, gdy przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a wina sprawcy szkody została stwierdzona w wyroku karnym lub orzeczeniu dyscyplinarnym albo uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody” (art. 4 ust. 1 ustawy). Ten ostatni warunek nie był wymagany jedynie wówczas, gdy wszczęciu lub prowadzeniu postępowania karnego albo dyscyplinarnego stała na przeszkodzie okoliczność wyłączaająca ściganie (art. 4 ust. 2 ustawy).

Zasady te zostały recypowane przez kodeks cywilny; wraz z jego wejściem w życie z dniem 1 stycznia 1965 r. powyższe regulacje uchylono<sup>7</sup>. Od tej pory podstawę materialnoprawną roszczeń odszkodowawczych za niezgodne z prawem działanie organów administracji stanowił art. 417 k.c., który w § 1 (w pierwotnym brzmieniu) stanowił, iż „Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności”. Przepis ten, zawarty w Tytule VI Księgi III kodeksu: Czyny niedozwolone, normował szczególną postać deliktu – zatem do dochodzenia roszczeń konieczne było spełnienie podstawowych przesłanek konstruujących ten rodzaj zdarzenia prawnego: bezprawności, winy, związku przyczynowo-skutkowego oraz zaistnienia samej szkody. Jednakże, podobnie jak na gruncie regulacji wcześniejszej, rzeczywistą skuteczność tego rozwiązania ograniczał (czy wręcz jej pozbawiał) art. 418 k.c., który w całości przejął unormowanie z art. 4 ustawy z 1956 r. Co do zasady więc, aby skutecznie dochodzić praw przed sądem cywilnym, poszkodowany musiał uzyskać niezbędny tzw. prejudykat, potwierdzający kwalifikowaną postać bezprawności działania oraz winy funkcjonariusza. Do końca lat 70-tych XX w. regulacja art. 418 k.c. stanowiła istotną barierę przy dochodzeniu roszczeń z art. 417 k.c.; możliwości spełnienia aż tak wyśrubowanych kryteriów, w warunkach ustrojowych PRL, w wielu sytuacjach były bliskie zeru.

Fundamentalnej zmiany dokonała dopiero – również jako skutek politycznych przemian roku 1980 – obszerna nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego, powiązana z restytucją sądownictwa administracyjnego<sup>8</sup>. Mimo że roszczenie o odszkodowanie za szkody wyrządzone czynem niedozwolonym z istoty swojej ma charakter cywilny i, na zasadach ogólnych, przynależy do drogi sądowej, z dniem 1 września 1980 r. całość regulacji – zarówno materialnoprawnej, jak i procesowej – dotyczącej dochodzenia roszczeń deliktowych wynikających z bezprawnych działań władzy administracyjnej przeniesiono do znowelizowanego k.p.a. Odtąd materialnoprawną podstawę tej szczególnej

---

<sup>7</sup> na mocy art. VII pkt 4 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 94)

<sup>8</sup> ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1980 r., Nr 4, poz. 8); w swej zasadniczej części nowe przepisy weszły w życie z dniem 1 września 1980 r. (art. 18 ustawy z 1980 r.). Jednolitą (zmienioną) numerację przepisów k.p.a. ustalił jednak dopiero jego tekst jednolity, opublikowany w Dz. U. z 1980 r., Nr 9, poz. 26.



kategorii roszczeń stanowił już nie art. 417 k.c., ale art. 160 § 1 k.p.a. w nowym brzmieniu, przewidując, iż: „Stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie”. Co jednak najważniejsze, art. 160 § 2 k.p.a. wyłączał w tych sprawach stosowanie art. 418 k.c. – odtąd prejudykatem w tych sprawach nie musiało już być orzeczenie sądu karnego czy dyscyplinarnego, ale ‘wystarczyła’ decyzja wydana na podstawie art. 156 (bądź art. 158) k.p.a. Od strony procesowej nowe przepisy przekazywały sprawę odszkodowawczą w pierwszej fazie na drogę postępowania administracyjnego (art. 160 § 4 k.p.a.), droga sądowa otwierała się natomiast dopiero po wyczerpaniu ścieżki administracyjnej (art. 160 § 5 k.p.a.). W art. 160 § 6 k.p.a. odrębnie uregulowano też terminy przedawnienia: „Roszczenie o odszkodowanie przedawnia[ło] się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1”. Analogiczne zasady obowiązywały w przypadku, gdy nieważność zaskarżonej decyzji (bądź też jej wydanie z naruszeniem prawa) stwierdził sąd administracyjny (art. 215 § 1 pkt 2 k.p.a. w ówczesnym brzmieniu).

Kluczowe znaczenie art. 160 § 6 k.p.a. – i jako normatywnego *novum*, i jako *lex specialis* w stosunku do ogólnych terminów przedawnienia (art. 442 k.c. w ówczesnym brzmieniu) – uwidacznia się w pełni na tle przepisów intertemporalnych ustawy z 1980 r. Zgodnie z jej art. 13 ust. 2, przewidziane w zmienionych przepisach roszczenia odszkodowawcze służyły w tych przypadkach, „gdy uchylene lub stwierdzenie nieważności decyzji bądź stwierdzenie, że decyzja wydana została z naruszeniem [prawa], nastąpiło po wejściu w życie [tej] ustawy”. Z regulacji tej wynikało więc, że – przełamując obowiązującą przy roszczeniach deliktowych zasadę *tempus regit actum* – ustawodawca zdecydował się objąć roszczeniami odszkodowawczymi także i te zdarzenia, za które w poprzednim stanie prawnym władza administracyjna nie odpowiadała<sup>9</sup>. Innymi słowy, **w 1980 r. przyznał obywatelom prawo do odszkodowania za bezprawne decyzje, na złagodzonych (względem k.c.) zasadach, i to z mocą wsteczną**. Kluczowa w sprawie była jedynie data zakończenia postępowania nadzorczego – ważne, by nastąpiła po 1 września 1980 r.

Z drugiej jednak strony warto też pamiętać, że art. 14 ustawy z 1980 r. istotnie ograniczał dostęp do sądu administracyjnego – znowelizowane przepisy k.p.a. o zaskarżaniu do sądu decyzji administracyjnych z powodu ich niezgodności z prawem stosowało się wyłącznie do decyzji wydanych w sprawach, w których postępowanie zostało wszczęte po wejściu w życie tej ustawy. Regulacja ta **uniemożliwiała sądową kontrolę decyzji**

---

<sup>9</sup> ściślej, nie odpowiadała na zasadach przewidzianych w znowelizowanym k.p.a.

**wydanych na podstawie art. 156 (art. 158) k.p.a.** Początkowo na tle tego przepisu przyjmowano bowiem, że postępowanie nadzorcze jest tylko inną fazą postępowania prowadzonego w trybie zwykłym, w związku z czym do sądu można było zaskarżyć jedynie takie decyzje w przedmiocie stwierdzenia nieważności, w których nie tylko postępowanie w trybie nadzoru, ale przede wszystkim postępowanie zwykłe wszczęto po 1 września 1980 r.<sup>10</sup> Od poglądu tego orzecznictwo jednak stopniowo odstępowało, już od połowy lat 80-tych XX w. uznając, że postępowanie nadzorcze jest jednak postępowaniem nowym, a nie kontynuacją postępowania zwykłego<sup>11</sup>. Nową koncepcję, pozwalającą uniknąć ograniczeń z art. 14 ustawy z 1980 r., ostatecznie potwierdzono już po przełomie roku 1989, na gruncie nowego porządku konstytucyjnego i z bezpośrednim odwołaniem się do jego zasad. Orzecznictwo przyjęło mianowicie, że proklamowana w art. 1 Konstytucji<sup>12</sup> klauzula demokratycznego państwa prawnego „wskazuje wprost na konieczność usuwania przeszkód na drodze dochodzenia praw przed sądem, bo jest to istotny element porządku prawnego oraz funkcjonowania państwa prawnego”, a tym samym „ściśniające rozumienie przepisu określającego granice ochrony praw na drodze sądowej [tj. właśnie art. 14 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r.] jest w sposób szczególny nie do przyjęcia w świetle zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>13</sup>. Tym samym **dopiero u progu III RP, na początku lat 90-tych XX w., odblokowano możliwość sądowej kontroli tych decyzji nadzorczych, które oceniały prawidłowość decyzji wydawanych w okresie PRL** (ściślej, także i tych, które wydano w postępowaniach zwykłych wszczętych jeszcze przed 1 września 1980 r.). Z punktu zaś widzenia obywateli pokrzywdzonych bezprawnymi działaniami władzy, to właśnie ten moment należy uznać za przełomowy, ze względu na zasadniczą rolę właśnie decyzji nadzorczej w postępowaniach odszkodowawczych wszczynanych na podstawie art. 160 k.p.a.

Kolejną istotną cezurą stało się wejście w życie obecnie obowiązującej Konstytucji, która prawu do odszkodowania za bezprawne działania władzy publicznej nadała rangę konstytucyjną. Konstytucjonalizacja prawa do odszkodowania za delikt władzy skutkowałą z

---

<sup>10</sup> tak m.in. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z 29 stycznia 1981 r., sygn. SA 217/81 i z 5 czerwca 1981 r., sygn. II SA 157/81.

<sup>11</sup> tak przede wszystkim uchwała Sądu Najwyższego - Izby Cywilnej i Administracyjnej, podjęta w pełnym składzie, z 15 grudnia 1984 r. (sygn. III AZP 8/83), potwierdzająca, że postępowania nadzwyczajne prowadzone już po zakończeniu postępowania administracyjnego decyzją ostateczną są nowymi postępowaniami, w związku z czym decyzja uchylająca albo zmieniająca decyzję ostateczną, albo stwierdzająca jej nieważność, jak również decyzja wydana w ramach przepisów o wznowieniu postępowania jest decyzją wydaną w pierwszej instancji.

<sup>12</sup> tj. art. 1 przepisów Konstytucji PRL z 1952 r., utrzymanych w mocy i w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444).

<sup>13</sup> tak uchwały Sądu Najwyższego: z 14 czerwca 1991 r., w składzie 7 sędziów (sygn. III AZP 2/91) oraz uchwała z 16 stycznia 1992 r. (sygn. III ARN 40/91). Zbliżone rozwiązanie do art. 14 ustawy z 1980 r. przewidywał jednak również inny przepis przejściowy, tj. art. 2 ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1990 r., Nr 34, poz. 201; ustawą tą rozszerzono kompetencje NSA). Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. z 1995 r., Nr 74, poz. 368) nie zawierała już takiej regulacji intertemporalnej, co oznaczało, że „od czasu wejścia w życie ustawy o NSA, tj. od dnia 1 października 1995 r. data wszczęcia postępowania administracyjnego nie ma znaczenia dla zakresu kognicji NSA” (z uzasadnienia uchwały NSA w składzie 7 sędziów z 15 maja 2000 r., sygn. OPS 21/99).

kolei szeregiem fundamentalnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które bądź usuwały kolejne ograniczenia w dochodzeniu tego prawa, bądź też precyzowały zasady dochodzenia odszkodowań w poszczególnych kategoriach spraw, tak od strony procesowej, jak i materialnoprawnej<sup>14</sup>. W ślad za nimi dokonywano również nowelizacji ustaw zwykłych.

Do ostatniej znaczącej zmiany, porządkującej podstawy odpowiedzialności za delikty władzy i dostosowującej przepisy do standardu konstytucyjnego, doszło 1 września 2004 r.<sup>15</sup> Wówczas to zręby regulacji ustawowej przeniesiono z powrotem w całości do kodeksu cywilnego, uchylając m.in. przepisy szczególne z k.p.a.<sup>16</sup>, a w tym – kluczowy w niniejszej sprawie art. 160 k.p.a. Obecnie art. 417 § 1 k.c. w nowym brzmieniu potwierdza zasadę odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Z kolei nowy art. 417<sup>1</sup> k.c. w kolejnych jednostkach redakcyjnych konstruuje poszczególne przypadki takich deliktów, w tym także w postaci decyzji administracyjnej (art. 417<sup>1</sup> § 2 zd. 1 k.c.), wymagając tu uzyskania stosownego prejudykату potwierdzającego spełnienie przesłanki bezprawności. Jednocześnie jednak przepis przejściowy ustawy z 2004 r. (art. 5) nakazuje stosować przepisy dotychczasowe – a nie nowe – „do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy”. Innymi słowy, to wciąż art. 160 k.p.a. (a nie znowelizowane przepisy k.c.) reguluje „zdarzenia i stany prawne powstałe przed 1 września 2004 r.”.

Wykładnia tego ostatniego zwrotu – kluczowego dla rozdzielenia zakresu obowiązywania przepisów dawnych i nowych – budziła w orzecznictwie wyjątkowe kontrowersje, pogłębiane dodatkowo złożonością regulowanej materii. Usunęła je dopiero uchwała Sądu Najwyższego, podjęta w pełnym składzie Izby Cywilnej, z 31 marca 2011 r. (sygn. III CZP 112/10). Przesądzono w niej dwie fundamentalne, dotąd sporne, kwestie: „(1) Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. (2) Jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje

---

<sup>14</sup> por. w szczególności: wyrok TK z 4 grudnia 2001 r. (sygn. SK 18/00), stwierdzający niekonstytucyjność art. 418 k.c. i wskazujący prokonstytucyjną wykładnię art. 417 k.c. (w ówczesnym brzmieniu); wyrok TK z 23 września 2003 r. (sygn. K 20/02), stwierdzający niekonstytucyjność ograniczenia odszkodowania za delikty władzy administracyjnej jedynie do szkody rzeczywistej – w odniesieniu do szkód powstałych po 17 października 1997 r.; wyrok TK z 8 grudnia 2009 r. (sygn. SK 34/08) stwierdzający niekonstytucyjność braku prejudycjalnego trybu dla dochodzenia odszkodowania za niezgodne z prawem wyroki sądów; wyrok TK z 24 kwietnia 2014 r. (sygn. SK 56/12) dotyczący zakresu odszkodowania w zależności od daty wydania decyzji administracyjnej niezgodnej z prawem.

<sup>15</sup> ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r., Nr 162, poz. 1692).

<sup>16</sup> choć pozostawiono w mocy, nieco je korygując, analogiczne przepisy Ordynacji podatkowej czy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Do likwidacji tych odrębności doszło dopiero w późniejszym czasie.

korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.”<sup>17</sup>

Ostatecznie więc przesądzono, że podstawą roszczeń odszkodowawczych z tytułu wadliwych decyzji sprzed 1 września 2004 r. jest art. 160 § 1 k.p.a., a termin przedawnienia tych roszczeń rozpoczyna swój bieg od daty decyzji nadzorczej. Należy ich jednak dochodzić już bezpośrednio przed sądem cywilnym, z pominięciem drogi administracyjnej. Siłą rzeczy, to te właśnie rozwiązania stosuje się zatem we wszystkich sprawach, których dotyczy zaskarżony przez Rzecznika art. 2 ust. 2 ustawy z 2021 r., obejmujący – z samego założenia – postępowania nadzorcze w stosunku do decyzji wydanych co najmniej przed 16 września 1991 r. (a w wielu wypadkach znacznie starszych).

*(b) ustawowa konstrukcja deliktu w postaci niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej*

Dla sprawy niniejszej zasadnicze znaczenie ma – bardzo obszerne – uzasadnienie uchwały III CZP 112/10, w którym SN objaśnia konstrukcję normatywną specyficznej postaci czynu niedozwolonego, jakim jest wydanie decyzji niezgodnej z prawem, w szczególności w sytuacji, gdy w okresie pomiędzy zdarzeniem wyrządzającym szkodę a samym dochodzeniem roszczenia odszkodowawczego nastąpiła zmiana stanu prawnego – z taką właśnie sytuacją mamy bowiem do czynienia obecnie. Sąd Najwyższy stanął tu jednoznacznie na stanowisku, że w dziedzinie odpowiedzialności za czyn niedozwolony podstawową zasadą jest reguła *tempus regit actum*: odpowiedzialność sprawcy i zakres roszczeń przysługujących poszkodowanemu określają przepisy obowiązujące w dacie zaistnienia czynu wyrządzającego szkodę – ponieważ to **już z tą chwilą powstaje po stronie poszkodowanego prawo podmiotowe w postaci roszczenia majątkowego o naprawienie szkody**. Zdecydowanie odrzucono też (konkurencyjną) koncepcję, iż specyficzna postać deliktu władzy administracyjnej miałyby stanowić zdarzenie rozłożone w czasie, ‘dopełniające się’ dopiero z chwilą zaistnienia ostatniego ogniwa łańcucha zdarzeń, jakim miałyby być decyzja administracyjna wydana w postępowaniu nadzorczym – i to dopiero data tej ostatniej decyzji przesądzałaby o reżimie prawnym właściwym dla dochodzenia odszkodowania. Przeciwnie, także i ta postać deliktu jest zdarzeniem jednorazowym, w zakresie przepisów o charakterze materialnoprawnym w całości regulowanym przepisami obowiązującymi w dacie zdarzenia sprawczego, tj. w dacie wydania decyzji wadliwej. Kryterium rozróżniającym stosowanie przepisów dawnych i nowych pozostaje data zdarzenia wyrządzającego uszczerbek w majątku poszkodowanego – a tę wyznacza wyłącznie data

---

<sup>17</sup> prawidłowość tego ostatniego rozwiązania – na gruncie obowiązującej Konstytucji – zaaprobował też TK w przywołanym wyżej wyroku w sprawie SK 56/12.

wydania decyzji z naruszeniem prawa. Od razu warto zaznaczyć, że taka konstrukcja deliktu władzy publicznej jest jednolicie aprobowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>18</sup>.

Od samego czynu niedozwolonego należy zaś wyraźnie odróżnić tryb dochodzenia roszczeń z niego wynikających, którego nieodzowny element stanowi właśnie decyzja nadzorcza. Stanowi ona bez wątpienia prejudykat, jednakże – jak wprost stwierdza SN – o znaczeniu tylko i wyłącznie procesowym (a nie materialnoprawnym), jedynie potwierdzającym w sposób formalny, iż w przeszłości doszło do złamania prawa. Decyzja nadzorcza ma charakter czysto deklaratoryjny, a jej podstawowy skutek, tj. ocena prawna innej decyzji, odnosi się wyłącznie do dawno zamkniętej przeszłości. Sama w sobie nie jest ani zdarzeniem bezprawnym, ani żadnej szkody nie wyrządza, dlatego też z punktu widzenia powstania roszczenia majątkowego o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym i jego prawnego bytu data wydania decyzji nadzorczej pozostaje bez znaczenia. Pełni ona – jak wskazuje SN – funkcję przede wszystkim procesową, umożliwiając wykazanie w cywilnej sprawie odszkodowawczej przesłanki bezprawności działania władzy publicznej.

Decyzja wydana w postępowaniu nadzorczym znaczenie materialnoprawne zyskuje natomiast – i tylko w tym zakresie – poprzez powiązanie z datą jej wydania daty wymagalności roszczenia, a zatem i daty rozpoczęcia biegu terminów przedawnienia. Innymi słowy, *de lege lata* we wszystkich sprawach cywilnych o naprawienie szkody wyrządzonej niezgodną z prawem decyzją administracyjną termin przedawnienia roszczeń majątkowych rozpoczyna swój bieg dopiero z datą wydania decyzji nadzorczej. W przypadkach, gdy decyzję wadliwą wydano przed 1 września 2004 r. – zatem i we wszystkich sprawach, których dotyczy zaskarżony w niniejszej sprawie art. 2 ust. 2 ustawy z 2021 r. – zasada ta wynika wprost z dyspozycji uchylonego art. 160 § 6 k.p.a., a znajdującego zastosowanie na mocy art. 5 ustawy z 2004 r. W przypadku zaś decyzji wadliwych wydanych już po 1 września 2004 r. identyczną zasadę orzecznictwo wyprowadza z treści przepisów k.c. dotyczących przedawnienia roszczeń wynikających z deliktu, w powiązaniu z konstytucyjnymi gwarancjami skutecznej ochrony sądowej praw majątkowych<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> zob. przede wszystkim kluczowe w tej materii wyroki TK: z 23 września 2003 r., sygn. K 20/02; z 9 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08 oraz z 24 kwietnia 2014 r., sygn. SK 56/12.

<sup>19</sup> podstawę tę stanowi art. 417<sup>1</sup> § 2 oraz art. 442<sup>1</sup> k.c., choć judykatura niekiedy wiąże ją również z art. 123 § 1 pkt 1 k.c. – por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 9 października 2014 r. (sygn. I CSK 606/13) czy wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 17 lipca 2019 r. (sygn. I ACa 1662/17). Istotnie bowiem, w przeciwnym razie wszystkie roszczenia deliktowe przedawniałyby się na zasadach ogólnych, tj. z upływem trzech lat od dowiedzenia się o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia, najpóźniej zaś – z upływem dziesięciu lat od zdarzenia wywołującego szkodę (art. 442<sup>1</sup> § 1 k.c., do 10 sierpnia 2007 r. kwestię tę regulował, w analogiczny sposób, art. 442 § 1 k.c.). Niedopuszczalna jest zaś sytuacja, w której roszczenie deliktowe przedawniałoby się zanim jeszcze poszkodowany zyskał możliwość efektywnego dochodzenia swoich praw przed sądem – naruszałoby to art. 2 Konstytucji RP (tak wprost wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05).

W konsekwencji, jeżeli takiej decyzji, co do istoty sprawy, brak (np. organ nie może jej wydać), to należy przyjąć, że w sposób definitywny uniemożliwia to rozstrzygnięcie przez sąd cywilny sprawy o ochronę istniejących roszczeń majątkowych o wynagrodzenie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym.

