

**Rzecznik Praw Obywatelskich
Szanowny Pan
Adam Bodnar**

Petycja

Aby zahamować dziką reprivatyzację, w interesie publicznym, proszę o zainicjowanie działań prowadzących do podjęcia inicjatywy ustawodawczej prowadzącej do uzupełnienia ustawy „Kodeks postępowania administracyjnego” (Dz.U. 1960.30.168 ze zm.) o przepis: **W postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, ważność decyzji bada się w aspekcie całego prawa wiążącego organ, który wydał badaną decyzję, w tym w aspekcie przepisów określających wady wydawanych decyzji.**

Przepis powinien zostać umieszczony w art. 156 w nowo utworzonym paragrafie trzecim.

Zaproponowany przepis byłby całkowicie zbędny, gdyby urzędnicy prowadzący postępowania poprawnie rozumowali. Jest to bowiem logiczne, aby decyzję D, która została wydana wskutek zastosowania prawa wiążącego organ wydający decyzję D, kontrolować co do nieważności w aspekcie **wszystkich** przepisów wiążących organ wydający decyzję D, w tym w aspekcie odpowiednich: „powodów wskazanych” (art. 101 § 2 rozpo. z 1928), „wad określonych” (art. 137 § 2 kpa z 1960), „przyczyn wymienionych” (art. 156 § 2 kpa z 1960 ze zm. w 1980).

Są wprawdzie poglądy, które głoszą (zobacz np.: I SA 1241/94), że przy badaniu w 2017 ważności decyzji z 1948 należy brać pod rozwagę także uchybienia proceduralne organu wydającego decyzję (np., że wadliwie przeprowadzono postępowanie dowodowe w 1948), ale zapomina się o tym, że należy uwzględniać wszystkie przepisy postępowania administracyjnego, w tym także o nieważności, obowiązujące w 1948, ponieważ mamy na myśli ważność w aspekcie przepisów z 1948 (czy organ w 1948 wydał decyzję nieważną w myśl przepisów wiążących ten organ w 1948).

Podam przykład: organ prowadzący w 2012 roku postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w 1947 roku, powinien badać, czy de-

cyzja z 1947 roku ma wadę wymienioną w art. 101 (rozporządzenia z 1928) obowiązującym w 1947 roku (a nie wadę wymienioną w art. 156 kpa z 1960 obowiązującym w 2012 roku).

Powiem jeszcze inaczej: organ prowadzący w 2012 roku postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w 1947 roku, miał obowiązek procedować w myśl KPA (np. powinien uważać, aby jego decyzja z 2012 roku nie miała wady wymienionej w art. 156 kpa z 2012), ale powinien był pamiętać o tym, że decyzja z 1947 roku okaże się nieważna, jeżeli zostanie wykazane, że jest dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 101 rozpo. z 1928 (Dz.U. 1928.36.341).

Proszę zauważyć, że chyba większość decyzji z ostatnich lat stwierdzających nieważność decyzji dekretowych (tj. wydanych w oparciu o dekret Bieruta; Dz.U. 1945.50.279), zarzuca decyzjom dekretowym „rażące naruszenie prawa” (zobacz np. decyzję KOC/4743/Go/08 dotyczącą Chmielnej 70); a przecież „rażące naruszenie prawa” zostało dopisane do przepisów postępowania administracyjnego dopiero w 1980 roku (Dz.U. 1980.4.8) – rozporządzenie z 1928, wiążące organ wydający decyzję dekretową w 1952 roku, **nie wymienia takiej wady decyzji**.

Organ wydający decyzję dekretową w 1952 roku nie miał powodu rozważać, czy jego decyzja nie narusza rażąco prawa. Miał obowiązek pamiętać o tym, że musi istnieć „jakakolwiek podstawa prawna” (art. 101 ust. 1 lit. b rozpo. z 1928) do wydania decyzji. Taka podstawa w wypadku odmownych decyzji dekretowych była, bo przecież dekret Bieruta przewidywał możliwość wydania decyzji nieprzyznającej prawa rzeczowego. Jeszcze raz podkreślam: organ rozpoznający wniosek dekretowy o przyznanie prawa rzeczowego miał kompetencję do nieuwzględnienia takiego wniosku, a zatem każda decyzja o nieprzyznaniu prawa rzeczowego miała „jakakolwiek podstawę prawną”.

