



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 7 stycznia 2016 r.

Adam Bodnar

IV.7004.45.2015.MC

**Pan Mariusz Błaszczak
Minister Spraw Wewnętrznych i
Administracji**

W ubiegłym roku doszło do ważnej zmiany w przepisach procedury administracyjnej, która może mieć wpływ na sytuację prawną znacznej liczby obywateli. Otóż 12 maja 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok stwierdzający **niekonstytucyjność art. 156 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego, w zakresie, w jakim przepis ten 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** (sygn. P 46/13). Trybunał uznał, że w tym zakresie przepis ten jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zaufania obywatela do państwa, w tym zasadą pewności prawa, która, stabilizując stany społeczno-gospodarcze, ogranicza działanie zasady praworządności, o ile restykcyjnie rozumiany legalizm prowadziłyby do powstawania nowych krzywd i naruszania słuszych praw innych osób.

Orzeczenie to, wydane na skutek pytania prawnego warszawskiego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, zapadło w specyficznym stanie faktycznym, na tle realizacji roszczeń wynikających z tzw. dekretu warszawskiego. Istotnie bowiem, art. 156 k.p.a., umożliwiający prowadzenie postępowań o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej m.in. wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), bez żadnych ograniczeń czasowych, jest w praktyce obrotu wykorzystywany jako podstawowy instrument realizacji roszczeń reprzywatywacyjnych. Z braku kompleksowej ustawy reprzywatywacyjnej – która równo traktowałaby poszczególne grupy obywateli pozbawianych majątków w latach powojennych, ale i zarazem dbałaby o prawa pozostałych grup społecznych, przede wszystkim lokatorów zwracanych kamienic, i o uchwalenie której Rzecznik Praw Obywatelskich od lat bezskutecznie apelował – to

właśnie instytucja nieważności decyzji administracyjnej umożliwia naprawianie krzywd wyrządzonych rażąco bezprawnymi rozstrzygnięciami władz administracyjnych, wydawanych jeszcze w okresie PRL.

Nie ulega też wątpliwości, że składanie wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji po upływie dziesiątków lat od jej wydania mogło w niektórych sytuacjach stanowić przejaw nadużywania prawa – i tego typu działaniom próbowało postawić tamę przywołane na wstępie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Niemniej jednak, z racji zastosowanej przez TK „miękkiej” tzw. formuły zakresowej sentencji wyroku, orzeczenie to nie uchyliło mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu. Nałożyło jedynie na ustawodawcę „obowiązek rozszerzenia unormowania art. 156 § 2 k.p.a., przewidującego ograniczenia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy” (punkt 10.6 uzasadnienia). Wybór instrumentów prawnych służących realizacji wskazanych przez Trybunał wartości konstytucyjnych (praworządność *versus* zasada zaufania do państwa i zasada pewności prawa) należy bowiem do ustawodawcy, który jako jedyny może podjąć decyzję, jaki sposób realizacji wyroku będzie najwłaściwszy.

W chwili obecnej istnieje zatem sytuacja, w której „zaledwie” uchylono domniemanie konstytucyjności art. 156 § 2 k.p.a. Brak zmiany normatywnej w samym przepisie art. 156 k.p.a. powoduje jednak wątpliwości co do rzeczywistej treści wyrażonej w nim normy, a co za tym idzie – niejasność w stosunkach społecznych. Obywatele nie wiedzą bowiem, po upływie jakiego czasu (i czy w ogóle, względnie po spełnieniu jakich dalszych warunków) decyzja administracyjna może zostać definitywnie sanowana przez porządek prawny – przy czym dotyczy to zarówno osób, które dążą do podważenia danego rozstrzygnięcia administracyjnego powołując się na jego rażącą bezprawność, jak i osób, które są zainteresowane utrzymaniem *status quo*, ukształtowanego przed wielu laty. W podobnej niepewności pozostają również organy administracji publicznej, działające wszak w oparciu o zasadę legalizmu. *De lege lata* nie jest jasno wskazane, w jakich warunkach postępowanie administracyjne o charakterze nadzorczym będzie mogło zostać wszczęte i prowadzone co do istoty. Również można spodziewać się rozbieżności w rozstrzygnięciach samych sądów administracyjnych.

Z powyższych względów, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 1648, ze zm.) oraz w oparciu o art. 6 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 812 ze zm.), w zw. z § 1 ust. 2 pkt 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U.

poz. 1897), Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się do Pana Ministra o przedstawienie informacji, czy w podległym Panu resorcie prowadzone są prace nad nowelizacją przepisów procedury administracyjnej w przedstawionym tu zakresie, a jeżeli tak – na jakim są one etapie i kiedy można spodziewać się przekazania stosownych projektów pod obrady Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem Rzecznika, tylko pilne działanie prawodawcy umożliwi sprawne funkcjonowanie procedur kontrolnych w stosunku do decyzji administracyjnych. Warto też podkreślić, że choć rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego jest kluczowe dla adresatów decyzji nacjonalizacyjno-wywłaszczeniowych (bądź ich beneficjentów), jego znaczenie społeczne jest nieporównanie szersze, daleko wybiegające poza pierwotny przedmiot sprawy zawisłej przez sądem administracyjnym, a w konsekwencji i przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przedstawiony problem dotyczy bowiem potencjalnie każdego obywatela, którego sprawy rozstrzyga decyzja administracyjna wydana przez organ władzy publicznej na podstawie przepisów k.p.a.

Podpis na oryginale