(c) *podsumowanie*

*De lege lata* odpowiedzialność władzy administracyjnej za szkody wyrządzone jednostce można zatem scharakteryzować w następujący sposób:

(1) zasada odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działania w sferze *imperium* została uregulowana w ustawie już w 1956 r. i od tej pory przez blisko siedemdziesiąt lat funkcjonuje w porządku prawnym jako jeden z istotnych mechanizmów chroniących obywateli przed bezprawiem władzy. Zasada ta jest w systemie ugruntowana i w swych podstawowych założeniach utrzymywana od lat. Kolejne zmiany stanu prawnego, szczególnie wyznaczone cezurami lat 1980, 1989 oraz 1997, prowadziły do wzmocnienia pozycji obywatela względem organów władzy. Motywowano to przede wszystkim względami konstytucyjnymi, stopniowo usuwając kolejne bariery utrudniające skuteczne dochodzenie praw przed niezawisłym sądem. Zwieńczeniem tego procesu była konstytucjonalizacja prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działania władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji). Przepisy te ‘obrosły’ wyjątkowo bogatym orzecznictwem, nie tylko sądów cywilnych, ale i Trybunału Konstytucyjnego, które – wraz z kolejnymi działaniami ustawodawcy – ukształtowało tę instytucję w postaci istniejącej obecnie.

(2) Mimo że regulowały ją różne akty prawne – ustawa szczególna, kodeks cywilny, kodeks cywilny równoległe z kodeksem postępowania administracyjnego (następnie również i z Ordynacją podatkową oraz Prawem o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), a obecnie już tylko kodeks cywilny – zawsze opierała się ona na czysto cywilnoprawnej konstrukcji odpowiedzialności majątkowej za czyn niedozwolony. Regulacje szczególne dotyczyły kwestii drugorzędnych (choć dla skutecznego dochodzenia tych praw przez obywateli – kluczowych): wymogu uzyskania kwalifikowanego prejudykatu, ograniczenia zakresu odpowiedzialności jedynie do szkód w zakresie *damnum emergens* (szkody rzeczywistej), kwestii przedawnienia oraz (w przepisach wcześniejszych przy delikcie w postaci wadliwej decyzji administracyjnej) obligatoryjnego wyczerpania trybu administracyjnego przed przekierowaniem sprawy na drogę sądową.

(3) Niepodważalną zasadą prawa deliktowego pozostaje ta, że roszczenie o wynagrodzenie szkody powstaje w majątku poszkodowanego już z chwilą wyrządzenia szkody zdarzeniem bezprawnym. Wszystkie późniejsze okoliczności: ujawnienie dalszych szkód czy zwiększenie ich rozmiaru, a przede wszystkim potwierdzenie – w innym postępowaniu – że dane działanie sprawcy (w przeszłości) miało charakter bezprawny, nie

mają wpływ na sam byt już powstałego i istniejącego prawa podmiotowego (roszczenia). Wniosek taki płynie jednoznacznie z uchwały Sądu Najwyższego, podjętej w pełnym składzie Izby Cywilnej w sprawie III CZP 112/10, opartej na gruntownych rozważaniach istoty prawnej konstrukcji deliktu jako takiego oraz zasad prawa międzyczasowego. Ze względu na rangę tak kwalifikowanej wypowiedzi orzeczniczej należy przyjąć, że w taki właśnie sposób wykładane są w praktyce stosowania prawa przepisy o odpowiedzialności władzy publicznej za szkody wyrządzane obywatelom.

(4) Konsekwencją tak określonej konstrukcji deliktu jest to, że jeżeli pomiędzy powstaniem prawa podmiotowego o charakterze majątkowym (roszczenia odszkodowawczego) a jego dochodzeniem następuje zmiana przepisów prawa materialnego, powstały w przeszłości stosunek zobowiązaniowy (określenie jego podmiotów, przedmiotu oraz treści zobowiązania, w tym – zakresu odpowiedzialności majątkowej) regulowany jest przepisami istniejącymi już w dacie tego zdarzenia – obowiązuje tu zasada *tempus regit actum*.

(5) Szczególna postać deliktu, jaką jest wydanie orzeczenia (decyzji) w ramach państwowego *imperium*, zawsze wymagała – i wymaga także obecnie – szczególnego trybu dochodzenia tej odpowiedzialności, tj. potwierdzenia w odrębnym, właściwym postępowaniu, że dany przejaw działalności władczej (orzeczniczej) miał charakter bezprawny. Decyzja prejudycjalna wyznacza zarazem także początek biegu terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego. Z jednej strony więc zawsze istniała w systemie podstawa materialnoprawna takich roszczeń. Z drugiej jednak, ich rzeczywistą skuteczność ustawodawca kształtował w sposób pośredni, poprzez regulacje procesowe określające dostępność i efektywność procedury prejudycjalnej: łagodząc bądź zaostrzając jej przesłanki decydował o tym, czy prawa majątkowe uzyskiwały realną prawną ochronę, czy też nie. Jeżeli zatem owego prejudykatu w ogóle nie można uzyskać, to w sposób oczywisty ubezskutecznia to już istniejące roszczenia – ich dochodzenie przed sądem jest niemożliwe, a samo prawo majątkowe zyskuje postać *nudum ius*, bez jakiegokolwiek rzeczywistej treści.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, dopiero uwzględnienie tego szerszego kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonuje zaskarżony przepis, pozwala należycie ocenić znaczenie zmiany stanu prawnego dokonanej we wrześniu 2021 r. Nie polega ona bowiem na ukróceniu prowadzenia postępowań, w których w nieskończoność bada się, czy na pewno decyzje wydawane w odległej przeszłości przez dawne (w większości już nieistniejące) organy administracyjne pozostawały w zgodzie z ówczesnym porządkiem prawnym, tworzonym przez historycznego prawodawcę w okresie PRL, w całkowicie odmiennych warunkach konstytucyjnych, ustrojowych, w ramach dawno odrzuconej aksjologii. Przeciwnie, ustawa nowelizująca bezpośrednio ingeruje w materię regulowaną na poziomie konstytucyjnym, i to *de lege lata*, w chwili obecnej, naruszając aktualnie istniejące (choć

powstałe dawno temu) prawa o charakterze majątkowym i uniemożliwiając dostęp do sądu cywilnego w celu ich ochrony. Sytuacja prawna poszkodowanego – którą określa konstrukcja prywatnoprawnego prawa podmiotowego (roszczenia odszkodowawczego) – już ukształtowana prawem dotychczasowym, podlega konstytucyjnej ochronie. Prawodawca w demokratycznym państwie prawnym, ingerując w stosunki dotychczasowe, obowiązany jest więc ze szczególną dbałością zabezpieczać prawa już istniejące i dotąd respektowane przez system prawny.

Tymczasem, w ocenie Rzecznika, w niniejszej sprawie, ustawodawca obowiązki te naruszył, a zakwestionowany art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej k.p.a., pozostaje w sprzeczności z zasadami stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym, w następujący sposób.

## **II. naruszenie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa (zasady lojalności państwa wobec obywateli) – art. 2 Konstytucji**

### *1. treść wzorca konstytucyjnego*

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z tej ogólnej klauzuli orzecznictwo konstytucyjne oraz doktryna wyprowadzają szereg zasad szczegółowych, określanych niekiedy mianem zasad pochodnych pierwszego i drugiego stopnia. Oczywistym jest też, co judykatura zresztą wyraźnie podkreśla, że „teoretycznie wyróżnione, nazwane i sklasyfikowane zasady splatają się ze sobą na tle konkretnych stanów faktycznych”, a ich zakresy mogą się częściowo, a nawet całkowicie pokrywać (zob. wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, pkt A.2 uzasadnienia; zob. też M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I*, wyd. 2, LEX, teza 15).

Do niekwestionowanego kanonu ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego bez wątpienia należy **zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa (zasada lojalności państwa wobec obywateli)**; wynika ona wprost z jego istoty i uznawana jest za jedną z najważniejszych zasad pochodnych (wyrok TK 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99; wyrok TK z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08). Jej treść można sprowadzić do „zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania” (wyrok TK z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, pkt 5.2 uzasadnienia; zob. też wyroki TK: z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95; z 26 stycznia 2010 r., sygn. K 9/08; z 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10; w doktrynie m.in. M. Zubik, W. Sokolewicz, *Konstytucja...*, teza 31; P. Tuleja [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1-*



86, Warszawa 2016, s. 223 i nast.). Zasada ta jest zatem zasadniczą gwarancją podmiotowego traktowania obywateli, chroniącą ich przed arbitralnością działań władzy. Wyraża się ona w „takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby podmioty mogły układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie narażają się na prawne skutki, których nie mogły przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że ich działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Ustawodawca nie powinien podważać ufności w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań” (tak wyrok TK z 29 czerwca 2005 r., sygn. SK 34/04; wyrok z TK z 10 marca 2015 r., sygn. K 29/13, pkt 7 uzasadnienia).

We wspomnianym wyroku w sprawie Kp 2/08 Trybunał, rekapitułując dotychczasowy dorobek orzeczniczy, sformułował także szereg bardziej szczegółowych dyrektyw i ocen, skierowanych do prawodawcy, a będących konsekwencjami respektowania powyższej zasady, m.in. następujących:

- (1) zasada ochrony zaufania do państwa i prawa powinna być tym silniej respektowana, im dłuższa jest w danej sferze życia perspektywa czasowa podejmowanych działań (wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00);
- (2) niedopuszczalne jest, aby najpierw namawiać obywateli do pewnego rozwiązania, a następnie traktować osoby, które "dały się na to nabrać", gorzej niż osoby, które zignorowały zachęty ustawodawcy (wyrok z 29 maja 2007 r., sygn. P 8/06);
- (3) jeśli zapewniono obywatela, że przez pewien czas obowiązywać go będą pewne reguły, a obywatel ów - kierując się tym zapewnieniem - rozpoczął konkretne działania, to reguł tych nie można już zmieniać na niekorzyść obywatela ([wynika to z zasady] poszanowania tzw. interesów w toku w odniesieniu do przedsięwzięć gospodarczych i finansowych – por. w wyroku z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97) (zob. też w dalszej części wniosku);
- (4) prawodawca narusza wartości, znajdujące się u podstaw omawianej zasady, "wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach" (powołany wyżej wyrok w sprawie o sygn. P 3/00);
- (5) "przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania" (tak przywołany wcześniej wyrok w sprawie K 27/00);
- (6) "prawodawca, wprowadzając zmiany w systemie prawnym - powinien [...] preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji" (wyrok z 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02).

Widoczne wyraźnie tak silne akcentowanie: poszanowania poczucia bezpieczeństwa adresatów norm prawnych, zapewnienia przewidywalności tworzonych zasad, zakazu zaskakiwania obywateli zmianami, konieczności zadbania o umożliwienie im dostosowania się do nowych warunków – wynika stąd, że w polskim dorobku konstytucyjnym zasadę zaufania łączy się z reguły z **zasadą pewności prawa (zasadą bezpieczeństwa prawnego)**. Uznaje się zazwyczaj, że ta pierwsza jest źródłem drugiej – choć ich zakresy nie zawsze się pokrywają (zasada pewności prawa wiązana jest też z nakazem tworzenia prawa jasnego, zrozumiałego, prawidłowo określonego, szczególnie w przypadku nakładania na obywateli obowiązków czy ciężarów). Zasada pewności (stabilności) prawa wymaga, by ustalone przez prawodawcę normy „umożliwiały jednostce decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną 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 systemu, jak też ma prawo 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” (tak wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00; podobnie wyrok TK z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08; wyrok z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11; wyrok z 10 marca 2015 r., sygn. K 29/13; zob. też M. Zubik, W. Sokolewicz, *Konstytucja...teza* 34; P. Tuleja [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja...*, s. 223). Zasada pewności prawa podważana jest szczególnie przez niejasność i niespójność regulacji (tak m.in. wyrok z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02), zwłaszcza wtedy, gdy powoduje ona rozbieżność rozumienia norm prawnych i konieczność wchodzenia w spór prawny z organami państwa (por. wyrok z 6 lutego 2007 r., sygn. P 25/06).

Szczególnym przejawem zasady ochrony zaufania jest także **zakaz tworzenia instytucji (praw) pozornych**, a więc „zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego”. Wzgląd na tę właśnie zasadę wymaga m.in. usunięcia z porządku prawnego przeszkód uniemożliwiających realizację prawa podmiotowego – „z jej punktu widzenia ocenie podlega też sposób ochrony danego prawa, które zostało przez prawodawcę przyznane, a nie jego treść” (z wyroku TK z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, pkt A.1.6) uzasadnienia). W szczególności, jak podkreślał Trybunał w przywołanym wyroku, jeżeli ustawodawca od wielu lat dla rozwiązania danej kwestii starał się tworzyć szczególne mechanizmy kompensacyjne, a mechanizm ustawowy istnieje w systemie prawnym od kilkudziesięciu lat, to sytuacja taka tworzy w pełni uzasadnione oczekiwania uprawnionych podmiotów co do jego realizacji (analogicznie do przyjętej w orzecznictwie strasbourskim koncepcji *legitimate expectation*). Prawodawca nie może też stwarzać swoistej pułapki dla

poszkodowanego – m.in. w sprawach z zakresu odpowiedzialności władzy publicznej – uniemożliwiają mu *de facto* w pewnych sytuacjach wytoczenie roszczeń odszkodowawczych także wtedy, gdy w zgodzie z ogólnie przyjętymi zasadami (*vigilantibus iuris rem scriptae*) wykazywałby on wymaganą staranność we własnych sprawach. Nie może być więc z punktu widzenia rudymenarnych zasad sprawiedliwości i reguł prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) utrzymywany w systemie mechanizm prowadzący *de facto* do kreacji pozornego prawa majątkowego, a więc prawa, które powstając, staje się od razu nieskuteczne. Wykreowanie takiego *nudum ius* wprowadza w błąd ewentualnych beneficjentów prawa, tworząc złudzenie istnienia skutecznych instrumentów ochrony prawnej (z wyroku TK z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, pkt 7.3 uzasadnienia).

Również z zasady zaufania (bądź z zasady pewności prawa wynikającej z zasady lojalności) wynikają tzw. zasady pochodne drugiego stopnia, wśród których w niniejszej sprawie, zdaniem Rzecznika, najistotniejsze znaczenie mają: zasada ochrony praw słuszenie nabytych (oraz ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych), zasada ochrony interesów w toku, a także zakaz retroakcji.

**Zasada (skutecznej) ochrony praw słuszenie nabytych** zakłada szczególną lojalność państwa wobec jednostki, której przyznano już określone prawa podmiotowe (tak m.in. wyroki TK: z 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02; z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08). Chroni ona adresatów norm – uczestników obrotu w następujący sposób:

- (1) zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym;
- (2) dotyczy przysługujących już określonym osobom praw podmiotowych, przy czym bez znaczenia jest, czy prawa te zostały nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy, czy wprost na podstawie ustawy (z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek);
- (3) nie jest równoznaczna z zakazem zmiany przez ustawodawcę przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w jakim sytuacja nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym, aczkolwiek w pewnych przypadkach ochroną wynikającą z omawianej zasady objęte są również tzw. prawa tymczasowe (ekspektatywy);
- (4) nie ma charakteru absolutnego, tj. nie wyklucza stanowienia regulacji, które znoszą lub ograniczają prawa podmiotowe – jednakże z zachowaniem ściśle określonych warunków (zob. rozwinięcie w następnym punkcie);
- (5) chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne, nie obejmuje zaś takich dziedzin życia i sytuacji, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe;
- (6) poza gwarancjami nienaruszalności pozostawia prawa nabyte niesłuszenie lub niegodziwie, a także prawa niemające oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania

porządku konstytucyjnego (tak TK w wyroku z 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, porządkującym dotychczasowy dorobek orzecznicy; zob. też wyroki TK: z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03; z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08; z 10 lutego 2015 r., sygn. P 10/11).

Co warto podkreślić, przedmiotem gwarancji wynikających z tej zasady jest przysługujące już określonej osobie konkretne prawo podmiotowe – nie tylko to, które zostało już nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy, ale też to przyznane wprost na podstawie ustawy, z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek. „Zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* - zgodnie z ustawą - przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie” (z wyroku TK z 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, pkt III.5 uzasadnienia; podobnie: wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04; wyrok z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, pkt 3.6 uzasadnienia). Muszą to jednak być prawa rzeczywiście przyznane (lub ekspektatywy maksymalnie ukształtowane), a nie stworzone w ustawie możliwości przyznania określonych praw, których faktyczne przyznanie jest uzależnione od spełnienia dodatkowych warunków (tak wyrok TK z 17 października 2005 r., sygn. K 6/04). Ale też ustawa nowelizująca nie może wprowadzać z mocą wsteczną dodatkowego warunku nabycia prawa podmiotowego (z wyroku TK z 30 marca 2005 r., sygn. K 19/02; zob. też M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja...* teza 35).

Z kolei oceny ‘usprawiedliwionych’ oczekiwań jednostki należy dokonywać przez pryzmat analizy dotychczasowej regulacji, a zwłaszcza stopnia zapewnionych gwarancji stabilności unormowania. Konieczne jest zbadanie wszelkich okoliczności sprawy, takich jak np. specyfika dziedziny życia, której regulacja ta dotyczy, charakterystyczny dla tej dziedziny horyzont czasowy podejmowanych przez jednostkę działań i decyzji, a także stopień niebezpieczeństwa, jakie dla jednostki niosą te zmiany (J. Mordwiłko-Osajda [w:] E. Łętowska, K. Osajda (red.), *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*, Warszawa 2008, s. 101; por. też wyroki TK: z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00; z 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02; z 31 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03; z 3 lipca 2006 r., sygn. SK 56/05).

Analogicznymi gwarancjami objęte są także tzw. **ekspektatywy** nabycia praw podmiotowych, zwłaszcza jeżeli mają już postać **maksymalnie ukształtowaną**. Są to te sytuacje, „w których wprawdzie nie doszło do wydania aktu przyznającego prawo (tym bardziej aktu – stwierdzającego przysługiwanie prawa), ale spełnione zostały zasadniczo wszystkie istotne przesłanki warunkujące nabycie tego prawa” – zatem „jedynie wykonanie tych praw jest uzależnione od wystąpienia określonych okoliczności faktycznych i prawnych”. W szczególności, jeżeli owe przesłanki ustawowe nabycia praw ziściły się pod rządami dawnej ustawy, to sytuacja uprawnionego podlega ochronie, bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (tak TK m.in. w wyrokach: z 22 czerwca 1999 r., sygn.

K 5/99; z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98; z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99; z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00; z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02; z 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02; z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03; z 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10). Organy państwowe nie dysponują wówczas żadnym marginesem uznania, a jedynie powinny uczynić zadość wnioskowi podmiotów uprawnionych do nabycia prawa; taka właśnie sytuacja kreuje po stronie uprawnionych usprawiedliwione i racjonalne oczekiwanie załatwienia ich sprawy majątkowej na zasadach określonych w ustawie (z uzasadnienia wyroku w sprawie P 31/10). Szczególnie krytycznie Trybunał oceniał zaś takie sytuacje, w których obowiązkiem uprawnionego było jedynie złożenie odpowiedniego wniosku umożliwiającego definitywne nabycie prawa i przepisy nie wymagały już od niego podejmowania żadnych dalszych działań – a jedynie na skutek opieszałości organów władzy nie doszło do nabycia prawa. Sytuacja prawna podmiotu prywatnego nie może bowiem ulegać pogorszeniu na skutek postępowania organów władzy publicznej naruszających prawo (pkt 4 uzasadnienia wyroku o sygn. SK 7/00, nb. którego sentencja odwołuje się *expressis verbis* do niezgodnego z prawem przewlekania rozpoznania sprawy; zob. też wyrok TK z 1 grudnia 2020 r., sygn. P 6/19 – tu akurat obszerny wywód krytycznie oceniający pogorszenie sytuacji prawnej adresatów zaskarżonej normy na skutek opieszałości działania organu przedstawiono w uzasadnieniu).

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje zarazem bezdyskusyjnie, że **żadna z powyższych zasad nie ma charakteru absolutnego**. Pod pewnymi, ściśle określonymi, warunkami dopuszczalne jest zarówno ograniczenie gwarancji udzielanych obywatelom, jak i – w sytuacjach wyjątkowych, szczególnie usprawiedliwionych – nawet ich pozbawienie. Co do zasady bowiem prawodawca może stanowić prawa mniej korzystne dla jednostki. Pogląd przeciwny nie miałby oparcia w wartościach konstytucyjnych i byłby sprzeczny z ideą państwa jako struktury dynamicznej, która stopniowo w coraz większym stopniu urzeczywistnia zasady konstytucyjne (tak TK w wyroku z 26 stycznia 2010 r., sygn. K 9/08, pkt 5.3 uzasadnienia). Petryfikacja systemu prawnego jest zjawiskiem niepożądanym, a ustawodawca musi mieć swobodę elastycznego reagowania na zmieniające się warunki gospodarcze i społeczne.

Jeżeli zatem przepisy ingerują w prawa nabyte (bądź ekspektatywy ich nabycia), to ciężar oceny ich konstytucyjności przesuwają się wówczas w kierunku badania, czy dochowano konstytucyjnych ram, w jakich podlegające konstytucyjnej ochronie prawo może być ograniczane (wyroki TK: z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98; z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/99; wyrok z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00; z 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02). Chodzi tu zatem o dochowanie reguł przyzwoitej legislacji, w szczególności – o konstytucyjny nakaz odpowiedniego sformułowania przepisów przejściowych, tj. takiego ich ukształtowania, by stanowienie i stosowanie nowych norm prawnych nie stawało się ‘pułapką’ dla adresatów norm prawnych oraz by mogli oni dostosować się do nowej sytuacji (pkt 3 uzasadnienia wyroku TK z 24 października 2000 r.,

sygn. SK 7/00) – a zatem, by „uwzględniono słuszne interesy tych osób, które w postępowaniu przed właściwym organem mogą wykazać, że podjęły realizację długoterminowych przedsięwzięć” (tak TK w wyroku z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01; podobnie w wyroku z 8 stycznia 2009 r., sygn. P 6/07). Obywatel takimi zmianami na swoją niekorzyść nie może być zaskakiwany (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, wyrok TK w sprawie SK 7/00); „na ustawodawcy ciąży bowiem obowiązek starannego uwzględnienia za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku” (wyrok z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, wyrok z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, pkt 3 uzasadnienia; wyrok z 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10, pkt 5.2 i 5.3 uzasadnienia). Cofając lub ograniczając prawa nabyte ustawodawca musi spełnić szereg warunków, a mianowicie:

- (1) wprowadzone ograniczenia muszą znajdować podstawę w wartościach konstytucyjnych;
  - (2) nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych;
  - (3) wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także
  - (4) prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji
- (tak wyrok TK z 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04; analogicznie: wyrok z 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, pkt 5 uzasadnienia).