Dodam, że wniosek o odszkodowanie organ miał obowiązek uwzględnić (art. 7 ust. 5 dekretu Bieruta). W razie nieuwzględnienia prawidłowego wniosku o odszkodowanie, decyzja zostałaby wydana „bez jakiegokolwiek podstawy prawnej”.

Interesująca jest także inna kwestia. Gdyby nawet uznać, że „rażące naruszenie prawa” ma wpływ na ważność decyzji dekretowych, to należy podkreślić ogromny wpływ na treść decyzji, luzów decyzyjnych (w prawie administracyjnym częściej mówi się o uznaniu administracyjnym) przyznanych organowi przez prawo, które stosuje przy wydawaniu decyzji. Okazuje się, że rozporządzenie z 1928 dawało organom znacznie większy luz niż KPA z 1960. Proszę zauważyć, że w KPA nie ma odpowiednika art. 75 ust. 3 rozpo. z 1928, który to przepis nieomal ustanawia zasadę swobodnej decyzji administracyjnej (nawiązuję do „ideologii decyzji swobodnej”; T. Stawecki i P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 4, s. 188). Jeżeli w art. 7 ust. 2 dekretu Bieruta jest mowa o „planie zabudowania” bez doprecyzowania, o jaki dokładnie plan chodzi, to organ wydający odmowną decyzję dekretową nawet w oparciu o opracowywany projekt planu, mają-

cy kompetencję do „swobodnej oceny” (art.75 ust.3 rozpo. z 1928) w szerokim zakresie, nie narusza rażąco prawa, gdyż działa w ramach luzu decyzyjnego.

Ta duża swoboda przy wydawaniu decyzji miała racjonalne uzasadnienie, ponieważ wiele możliwych sytuacji nie było prawnie uregulowanych (stąd przecież duże znaczenie zwyczaju w dawnych czasach; zobacz np. art.2 i 3 dekretu z 12 listopada 1946, Dz.U. 1946.67.369), a wiele regulacji było ogólnych. Wystarczy porównać liczbę aktów prawnych wydawanych dawniej i obecnie oraz ich obszerność. A najlepsze jest chyba porównanie dekretu Bieruta (dwie strony, w tym przepisów tylko jedna!) z podobną dzisiejszą ustawą.

Powracam do tematu podstawowego i jeszcze raz podkreślam: nie można badać ważności decyzji wydanych w 1947 roku w aspekcie art.156 ust.1 pkt 2 kpa. Jeżeli tak dalej urzędy będą postępowały, to Polska nie tylko zapłaci miliardy złotych, ale dodatkowo, po kolejnej nowelizacji przepisów o nieważności, cała Polska może ugrzęznąć w sądach. Chodzi o to, że jeżeli w 2020 roku zaostrzone zostaną wymagania stawiane decyzjom, to decyzje wydane na przykład w 2010 roku też mogą okazać się nieważne!

Warto zapoznać się ze sprawą P 46/13 i z pismami do tej sprawy. W piśmie BAS-WPTK-2944/13 szczegółowo omawiany jest art. 156 ust.1 pkt 2 kpa. Autor na 37 stronach pisze o wszystkim, zna temat, ale nie dociera do sedna sprawy. Na stronie 30 czytamy: „Przywołana przesłanka negatywna stwierdzenia nieważności została wprowadzona do k.p.a. z dniem 1 września 1980 (...) i była odpowiedzią na pojawiające się w literaturze przedmiotu postulaty uwzględnienia upływu czasu jako czynnika stabilizującego sytuację prawną ukształtowaną decyzją administracyjną (...)”.