Test konstytucyjności w tym wypadku wymaga zatem szczególnie starannego ważenia zasad i wartości konstytucyjnych pozostających w konflikcie. Natomiast od strony techniki legislacyjnej prawodawca jest obowiązany ograniczyć do naprawę niezbędnego minimum negatywne skutki swojego działania dla dotkniętych nim jednostek oraz ułatwić im przystosowanie do nowej sytuacji prawnej; stworzenie takich warunków, w odpowiednio długim okresie dostosowawczym, jest obligatoryjne (wyroki TK: z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; z 29 stycznia 1992, sygn. K 15/91; z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98; z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01; z 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02). Jeżeli więc te rygorystyczne wymogi zostaną zachowane, ograniczenie, a nawet odebranie praw słusznie nabytych pozostaje w zgodzie z Konstytucją (por. m.in. wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02; M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja...*, teza 35).

Na konieczność wyjątkowej staranności w konstruowaniu przepisów przejściowych i adekwatnego doboru reguł intertemporalnych – właśnie ze względu na zasadę ochrony zaufania i zakaz zaskakiwania adresatów norm nowymi rozwiązaniami, szczególnie tymi działającymi na ich niekorzyść – Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę również i w tych sytuacjach prawnych, które nie przybierają postaci już nabytego prawa podmiotowego

(względnie: ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej), nie przesądzają tego prawa, ani go nie zabezpieczają, nie prowadząc również do jego nabycia (tak m.in. TK w wyroku z 10 lutego 2015 r., sygn. P 10/11, za: M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 116). Nakaz **poszanowania interesów w toku** polega na przyznaniu ochrony jednostce w tych sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów. „Obowiązkiem ustawodawcy, ze względu na ochronę interesów w toku, jest ustanowienie przepisów, które umożliwią dokończenie przedsięwzięć rozpoczętych stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania albo stworzą inną możliwość dostosowania się do zmienionej regulacji prawnej”, m.in. poprzez zachowanie odpowiedniej *vacatio legis* (tak m.in. wyrok TK z 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98; wyrok z 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01; wyrok z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03; wyrok z 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10; wyrok z 10 lutego 2015 r., sygn. P 10/11). Także i ta zasada nie ma charakteru bezwzględnego, niemniej jednak i tu swoboda ustawodawcy pozostaje znacznie ograniczona. Szczególny obowiązek ochrony jednostek ciąży na prawodawcy przede wszystkim w sytuacjach, gdy:

- (1) przepisy prawa wyznaczają pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć;
  - (2) dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie;
  - (3) jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania danej regulacji
- (wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01) (tak m.in. wyrok TK z 10 lutego 2015 r., sygn. P 10/11, pkt 4.2 uzasadnienia; podobnie: wyrok z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97; wyrok z 8 stycznia 2009 r., sygn. P 6/07).

Jeżeli zatem chodzi o dobór odpowiednich reguł intertemporalnych, to właśnie względem na poszanowanie interesów w toku nakazuje wręcz odwrócenie ‘domniemania’ przemawiającego za zasadą bezpośredniego działania nowego prawa dla stosunków powstałych pod działaniem prawa dotychczasowego (inaczej: zasadą retrospektywności, retroakcji niewłaściwej) – ta ostatnia dochodzi bowiem do głosu tylko na wypadek wykazania wyraźnie ważnego interesu publicznego, którego nie można wyważyć z interesem jednostki – i przyjmowanie, jako konstytucyjnie preferowanej, zasady dalszego działania ustawy dawnej (tak TK w wyroku z 9 czerwca 2003 r. w sprawie SK 12/03, pkt 3.2 uzasadnienia, z powołaniem na dotychczasowe orzeczenia TK: z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92; z 15 lipca 1996 r., sygn. K 5/96; z 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99; podobnie wyroki: z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99 i z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99). Ta ostatnia reguła bezspornie znajduje zastosowanie także w dziedzinie prawa procesowego. W rezultacie, „w świetle orzecznictwa TK kwestię intertemporalną o tyle tylko rozwiązuje się opierając na zasadzie stosowania ustawy nowej, o ile przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających

zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji” (tak, z powołaniem na wyrok z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, TK w wyroku z 9 czerwca 2003 r. w sprawie SK 12/03, pkt 3.2 uzasadnienia).

Na koniec wreszcie, granicę swobody ustawodawcy w kształtowaniu przepisów międzyczasowych wyznacza rygorystyczny, choć nie absolutny, **zakaz retroakcji**. Co do zasady bowiem, „następstwa prawne zdarzeń, mających miejsce pod rządami dawnych norm, należy oceniać według tych norm, nawet jeżeli w chwili dokonywania tej oceny obowiązują już nowe przepisy” (tak wyrok TK z 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07, pkt 3.3 uzasadnienia; zob. też wyrok TK z 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07 i tam cytowane orzecznictwo, w pkt. 3 uzasadnienia). Ustawodawca nie może więc wprowadzać do systemu prawa regulacji działających wstecz, tj. dopuszczających zastosowanie nowych norm prawnych do zdarzeń domkniętych w przeszłości, z którymi prawo nie wiązało dotąd takich skutków prawnych – a szczególnie wtedy, kiedy pogarszają one sytuację obywatela, oddziałują niekorzystnie na interesy podmiotów ukształtowane przed dokonaniem zmiany stanu prawnego, zwłaszcza na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami (tak orzeczenia TK: z 25 czerwca 1996 r., sygn. K 15/95; z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96; podobnie wyroki: z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98; z 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01; z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98). Z samego założenia taki zabieg legislacyjny uniemożliwia podmiotom prawa układanie swoich spraw w zaufaniu, że nie narażą się na skutki prawne swojego działania, których nie mogły przewidzieć – pozostając w sprzeczności z konstytucyjną zasadą zaufania (zob. też wyroki TK: z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94; z 1 grudnia 2020 r., sygn. P 6/19; podobnie TK w wyroku z 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02, w którym naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i prawa polegało na „doprowadzeniu do specyficznej sytuacji wstecznego działania prawa, polegającej na przypisaniu określonym czynnościom prawnym skutków określonych przez przepisy, które dopiero po dacie dokonania tych czynności zostały wydane, urzędowo ogłoszone i weszły w życie”).

Także i od tej zasady dopuszcza się odstępstwa, aczkolwiek w sytuacjach zupełnie wyjątkowych. Orzecznictwo konstytucyjne już od samego początku nie wykluczało bowiem, że rozwiązanie takie może być niezbędne dla zrealizowania innej, ważniejszej wartości konstytucyjnej. Musi być przy tym celowe i proporcjonalne; jakkolwiek arbitralność jest tu wykluczona (tak m.in. orzeczenia TK: z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90; z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91; z 25 lutego 1992 r., sygn. K 3/91; w późniejszym orzecznictwie m.in.: wyrok TK z 6 marca 2013 r., sygn. Kp 1/12, pkt 7 uzasadnienia). Takim uzasadnieniem może być też np. konieczność dostosowania regulacji ustawowej do podwyższonego standardu konstytucyjnego (tak m.in. TK w wyroku z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08 czy z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03). Sformułowane w orzecznictwie konstytucyjnym warunki owej zupełnie wyjątkowej dopuszczalności retroakcji TK podsumował zbiorczo w wyroku z 12 maja 2009 r. (sygn. P 66/07, pkt. 3.3 uzasadnienia):



- (1) nie dotyczy ona przepisów prawa karnego ani regulacji zakładających podporządkowanie jednostki państwu (np. prawa daninowego);
- (2) przepisy ją wprowadzające mają rangę ustawową;
- (3) ich wprowadzenie jest konieczne (niezbędne) dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych;
- (4) spełniona jest zasada proporcjonalności, tzn. racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością równoważą jej negatywne skutki;
- (5) przepisy takie nie powodują ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, a przeciwnie - poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy);
- (6) problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz.

Już w najnowszym orzecznictwie doprecyzowano przy tym, że retroakcji nie usprawiedliwia *per se* samo dążenie do wyeliminowania wad poprzedniej regulacji – jeżeli miałyby to prowadzić do retroaktywnego pogorszenia sytuacji uprawnionych, poprzez ingerencję w ich prawa majątkowe ukształtowane pod rządami uchylanej ustawy, w dodatku w zależności od zdarzeń dla nich nieprzewidywalnych i przypadkowych (tak m.in. TK w uzasadnieniu wyroku z 1 grudnia 2020 r., sygn. P 6/19).

## 2. *problem konstytucyjny*

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, problem konstytucyjny w niniejszej sprawie polega na niewłaściwym doborze przez ustawodawcę formuły międzyczasowej, wyrażonej w zaskarżonym art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej. Ze względu na ścisły prejudycjalny związek procedury nadzorczej z k.p.a. z dochodzeniem przez obywateli majątkowych roszczeń odszkodowawczych, przyjęte rozwiązanie, blokując dostęp do wymaganej prawem procedury, pozbawia, i to z mocą wsteczną, ochrony prawnej istniejące roszczenia majątkowe. Jest to równoznaczne z odebraniem przyznanych i dotychczas przez system prawny respektowanych praw nabytych (roszczeń z tytułu bezprawnych działań władzy administracyjnej), które odtąd stają się uprawnieniami fikcyjnymi. Ustawodawca skonstruował bowiem mechanizm, w którym wprowadził – i z mocą wsteczną, i z zaskoczenia – dodatkowy, a wcześniej nie istniejący, warunek nie tyle nawet nabycia prawa, ile jego utrzymania, tj. zachowania prawa już nabytego. Zarazem uniemożliwił zainteresowanym dostosowanie się do nowego prawa: część z nich nowego warunku nie jest w stanie spełnić, odnosi się on bowiem do zamkniętych zdarzeń i stanów z przeszłości. Mimo więc tego, że przed zmianą przysługiwały im prawa majątkowe, obecnie osoby te swoje prawa utraciły.

Wszystkie te konsekwencje łączą się wyłącznie z treścią przepisu przejściowego art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej – tylko ona bowiem wprost nakazuje umorzenie, zatem zakończenie w sposób formalny, procedury prejudycjalnej w sprawie cywilnej *sensu largo*,

niezależnie od okoliczności faktycznych i prawnych każdej ze spraw podlegających działaniu normy intertemporalnej. Skutek w postaci pozbawienia ochrony skutecznie nabytych praw majątkowych (roszczenia odszkodowawczego), a tym samym *de facto* odebranie tych praw, wynika wyłącznie z zaskarżonego przepisu.

### 3. ocena konstytucyjności

#### (a) naruszenie konstytucyjnych wartości i zasad

Zdaniem Rzecznika, w niniejszej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, w której omówione wyżej konstytucyjne zasady „splatają się ze sobą na tle konkretnych stanów faktycznych”, a ich zakresy w znacznej części się pokrywają. Uzasadnia to postawienie zarzutu zakresowej niezgodności zaskarżonej normy z zasadą ochrony zaufania – tak w ogólności, jak i w jej poszczególnych, przedstawionych wyżej, przejawach: poprzez naruszenie zasady ochrony praw nabytych (ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych), zasady poszanowania interesów w toku oraz naruszenie zakazu retroakcji.

Odwołując się zatem do opisanego wyżej sposobu rozumienia **zasady zaufania**, nie ulega wątpliwości, że doszło do jej oczywistego naruszenia: ustawodawca w sposób nagły wycofał się z ustalonych reguł postępowania, respektowanych przez system prawny przez kilkadziesiąt lat, i to na niekorzyść obywateli objętych działaniem normy intertemporalnej. Naraził je na skutki, których osoby te nie były w stanie przewidzieć w momencie podejmowania decyzji co do wszczęcia postępowania. Działanie to przypomina zastawienie swoistej proceduralnej pułapki: osoby, które rozpoczęły żmudne dochodzenie swoich praw w postępowaniach, które ze względu na specyfikę ich przedmiotu miały charakter bardzo skomplikowany zarówno od strony prawnej, jak i czysto faktycznej, były czasochłonne i kosztowne, zostały zaskoczone nowym rozwiązaniem, wprowadzonym w błyskawicznym tempie. Wszystkie ich dotychczasowe, często wieloletnie, wysiłki (zob. szerzej w następnym punkcie) uczyniono całkowicie bezcelowymi, niepotrzebnie narażając te osoby także na poniesienie wysokich kosztów, niezbędnych dla dochodzenia tych praw. W wielu wypadkach osobom tym nie sposób też zarzucić niedochowania staranności w należyтым dbaniu o dochodzenie swoich praw; wpadły one w ową proceduralną pułapkę przepisu przejściowego bez żadnej swojej winy. Nie ulega też wątpliwości, że – gdyby przewidywały one zmianę prawa – byłyby inaczej zadecydowały o swoich sprawach, przede wszystkim nie wikłając się w wieloletnie, czasochłonne i kosztowne postępowania. Nie dano im też żadnej możliwości dostosowania się do nowych reguł, nie tylko poprzez bardzo krótką *vacatio legis* (jej wydłużenie nawet o lata mogło nie być wystarczające, z powodów opisanych w dalszej części), ale przede wszystkim przez to, że ustawodawca wprowadził, z mocą wsteczną, dodatkowy warunek, którego nigdy wcześniej w systemie prawnym nie było (tj. termin na wszczęcie postępowania nadzorczego najpóźniej przed upływem trzydziestu lat od doręczenia bądź ogłoszenia wadliwej decyzji). Z przyczyn oczywistych jego spełnienie było

z samego założenia niemożliwe, ponieważ dotyczył działań w odległej przeszłości. Skutek dla obywateli dotkniętych działaniem nowej normy jest zaś wyjątkowo dotkliwy, pozbawia ich bowiem prawa majątkowego, które wcześniej zostało przyznane i korzystało ze skutecznej prawnej ochrony. Działanie ustawodawcy można postrzegać jako zupełnie niespodziewane, nieprzewidywalne i arbitralne.

W kontekście naruszenia zasady ochrony zaufania warto zwrócić uwagę na grupę osób, którą państwo potraktowało w sposób wyjątkowo nielojalny. Otóż biorąc pod uwagę, że możliwość wszczęcia postępowania nieważnościowego wprowadzono dopiero w roku 1980, na mocy art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej z samego założenia muszą ulec umorzeniu wszelkie postępowania względem decyzji sprzed 1 września 1950 r. – wszystkie bowiem wszczęto już po upływie 30 lat od wydania decyzji wadliwej. W rzeczywistości jednak, ze względu na ówczesne warunki ustrojowe, jak również (opisane na wstępie), ograniczenia w dostępie do niezawisłego sądu, szansę na realne rozpoznanie miały wnioski obywateli składane dopiero od lat 90-tych XX w. – i rzeczywiście dopiero zmiana ustroju stanowi cezurę, po której takie wnioski zaczęto składać. Tym samym jednak, na skutek zaskarżonego art. 2 ust. 2 ustawy z 2021 r., spod dotychczasowej kontroli zwolniono decyzje wydawane do początku lat 60-tych<sup>20</sup>. Ustawodawca obecnie wszystkie je *de facto* zalegalizował – mimo że do masowych naruszeń praw obywateli dochodziło przede wszystkim w pierwszych latach budowy nowego ustroju i mimo tego, że nowelizując k.p.a. w roku 1980, prawodawca wyraźnie dopuścił kontrolowanie wszystkich decyzji wcześniejszych, niezależnie od daty ich wydania, co dodatkowo potwierdzono także już w nowych warunkach ustrojowych III RP. Tę podgrupę osób, które procedurę nadzorczą wszczęły w najwcześniejszym możliwym terminie, kiedy droga prawna do dochodzenia tych roszczeń tylko została otwarta, a przedmiotem postępowania były decyzje sprzed lat 60-tych, i postępowanie nie zostało zakończone do 16 września 2021 r. (co, jak wskazuje praktyka, bynajmniej nie jest sytuacją hipotetyczną – zob. następny punkt) potraktowano więc w sposób szczególnie niesprawiedliwy. Ich prawa zostały rażąco naruszone nawet w świetle ówczesnego ‘niesprawiedliwego prawa’, następnie ‘obiecano im’ należyte skontrolowanie ówczesnych działań i uzyskanie odszkodowania (w ograniczonym zakresie – por. art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu ustalonym wyrokiem TK w sprawie K 20/02), w związku z czym osoby te uruchomiły zagwarantowane im procedury ochrony ich praw. Następnie jednak organy państwa przez kilkanaście czy nawet kilkadziesiąt lat nie były w stanie dokończyć tego postępowania, by wreszcie – mocą zakwestionowanego przez Rzecznika przepisu – prawodawca stwierdził, że jednak żadne prawa tym osobom nie przysługują: wszystkie wcześniejsze obietnice już organów państwa nie wiążą, a podejmowane przez te lata działania

---

<sup>20</sup> zatem m.in. przejęcia mienia np. z naruszeniem dekretu z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, ustawy z 1946 r. dotyczącej nacjonalizacji przedsiębiorstw, ustawy z 1958 r. nacjonalizującej mienie pozostające pod przymusowym zarządem państwowym, wywłaszczeń sprzed ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r. itd.

obywateli (ale i organów państwa), mimo poświęconego czasu i kosztów, właściwie nie miały żadnego sensu. Osoby te nierzadko bez żadnej swojej winy ‘wpadły w proceduralną pułapkę’ przepisu przejściowego, a skutkiem tego jest pozbawienie ich ochrony i odebranie im praw majątkowych.

Brak możliwości merytorycznego zakończenia postępowania nadzorczego uniemożliwia z kolei uzyskanie decyzji administracyjnej o charakterze prejudycjalnym, niezbędnej dla wszczęcia postępowania odszkodowawczego przed sądem cywilnym. Tym samym prawo do odszkodowania za popełnione w przeszłości delikty władzy administracyjnej, mimo że przyznane przepisami prawa materialnego, pozostaje całkowicie bez prawnej ochrony: pomimo tego, że formalnie istnieje, nie można go wyegzekwować. Roszczenie majątkowe staje się więc **uprawnieniem pozornym**, niewykonalnym, nieskutecznym, *nudum ius*, będącym jedynie złudzeniem prawa i pozbawionym znaczenia.

W przekonaniu Rzecznika, w tej sprawie doszło również do pozbawienia **ochrony praw nabytych**. Odwołując się do przyjętej w systemie prawnym konstrukcji roszczenia deliktowego należy ponownie podkreślić, że powstaje ono już z chwilą zdarzenia wyrządzającego szkodę – którą w tym wypadku jest decyzja administracyjna niezgodna z prawem. Już wówczas powstaje w majątku poszkodowanego prawo podmiotowe (wierzytelność wobec – w uproszczeniu – Skarbu Państwa), którego treścią jest uprawnienie do wynagrodzenia tej szkody, na zasadach i w zakresie określonym przepisami prawa materialnego. Do powstania tego uprawnienia nie jest potrzebny żaden akt władzy, powstaje ono z mocy ustawy (tu: art. 160 § 1 k.p.a. w poprzednim brzmieniu), z chwilą zajścia określonego zdarzenia (tu: wydania wadliwej decyzji, której skutkiem jest wyrządzenie szkody). Tryb dochodzenia tego roszczenia jest kwestią wtórną, nie mającą wpływu na istnienie prawa podmiotowego, aczkolwiek – jak w niniejszej sprawie – ingerencja w regulacje czysto procesowe może skutkować uniemożliwieniem zrealizowania prawa, którego dochodzenie ów tryb miał zabezpieczać. Z tego powodu roszczenie odszkodowawcze z tytułu popełnionego deliktu ma postać prawa podmiotowego już nabytego, *ex lege*, z chwilą zajścia zdarzenia opisanego w ustawie, a nie jedynie ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, przy której „spełnione są zasadniczo wszystkie przesłanki nabycia prawa”. Mimo że w orzecznictwie konstytucyjnym widoczne są kontrowersje co do kwalifikacji poszczególnych przypadków jako praw bądź ich ekspektatyw (por. chociażby uzasadnienia wyroków TK: z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02 z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00), i tak ostatecznie zakres gwarancji obejmujących uprawnionych jest w obu przypadkach identyczny.

W sposób oczywisty ustawodawca naruszył również omówioną wyżej **zasadę ochrony interesów w toku**, uniemożliwiając dokończenie ‘przedsięwzięć’ (postępowań administracyjnych w trybie nadzorczym) rozpoczętych pod rządami dotychczasowego prawa.

Wszystkie postępowania administracyjne, niezakończone do dnia wejścia w życie ustawy, podlegają umorzeniu z mocy prawa, a strony tych postępowań nie mają żadnej możliwości dostosowania się do zmienionej sytuacji prawnej. Ustawodawca celowo wykluczył z grona ‘uprawnionych do zakończenia postępowania nadzorczego co do meritum’ określoną grupę osób, wyznaczoną kryteriami, których ani nie można było zawczasu przewidzieć, ani obecnie spełnić, gdyż dotyczą działań faktycznych podjętych w przeszłości, kiedy owe kryteria nie miały żadnego prawnego znaczenia. Uprawnieni, wszczynając postępowania nadzorcze w latach 90-tych XX w. czy z początkiem lat dwutysięcznych (i takie postępowania pozostają nadal w toku – zob. w dalszej części), nie mieli żadnych racjonalnych przesłanek, by spodziewać się, że w przyszłości, po upływie dwudziestu czy trzydziestu lat trwania ich postępowań, ustawodawca zdecyduje, że można podważać jedynie decyzje ‘nie starsze niż’ trzydzieści lat – skoro zaledwie kilka lat wcześniej umożliwił badanie pod kątem nieważności decyzji znacznie starszych. Osoby te, działając w zaufaniu do nowego prawa, podjęły działania w sposób wskazany przez prawodawcę, który obecnie, po latach ‘prowadzenia’ postępowań przed organami administracji i sądami, zmienił zdanie – i reguły gry – przez co wszystkie te wysiłki okazały się całkowicie bezcelowe.

Prawodawca naruszył również **zakaz retroakcji**, wprowadzając z mocą wsteczną kryterium warunkujące zachowanie prawa podmiotowego (utrzymanie jego prawnej ochrony jako ochrony skutecznej, egzekwowalnej przed organami władzy), tj. obowiązek złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej przed upływem trzydziestu lat od jej wydania. Tym samym wprowadzony w zmienionym k.p.a. zakaz prowadzenia postępowania nadzorczego wobec decyzji niezakwestionowanych przez trzydzieści lat (art. 158 § 3 k.p.a.) w istocie został zastosowany w sposób retroaktywny. Różnica względem hipotezy art. 158 § 3 k.p.a. polega jedynie na tym, że organ nadzorczy nie wydaje wówczas postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (ono już się przecież toczy), postępowanie to ulega natomiast umorzeniu z mocy samego prawa. Nową zasadę zastosowano więc do zdarzeń ukształtowanych w przeszłości, z którymi prawo nie wiązało dotąd takich skutków prawnych, a rezultatem tego jest istotne pogorszenie sytuacji prawnej obywateli w postaci odebrania im praw podmiotowych nabytych zgodnie z dotychczasowymi przepisami.

Reasumując powyższe uwagi należy stwierdzić, że w art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej zastosowano rozwiązania, które wprowadzają z mocą wsteczną dodatkowe warunki niemożliwe do spełnienia przez adresatów przepisów – a takie sytuacje są w orzecznictwie konsekwentnie oceniane jako niezgodne z ustawą zasadniczą. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że jeżeli zaskarżone przepisy: (1) mają charakter retroaktywny; (2) obejmują osoby, które jeszcze przed wejściem w życie zmienionych przepisów ‘materialnie’ nabyły prawa majątkowe oraz te, które spełniły warunki do ich nabycia pod rządami ustawy nowelizowanej; (3) wprowadzają warunki, które nie były wymagane przed wejściem w życie

nowego prawa i ich pojawienia się w systemie prawnym nie mogli przewidzieć ci, którzy wedle dotychczasowych przepisów byli uprawnieni do uzyskania określonych świadczeń czy praw; (4) ze względu na brak przepisów dostosowawczych osoby uprawnione tego warunku w zasadzie nie mogły spełnić; a do tego (5) nie złagodzą uciążliwych dla zainteresowanych skutków zmiany dotychczasowego prawa – to taka sytuacja stanowi klasyczny przykład naruszenia zasady zaufania (poza wyrokami cytowanymi w poprzednim punkcie zob. też w szczególności wyrok TK z 30 marca 2005 r., sygn. K 19/02, pkt. 2.6 i 2.7 uzasadnienia). „Nie może być uznana za zgodną z konstytucją i spełniającą wymogi demokratycznego państwa prawnego sytuacja, gdy przepis nowelizujący wprowadza jako dodatkowe przesłanki nabycia uprawnienia gwarantowanego ustawą zdarzenie sprzed daty wejścia w życie tej ustawy, i to z mocą wsteczną” (*tamże*).

Co więcej, z orzecznictwa wynika, że zasady te muszą być bezwzględnie przestrzegane także w dziedzinie prawa procesowego: adresaci norm nie mogą być zaskakiwani wprowadzeniem *ex post* dodatkowych przesłanek procesowych rozpoznania ich sprawy (tak TK w wyrokach: z 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01 i z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03).

Warto też zwrócić szczególną uwagę na te orzeczenia Trybunału, w których badano przypadki, gdzie nowe przepisy wprowadzały ograniczenia czasowe w sprawach dotychczas bezterminowych. Trybunał stwierdzał wówczas, że „osoby, które podejmowały starania o nabycie uprawnień w okresie, kiedy wnioski takie mogły być składane bezterminowo, powinny, zgodnie z fundamentalną zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, uprawnienia te uzyskać, [zwłaszcza gdy ich nabycie] wynika wprost z ustawy, a jedynie jego potwierdzeniem jest decyzja o charakterze czysto deklaratoryjnym, stwierdzającym istnienie przesłanek ustawowych” w tej konkretnej sprawie (tak TK w wyroku z 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02). W orzecznictwie dostrzega się też, że „uprawnieni mogą być w różnej sytuacji, jeśli chodzi o oficjalne uznanie przez państwo ich statusu, i to częstokroć nie z własnej winy, lecz wskutek opieszaleń działań administracji publicznej”. Taką przewlekłość oceniano szczególnie krytycznie w sytuacjach, gdy dotyczyła ona osoby mniej zaradne z uwagi na wiek czy stan zdrowia, lub też w sytuacjach, gdy to na zainteresowanych składano ciężar gromadzenia niezbędnego materiału dowodowego. Jeżeli więc zakończenie procesu weryfikacji dokumentów jest utrudnione z przyczyn niezależnych od zainteresowanego, to obowiązkiem administracji publicznej jest fachowa i rzetelna pomoc; pozbawienie możliwości uzyskania czy też dochodzenia ustawowo określonych uprawnień, na skutek braku takiej pomocy czy innego rodzaju zaniedbań administracji, nie może mieć miejsca w demokratycznym państwie prawnym. Także „niejasność przepisów jest wyrazem niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co odbiera tym ostatnim poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkuje utratą zaufania do państwa” (z uzasadnienia wyroku w sprawie SK 4/02; podobnie: wyrok TK z 17 czerwca 2003 r., sygn. P 24/02 – warto podkreślić, że w obu tych sprawach za niekonstytucyjny uznano przepis

diametralnie zmieniający sytuację pewnej grupy obywateli, która pod rządami przepisów dotychczasowych podjęła starania zmierzające do skompletowania dokumentacji niezbędnej do uzyskania świadczenia pieniężnego, a następnie została zaskoczona nowelizacją, która owe starania uczyniła bezcelowymi).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wszystkie powyższe okoliczności przesądzają, że na gruncie niniejszej sprawy rzeczywiście doszło do złamania konstytucyjnej zasady lojalności państwa wobec jego obywateli.

*(b) racjonalność i usprawiedliwiony charakter oczekiwań*

Mając również na uwadze sformułowane w orzecznictwie zastrzeżenie, iż Konstytucja może chronić wyłącznie prawa nabyte w sposób słuszny i godziwy, a oczekiwania – racjonalne i usprawiedliwione, Rzecznik podkreśla, że w żadnym wypadku nie można *a priori* uznać, iż oczekiwania stron, że prowadzone przez nie postępowania administracyjne (a w szczególności te objęte zaskarżonym art. 2 ust. 2 ustawy) zostaną dokończone, kryteriów tych nie spełniają.

Odnosząc się do **racjonalności oczekiwań** (co do dokończenia spraw w toku) i ich **usprawiedliwionego charakteru**, trzeba, po pierwsze, zauważyć, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 46/13, który przedmiotowa nowelizacja k.p.a. miała wykonywać, został wydany ponad sześć lat temu. Mimo jego istotnego znaczenia dla wszelkich spraw rozpoznawanych w postępowaniu administracyjnym, przez cały ten czas opinii publicznej nie przedstawiono żadnego skonkretyzowanego projektu nowelizacji k.p.a., który miałby ten problem rozwiązać (a tym bardziej takiego, który miałby odbierać możliwość dokończenia toczących się postępowań nieważnościowych). W szczególności takich prac nie prowadzono w ramach Rady Ministrów – podczas kilkuletniej korespondencji z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>21</sup> dotyczącej konieczności wykonania wyroku TK w sprawie P 46/13 Rzecznik uzyskał jedynie informacje o powołaniu w tej sprawie specjalnego zespołu, który jednak nie wypracował żadnego stanowiska, chociażby wstępnego<sup>22</sup>. Sygnalizowano też, że zapowiadany ‘wstępny projekt koncepcji nowelizacji’ k.p.a. miał też być w przyszłości poddany ‘szerokim konsultacjom’. Podkreślano również, że planowane rozwiązanie polegające na cyt.: „ustanowieniu cezury czasowej ograniczającej

---

<sup>21</sup> por. wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie IV.7004.45.2015: z 7.01.2016 r.; z 28.04.2017 r.; z 25.09.2017 r. i z 3.07.2018 r.; odpowiedzi Ministra: z 22.01.2016 r. (znak: BMP-0790-3-1/2016/EW); z 31.05.2017 r. (znak: BMP-0790-4-2/2017/EW), z 27.10.2017 r. (znak: BMP-0790-2-7/2017/MJ), z 3.08.2018 r. (znak: BMP-0790-2-4/2018/MJ).

<sup>22</sup> choć początkowo rozważano wprowadzenie zakazu stwierdzania nieważności decyzji administracyjnej po upływie dziesięciu lat od jej wydania; nie planowano jednak wyłączenia możliwości wydania decyzji stwierdzającej, że kontrolowana decyzja naruszyła prawo (art. 158 k.p.a.), czyli decyzji nadzorczej o charakterze prejudycjalnym w postępowaniu odszkodowawczym. Z korespondencji tej wynikało również, że jeszcze w 2018 r. skala roszczeń finansowych wobec Skarbu Państwa była ‘trudna do oszacowania’, a sam problem wciąż określano jako ‘skomplikowany i delikatny’.

możliwość wyeliminowania decyzji, z uwagi na wydanie jej z rażącym naruszeniem prawa, mogłoby spowodować utrudnienia w sprawach reprivatyzacji mienia Skarbu Państwa, w szczególności jeżeli byłaby zbyt krótka. Taka sytuacja mogłaby również prowadzić do powstania poczucia krzywdy u wielu osób, które nie mogłyby dochodzić swoich praw, a tym samym do naruszenia podstawowych praw i wolności obywatelskich” (z pisma MSWiA z 3 sierpnia 2018 r.; podkreślenie własne). Wyrok TK w sprawie P 46/13 próbował w 2016 r. wykonać także Senat RP, jednakże i tu prace zarzucono na najzupełniej wstępnym etapie<sup>23</sup>. Również opracowywany w Ministerstwie Sprawiedliwości w 2017 r. projekt tzw. dużej ustawy reprivatyzacyjnej<sup>24</sup> nie przeszedł pełnej ścieżki legislacyjnej nawet wewnątrz Rady Ministrów. Warto też zauważyć, że w 2017 r. doszło do bardzo obszernej nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego<sup>25</sup>, w której jednak problem wykonania wyroku P 46/13 został całkowicie pominięty – postępowania nadzorcze uległy zmianom jedynie kosmetycznym<sup>26</sup>.

Po drugie, w samym wyroku TK w sprawie P 46/13 w ogóle nie występuje problem odebrania praw do odszkodowania osobom, które prowadzą postępowania na podstawie art. 156 k.p.a. Przeciwnie, istota rozstrzygnięcia i jego obszerne uzasadnienie koncentruje się wyłącznie wokół instytucji stwierdzenia nieważności decyzji sprzed wielu lat, czyli eliminowania ich z prawnego obrotu – i jedynie w takim zakresie i tylko z tego powodu stwierdzono zakresową niekonstytucyjność art. 156 k.p.a. To właśnie taka sytuacja (i jedynie taka) podważa zaufanie do stabilności decyzji ostatecznych, ingeruje w ukształtowane od lat stosunki, przede wszystkim o charakterze praworzeczowym, a tym samym – podważa pewność prawa i prawne bezpieczeństwo uczestników obrotu, którzy wokół takich decyzji zdążyli już zorganizować swoje życiowe sprawy i prawnie chronione interesy. Tymczasem decyzja wydana na podstawie art. 158 k.p.a., stwierdzająca naruszenie prawa, w żadnym

---

<sup>23</sup> Druk Senacki Nr 154 Senatu IX kadencji z 22 kwietnia 2016 r.; wycofany 19 października 2016 r., w pierwszym czytaniu w komisjach.

<sup>24</sup> projekt ustawy o zrekompensowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 r., Nr UD 316, wersja z 26 października 2017 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304605/katalog/12466636#12466636> (dostęp: 3.12.2021 r.); nb. rozwiązania zbliżone do obecnie zaskarżonych zostały krytycznie ocenione przez Radę Legislacyjną, właśnie pod kątem naruszenia praw majątkowych osób, które miałyby zostać objęte działaniem projektowanej ustawy, a prowadziłyby postępowania pozostające w toku w dacie wejścia w życie projektowanej ustawy – zob. Opinia RL z 12 stycznia 2018 r., znak: RL-033-3/18, również opublikowana w bazie RCL, pod ww. adresem). Projekt został udostępniony publicznie w listopadzie 2017 r., zaprzestano nad nim prac w styczniu 2018 r.

<sup>25</sup> ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935); weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.

<sup>26</sup> mimo że stosowne propozycje zawarto w, będącym podstawą projektu nowelizacji, raporcie podsumowującym kilkuletnie prace Zespołu Ekspertkiego przy NSA (*Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*; plik dostępny pod adresem: <https://www.nsa.gov.pl/archiwum-aktualnosci/seminarium-podsumowujace-wyniki-prac-zespołu-ekspertkiego-do-spraw-modyfikacji-przepisow-o-postepowaniu-administracyjnym,news,27,387.php?p=7>). W projekcie tym proponowano wprowadzenie jednolitego dziesięcioletniego terminu, po upływie którego stwierdzenie nieważności nie byłoby możliwe; z uzasadnienia wynikało, że regulacja ta miała działać wyłącznie na przyszłość, a art. 158 k.p.a. miał pozostać w niezmiennym brzmieniu.



stopniu nie ingeruje w stabilność decyzji wadliwej ani w zasadę ochrony zaufania, a wręcz przeciwnie – utrzymując ważność decyzji kontrolowanej, zapewnia adekwatny kompromis pomiędzy konkurującymi konstytucyjnymi zasadami, którego osiągnięcia wymaga orzeczenie w sprawie P 46/13 (tak w szczególności wyraźnie wyrok TK z 18 kwietnia 2019 r., sygn. SK 21/17). Kwestia wynagrodzenia szkód wyrządzonych decyzją wadliwą przenosi się wówczas wyłącznie na relację zobowiązaniową pomiędzy Skarbem Państwa (‘sprawcą’ deliktu) a poszkodowanym, nie ingerując w sytuację prawną osób trzecich. W takiej sytuacji wyrok w sprawie P 46/13 nie stanowił żadnego uzasadnionego powodu, dla którego osoby, którym wadliwa decyzja, nawet sprzed wielu lat, wyrządziła szkody, nie mogłyby, oceniając rzecz rozsądnie, oczekiwać, że prowadzone przez nie sprawy zostaną dokończone – przynajmniej decyzją stwierdzającą naruszenie prawa.

Po trzecie, zasady wyłożone w uzasadnieniu wyroku P 46/13 zostały implementowane w orzecznictwie sądoadministracyjnym – które również dążyło do wzmocnienia bezpieczeństwa prawnego obrotu poprzez zwiększenie stabilności decyzji kontrolowanych w postępowaniu nadzorczym. Naczelny Sąd Administracyjny z reguły podkreślał, że nawet w sytuacji przedłużającego się zaniechania ustawodawczego (w wykonaniu wyroku TK) przyjęcie uniwersalnego terminu, po którym niedopuszczalne byłoby wyeliminowanie decyzji z obrotu ze skutkiem *ex tunc*, nie jest możliwe. Sądy nie mogą zastąpić prawodawcy pozostającego w bezczynności, niemniej jednak wykładając i stosując prawo w każdej konkretnej i indywidualnej sprawie muszą ważyć *a casu ad casum* wartości i zasady konstytucyjne pozostające w konflikcie – właśnie z uwzględnieniem wytycznych wynikających z wyroku TK<sup>27</sup>. NSA stanowczo sprzeciwiał się także próbom wykorzystania orzeczenia w sprawie P 46/13 w interesie państwowej osoby prawnej i innych podmiotów prawa publicznego, a nie w celu ochrony praw obywatela<sup>28</sup>. Przekonanie, że podstawą tego wyroku było dostrzeżenie potrzeby ochrony praw jednostek, a nie ochrony interesów Skarbu Państwa czy gminy, zatem te ostatnie nie mogą domagać się zastosowania na ich korzyść zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji, z powołaniem na wyrok TK w sprawie P 46/13, wpisuje się zresztą w

---

<sup>27</sup> tak wyrok NSA z 15 czerwca 2020 r., sygn. I OSK 2024/19; podobnie wyroki w sprawach: I OSK 1089/19 z 30 kwietnia 2020 r.; I OSK 3340/19 z 28 maja 2020 r.; I OSK 2825/19 z 15 lipca 2020 r. czy I OSK 2489/17 z 25 lipca 2019 r. Przykładowo, w sprawie I OSK 1381/19 (wyrok NSA z 26 maja 2020 r.) sam upływ 60 lat od wydania decyzji uniemożliwił jej unieważnienie, z kolei w sprawie o sygn. II OSK 694/17 (wyrok NSA z 20 lutego 2019 r.) za wystarczającą cezurę uznano upływ lat 10.

<sup>28</sup> zob. m.in. wyrok z 24 czerwca 2020 r. (sygn. I OSK 1882/19) i tam cytowane orzecznictwo. W tej sprawie w 1954 r. wywłaszczono nieruchomości z rażącym naruszeniem prawa, co potwierdzono ostateczną decyzją nadzorczą w 2000 r.; po wyroku TK w sprawie P 46/13 beneficjent wywłaszczenia (podmiot publiczny) wniósł o wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie art. 145a § 1 k.p.a. – celem takiego działania było zatem doprowadzenie do odzyskania bezprawnie wywłaszczonej nieruchomości, której własność w 2000 r. powróciła do podmiotu prywatnego.

konsekwentną linię orzecniczą NSA<sup>29</sup>. W judykaturze dostrzec też można próby reinterpretowania przesłanki ‘rażącego naruszenia prawa’ w kierunku znacznie bardziej restrykcyjnym niż dotychczas, co prowadzi niekiedy do odejścia od stabilnej linii orzecniczej<sup>30</sup>. Innymi słowy, poza tym ostatnim przypadkiem (kiedy to sąd czy organ w ogóle nie stwierdza przesłanki z art. 156 § 1 k.p.a., co automatycznie przesądza o braku naruszenia prawa), judykatura rzeczywiście bardziej restrykcyjnie ocenia dopuszczalność stwierdzenia nieważności na podstawie art. 156 § 1 i 2 k.p.a., ale już nie – dopuszczalność stwierdzenia bezprawności na podstawie art. 158 § 2 k.p.a.

Tendencja do ‘stabilizowania’ decyzji administracyjnych, poprzez zakaz stwierdzania ich nieważności po upływie określonego, stosunkowo krótkiego czasu uwidacznia się też w działaniach i samego prawodawcy, i w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo, obszerna nowelizacja Prawa budowlanego z 2020 r.<sup>31</sup> uniemożliwia stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę (nowy art. 37b) oraz o pozwoleniu na użytkowanie (nowy art. 59h) już po upływie pięciu lat; po tym czasie stosuje się, na zasadach ogólnych, art. 158 § 2 k.p.a. – tj., o ile spełniono przesłanki nieważności z art. 156 § 1 k.p.a., organ wydaje decyzję stwierdzającą naruszenie prawa – co w dalszej kolejności umożliwi dochodzenie odszkodowania na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 zd. 1 k.c. Uzasadnieniem takiego rozwiązania jest właśnie dążenie do wzmocnienia trwałości i stabilności decyzji administracyjnych<sup>32</sup>. Zbliżoną regulację przewidywał też np. art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, zakazujący, po upływie pięciu lat od wydania ostatecznej decyzji scaleniowej, stosowania wobec niej przepisów o postępowaniach nadzwyczajnych z k.p.a., w tym również więc i art. 156 i nast. k.p.a. W tym wypadku nie było więc możliwe nawet wszczęcie postępowania nadzorczego. Regulacja ta została jednak niedawno uznana za niezgodną z Konstytucją – w zakresie, w jakim uniemożliwiała stwierdzenie naruszenia prawa (wyrok TK z 18 kwietnia 2019 r., sygn. SK 21/17). Warto podkreślić, że niekonstytucyjność stwierdzono na tle stanu faktycznego, w którym organy odmówiły kontroli decyzji z 1976 r. na wniosek złożony dopiero w 2014 r., zatem po upływie 38 lat od daty wydania decyzji (*de lege lata* byłby on więc już niedopuszczalny, względnie – postępowanie uległoby umorzeniu na podstawie zaskarżonego art. 2 ust. 2 ustawy z 2021 r.). Innymi słowy, mimo tendencji do wzmacniania trwałości decyzji ostatecznych, w systemie prawnym utrzymywana jest (była) możliwość stwierdzenia ich wadliwości, z zachowaniem

---

<sup>29</sup> tak m.in. wyroki NSA: z 14 czerwca 2016 r., sygn. I OSK 2138/14; orzecznictwo powołane w wyroku NSA z 14 grudnia 2016 r., sygn. I OSK 2623/15 i późniejsze: wyrok z 3 lipca 2018 r., sygn. II OSK 374/18 i z 28 maja 2019 r., sygn. I OSK 1746/17.

<sup>30</sup> tak np. wyrok NSA z 22 października 2018 r., sygn. I OSK 1279/18, na tle stwierdzania nieważności decyzji wydawanych na tle dekretu PKWN z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

<sup>31</sup> ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r., o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 471); weszła w życie 19 września 2020 r.

<sup>32</sup> por. Druk Sejmowy Nr 121 z 23 grudnia 2019 r.

prawa do odszkodowania. Próby pozbawienia poszkodowanego takiego uprawnienia zostały zaś wyraźnie uznane za niezgodne z Konstytucją.

Podsumowując, tego rodzaju działania władz publicznych: legislatywy i judykatury mogły być odbierane przez rozsądnie działających uczestników obrotu jako jednoznaczny brak akceptacji dla eliminowania decyzji z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, ze względu na rozległe negatywne konsekwencje dla stron i osób trzecich. Niemniej jednak z żadnej z tych okoliczności nie wynikały zastrzeżenia konstytucyjne ani wobec instytucji stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa (a wprost przeciwnie, w wyroku SK 21/17 Trybunał Konstytucyjny uznał ją za rozsądny kompromis, jakiego wymagał wyrok w sprawie P 46/13), ani co do przyjętej od lat konstrukcji tego specyficznego roszczenia deliktowego. Kształt tego uprawnienia wielokrotnie korygowano (nb. z reguły na korzyść uprawnionych), jednakże nigdy działania te nie sugerowały możliwości jego całkowitego odebrania, a zwłaszcza pewnej podgrupie osób, wyodrębnionej według arbitralnych kryteriów.