W wyroku P46/13 na s.21 i dalej, TK szeroko rozpisuje się o art.156 ust.1 pkt 2 kpa i jego odpowiedniku z rozporządzenia z 1928. W wyroku nie ma jednak choćby wzmianki o tym, co wynika z tekstu zaproponowanego przeze mnie przepisu. Na stronie 28 Trybunał napisał: „celem nowelizacji k.p.a. w 1980 r. było zapewnienie decyzjom większej trwałości, co pogłębiać miało zaufanie obywateli do organów administracji. (...) Przesłanka wydania decyzji z *rażącym naruszeniem prawa* w obecnym stanie prawnym umożliwia stwierdzenie nieważności decyzji, a tym samym ingerencję w regułę trwałości decyzji. Jednak nie jest wyrażona określeniem wyraźnym, lecz nieostрым i niedookreślonym, co poszerza w praktyce zakres ingerencji w regułę trwałości decyzji”.

Podobno wprowadzając w 1980 roku zapis o „rażącym naruszeniu prawa” chciano ograniczyć liczbę decyzji stwierdzających nieważność. Prawdopodobnie (można dotrzeć do odpowiednich druków **partyjnych** i sejmowych) doszło wtedy do wykiwania osób, które chciały zmiany ustawy, przez prawników piszących tekst przepisu. Po zmianie w 1980 roku kluczowy przepis otrzymał taki tekst: „wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa”. Małutka wrzutka zadecydowała o tym, że przepis zamiast ograniczać liczbę decyzji co

do nieważność, znacznie zwiększył ich liczbę. Chodzi o spójnik „lub”. Gdyby był spójnik „i”, to w praktyce zostałaby (przy merytorycznej wykładni) ograniczona możliwość wydawania decyzji co do nieważności.

Problem „rażącego naruszenia prawa” jest znany elitom prawniczym; zwołuje się konferencje, dyskutuje się, pisze, ale bez praktycznych efektów. W obszernej publikacji SN z 2016 „Reprywatyzacja w orzecznictwie sądów” jest napisane (s.97): „Charakterystyczne jest tu interpretacyjne **rozszerzanie przychylności** dla reprywatyzacji. Przejawia się ono na kilku płaszczyznach. Pierwszą z nich jest **nieograniczone w czasie stosowanie art.156 §1pkt 2 k.p.a.** Trybunał Konstytucyjny dopiero niedawno uznał ten przepis zakresowo za niekonstytucyjny, jednak ustawodawca, jak na razie, nie przeprowadził żadnej zmiany”.

Zaproponowane uzupełnienie, **bardzo proste i ogólne** (dotyczące nie tylko decyzji dekretowych), powinno natychmiast zahamować dziką reprywatyzację i **dotatkowo** ułatwić stwierdzanie nieważności decyzji, które stwierdzają nieważność decyzji dekretowej. Proszę zauważyć, że to wydana w 2015 decyzja, stwierdzająca nieważność decyzji z 1947 z powodu rażącego naruszenia prawa, może okazać się nieważna, gdyż to w 2015 rażąco naruszono prawo, orzekając, że decyzja z 1947 ma wadę, która nie jest wymieniona w art.101 rozpo. z 1928. Zaproponowany przeze mnie przepis natychmiast ograniczy dziką reprywatyzację, jeżeli przepis przejściowy będzie przewidywał obowiązek jego stosowania w już toczących się postępowaniach przed organami administracyjnymi i sądowymi.

To oczywiste, że zaproponowany przepis nie będzie prawem działającym wstecz, gdyż przepis ten tylko utrudni **karygodną** wykładnię prawa; tylko wymienię w tym miejscu zasadę: „**tempus regit actum**”.

Tylko przypomnę, że „postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się (...) z urzędu” (art.157 §2 kpa). Oznacza to, że organ, który ma wiedzę o tym, że jego decyzja może być nieważna, ma obowiązek podjąć odpowiednie kroki.

Z poważaniem

Roman Jacek Arseniuk

Oświadczenie

Wyrażam zgodę na publikację na stronie internetowej powyższej petycji zawierającej moje imiona i nazwisko.

Roman Jacek Arseniuk