*(c) słuszność nabycia praw*

Jeżeli zaś chodzi o **godziwy i słuszny charakter nabycia praw majątkowych**, *prima facie* zdawałby się on budzić wątpliwości – ze względu na znaczny upływ czasu od wyrządzenia szkód wadliwymi decyzjami oraz na **reprzywatywacyjny kontekst** instytucji stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa.

Przede wszystkim jednak trzeba wyraźnie podkreślić, że nie jest uprawnione utożsamianie roszczeń osób poszkodowanych bezprawnymi decyzjami z postulatami reprzywatywacyjnymi. Dlatego też swoboda ustawodawcy w kształtowaniu sytuacji beneficjentów w obu przypadkach bynajmniej nie jest identyczna, a tym bardziej – nieograniczona. Po pierwsze, ewentualne żądania reprzywatywacyjne mają całkowicie odmienny charakter od roszczeń deliktowych, przede wszystkim z tego powodu, że – poza wąską grupą podmiotów, tj. związków kościelnych oraz zabużan – *de lege lata* nie mają żadnej podstawy normatywnej. Jeżeli więc ustawodawca zamierzałby je uregulować w przyszłości, mógłby przyjąć niemalże dowolny ich kształt – byleby tylko zmieścił się w szerokich konstytucyjnych ramach zakreślonych przede wszystkim wartościami dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji) czy społecznej sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji). W szczególności żądań tych w żaden sposób nie chroni obowiązująca Konstytucja (por. w szczególności wyrok TK z 19 lipca 2016 r., sygn. Kp 3/15, zawierający obszernie wyjaśnienia sądu konstytucyjnego co do problemu reprzywatywacji, m.in. w punkcie 5.2.2 uzasadnienia). Tymczasem roszczenia odszkodowawcze uregulowane w art. 160 k.p.a. są prawami podmiotowymi już nabytymi przez jednostki, na wyraźnej podstawie ustawowej (a zatem decyzją samego ustawodawcy). W przeciwieństwie do potencjalnych żądań reprzywatywacyjnych podlegają zatem konstytucyjnej ochronie. Po drugie, roszczenia

odszkodowawcze wynikają z działań rażąco sprzecznych z prawem (i jedynie wówczas mogą być uwzględniane), a nie – z działań podejmowanych w jego ramach. Po trzecie, przepisy k.p.a. o postępowaniach nadzwyczajnych mają walor uniwersalny i stosowane są co do zasady w każdym postępowaniu opartym na procedurze administracyjnej: z zakresu prawa budowlanego<sup>33</sup>, dotyczących roszczeń zabużan<sup>34</sup>, z zakresu postępowania scaleniowego<sup>35</sup>, wywłaszczeń, w procedurach inwestycyjnych, w wielu sprawach z zakresu ochrony środowiska, pomocy społecznej itp. Na koniec wreszcie, nie sposób jednak nie zauważyć, że regulacje te wprowadzono jeszcze w roku 1980 (i to ze skutkiem wstecznym), kiedy to o – jakkolwiek rozumianej – reprivatyzacji nie mogło być nawet mowy.

Prawdą jest jednak, że w braku ustawy reprivatyzacyjnej instytucja stwierdzenia nieważności decyzji rażąco naruszających prawo jest *de lege lata* jedynym dostępnym mechanizmem dochodzenia roszczeń wynikających z systemowego naruszania własności prywatnej przez władze PRL. Jego uruchomienie wiąże się jednak z kwalifikowanymi trudnościami i prawnymi, i czysto faktycznymi. To właśnie te okoliczności, wraz z urealnieniem wartości nieruchomości i ich inwestycyjnego potencjału w warunkach gospodarki rynkowej, wydają się przyczyną pojawienia się zjawisk patologicznych: nadużyć i łamania prawa, ze szkodą zarówno dla dobra wspólnego, jak i praw indywidualnych osób. Dostrzegając zatem bezwzględną konieczność eliminacji takich nadużyć czy wręcz przestępstw (których skala jednak, jak się zdaje, nie została dotąd zdiagnozowana), Rzecznik Praw Obywatelskich z całą mocą jednak podkreśla, że niedopuszczalne jest traktowanie każdej osoby, która wszczęła postępowanie nadzorcze wobec decyzji naruszającej jej prawa (prawa jej poprzednika prawnego), jako niegodziwej, działającej w złej wierze i dążącej do wyłudzenia czy to majątku publicznego, czy to świadczeń pieniężnych na znaczną skalę.

Warto też podkreślić, że nawet ujawnienie w ostatnich latach nadużyć czy wręcz przestępstw dokonywanych na szeroką skalę oraz deklarowane publicznie zamiary ich eliminacji mogły – paradoksalnie – utwierdzić w przekonaniu ‘osoby uczciwe’, że akurat ich prawa – w przeciwieństwie do ‘reprivatyzacyjnej mafii’ – zostaną uszanowane. Osoby te postępowały przecież zgodnie z przepisami, próbując dochować niezmiernie skomplikowanych, długotrwałych (i nie zawsze jasnych) procedur utworzonych przez państwo celem ochrony przyznanych im wcześniej praw. Miały zatem podstawy oczekiwać wzajemnej lojalności ze strony państwa w dotrzymaniu – ustalonych przecież przez samo państwo – ‘reguł gry’, a zarazem wierzyć, że wskazane im procedury okażą się efektywne.

---

<sup>33</sup> w Biurze RPO zarejestrowano sprawę o nr IV.7006.147.2021, w której skarżąca wskazuje na umorzenie postępowania nadzorczego względem decyzji o pozwoleniu na budowę z lat 80-tych, ze względu na nowelizację k.p.a.; sprawa jest obecnie badana w BRPO

<sup>34</sup> w Biurze RPO zarejestrowano sprawę o nr IV.7000.397.2021, w której miało ulec umorzeniu postępowanie nieważnościowe wobec decyzji z 1965 r. realizującej tego rodzaju roszczenia

<sup>35</sup> por. stan faktyczny sprawy zakończonej wyrokiem TK z 18 kwietnia 2018 r., sygn. SK 21/17

O 'niegodziwości' nabycia prawa do odszkodowania tym bardziej nie może też świadczyć – rzeczywiście występujący – swoisty 'przywilej' w postaci korzystniejszej (względem roszczeń 'zwykłych') ukształtowanego mechanizmu przedawnienia: przedawnienie biegnie dopiero od daty decyzji nadzorczej, o której wydanie można było wystąpić w dowolnym czasie. Mechanizm ten jednak zaprojektował sam ustawodawca, ponad czterdzieści lat temu, i do tej pory w żaden sposób go nie modyfikował. Osoba, która wystąpiła o zrekompensowanie szkód wyrządzonych przez państwo, w trybie przez państwo wskazanym, nie może być traktowana w każdym przypadku jak osoba nieuczciwa, wyłudająca nienależne korzyści – tylko z tego powodu, że ustawodawca nie zadbał w odpowiednim czasie (*de facto* przez kilkadziesiąt lat) o ustanowienie czasowej granicy składania takich wniosków. Rozwiązanie przyjęte obecnie w rzeczywistości bowiem przerzuca na jednostki odpowiedzialność za wieloletnie systemowe zaniedbanie ustawodawcy – co w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w demokratycznym państwie prawnym jest niedopuszczalne.

W przekonaniu Rzecznika natomiast, oczekiwania osób uprawnionych co do umożliwienia im zakończenia prowadzonych postępowań administracyjnych jawią się jako szczególnie uzasadnione – i konstytucyjnie usprawiedliwione – w kontekście **rażącej systemowej przewlekłości postępowań nieważnościowych**, zwłaszcza wobec decyzji wydawanych w okresie PRL. Kwestia ta, jako mająca kluczowe znaczenie dla całościowej oceny sytuacji poszkodowanych, zostanie szerzej omówiona w następnym punkcie.

*(d) zakres dopuszczalnych ograniczeń ze względu na inne konstytucyjne wartości*

Mimo że w ocenie Rzecznika naruszenie zasad wynikających z art. 2 Konstytucji jest w niniejszej sprawie ewidentne, nie przesądza to jeszcze o niekonstytucyjności zakwestionowanych rozwiązań. Jak wskazano wyżej, w orzecznictwie przyjmuje się bezdyskusyjnie, że ani zasada ochrony zaufania, ani jej zasady pochodne, nie mają charakteru absolutnego, a ustawodawca może ograniczać gwarancje przyznane obywatelom, o ile tylko zmieści się w konstytucyjnie dopuszczalnych ramach. Pomimo tego, że warunki te sformułowano odrębnie wobec poszczególnych zasad pochodnych, widoczna jest ich zbieżność: (a) wprowadzane ograniczenia muszą znajdować podstawę w wartościach konstytucyjnych, (b) danej wartości konstytucyjnej nie można zrealizować bez naruszenia praw obywateli, (c) wartość chroniona ma *in casu* pierwszeństwo przed wartościami poświęcanymi, leżącymi u podstaw zasady zaufania bądź jej zasad pochodnych, (d) przyjęte rozwiązania mają charakter proporcjonalny: zminimalizowano dolegliwość ingerencji w prawa oraz interesy jednostek, a także zapewniono im możliwość dostosowania się do sytuacji zmienionej na ich niekorzyść w taki sposób, by w największym możliwym stopniu złagodzić uciążliwość nowych rozwiązań.

Zdaniem Rzecznika, wymogów tych jednak w niniejszej sprawie nie dochowano.

- (i) bezpieczeństwo prawne: stabilizacja stanu prawnego ukształtowanego ostatecznymi decyzjami

Konstytucyjną zasadą, której zrealizowanie ustawodawca deklarował, miało być przede wszystkim zapewnienie uczestnikom obrotu prawnego bezpieczeństwa; wynikało to zarówno z samej idei wykonania wyroku w sprawie P 46/13, jak i z dyskusji toczonych podczas prac parlamentarnych. Jednym z przejawów bezpieczeństwa prawnego jest stabilizacja sytuacji prawnej jednostki, przekładająca się w efekcie na stabilizację stosunków społecznych; służy jej ‘zatwierdzenie’ (jako definitywnych, ostatecznych) określonych sytuacji prawnych ze względu na sam upływ czasu. Także więc i zamknięcie terminu na zgłaszanie wniosków w trybie art. 156 k.p.a. sprzyja wygaszaniu starych spraw i zmierza do usunięcia stanu niepewności prawnej, który trwa dotąd, dopóki można stwierdzić nieważność decyzji (tak TK w wyroku P 46/13, podobnie TK w wyroku z 10 czerwca 2020 r., sygn. K 11/18, pkt 3.2 uzasadnienia). W samej instytucji stwierdzania nieważności, zwłaszcza w jej dotychczasowym kształcie, istnieje przecież wewnętrzna sprzeczność: nie można jednocześnie deklarować trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, a zarazem nie przewidywać ograniczeń ich wzruszalności: trwałość decyzji nie może być pozorna (tak TK w wyroku w sprawie P 46/13, ale i w wyroku z 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11; podobnie w wyroku w sprawie K 11/18). Poza tym, „nieograniczona w czasie wzruszalność decyzji administracyjnych nie jest zasadą konstytucyjną”, której zapewnienia należałoby oczekiwać w demokratycznym państwie prawnym (tak TK w wyrokach: z 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98; z 15 lutego 2000 r., sygn. SK 29/99, z 10 czerwca 2020 r., sygn. K 11/18).

Argumentacja ta, jakkolwiek słuszna, pozostaje jednak całkowicie irrelevantna w sprawie niniejszej, w sytuacji, w której w ogóle nie jest kwestionowana niewzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych po upływie określonego czasu. Rozwiązanie takie Rzecznik uznaje co do zasady za prawidłowe – w przeciwieństwie jednak do sytuacji, gdy odbierana jest, wcześniej istniejąca, możliwość wydania decyzji stwierdzającej naruszenie prawa. Ponownie bowiem trzeba przypomnieć, że wydanie decyzji nadzorczej na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. następuje właśnie ‘zamiast’ stwierdzenia nieważności – i to ten właśnie mechanizm zapewnia bezpieczeństwo obrotu, stabilność sytuacji prawnej jednostki, a tym samym także pożądaną stabilność w stosunkach społecznych. Jednocześnie we właściwy, wyważony sposób realizuje zasady wywodzone z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, które w tym akurat wypadku pozostają w konflikcie.

Powyższe tezy wprost potwierdza także najnowsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności przywołany już wyżej wyrok z 18 kwietnia 2019 r. (sygn. SK 21/17), w którym obie te instytucje wyraźnie rozróżniono. W tej sprawie Trybunał uznał, że nawet mimo upływu bardzo długiego czasu od wydania decyzji wadliwej (w tej sprawie – blisko 40 lat) niedopuszczalne jest pozbawienie strony prawa do uzyskania decyzji

nadzorczej, prawa do sądowej kontroli takiego rozstrzygnięcia o prawie własności, a tym samym również i prawa do odszkodowania (na podstawie art. 160 k.p.a. w związku z art. 158 § 2 k.p.a.). W uzasadnieniu tego wyroku wprost zresztą stwierdzono, że o ile istotnie eliminacja z obrotu takiej decyzji naruszałaby zasadę zaufania, to jednak właśnie instytucja stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa stanowi rozsądny kompromis pomiędzy konkurującymi tu konstytucyjnymi zasadami, którego osiągnięcie jest wymagane ze względu na treść wyroku w sprawie P 46/13 (por. pkt 3.8 uzasadnienia wyroku w sprawie SK 21/17; podkreślenie własne). Rozwiązanie takie zabezpiecza bowiem zarówno bezpieczeństwo prawne osób trzecich, jak i – co wyraźnie uwypuklono – także prawa osoby poszkodowanej wadliwą decyzją administracyjną, poprzez umożliwienie jej dochodzenia odszkodowania; jego pozbawienie w takiej sytuacji naruszałoby bowiem Konstytucję (por. pkt 3.9 uzasadnienia). Na marginesie, trudno nie zauważyć, że zaskarżony art. 2 ust. 2 ustawy z 2021 r. wprost prowadzi do skutków uznanych właśnie w tym wyroku za niezgodne z Konstytucją: ponieważ procedura scaleniowa opiera się na przepisach k.p.a., postępowania nadzorcze względem decyzji ostatecznych prowadzi się na podstawie art. 156-159 k.p.a. W rezultacie każde postępowanie nadzorcze wydane w okolicznościach takich jak w sprawie SK 21/17, do tej pory niezakończone, ulegnie umorzeniu, pozbawiając jego strony prawa do uzyskania prejudykatu, a tym samym i prawa do odszkodowania – mimo że taki skutek jest w ocenie Trybunału niezgodny z ustawą zasadniczą.

Podsumowując ten wątek, w przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowane rozwiązanie w żaden sposób nie służy zapewnieniu bezpieczeństwa prawnego poprzez wzmocnienie stabilności decyzji administracyjnych po upływie określonego czasu. W zakresie zakwestionowanym w *petitum* – tj. w zakresie, w jakim uniemożliwia dokończenie postępowań nieważnościowych decyzją stwierdzającą naruszenie prawa – art. 2 ust. 2 ustawy z 2021 r. nie pozostaje z tą wartością w żadnym racjonalnym związku.

(ii) zasada ochrony tylko tych osób, które należycie dbają o swoje sprawy

Wprowadzając zaskarżoną regulację prawodawca powoływał się również na – co do zasady zrozumiałą, akceptowaną i słuszną – zasadę udzielania ochrony prawnej jedynie tym osobom, które należycie dbają o swoje sprawy. Zasadę tę, zakorzenioną w idei sprawiedliwości, wyraża paremia *ius civile vigilantibus scriptum est*. Istotnie, trzydzieści lat na zainicjowanie kontroli wadliwej decyzji wydaje się okresem aż nadto długim, by zgromadzić niezbędną dokumentację i przeprowadzić postępowanie w celu ochrony swoich praw. Prawo nie powinno zaś chronić tych, którzy ze swoich uprawnień nie korzystają, zwłaszcza przez dłuższy czas – argument ten często przywoływany jest w orzecznictwie konstytucyjnym, na tle różnego rodzaju instytucji dawności, jak przedawnienie, terminy

zawite czy zasiedzenie (por. m.in. wyroki TK: z 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98; z 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98; z 15 lutego 2000 r., sygn. SK 29/99, z 10 czerwca 2020 r., sygn. K 11/18).

Argument ten jest jak najbardziej trafny w sytuacjach, kiedy, po pierwsze, uzasadnia wprowadzenie ograniczeń czasowych na przyszłość – a nie retroaktywnie, jak w niniejszej sprawie. Nie sposób przecież dyscyplinować stron terminami, których nie znają. Po drugie, argument ten przekonuje jedynie wówczas, gdy wprowadza się termin na zgłoszenie wniosku inicjującego postępowanie, ale już nie – na jego dokończenie. W postępowaniu administracyjnym, także nieważnościowym, to nie strona jest jego gestorem, tylko organ, i to na nim, a nie na stronie, ciężar określone wymogi co do zapewnienia prawidłowego toku tego postępowania: zagwarantowanie udziału wszystkich stron postępowania, rzetelne zgromadzenie i przeanalizowanie całego materiału dowodowego, a także – uczynienie tego w terminach przewidzianych bezpośrednio w ustawie (art. 35-37 k.p.a.). Raz jeszcze należy podkreślić, że terminy te są przewidziane dla organów państwa, a nie dla stron postępowania, w związku z czym ich upływ skutkuje sankcjami dla organu, a nie dla strony: grzywną wymierzaną organowi (art. 149 i art. 154 p.p.s.a.), ewentualną odpowiedzialnością jego pracownika (art. 38 k.p.a.), nie mówiąc nawet o odszkodowaniu dla strony za przewlekłe jego prowadzenie (art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.). Jest zaś absolutnie niedopuszczalne, by odpowiedzialność tę w całości przerzucać na strony postępowania, w postaci utraty przysługujących im praw podmiotowych. Sytuacja, w której obywatel poszkodowany bezprawnymi działaniami organów władzy traci prawo do odszkodowania na skutek kolejnych niezgodnych z prawem działań (zaniechań) tych organów, godzi w samą istotę demokratycznego państwa prawnego, której jednym z przejawów jest wzmocnienie praw jednostek, które traktowane powinny być w sposób podmiotowy. W myśl zaś zasady *vigilantibus* ewentualne negatywne konsekwencje powinny spotykać jedynie te osoby, które nie podjęły w stosownym (tj. wyznaczonym i znanym) czasie działań, które to działania były od tej strony zależne i na które miała ona rzeczywisty wpływ (zob. też wyrok TK z 1 grudnia 2020 r., sygn. P 6/19).

Jest zaś rzeczą oczywistą i powszechnie znaną, że w postępowaniach nieważnościowych, szczególnie wobec decyzji wydawanych w okresie PRL, mamy do czynienia z wieloletnią, **rażącą systemową przewlekłością**. Przewlekłość ta nie jest spowodowana przez strony. To władze publiczne – a nie obywatele – kształtują system praw majątkowych obywateli, jak również ramy prawne do ich dochodzenia, a co za tym idzie – zobowiązane są do takiego zorganizowania systemu ochrony prawnej, by prawa te były skuteczne, a ich realizacja mogła nastąpić w rozsądnym czasie.

Mimo że przewlekłość tych postępowań jest notoryjna, Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, że także w skargach kierowanych do jego Biura problem ten jest zgłaszany



praktycznie od zawsze – a z pewnością dominuje w chwili obecnej. W dalszym ciągu wpływają też skargi od osób, które uruchomiły postępowania nadzorcze nawet na początku lat 90-tych XX w. (zatem praktycznie w najwcześniejszym możliwym terminie) – a mimo to ich sprawa nadal, przez kilkanaście czy kilkadziesiąt lat nie została zakończona decyzją ostateczną. I tak, przykładowo, w ostatnim okresie zarejestrowano następujące sprawy:

IV.7003.19.2016 – skarżąca z początkiem 1991 r. złożyła wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji z 1972 r.; po 24 latach trwania postępowania sprawa w 2015 r. była nadal rozpoznawana przez organ nadzoru w pierwszej instancji<sup>36</sup>.

IV.7003.20.2019 – postępowanie nieważnościowe wszczęto w 1990 r., względem decyzji z roku 1950 i 1966; decyzję prejudycjalną wydano w 2018 r., po 28 latach; uprawomocniła się rok później<sup>37</sup>.

IV.7003.24.2020 – w 1994 r. złożono wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji z 1965 r.; postępowanie to, po dwukrotnym uchyleniu ostatecznej decyzji przez sąd administracyjny, obecnie (tj. po upływie 26 lat od złożenia wniosku) prowadzi ponownie organ, jednak od 2018 r. pozostaje ono zawieszono<sup>38</sup>.

IV.7004.55.2014 – w 2001 r. złożono wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji z 1948 r.; tu postępowanie toczyło się ‘zaledwie’ 17 lat, do 2018 r.<sup>39</sup>

IV.7004.26.2015 – w tej sprawie w 1998 r. wystąpiono o stwierdzenie nieważności decyzji z 1952 r. Wniosek ten częściowo rozpoznano już w 1998 r., częściowo w 2015 r.<sup>40</sup>, a co do pozostałej części do 2015 r. (tj. przez 17 lat) żadnej decyzji jeszcze nie wydano.

---

<sup>36</sup> decyzję nadzorczą wydano w roku 2001 r., jednakże sąd administracyjny ją uchylił w 2004 r.; przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ nadzoru w 2006 r. postępowanie zawiesił, a następnie podjął postępowanie w roku 2015 – mimo że akurat ta sprawa nie podpadałaby pod art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej, to jednak obrazuje sytuację, w jakich znajdują się strony postępowań nieważnościowych

<sup>37</sup> w tej sprawie chodziło o dwuetapową nacjonalizację przedsiębiorstwa, w toku której, bez jakichkolwiek podstaw prawnych odebrano także sąsiadującą nieruchomość skarżących. Organ nadzoru w 2015 r., po 25 latach ‘prowadzenia’ postępowania, odmówił stwierdzenia nieważności, jednakże po uchyleniu decyzji przez sąd administracyjny ostatecznie w 2018 r. stwierdzono wydanie decyzji z naruszeniem prawa, co w 2019 r. potwierdził sąd administracyjny – tu zatem prawomocne potwierdzenie jednej przesłanki bezprawności zajęło organom państwa 29 lat; postępowanie to byłoby objęte zaskarżonym przez Rzecznika przepisem – mimo postępowanie nadzorcze wszczęto tuż po zmianie ustroju, dotyczyło m.in. decyzji sprzed 40 lat

<sup>38</sup> tu decyzję stwierdzającą nieważność wydano w roku 2000, jednakże przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ nadzoru w 2001 r. decyzję tę uchylił i stwierdził jej wydanie z naruszeniem prawa. Decyzja ta została uchylona w 2006 r. przez sąd administracyjny, a rozpoznając ponownie sprawę organ nadzoru w 2012 r. umorzył postępowanie, jednakże i ta ostatnia decyzja została w 2013 r. uchylona przez sąd. Przyczyną zawieszenia postępowania administracyjnego w 2018 r. była śmierć jednej ze stron, co uzasadniało konieczność przeprowadzenia prejudycjalnego postępowania spadkowego przed sądem cywilnym.

<sup>39</sup> decyzję odmowną z 2002 r. sąd administracyjny uchylił w roku 2004; kolejne decyzje nadzorcze z 2010 r. (w pierwszej instancji) oraz z 2013 r. (w instancji drugiej) sądy administracyjne rozpoznały w 2016 r. (w pierwszej instancji) i w 2018 r. (w instancji drugiej), kiedy to ostatecznie NSA zakończył postępowanie uchylając decyzję z 2013 r.; warto zwrócić uwagę, że w postępowaniu tym uczestniczyło 1639 stron.

<sup>40</sup> przy czym dalsze losy decyzji pierwszoinstancyjnej nie były Rzecznikowi znane

IV.7004.30.2016 – wszczęte w 2000 r. postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji z 1956 r. do roku 2016 r. nie zostało zakończone decyzją ostateczną: po 16 latach (i dwukrotnym uchyleniu ostatecznych decyzji przez sądy administracyjne) sprawa wróciła do punktu wyjścia i była po raz kolejny rozpoznawana przez organ nadzoru w pierwszej instancji<sup>41</sup>.

IV.7004.23.2021 – postępowanie nadzorcze wszczęto w 2006 r. (wcześniej konieczne było przeprowadzenie postępowań sądowych wykazujących legitymację do złożenia wniosku), obecnie, po 15 latach, sprawa jest w trakcie rozpoznawania przez sąd administracyjny.

Problem długotrwałości tych postępowań (wynikający z wielu różnych przyczyn, i prawnych, i faktycznych – diagnozowanych i przez samych skarżących, i przez organy, z którymi korespondował Rzecznik w tych sprawach, jak również opisywanych w literaturze) Rzecznik podejmował wielokrotnie również od strony generalnej<sup>42</sup>. Istotnie bowiem przewlekłość taka, często rażąca, i utrzymująca się od lat, dotyczy prawie wszystkich postępowań administracyjnych w tego typu sprawach. Potwierdza ją także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Prawo obywatela do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie jest naruszane w sposób systemowy, mimo że jest ono uznawane za fundamentalny element prawa do dobrej administracji także w aktach prawa międzynarodowego<sup>43</sup>.

Problemy te są powszechnie znane od lat i wydają się zresztą tak oczywiste, że ustawodawca, dobierając odpowiednie rozwiązania międzyczasowe przy nowelizacji procedury administracyjnej, powinien być mieć świadomość ich występowania i w odpowiedni sposób wyważyć konkurujące wartości – tak, by nie przykładać jednakowej miary do osób i spraw, których – ze względu na zasadę sprawiedliwości – porównywać nie można. Tymczasem zaprojektowane rozwiązanie obejmuje także osoby znajdujące się w sytuacjach takich jak w podanych wyżej przykładach. Argumentowanie, że nie zadbały one

---

<sup>41</sup> pierwszą decyzję odmowną z 2007 r., utrzymaną w mocy w 2009 r. uchylił sąd administracyjny w 2010 r. Ponowną decyzję odmowną z 2011 r., podtrzymaną decyzją z 2012 r., sądy administracyjne uchyliły po raz kolejny w 2014 r. (WSA) i w 2016 r. (NSA).

<sup>42</sup> w ostatnich latach por. m.in. wystąpienia do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2001 r. (sprawa o nr RPO-369859/2001) i z 2003 r. (sprawa o nr RPO-447059/03); w 2008 r. do Ministrów: Gospodarki, Infrastruktury oraz ponownie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (sprawa o nr RPO-585661/08; pisma RPO z 11.04.2008 r.; odpowiedź Ministra Gospodarki z 28.04.2008 r., BOL-D-462-88-MS-08/493/08; odpowiedź Ministra Infrastruktury z 16.05.2008 r., znak: BO-0732-38/08; odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13.05.2008 r., znak: GZsd 241/2008), a także do Prezesa Rady Ministrów (sprawa o nr RPO-585661/08; pismo RPO z 6.11.2008 r.; odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 9.04.2009 r. (znak: BMP-079-12257/08/JD/AK); problem ten był również poruszany przez Rzecznika w korespondencji z kolejnymi Prezesami Rady Ministrów w roku 2012 (pismo RPO z 23.10.2012 r., sprawa nr RPO-706023/12) oraz w 2016 (pismo RPO z 7.10.2016 r., sprawa o nr IV.7004.9.2016).

<sup>43</sup> tak m.in. art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r. (2010/C 83/02); również Europejski Kodeks Dobrej Administracji, przyjęty przez Parlament Europejski dnia 6 września 2001 r. do zasad dobrej administracji zalicza podjęcie decyzji w "stosownym terminie" (art. 17). Podobna zasada została wyrażona w art. 7 Kodeksu dobrej administracji, stanowiącego załącznik do Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 20 czerwca 2007 r., CM/Rec (2007)7, w sprawie dobrej administracji.

w należyty sposób o ochronę swoich praw, w związku z czym prawa te należy im odebrać, w tego rodzaju przypadkach wydaje się wyjątkowym nadużyciem.

Argument ten nie przekonuje jednak nawet w stosunku do osób pozostałych. Skoro ustawodawca nie wprowadził przez ponad 40 lat żadnego terminu na zgłaszanie wniosków o wszczęcie postępowania nadzorczego, nie może karać (pozbawieniem praw) obywateli, którzy postępowali zgodnie z wyznaczonymi regułami i w określonych przez państwo ramach – a więc także tych, którzy złożyli wniosek w terminie ówczynie prawidłowym, tyle że obecnie, z mocą wsteczną, uznany za ‘zbyt długi’, a czego w dacie składania takiego wniosku w żaden sposób nie można było przewidzieć. Ponownie bowiem jest to ‘karanie’ obywateli przez państwo za własną bezczynność i przerzucanie na jednostki majątkowej odpowiedzialności za brak stworzenia stosownych i sprawiedliwych procedur i zasad.

Z tych wszystkich powodów, zdaniem Rzecznika, naruszenia zasady zaufania przez zaskarżony przepis nie może tłumaczyć względ na zasadę udzielania ochrony prawnej jedynie osobom należycie dbającym o własne sprawy. Wprowadzenie terminu, po upływie którego nie można składać wniosków nieważnościowych, rzeczywiście dyscyplinuje strony – ale tylko pod warunkiem, że działa *pro futuro* (jak nowy art. 158 § 3 k.p.a.), a zainteresowany ma świadomość istnienia takiego warunku, a więc i szansę uwzględnienia go w swoich poczynaniach. Wprowadzenie takiego warunku z mocą wsteczną skutku takiego nie zapewni w oczywisty sposób (nie może dyscyplinować do większej dbałości w działaniach podjętych w przeszłości), stanowi jedynie ‘karę’ za podjęcie działań zgodnych z uprzednio obowiązującym prawem. Jeżeli zaś chodzi o walor ‘dyscyplinujący’, to wydaje się, że regulacja ta działa raczej *à rebours*, w pewnym sensie ‘nagradzając’ organy państwa, które nie uporały się na czas z rozpoznaniem wniosków obywateli – zwolnieniem ich z konieczności dalszego prowadzenia trudnych spraw.

(iii) zasada ochrony praw nabytych słusznie, a nie w sposób niegodziwy

W toku prac legislacyjnych za ważny argument na rzecz nowego rozwiązania uznawano także konieczność zlikwidowania sygnalizowanych wcześniej zjawisk patologicznych (‘reprivatyzacyjnej mafii’). Jakkolwiek stosowne ukaranie osób dopuszczających się przestępstw (fałszerstw dokumentów, wyłudzenia mienia publicznego o znacznej wartości czy szykan wobec lokatorów odzyskiwanych kamienic) jest rzeczą bezwzględnie konieczną, to jednak konieczność ta nie może usprawiedliwiać ‘ukarania’ wszystkich osób, których sytuacji dotyczy zaskarżony art. 2 ust. 2 ustawy z 2021 r. Po pierwsze, przepis ten nie wprowadza żadnych kryteriów weryfikujących ‘godziwość’ czy ‘słuszność’ przyznania odszkodowania w konkretnym przypadku. Obejmuje wszystkie osoby, których postępowań nie ukończono na czas, niezależnie od jakichkolwiek okoliczności faktycznych konkretnej sprawy: okoliczności wydania decyzji wadliwej, terminu zgłoszenia wniosku, sytuacji faktycznej i osobistej

konkretnej strony itd. Dotyczy zatem w równym stopniu osób dopuszczających się przestępstw na szkodę innych osób czy mienia publicznego, jak i osób działających zgodnie z literą i duchem prawa. Z drugiej strony, przepis ten nie stanowi narzędzia umożliwiającego rozróżnienie obu tych kategorii osób czy też umożliwiającego weryfikację praw nabytych w sposób niegodziwy.

Regulacje wprowadzające sankcje dla wszystkich za nadużycia popełnione przez niektórych są piętnowane jako niekonstytucyjne także w najnowszym orzecznictwie TK. W szczególności w wyroku z 1 grudnia 2020 r. (sygn. P 6/19) Trybunał wyraźnie stwierdził, że „intencji ustawodawcy jak najszybszego wprowadzenia nowych rozwiązań (w celu likwidacji dostrzeżonych nieprawidłowości) powinno towarzyszyć rozważenie konsekwencji tej regulacji na zastane stosunki prawne – odrębnie w odniesieniu do zróżnicowania sytuacji prawnej różnych grup adresatów zaskarżonej normy”. W konsekwencji ów cel ustawodawcy jest usprawiedliwiony „o tyle, o ile powiązane z tym celem kryterium zróżnicowania podmiotów jest w stanie rzeczywiście wyeliminować wszystkie wypadki nadużywania przepisów”. Nawet więc jeżeli nowa regulacja z pewnością przyczyni się do wyeliminowania patologii, to jednakże nie uzasadnia zróżnicowania i pogorszenia sytuacji prawnej wszystkich uprawnionych w oparciu o przyjęte przez ustawodawcę kryterium: grupa osób objętych działaniem zaskarżonej normy nie jest bowiem jednorodna. W szczególności nie można zarzucić wszystkim tym osobom, że kierowały się złą wolą. „Skoro zaś ustawodawca nie wprowadził narzędzi weryfikacji dobrej czy złej wiary, to nie może wszystkich wierzycieli traktować, jakby działali w złej wierze (...). Niedopuszczalne jest bowiem naruszanie interesów wierzycieli działających w dobrej wierze, w sytuacji, gdy nie jest zapewnione, że cel nowych regulacji, polegający na wyeliminowaniu sytuacji patologicznych, zostanie zrealizowany również w odniesieniu do wszystkich wierzycieli działających w złej wierze”.

Odwołując się do zasady słuszności warto też przywołać przykłady rozwiązań z tych ustaw, uchwalanych w początkowym okresie transformacji, które również próbowały uporać się z niezmiernie skomplikowanym problemem ewentualnych nadużyć czy to przy prywatyzacji określonych składników majątku publicznego<sup>44</sup>, czy też redystrybucji mienia związkowego<sup>45</sup>. W regulacjach tych ustawodawca z reguły posługiwał się wówczas takimi klauzulami generalnymi, jak „korzyść uzyskana niesłusznie”<sup>46</sup> czy „celowe uszczuplenie

---

<sup>44</sup> zatem w stosunkach wertykalnych państwo-obywatele, jak np. ustawa z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz.U. z 1990 r., Nr 44, poz. 255, ze zm.)

<sup>45</sup> zatem w relacjach poziomych pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, jak ustawa tzw. rewindykacyjna, tj. ustawa z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (Dz.U. z 1991 r., Nr 4, poz. 17, ze zm.) oraz powiązana z nią ustawa z dnia 9 listopada 1990 r. o przejściu majątku byłej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Dz. U. z 1991 r. Nr 16, poz. 72)

<sup>46</sup> tj. kosztem mienia państwowego – por. art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r.

majątku”<sup>47</sup>. Jak dobitnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 8 lipca 2008 r., sygn. P 36/07 (w którym uznano przepisy ww. ustawy o zwrocie korzyści... za spełniające konstytucyjny standard), zasada słuszności przenika cały system prawny, stanowiąc przejaw fundamentalnej – a zarazem i konstytucyjnej – zasady (społecznej) sprawiedliwości.

W przeciwieństwie jednak do tego typu regulacji, zaskarżony art. 2 ust. 2 ustawy z 2021 r. w żaden sposób nie rozróżnia, czy osoby dotknięte jego skutkami naruszyły prawo, czy też nie, czy postępowały uczciwie i w dobrej wierze, czy też nie. Wprowadzając jednolite rozwiązanie wobec wszystkich osób, których sprawy organy państwa nie rozpoznały i nie ukończyły w rozsądnym terminie, prawdopodobnie może objąć też i osoby niezasługujące na prawną ochronę. Jednakże czyni to w sposób rażąco nieproporcjonalny i oczywiście niesprawiedliwy – odbierając prawa także tym, którzy działali zgodnie z obowiązującym prawem.

W związku z powyższym zaskarżony przepis nie jest właściwym instrumentem służącym wyeliminowaniu pewnych zjawisk patologicznych (których skala – poza jednostkowymi sytuacjami – również nie została oszacowana, przynajmniej w uzasadnieniu projektu). Przede wszystkim bowiem, przepis ten nie obejmuje tych osób ‘nieuczciwych’ czy naruszających prawo, które złożyły wnioski o wszczęcie postępowania nadzorczego przed upływem trzydziestu lat od decyzji wadliwej. Dotyka natomiast ‘tych uczciwych’, którzy kwestionują decyzje dawniejsze, w tym także i tych, którzy owego (później nałożonego) kryterium czasowego nie mogli spełnić z samego założenia, kwestionowali bowiem decyzje z lat 40-tych, 50-tych czy z początku lat 60-tych XX w., a wniosku wcześniej złożyć nie mogli, gdyż po prostu nie było do tego normatywnej podstawy. Kryterium różnicujące nie jest bowiem powiązane z ową ‘uczciwością’ stron, a jedynie z terminem złożenia wniosku i zakończenia postępowania. W rezultacie za dostrzeżone nadużycia pewnej grupy osób ‘płacą’ wszyscy pozostali – utratą przysługujących im praw majątkowych.

(iv) zasada ochrony równowagi budżetowej zabezpieczającej dobro wspólne obywateli

Natomiast wartością, która w rzeczywistości mogłaby uzasadniać przyjęcie zaskarżonego rozwiązania – prowadzącego do pozbawienia prawa do odszkodowania – jest konieczność zachowania równowagi budżetowej państwa. Wartość ta jest chroniona konstytucyjnie – „od niej bowiem zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów” (tak wyroki TK: z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96; z 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09). Mimo bowiem tego, że obowiązkiem państwa jest zapewnienie środków finansowych niezbędnych dla realizacji konstytucyjnych praw i wolności, „to nie może ignorować faktu, że musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność

---

<sup>47</sup> tu: byłej PZPR – por. art. 2 ustawy z 9 listopada 1990 r., uznający takie czynności za nieważne z mocy prawa

zapewnienia warunków gospodarczego rozwoju” (*tamże*). W orzecznictwie konstytucyjnym wartość ta jest wywodzona z klauzuli dobra wspólnego z art. 1 Konstytucji, i określana bywa jako: stan finansów publicznych (wyroki TK: z 8 czerwca 2010 r., sygn. SK 37/09; z 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01; z 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03; z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03), równowaga budżetowa (wyroki TK: z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12; z 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09; z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10), zrównoważony stan finansów państwa (wyrok TK z 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02), równowaga finansowa (wyrok TK z 18 czerwca 2013 r., sygn. K 37/12) czy stabilność finansów państwa (wyrok TK z 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12; zob. też M. Piechowiak [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 195-196).

Jednocześnie jednak Trybunał w swoim orzecznictwie wskazuje, że wartość ta nie może być przywoływana jedynie hasłowo czy w sposób ogólnikowy, a zwłaszcza wówczas, jeżeli miałyby prowadzić do ograniczenia praw obywateli. Przeciwnie, ustawodawca powinien przedstawić konkretne, miarodajne i wiarygodne dane uzasadniające konieczność ingerencji w prawa majątkowe obywateli. W żadnym wypadku przedstawianie zagrożeń dla równowagi budżetowej państwa nie może mieć charakteru hipotetycznego (tak m.in. wyrok TK 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, pkt 5.2 uzasadnienia). To, czy *in casu* takie zagrożenie rzeczywiście występuje, podlega ocenie sądu konstytucyjnego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich jedynie ostatnia wartość – tj. konieczność zapewnienia równowagi budżetowej – mogłaby pozostawać w racjonalnym związku z odebraniem praw do odszkodowania za wadliwe decyzje. Niewątpliwie zwolnienie sprawcy deliktu – Skarbu Państwa – z finansowej odpowiedzialności wobec osób pokrzywdzonych działaniami w ramach *imperium* powoduje, że w budżecie państwa pozostają większe środki niż wówczas, gdyby kwoty te fiskus rzeczywiście musiał poszkodowanym wypłacić. Jeżeli zaś istotnie skala roszczeń finansowych z tytułu odszkodowań wobec budżetu byłaby znacząca do tego stopnia, że uniemożliwiałaby realizację zwykłych zadań państwa – a zatem i potrzeb wszystkich obywateli – wartości tej należałoby przyznać priorytet przed ochroną praw majątkowych tylko jednej wybranej grupy osób.

#### *(e) proporcjonalność ingerencji*

Jak wskazano wyżej, w świetle orzecznictwa, wartości konstytucyjne mogą uzasadniać naruszenie zasady ochrony zaufania, o ile: nie można ich inaczej zrealizować, mają pierwszeństwo przed zasadami poświęcanymi oraz zachowano zasadę proporcjonalności *sensu stricto*: konieczna ingerencja ma charakter minimalny, jak najmniej dolegliwy, a jednostkom zapewniono dostosowanie się do sytuacji zmienionej na ich niekorzyść.

Tezie o konieczności poświęcenia chronionych zasad i dóbr (tj. praw osób objętych działaniem art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej) dla realizacji wartości mającej konstytucyjne

pierwszeństwo (tj. stabilności finansów publicznych) zdają się jednak przeczyć już same motywy wskazywane przez projektodawców. Ponownie trzeba przypomnieć, że pierwotna wersja projektu, z marca 2021 r. (Druk Sejmowy nr 1090) zakładała jedynie ‘proste’ wykonanie wyroku TK w sprawie P 46/13, tj. zablokowanie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych po upływie 30 lat od ich wydania i stosowanie we wszystkich takich sytuacjach art. 158 § 2 k.p.a., tj. wydawanie decyzji stwierdzających naruszenie prawa (co umożliwiłoby realizację ewentualnych roszczeń odszkodowawczych). Nawet w takiej postaci, zdaniem projektodawców, „projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego” (*sic*) (s. 5 uzasadnienia projektu). Konieczność zachowania równowagi budżetowej właściwie nie była również dyskutowana w toku prac komisyjnych, podczas których pierwotną wersję projektu przecież radykalnie zmieniono. Nawet analiza protokołów kolejnych posiedzeń komisji sejmowych<sup>48</sup> – które są w tej sytuacji jedynym miarodajnym dokumentem przedstawiającym motywy ustawodawcy – nie daje jakichkolwiek podstaw do tego, by tezę o radykalnym uszczupleniu budżetu traktować jako istotną. Przeciwnie, dążono do tego, by po prostu „definitywnie zamknąć problem odszkodowań za okres PRL-owski”, by „te sprawy się już nie ciągnęły”, a obywatele „nie byli wciąż krzywdzeni nieprawdziwymi decyzjami z lat 40-tych”, w szczególności – by „za niesprawiedliwości sprzed wielu lat nie płacili lokatorzy”. Stawiane w toku prac pytania chociażby o liczbę postępowań objętych działaniem projektowanych regulacji (nie mówiąc o skali roszczeń) pozostały bez jakiegokolwiek odpowiedzi.

Sytuacja ta uwiarygadnia tezę, że – mimo że problem ten jest znany od lat – w rzeczywistości państwo nie dysponuje żadnymi danymi dotyczącymi tak liczby postępowań nieważnościowych, a w szczególności tych, których dotyczy zaskarżony art. 2 ust. 2 ustawy z 2021 r., jak i liczby podmiotów dotkniętych jego działaniem, a przede wszystkim – jakimikolwiek szacunkami co do wartości tych roszczeń – poza ogólnym przekonaniem, że jest ich ‘bardzo dużo’. Możliwe też, że o ile danymi historycznymi (co do odszkodowań już wypłaconych, względnie – jeszcze dochodzonych) dysponują poszczególne jednostki budżetowe, to jednak danych zagregowanych w żaden sposób nie udostępniono opinii publicznej, w szczególności podczas prac nad projektem radykalnie zmieniającym dotychczasowy stan prawny. Z pewnością z takim brakiem rozeznania zetknął się Senat RP, próbując jeszcze w 2016 r. wykonać wyrok P 46/13: w uzasadnieniu projektu wyraźnie wskazano, że cyt. „trudno natomiast ocenić skutki finansowe projektowanej ustawy, ponieważ brak jest danych zarówno odnośnie do liczby decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa, które po nowelizacji art. 156 k.p.a. zostaną objęte zakresem

---

<sup>48</sup> zob. protokoły z posiedzeń: Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach – podkomisji stałej do spraw nowelizacji Kodeksu pracy oraz Kodeksu postępowania administracyjnego (nr 2) z 8 czerwca 2021 r.; Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach (nr 11) z 9 czerwca 2021 r.; Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach (nr 12) z 24 czerwca 2021 r.

przedmiotowym dodawanego § 3, jak i co do kosztów ich wykonania po stronie budżetu państwa albo budżetów jednostek samorządu terytorialnego” (Druk Nr 154 z dnia 22 kwietnia 2016 r., s. 8 uzasadnienia). Warto podkreślić, że w toku prac nad projektem (nb. szybko zarzuconym) próbowano szacunków takich dokonać, m.in. rozpytując (z różnym skutkiem) poszczególne organy rozpatrujące sprawy nieważnościowe o liczbę tych spraw oraz wartość potencjalnych roszczeń. Dokumentacja aktualnych prac parlamentarnych nie wskazuje też na to, by – mimo upływu kolejnych lat – szacunków takich w ogóle dokonano.

Na marginesie wypada zauważyć, że miarodajne nie wydają się także nawet dane dotyczące przychodów i wydatków z Funduszu Reprywatyzacji<sup>49</sup>. Środki te są bowiem przeznaczane nie tylko na różne cele ‘reprywatyzacyjne’ (nie tylko zatem na pokrycie roszczeń odszkodowawczych za bezprawne decyzje administracyjne), ale też pokrywają koszty własne Skarbu Państwa (m.in. procesowe, koszty zastępstwa, wydatki na biegłych czy cywilne ekspertyzy), a także, od 1 stycznia 2017 r., mogą być wydatkowane na cele inne, tj. na pożyczki udzielane spółkom Skarbu Państwa oraz przedsiębiorcom, w stosunku do których spółki te mają charakter podmiotu dominującego, m.in. na realizację różnych inwestycji (art. 56 ust. 4d<sup>1</sup> ustawy). Rozszerzenie możliwości wydatkowania środków Funduszu, począwszy od roku 2017, odzwierciedlają również przepisy wykonawcze<sup>50</sup>.

Trudno więc w tej sytuacji twierdzić, że wartość potencjalnych roszczeń rzeczywiście uniemożliwia ich zaspokojenie bez istotnego uszczuplenia budżetu państwa – skoro brak jest jakichkolwiek danych źródłowych obrazujących skalę problemu, który – jak się wydaje – nowelizacja k.p.a. próbuje rozwiązać. W ocenie Rzecznika, w tej sprawie w żaden sposób nie wypełniono więc przytoczonych wyżej wytycznych z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – by powołanie się na konieczność zapewnienia równowagi budżetowej nie było ogólnikowe, ale rzeczywiście wykazane; wymóg ten nie może być bowiem czystą fikcją dającą prawodawcy *carte blanche* na dowolną ingerencję w konstytucyjnie chronione prawa jednostek.

Z tego też powodu dobór grupy podmiotów, którą art. 2 ust. 2 ustawy z 2021 r. pozbawia praw majątkowych, ma całkowicie arbitralny charakter. O ile wyznaczenie trzydziestoletniego terminu na wszczęcie postępowania w nowym art. 158 § 3 k.p.a. nie budzi

---

<sup>49</sup> utworzonego na podstawie art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (t. jedn. Dz.U. z 2021, poz. 425).

<sup>50</sup> przed tą datą obowiązywało rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Funduszu Reprywatyzacji (Dz.U. z 2010 r., Nr 118, poz. 799), w świetle którego z Funduszu realizowano praktycznie wyłącznie tytuły wykonawcze na rzecz uprawnionych (względnie, w ograniczonym zakresie – ewentualne nadwyżki lokowano na rachunkach bankowych w polskich bankach bądź w skarbowych papierach wartościowych, na mocy nieobowiązującego już art. 56 ust. 2a ustawy z 1996 r.). Rozporządzenie to zastępowano kolejnymi: z 2017 r. i z 2019 r., obecnie zaś kwestię wypłat reguluje rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 stycznia 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie wypłaty odszkodowań oraz udzielania dotacji celowych i pożyczek ze środków Funduszu Reprywatyzacji (Dz. U. z 2021 r., poz. 60), dostosowane do aktualnego brzmienia art. 56 ustawy o komercjalizacji.



zastrzeżeń – gdyż działa jedynie na przyszłość – o tyle kryterium to, zastosowane retroaktywnie do spraw w toku, wydaje się zupełnie dowolne i nie pozostaje w racjonalnym związku z potrzebą ochrony równowagi budżetowej państwa. Nie przedstawiono żadnych danych potwierdzających tezę, że akurat właśnie te roszczenia, w których sprawy wszczęto po upływie 30 lat od decyzji wadliwej, mogą grozić znacznym uszczerbkiem dla budżetu (a nie akurat sprawy wszczęte np. po upływie 29, 20 czy nawet 11 lat od wydania decyzji wadliwej). Skoro w ogóle skala potencjalnych roszczeń nie jest ani znana, ani nawet szacowana, nie sposób wykazać, że ‘poświęcenie’ akurat praw osób dotkniętych działaniem zaskarżonego art. 2 ust. 2 ustawy znajduje konstytucyjne uzasadnienie. Trudno też uzasadnić, dlaczego w latach 90-tych XX w. czy w latach dwutysięcznych, roszczenia odszkodowawcze z tytułu dawnych decyzji (tj. ‘starszych’ niż 30 lat) równowagi tej nie naruszały (mimo że to wówczas wnioski te składano w większej liczbie), a czynią to dopiero obecnie – skoro liczba rozpoznanych i zakończonych spraw, mimo ich długotrwałości, powinna w kolejnych latach stopniowo się zwiększać, a zatem i ogólna suma wymagalnych roszczeń – stopniowo zmniejszać.

Warto też zauważyć, że Skarb Państwa i tak roszczeń tych nie uniknie. Po pierwsze, nadal pozostają w toku sprawy, które mogą zakończyć się wydaniem decyzji prejudycjalnej, także wobec ‘decyzji z okresu PRL-owskiego’ (przynajmniej tych od lat 60-tych XX w.). Z braku jakichkolwiek danych dyskutowanych w toku prac parlamentarnych nie sposób ustalić, jaka jest wartość roszczeń objętych działaniem zaskarżonego przepisu (tj. tych ‘poświęconych’ w imię (zapewne) ochrony stabilności finansów publicznych), a jaka jest wartość roszczeń pozostających poza jego zakresem (tj. tych, które Skarb Państwa ‘godzi się’ ewentualnie spłacić). Po drugie, obecnie, po nowelizacji k.p.a., należy liczyć się ze znaczącym wzrostem powództw odszkodowawczych z tytułu przewlekłości postępowań administracyjnych, tj. za niewydanie decyzji w terminie (zatem nie na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., ale na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.). Co istotne, wielce prawdopodobne jest, że w obliczu rażących przewlekłości powództwa te będą uwzględniane, a poza tym – jak się wydaje, nie obejmuje ich, wynikające z art. 160 § 1 k.p.a. (w brzmieniu ustalonym wyrokiem TK z 23 września 2003 r. w sprawie K 20/02) ograniczenie do szkód rzeczywistych – skoro do przewlekłości dochodzi obecnie, już po 17 października 1997 r. Po trzecie wreszcie, należy liczyć się z ryzykiem zasądzenia odszkodowań przez Europejski Trybunał Praw Człowieka: za naruszenie samego prawa do sądu (zob. następny punkt) (tj. art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – tym razem jednak nie w kontekście przewlekłości, ale pozbawienia prawa do sądu jako takiego), ewentualnie także i art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji – skoro orzecznictwo strasburskie traktuje (nb. identycznie jak

i polski Trybunał Konstytucyjny) postępowania nadzorcze z k.p.a. jako element ‘sprawy cywilnej’, tj. sprawy o prawa majątkowe<sup>51</sup>.

Nawet jeżeli udałoby się zgromadzić dane uzasadniające konieczność ograniczania praw do odszkodowania opartych na art. 160 k.p.a., nadal jednak nie jest spełnione – wymagane, jak wyżej wskazano, w orzecznictwie konstytucyjnym na tle zasady zaufania – kryterium proporcjonalności *sensu stricto*: grupie osób objętych działaniem zaskarżonego przepisu prawa te odebrano w całości (podczas gdy osobom, które złożyły wnioski np. po upływie 29 lat od kwestionowanej decyzji, nadal one przysługują – i to również w całości), nie próbując nawet w żaden sposób zmniejszyć dolegliwości dotyczących adresatów tego przepisu. Jeżeli bowiem rzeczywiście prawodawca uznałby, że względu na sytuację budżetową, że nie jest w stanie zaspokoić w całości wszystkich roszczeń, których procedurę dochodzenia wszczęto zgodnie z ówczesnie obowiązującym prawem, bez wątpienia mógł zastosować środki mniej dolegliwe, i dotyczące w sposób równy i sprawiedliwy wszystkich uprawnionych wykazujących tę samą cechę relewantną. Kryterium czasu, jaki upłynął od daty decyzji wadliwej, w żaden sposób tego wymogu nie spełnia – tak ze względu na opisywane wcześniej zmiany k.p.a. w latach 80-tych i 90-tych XX w., jak i ze względu na problem systemowej przewlekłości postępowań nadzorczych.

O ile rzeczywiście ustawodawca mógł dążyć do zachowania równowagi budżetowej, to – próbując łagodzić dolegliwość skutków wywoływanych przez nową regulację – mógł przede wszystkim rozważyć ograniczenie wysokości dochodzonych roszczeń, np. procentowe (jak chociażby przy roszczeniach zabużan) czy ewentualnie kwotowe. Kryterium to byłoby przynajmniej, po pierwsze, bardziej sprawiedliwe w stosunku do uprawnionych, po drugie zaś – zgodne z Konstytucją. Dopuszczalność ograniczania praw majątkowych, nawet tych gwarantowanych przez art. 77 ust. 1 Konstytucji, jest w orzecznictwie bezsporna (por. chociażby obszernie przedstawienie tego problemu w wyroku TK z 24 kwietnia 2014 r., sygn. SK 56/12). O ile też na etapie postępowania administracyjnego istotnie trudno byłoby wyodrębnić np. wyłącznie roszczenia składane ‘w dobrej wierze’ (i uwzględnić jedynie takie), to jednak możliwe byłoby wyodrębnienie grupy osób czy to prowadzących postępowania już wiele lat, ewentualnie tych, które uzyskały potwierdzenie przewlekłości

<sup>51</sup> bezpośrednio na tle spraw nieważnościowych zob. przede wszystkim decyzje ETPCz z 18 września 2012 r. w sprawach: *Ogórek przeciwko Polsce* (skarga nr 28490/03 – uznana za niedopuszczalną wyłącznie z powodu zawistości sprawy odszkodowawczej przed sądem cywilnym, co jednak nie wyklucza możliwości skierowania ponownej skargi – zob. par. 69) oraz *Pikielny przeciwko Polsce* (skarga nr 3524/05, zob. w szczególności par. 61 uzasadnienia). Z uzasadnienia decyzji ETPCz w sprawie *Pikielny* wynika też, że szacunkowe dane dotyczące skali roszczeń, nawet te historyczne, były jednak gromadzone i przekazywane organom międzynarodowym: Rząd wskazywał, że z 3.167 wniosków skierowanych do Ministra Gospodarki (zatem w większości dotyczących nacjonalizacji przemysłu na podstawie ustawy z 1946 r.) w latach 1989-2006 (i rozpatrywanych przez ten organ) rozpoznano do września 2006 r. około połowy z nich, z czego około 2/3 uwzględniało żądania byłych właścicieli; z owych 2/3 mniej niż w połowie spraw skierowano sprawy odszkodowawcze do sądu, z których zaledwie połowa uwzględniała żądanie pozwu (wiele spraw oddalano ze względu na przedawnienie) – w sumie sądy przyznały odszkodowania w ok. ¼ spraw zakończonych korzystną dla byłych właścicieli decyzją nadzorczą – zob. paragraf 31 uzasadnienia.

decyzjami organów czy wyrokami sądów (przewlekłość skutkująca niezakończeniem postępowania często nie wynika ‘z winy’ strony czy nawet organu, ale z warunków obiektywnych). Ustawodawca nie podjął jednak żadnej próby uwzględnienia praw adresatów nowej regulacji – która ich sytuację ewidentnie pogarsza – mimo że taki obowiązek wprost wynika z konsekwentnej linii orzeczniczej sądu konstytucyjnego.

W oczywisty sposób nie jest też spełniony wymóg umożliwienia dostosowania się adresatów zmienionych przepisów do nowej sytuacji prawnej – czego, jak wyżej wskazano, również wymaga orzecznictwo TK na tle zasady ochrony zaufania. Istotą działania prawodawcy w tej sprawie było właśnie uniemożliwienie tym osobom dokończenia spraw w toku. Również w tym celu – jak wynika z protokołów posiedzeń komisji sejmowych – skrócono *vacatio legis* (choć w kontekście długotrwałości postępowań nadzorczych w tym wypadku zabieg ten w większości spraw nie miał większego znaczenia: dotyczyłby jedynie tych decyzji, które uprawomocniłyby się akurat w okresie *vacatio legis*). Element zaskoczenia szczególnie wyraźnie widać w kontekście całkowitej zmiany treści pierwotnego projektu, mimo publicznego deklarowania działań w celu wykonania wyroku TK (który odnosił się wyłącznie do unieważniania dawnych decyzji – w celu ochrony osób trzecich, ale już bynajmniej nie dążył do likwidacji roszczeń finansowych wobec Skarbu Państwa) oraz mimo zapewnień o utrzymaniu dotychczasowych praw do odszkodowania. W tej sytuacji pozbawienie obywateli praw majątkowych w sposób nagły, arbitralny, uniemożliwiający także ochronę praw przed sądem (zob. następny punkt), było celowym, zamierzonym działaniem ustawodawcy<sup>52</sup>.

#### *(f) podsumowanie*

Reasumując, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżony przepis narusza, w sposób wskazany powyżej, gwarancje ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikające z art. 2 Konstytucji RP. Retroaktywna norma odbiera bowiem (choć w sposób pośredni) prawa nabyte o charakterze majątkowym, arbitralnie dobranej grupie osób, bez należytego konstytucyjnego uzasadnienia. Uniemożliwia także dokończenie postępowań pozostających w toku, i to w tych sprawach, w których przez kilkadziesiąt lat uprawnionym przysługiwała prawna ochrona – a której teraz, z zaskoczenia, zostali oni pozbawieni. Zdaniem Rzecznika, takie działania nie mieszczą się w ramach wyznaczonych ustawodawcy przez Konstytucję demokratycznego państwa prawa.

### **III. prawo do sądu i zakaz zamykania drogi sądowej (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji)**

---

<sup>52</sup> zob.: protokoły z posiedzeń Komisji: z 8 czerwca 2021 r., s. 22; z 9 czerwca 2021 r., s. 13; z 24 czerwca 2021 r., s. 4.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej k.p.a. odbiera uprawnionym także konstytucyjne prawo do sądu, wyrażone tak w art. 45 ust. 1, jak i w art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej.

### *1. treść wzorca konstytucyjnego*

W świetle orzecznictwa TK art. 45 ust. 1 Konstytucji wyraża jedno z podstawowych praw jednostki, stanowiąc zarazem fundamentalną gwarancję praworządności (por. wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99). Ma on ścisły związek z art. 77 ust. 2 Konstytucji: w demokratycznym państwie prawa zasadą jest bowiem dostęp obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów oraz uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia (tak m.in. wyroki TK: z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01; z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97).

Zgodnie z poglądem utrwalonym w orzecznictwie Trybunału, na konstytucyjne prawo do sądu (wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji) składają się trzy podstawowe komponenty:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem - organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd

(zob. m.in. wyroki TK: z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99; z 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05; z 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07; z 8 grudnia 2010 r., sygn. SK 34/08).

W sprawie zakończonej wyrokiem TK z 24 października 2007 r. (sygn. SK 7/06) wskazano ponadto, że prawo do sądu obejmuje jeszcze jeden element, a mianowicie prawo do sądu należycie ukształtowanego pod względem podmiotowym, czyli co do cech, jakie powinny charakteryzować sędziego – jest to prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (tak TK m.in. w wyrokach: z 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04; z 18 kwietnia 2019 r., sygn. SK 21/17). Za element prawa do sądu Trybunał uznaje także prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego w postępowaniu egzekucyjnym (por. wyrok TK z 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06; zob. też wyroki z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02; z 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07).

Zakres tak rozumianego prawa do sądu powiązany jest z autonomicznym konstytucyjnym pojęciem ‘sprawy’. Obejmuje ono rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych ‘wynikających’ z przepisów prawnych. Istotą ‘rozpatrzenia sprawy’ jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki. Istotne dla kwalifikacji danego stanu jako ‘sprawy’ w konstytucyjnym znaczeniu jest przede wszystkim,

aby zachodziła konieczność władczego rozstrzygnięcia w warunkach niezawisłości, o prawach i wolnościach oznaczonego podmiotu lub jego prawnie chronionych interesach, w sytuacji, która wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia oraz możliwość rozstrzygnięcia przez drugą stronę, przy czym prawo to obejmuje zarówno przypadki naruszenia czy zagrożenia praw lub wolności, jak i sytuacje, gdy konieczne jest ich autorytatywne ustalenie (por. wyroki TK: z 26 kwietnia 2005 r., sygn. SK 36/03; z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99; z 8 grudnia 2010 r., sygn. SK 34/08; z 18 kwietnia 2019 r., sygn. SK 21/17).

W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się też jednolicie, że o ile art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do sądu w ujęciu pozytywnym, o tyle jej art. 77 ust. 2 wyraża negatywny aspekt tego prawa, tj. granicę, jakiej nie może przekroczyć prawodawca w demokratycznym państwie prawa. Nie może on pozbawić podmiotu, którego prawa lub wolności zostały naruszone, możliwości zwrócenia się do sądu o udzielenie prawnej ochrony w konkretnej sprawie. Takiego zamknięcia drogi sądowej nie można dokonać ani w sposób bezpośredni, wprost wyłączający dostęp do sądu, ani też w pośredni – poprzez wprowadzenie takich środków prawnych, których zastosowanie w praktyce prowadzi do wyłączenia możliwości orzekania przez sąd. W każdej takiej sytuacji dochodzi do naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji, a zarazem także i jej art. 45 ust. 1 – właśnie w aspekcie dostępu do sądu (por. m.in. wyroki TK: z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99; z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01; z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05; z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08; z 11 stycznia 2012 r., sygn. K 36/09; z 12 maja 2017 r., sygn. SK 49/13; z 18 kwietnia 2019 r., sygn. SK 21/17). Istniejący pomiędzy oboma przepisami związek orzecznictwo konstytucyjne tłumaczy w następujący sposób: po pierwsze, oba przepisy ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu (wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97); po drugie, art. 77 ust. 2 Konstytucji rozumieć należy jako szczegółowe rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji (wyrok z 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98); po trzecie, między postanowieniami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 istnieje organiczna więź, a treść art. 77 ust. 2 stanowi dopełnienie konstytucyjnego prawa do sądu (wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98) (tak TK w uzasadnieniu wyroku z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, powtarzanym w późniejszym orzecznictwie, m.in. w sprawie SK 57/06).

Specyfiką gwarancji z art. 77 ust. 2 Konstytucji jest jednak to, że – w przeciwieństwie do art. 45 ust. 1 – nie poddaje się ona ograniczeniom dopuszczalnym na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji: według dominującego poglądu (ale i w pewnym uproszczeniu) dostęp do sądu albo istnieje, albo go nie ma; nie da się go ograniczyć w rozumieniu tego przepisu. ‘Ograniczenie’ takie w rzeczywistości stanowiłoby naruszenie samej istoty prawa do sądu – co w świetle art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji i tak jest wykluczone (por. m.in. wyroki TK: z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99; z 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03; z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06).

Judykatura wskazuje zarazem, że „art. 77 Konstytucji jest wyrazem dostosowania prawodawstwa polskiego do Rekomendacji nr (84)15 Komitetu Ministrów Rady Europy z 18 września 1984 r. dotyczącej odpowiedzialności publicznej, która zaleca rządów państw członkowskich kierowanie się w ich prawie i praktyce zasadami załączonymi do tej rekomendacji. Stosownie do zasady VI decyzje przyznające odszkodowanie powinny być wykonywane jak najszybciej. W przypadku gdy prawo krajowe przewiduje specjalny tryb dochodzenia roszczeń, powinien być on łatwo dostępny i szybki” (tak wyroki TK: z 5 września 2005 r., sygn. P 18/04; z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, pkt 6.2 uzasadnienia).

## 2. *problem konstytucyjny*

Przedstawione do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu zagadnienie dotyczy zamknięcia – od 16 września 2021 r. (tj. dnia wejścia ustawy nowelizującej k.p.a.) – drogi sądowej (art. 77 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji) dochodzenia roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej przez niezgodną z prawem decyzję administracyjną. Dotyczy to spraw, w których droga sądowa wcześniej była otwarta, a obywatele korzystali z pełnej ochrony sądowej, gwarantowanej i uznawanej przez system prawny, a której zamknięcie dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego uznawało za niezgodne z ustawą zasadniczą. Zaskarżony przepis w zakresie oznaczonym w sentencji zamyka drogę sądową dochodzenia naruszonych praw oraz uniemożliwia rozpoznanie sprawy o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej polegające na wydaniu decyzji administracyjnej.

## 3. *ocena konstytucyjności*

Odnosząc powyższe uwagi ogólne do realiów sprawy niniejszej Rzecznik stwierdza, po pierwsze, że rozstrzygnięcie o roszczeniach odszkodowawczych podmiotu pokrzywdzonego wadliwą decyzją administracyjną bez wątplenia mieści się w konstytucyjnym pojęciu ‘sprawy’. Kwestia ta w orzecznictwie konstytucyjnym jest bezsporna, podobnie jak uznanie, że procedura prejudycjalna potwierdzenia bezprawności stanowi konieczny element cywilnej sprawy odszkodowawczej. Obie tworzą sprawę cywilną *sensu largo* (por. przede wszystkim wyrok TK z 18 kwietnia 2019 r., sygn. SK 21/17; na tle procedury umożliwiającej dochodzenie odszkodowania za bezprawie judykacyjne – por. wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08; podobnie tę procedurę ocenia także ETPCz, m.in. w cytowanych wcześniej sprawach *Ogórek* oraz *Pikielny*). Obie też są objęte gwarancjami wynikającymi z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Po drugie, należy dostrzec rysującą się w orzecznictwie rozbieżność co do zakresu przedmiotowego obu gwarancji prawa do sądu, tj. czy zakaz z art. 77 ust. 2 Konstytucji odnosi się tylko do praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji RP (tak m.in. wyroki TK w sprawach K 21/99 czy SK 57/06), czy też do wszelkich praw i wolności, także więc i tych,

które wynikają z aktów niższego rzędu (tak m.in. TK w z 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05; za tym drugim poglądem, również mimo rozbieżności, zdaje się optować większość doktryny – zob. m.in. P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 1777-1778). Linie demarkacyjną pomiędzy zakresem zastosowania art. 45 ust. 1 a art. 77 ust. 2 Konstytucji wyznacza się także poprzez rozróżnienie ‘praw gwarantowanych konstytucyjnie’ (objętych zakazem z art. 77 ust. 2 Konstytucji) od ‘wszelkich prawnie chronionych interesów jednostki’ (których dotyczy pojęciowo szerszy art. 45 ust. 1 Konstytucji) (tak m.in. TK w wyroku z 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03). Odnotowując powyższą rozbieżność Rzecznik stwierdza jednak, że w wypadku odszkodowania za niezgodną z prawem decyzję administracyjną uprawnienie do jego uzyskania jest niewątpliwie prawem majątkowym przysługującym jednostce. Prawa majątkowe podlegają zaś konstytucyjnej ochronie na mocy art. 64 w związku zarówno z art. 45 ust. 1, jak i z art. 77 ust. 2 Konstytucji (tak m.in. TK w wyroku z 14 marca 2005 r., sygn. K 35/04).

Roszczenie odszkodowawcze z tytułu deliktu popełnionego przez władzę administracyjną, aby było skuteczne, wymaga uruchomienia ‘właściwego postępowania’ (art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.), którym, jak wskazano wcześniej, pozostaje m.in. postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, uregulowane w art. 156 i nast. k.p.a., a przez to – także i postępowanie przed sądem administracyjnym (tak wyraźnie wyrok TK z 18 kwietnia 2019 r., sygn. SK 21/17). Tym samym przepisy wyłączające postępowanie nadzorcze wykluczają również uzyskanie przez stronę decyzji stwierdzającej naruszenie prawa. Z tego powodu „kwestionowana norma zamyka drogę dochodzenia naruszonych praw i wolności, a tym samym uniemożliwia ‘rozpoznanie sprawy’ przez sąd właściwy do orzekania o odpowiedzialności odszkodowawczej – ponieważ nie pozwala sądom administracyjnym stwierdzić, że ostateczna decyzja (...) została wydana z naruszeniem prawa. [Tym samym] prawo do sądu staje się iluzoryczne, [gdyż] kontrolowana norma prawna uniemożliwia (...) uzyskanie prejudykatu niezbędnego do uzyskania odszkodowania za szkodę wyrządzoną ostateczną decyzją administracyjną. Bez tego prejudykatu wykluczona jest skuteczna ochrona praw majątkowych na drodze sądowej” (por. *mutatis mutandis* wyrok TK z 18 kwietnia 2019 r., sygn. SK 21/17, wydany na tle praktycznie analogicznego problemu konstytucyjnego, pkt 3.10 uzasadnienia). Taka regulacja unicestwia więc prawo do sądu zarówno w ujęciu formalnym (czyli dostępności sądowej), jak i materialnym (czyli możliwości skutecznej ochrony praw na drodze sądowej). Tym samym pozostaje niezgodna tak z art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak i z jej art. 77 ust. 2.

Konieczność istnienia efektywnej procedury ochronnej o charakterze prejudykalnym (bądź jej tworzenia – w sytuacjach, gdy jeszcze nie istnieje) w przypadku prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działania władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji) wprost zresztą wynika z fundamentalnego w tej materii wyroku TK z 4 grudnia

2001 r., sygn. SK 18/00, który stał się impulsem do zasadniczych nowelizacji przepisów przede wszystkim kodeksu cywilnego w celu dostosowania ich do konstytucyjnego standardu (zob. też wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06). Także w późniejszych orzeczeniach Trybunał ocenił jako niekonstytucyjny brak dostępności procedury prejudycjalnej dla dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone innym przejawem działania władzy publicznej, a mianowicie – orzeczeniem sądowym (wyrok z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08). Stwierdził wówczas, że skoro istnieje podstawa materialnoprawna roszczenia, konieczna jest procedura zapewniająca efektywną realizację tego prawa. Jej brak oznacza zamknięcie drogi sądowej do rozpoznania sprawy odszkodowawczej w ujęciu szerokim.

W świetle powyższego należy więc stwierdzić, że odebranie dostępu do skutecznej procedury prejudycjalnej w sprawie o odszkodowanie za bezprawne decyzje, którego podstawę stanowi art. 160 § 1 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy nowelizującej k.c. z 2004 r. – poprzez umorzenie *ex lege*, na podstawie zaskarżonego art. 2 ust. 2 ustawy z 2021 r., toczącego się postępowania o stwierdzenie nieważności pewnej kategorii decyzji, które wyrządziły już szkodę w przeszłości – jest równoznaczny z pozbawieniem dostępu do sądu w sprawie odszkodowawczej *sensu largo*. Pozostaje zatem w sprzeczności z art. 45 ust. 1 oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Warto też dodatkowo podkreślić, że prawo do sądu zostaje odebrane także w zakresie kontroli prawidłowości umorzenia postępowania nadzorczego. Głównym zresztą powodem, dla którego kwestionowany przepis jedynie lakonicznie stanowi o umorzeniu postępowania z mocy prawa, nie doprecyzowując formy, w jakiej postępowanie to ma zostać zakończone przez organ, było właśnie pozbawienie stron możliwości zakwestionowania tegoż przed niezawisłym sądem<sup>53</sup>. Istotnie, z informacji przekazywanych Rzecznikowi wynika, że w chwili obecnej istnieje zasadnicza rozbieżność co do tego, w jaki sposób organ powinien postępowanie zakończyć: niektóre organy wydają decyzje, inne – ograniczają się do zawiadomienia stron pismem. Sytuacja taka niewątpliwie narusza prawo strony do zakwestionowania przed sądem skutku w postaci umorzenia postępowania w jej sprawie (choćby przez kwalifikowane trudności w ustaleniu, z jakiej procedury mogłaby skorzystać) – nawet w sytuacji, gdy sporne byłoby samo zaistnienie w sprawie przesłanek z art. 2 ust. 2 ustawy (rzutujących wszak na fakt, czy uzyskanie odszkodowania jest możliwe, czy też nie). Ustalenie, czy w konkretnej sprawie rzeczywiście upłynęło – jak wymaga przepis przejściowy – dokładnie trzydzieści lat pomiędzy datą doręczenia czy ogłoszenia decyzji (w sytuacji, gdy mowa o decyzjach sprzed kilkadziesiąt lat, wydawanych w innych realiach proceduralnych) a datą wszczęcia postępowania nadzorczego, bynajmniej nie musi być oczywiste i bezsporne; nie sposób wykluczyć też przecież zwykłych błędów, których korygowaniu służy kontrola instancyjna czy też sądowa.

---

<sup>53</sup> tak wyraźnie i wprost: protokół z posiedzenia Komisji... z 24 czerwca 2021 r., s. 4.



Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca w tym miejscu uwagę na dodatkowy aspekt naruszenia prawa do sądu – w tych sprawach, które obecnie toczą się przed sądami administracyjnymi. Otóż, jak wskazano w pierwszej części wniosku, wprowadzenie zaskarżonego przepisu przejściowy dotyczy bezpośrednio wyłącznie postępowania administracyjnego (postępowania sądowoadministracyjne pozostają poza jego zakresem) – to jednak wydaje się, że jego dalszym, pośrednim skutkiem będzie również pozbawienie stron prawa do rozstrzygnięcia ich sprawy (rozumianego jako efektywne jej rozpoznanie) w sytuacjach, gdy sąd administracyjny uchyli decyzję i przekaże sprawę organowi do ponownego rozpoznania. Jak wcześniej wskazano, ustawodawca tej kwestii wyraźnie nie uregulował, a na ukształtowanie się wykładni przepisu przejściowego w praktyce zapewne trzeba będzie poczekać aż do chwili, gdy sądy administracyjne zaczną rozpoznawać skargi na rozstrzygnięcia organów po ponownym rozpoznaniu sprawy – co może potrwać lata. W sytuacji, gdyby organy prowadziły jednak postępowania co do meritum (a nie je umarzały), dochodziłoby do skutków, których ustawodawca wyraźnie chciał uniknąć, sprzecznych z *ratio* nowelizacji (choć, zdaniem Rzecznika, właśnie niekonstytucyjnych). Jeżeli zaś organy jednak umarzałyby takie postępowania ze względu na regulację art. 2 ust. 2 ustawy (ze względu na to, że postępowanie administracyjne ‘odzyskiwałoby’ wówczas *post factum* status sprawy ‘w toku’), to wówczas doszłoby do znacznego rozszerzenia zakresu zastosowania zaskarżonego przepisu. Prawo do sądu stawałoby się iluzoryczne także i w tych sprawach, w których postępowanie administracyjne zostało zakończone na długo przed datą 16 września 2021 r., natomiast ze względu na długotrwałość postępowania sądowoadministracyjnego (a zarazem stwierdzone przez sąd wady postępowania administracyjnego) wyrok uchylający ostateczne orzeczenie administracyjne i nakazujący ponowne rozpoznanie sprawy zostanie wydany już po tej dacie. Prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego i wytyczne dla organu stawałyby się wówczas bezprzedmiotowe – skoro postępowanie i tak podlegałoby umorzeniu.

Jak wskazano na wstępie, analogiczny skutek będzie wywoływało ewentualne wznowienie postępowania nieważnościowego i uchylenie kończącej je decyzji na mocy art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. (ewentualnie stwierdzenie jej nieważności w kolejnym postępowaniu nadzorczym). We wszystkich tych sytuacjach najprawdopodobniej dojdzie do umorzenia (ponownie toczącego się) postępowania nadzorczego ze względu na treść art. 2 ust. 2 ustawy – także wtedy, gdy nie tylko decyzja nadzorcza, ale także i decyzja kontrolowana była dotknięta kwalifikowanymi wadami. Jeżeli zaś w oparciu o ostateczną (a nawet prawomocną) decyzję prejudycjalną toczy się już sprawa odszkodowawcza w sądzie cywilnym, a decyzja ta zostanie wyeliminowana z prawnego obrotu (na skutek umorzenia postępowania nadzorczego, ponownie otwartego), także i w tych sytuacjach poszkodowani wadliwymi decyzjami zostaną pozbawieni prawa do sądowej ochrony majątkowego roszczenia odszkodowawczego – tym razem już na etapie sprawy cywilnej *sensu stricto*. Z braku decyzji

prejudycjalnej w każdym takim przypadku powództwo będzie musiało zostać oddalone z powodu niewykazania jego materialnoprawnej podstawy (bezprawności zdarzenia wyrządzającego szkodę). Strona nie uzyska zatem rozstrzygnięcia sądu – tym razem cywilnego – w jej sprawie odszkodowawczej, zostanie jedynie dodatkowo obciążona kosztami przegranego procesu.

Z tego powodu skutek działania zaskarżonego przepisu nie pozostaje bynajmniej ograniczony do wąskiego zakresu spraw *stricte* administracyjnych, ale przeciwnie – ze względu na skomplikowany mechanizm dochodzenia roszczeń z art. 160 k.p.a. – jego zasięg jest nieporównanie szerszy. Przepis ten ingeruje także w sprawy toczące się zarówno przed sądami administracyjnymi, jak i cywilnymi – we wszystkich opisanych powyżej przypadkach pozbawiając uprawnionych prawa do rozpoznania ich sprawy przez niezawisły sąd. Także i w tym aspekcie dochodzi więc do naruszenia prawa do sądu z art. 45 ust.1 Konstytucji – tym razem jednak nie poprzez zamknięcie drogi sądowej, ale poprzez pozbawienie prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia o naruszonych prawach majątkowych jednostki.

#### **IV. gwarancja poszanowania praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji)**

Na koniec wreszcie Rzecznik wskazuje, że poprzez opisane wyżej naruszenia konstytucyjnych zasad i praw zaskarżony przepis narusza również zasadę ochrony praw majątkowych, przewidzianą w art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

##### *1. treść wzorca konstytucyjnego*

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji, „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Zgodnie zaś z jej art. 64 ust. 2, „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. W przepisie tym wysłowione są zatem dwie normy: po pierwsze, wyrażenie prawa ‘każdego’ do własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia – a ta podstawowa ‘ogólna’ gwarancja poszanowania przez państwo m.in. praw majątkowych nabytych przez jednostki implikuje w sposób oczywisty zakaz odbierania tych praw, względnie ich ograniczania w taki sposób, że naruszona jest ich istota (argument *a contrario* z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Z kolei „art. 64 ust. 2 Konstytucji jest konkretyzacją dwóch zasad ogólnych zawartych w Konstytucji: zasady ochrony własności oraz zasady równego traktowania przez władze publiczne; [przepis ten] nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej” (tak, wśród wielu innych, m.in. wyrok TK z 28 września 2015 r., sygn. K 20/14, pkt 3.3 uzasadnienia; zob. też wyroki TK: z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98; z 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest też pogląd, że z art. 64 Konstytucji wynikają dla ustawodawcy zwykłego dwojakiego rodzaju obowiązki: obowiązek pozytywny – stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym oraz obowiązek negatywny – polegający na powstrzymaniu się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna, a „punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje” (tak m.in. wyroki TK: z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98; z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98; z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98; z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98; z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02; z 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03; z 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04; z 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11; z 23 czerwca 2015 r., sygn. SK 32/14; z 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15; z 11 grudnia 2019 r., sygn. P 13/18). O ile charakter tych obowiązków nie budzi wątpliwości, to jednak judykatura nie wypowiada się jednolicie co do tego, z której jednostki redakcyjnej art. 64 Konstytucji obowiązki te wynikają. Także w cytowanych wyżej sprawach były one wywodzone zarówno z (samego) art. 64 ust. 1 Konstytucji, z (samego) jej art. 64 ust. 2, z obu tych przepisów łącznie, jak i w sposób ogólny – z ‘całego’ art. 64 Konstytucji. W świetle powyższego w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich uzasadnione jest wskazanie w niniejszej sprawie obu tych przepisów łącznie.

Konstytucyjna gwarancja poszanowania praw majątkowych obejmuje prawa mające wartość majątkową i mogące stanowić składnik majątku jednostek oraz realizować określony interes majątkowy (zob. m.in. wyroki TK: z 14 marca 2005 r., sygn. K 35/04; z 8 października 2015 r., sygn. SK 11/13). Nie ulega też wątpliwości, że dotyczy to rozmaitych kategorii roszczeń odszkodowawczych (zob. w szczególności wyroki TK: z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09; z 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09; z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 18/05; z 22 maja 2013 r., sygn. P 46/11; z 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05; z 3 lipca 2013 r., sygn. P 49/11; z 21 lipca 2014 r., sygn. K 36/13). M.in. w wyroku z 21 lipca 2014 r. (sygn. K 36/13) wyraźnie potwierdzono, że „prawo do odszkodowania, jako prawo majątkowe, podlega ochronie konstytucyjnej. Jego ograniczenia nie mogą zamykać drogi sądowej ani nie mogą prowadzić do naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych” (zob. pkt III.2.3 uzasadnienia, z powołaniem na wyroki TK: z 12 października 2004 r., sygn. P 22/03 i z 5 września 2005 r., sygn. P 18/04).

Ochroną wynikającą z art. 64 Konstytucji objęte jest również prawo do odszkodowania z art. 160 § 1 k.p.a. za szkody wyrządzone niezgodną z prawem decyzją administracyjną (tak wprost wyrok TK z 5 września 2005 r., sygn. P 18/04; podobnie: wyrok z 18 kwietnia 2019 r., sygn. SK 21/17). I o ile w przypadku szkód wyrządzonych bezprawnym działaniem władzy publicznej po 17 października 1997 r. bezpośrednią podstawą normatywną tych roszczeń jest art. 77 ust. 1 Konstytucji, to w sytuacji, gdy do takich działań dochodziło wcześniej, prawo

do odszkodowania może być objęte jedynie gwarancjami z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji (art. 77 ust. 1 Konstytucji nie znajduje tu zastosowania i nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli konstytucyjności). W szczególności zatem i roszczenie odszkodowawcze mające podstawę normatywną w art. 160 § 1 k.p.a. jest ‘innym prawem majątkowym’ w rozumieniu art. 64 Konstytucji (poza wyrokiem w sprawie P 18/04 zob. w szczególności wyroki TK: z 23 września 2003 r., sygn. K 20/02; z 24 kwietnia 2014 r., sygn. SK 56/12; por. też argumentację z wyroku z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08).

## *2. problem konstytucyjny*

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, odebranie, na mocy zaskarżonego przepisu, procedury prejudycjalnej wymaganej dla skutecznego dochodzenia przed sądem roszczenia odszkodowawczego za bezprawne decyzje, jest równoznaczne także z pozbawieniem tego prawa majątkowego sądowej ochrony. W konsekwencji prowadzi to do odebrania samego prawa, skutecznie nabytego na mocy przepisów prawa materialnego, jako że bez możliwości uzyskania sądowego tytułu wykonawczego przeciwko Skarbowi Państwa istniejące prawo podmiotowe (do kompensacji doznanego uszczerbku świadczeniem pieniężnym) w rzeczywistości staje się prawem pozornym, bez wartości majątkowej.

## *3. ocena konstytucyjności*

Nie powtarzając po raz kolejny obszernych wywodów uzasadniających naruszenie wcześniej przywołanych wzorców, Rzecznik odwołuje się tu do argumentów wskazujących na naruszenie zasady ochrony praw nabytych – owym prawem nabytym jest w niniejszej sprawie prawo do odszkodowania, a zatem prawo majątkowe chronione w ramach nie tylko art. 2 Konstytucji, ale także jej art. 64 ust. 1 i ust. 2; te ostatnie przepisy owe ‘ogólne’ gwarancje dodatkowo konkretyzują i potwierdzają. Wprowadzając kwestionowany tu przepis przejściowy ustawodawca naruszył zatem nie tylko zasadę ochrony zaufania, ale także prawo do ochrony praw majątkowych – poprzez przyjęcie regulacji, która to uprawnienie pozbawiła ochrony prawnej (jest to zatem naruszenie tzw. obowiązku negatywnego, wywodzonego właśnie z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji).

Taki sposób patrzenia na wzajemne relacje pomiędzy art. 2 (w kontekście zasady ochrony praw nabytych) oraz art. 64 Konstytucji jest często przyjmowany w orzecznictwie, szczególnie w sytuacjach, gdy dochodzi do odebrania przyznanych wcześniej praw majątkowych, czy to na mocy regulacji międzyczasowych o charakterze retroaktywnym (jak w sprawie niniejszej), czy też przy wykorzystaniu innych środków, prowadzących w rezultacie do pozbawienia prawa majątkowego jego rzeczywistej treści (zob. w szczególności wyroki TK: z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, pkt 2 uzasadnienia; z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03). Na ścisły związek obu konstytucyjnych gwarancji zwrócono uwagę także w wyroku z 19 grudnia 2002 r. (sygn. K 33/02), gdzie odebranie procedury realizacji prawa majątkowego (na mocy zaskarżonych w tej sprawie przepisów – tu o tzw. prawie zaliczenia

dla zabużan) wprost zrównano z pozbawieniem ochrony tego prawa, a w konsekwencji z pozbawieniem samego uprawnienia: zostało ono ukształtowane tak, że nie mogło być urzeczywistnione w istniejącym otoczeniu prawnym, a zatem stawało się iluzoryczne i czysto pozorne (*tamże*, pkt 11 uzasadnienia; analogicznie TK w wyroku z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, pkt III.6 uzasadnienia).

Rzecznik ponownie zwraca też uwagę na – wcześniej wskazywaną – niejasność skutku zaskarżonego art. 2 ust. 2 ustawy z 2021 r. w sytuacji, gdy postępowanie zostanie zakończone ostateczną decyzją nadzorczą przed datą wejścia w życie nowelizacji k.p.a., jednakże na skutek działań późniejszych (uchylenie ostatecznej decyzji wyrokiem sądu administracyjnego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, wznowienie postępowania nadzorczego bądź stwierdzenie nieważności decyzji je kończącej) postępowanie to ponownie zyska status ‘pozostającego w toku’ już na gruncie nowych przepisów. Jeżeli w takiej sytuacji ‘odżyte’ postępowanie nadzorcze miałyby istotnie zostać umorzone, to rozwiązanie takie odnosi skutek nie tylko w sferze prawa do sądu (które, jak wskazano wyżej, zostanie unicestwione w znacznie szerszym zakresie, niż wynikałoby to z literalnej treści zaskarżonego przepisu), ale także w sferze prawa do odszkodowania – gdyż w konsekwencji i ono stanie się wówczas uprawnieniem fikcyjnym, i to w tych przypadkach, które *prima facie* pozostają poza zakresem zaskarżonego przepisu. Także i ten aspekt kwestionowanego rozwiązania budzi konstytucyjne zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z art. 64 ustawy zasadniczej, wprowadza bowiem kwalifikowaną niepewność w stosunkach majątkowych.

Podsumowując wszystkie powyższe argumenty Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymuje stanowisko, iż zaskarżony art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej k.p.a. pozostaje w sprzeczności z zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej, przede wszystkim z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również jej zasadami pochodnymi. Zarazem w sposób niezgodny z Konstytucją narusza prawa obywateli objętych jego działaniem.

Z tych wszystkich powodów Rzecznik wnosi o stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonego art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, w zakresie wskazanym w *petitum*.