



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA**

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2016 r.

Druk nr 154

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Stanisław KARCZEWSKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Rafał Ambrozik.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Stanisław Gogacz

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego

Art. 1. W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2016 r. poz. 23) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 156 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§ 3. Po upływie czasu określonego w § 2 nie stwierdza się nieważności decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa, jeżeli decyzja ta była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa.”;

2) w art. 158 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 lub 3, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji.”.

Art. 2. W sprawach stwierdzenia nieważności decyzji wydanych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r. (sygn. akt P 46/13), stwierdzającego niezgodność art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 267; dalej jako k.p.a.) z Konstytucją. Sentencja powołanego orzeczenia została opublikowana w Dz. U. z dnia 21 maja 2015 r., poz. 702. Pełny tekst rozstrzygnięcia, wraz z uzasadnieniem, ukazał się w OTK ZU Nr 5A, poz. 62.

2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł, 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.

2.2. Zakwestionowany przepis stanowi, że nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a., jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Art. 156 § 2 k.p.a. wyraża zatem przesłanki negatywne zastosowania nadzwyczajnej procedury wzruszenia decyzji administracyjnej, jaką jest stwierdzenie jej nieważności. Wydanie takiego rozstrzygnięcia przez organ nadzoru (wyższego stopnia – por. art. 157 § 1 k.p.a.) skutkuje wyeliminowaniem danej decyzji z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, ze względu na istotne wady o charakterze materialnoprawnym tkwiące w samej decyzji. Niemniej powodować to może istotne konsekwencje, również dla jednostki. Dlatego ustawodawca wprowadził dwa warunki, które mogą ostatecznie przesądzić o utrzymaniu wadliwej decyzji. Pomijając już kwestię „nieodwracalnych skutków prawnych”, na gruncie art. 156 § 2 k.p.a. wyznaczona została cezura czasowa, która przesądza o dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji, ale tylko takich, które: zostały wydane z naruszeniem przepisów o właściwości (art. 156 § 1 pkt 1), dotyczyły spraw uprzednio rozstrzygniętych innymi decyzjami ostatecznymi (pkt 3), zostały skierowane do osób, które nie były stronami postępowania administracyjnego (pkt 4), tudzież były obarczone wadami pociągającymi za sobą nieważność z mocy prawa (pkt 7).

W przypadku pozostałych wad istotnych, tkwiących – jak to się ujmuje w doktrynie prawa administracyjnego – w samej decyzji administracyjnej wpływ czasu pozostaje irrelevantny, a więc w szczególności nie stoi na przeszkodzie stwierdzeniu nieważności decyzji wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2).

2.3. Punktem odniesienia dla rozważań Trybunału w sprawie P 46/15 były zasady pewności prawa oraz lojalnego postępowania państwa wobec jednostki, wywodzone z art. 2 Konstytucji. Treścią pierwszej z nich jest gwarancja ochrony praw nabytych, interesów w toku oraz tzw. ekspektatyw. Z kolei zasada lojalności państwa względem obywateli, zwana też zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, nakazuje unikania rozwiązań, które z punktu widzenia jednostki skutkowałyby powstaniem „pułapki prawnej”. Innymi słowy, chodzi o takie stanowienie i stosowanie prawa, które nie będzie zaskakiwało obywateli, aby mogli oni układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie narażą się na prawne skutki, których nie byli w stanie przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, że działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny.

2.4. Przechodząc do kontroli zaskarżonej normy, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że możliwość stwierdzenia nieważności decyzji jest wyjątkiem od zasady poszanowania trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej. Tak jak pozostałe konstrukcje prawne służące wyeliminowaniu decyzji z obrotu prawnego (tj. wznowienie postępowania, uchylenie decyzji dopuszczone w warunkach art. 154, art. 155, art. 161 lub art. 162 § 2 k.p.a., stwierdzenie wygaśnięcia decyzji) stwierdzenie nieważności służy urzeczywistnieniu zasady praworządności (legalizmu) wyrażonej w art. 7 Konstytucji, gdyż zasada ta odnosi się również do działalności orzeczniczej organów administracji publicznej. Tryb uregulowany w art. 156 k.p.a. jest zatem w istocie emanacją jednej z wartości o randze konstytucyjnej. Niemniej – z drugiej strony – sama zasada trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej znajduje uzasadnienie w nakazie ochrony porządku prawnego, stabilności obrotu prawnego, wspomnianego wyżej zaufania do organów państwa, a nade wszystko – praw nabytych.

2.5. Wobec tak ewidentnej kolizji zasad konstytucyjnych Trybunał musiał więc znaleźć odpowiedź na pytanie dotyczące granic swobody regulacyjnej pozostawionej ustawodawcy w zakresie ustalenia reguł stwierdzania nieważności decyzji. Ze względu na zakres swej kognicji, ograniczył się przy tym jedynie do oceny przesłanki rażącego naruszenia prawa. Mianowicie: sąd konstytucyjny zwrócił uwagę na jej „pojemność”. Przytoczył też pogląd

wyrażany w piśmiennictwie, wedle którego omawiana klauzula generalna stanowi dopełnienie pozostałych przypadków wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. „Łatwiej bowiem wtłoczyć w [jej] treść pewne stany prawne, niż zakwalifikować jako inny ściśle skategoryzowany wypadek nieważności (...). Pozwala to w praktyce na rozciągnięcie stosowania sankcji nieważności na wypadki bezprawności orzeczniczej (judykacyjnej), które trudno byłoby jednoznacznie kwalifikować jako odpowiadające precyzyjniej sformułowanym przesłankom (wadom) nadającym decyzji znamię nieważności.” Tyle że między doktryną a judykaturą nie ma zgodności co do tego, czy można zaliczyć do tej kategorii np. naruszenia o charakterze proceduralnym. Nie ma też pełnej jednolitości odnośnie do tego, czy pod pojęciem „rażącego naruszenia prawa” można rozumieć wyłącznie naruszenie normy wynikającej z oczywistego przepisu, czy także błąd popełniony w trakcie bardziej zaawansowanego procesu wykładni. Wreszcie, jak zaznaczył Trybunał, w orzecznictwie występuje pewien chaos w odniesieniu do przepisów o właściwości organów – identyczne przypadki są przez niektóre składy sądów administracyjnych traktowane jako brak właściwości (art. 156 § 1 pkt 1) albo brak podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio*), podczas gdy w opinii innych stanowią właśnie przykład rażącego naruszenia prawa. Pozwala to stwierdzić, że przesłanka wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa w praktyce administracyjnej i sądowej nie jest rozumiana jednorodnie.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „[n]iejednoznaczność i ocenność tej przesłanki, w powiązaniu z brakiem ograniczenia czasowego jej uwzględniania celem wyeliminowania decyzji z obrotu, powodują, że stanowi ona podstawę daleko idącej ingerencji w trwałość decyzji administracyjnej, a tym samym w zasadę pewności prawa i zasadę zaufania obywatela do państwa.” I mimo że takie rozwiązanie prawne częstokroć negatywnie rzutuje na sytuację jednostek, to tradycyjnie już przyjmuje się, że znajduje ono usprawiedliwienie w zasadzie praworządności.

2.5. W związku z tym Trybunał zaakcentował, że żadna z zasad, które w analizowanym przypadku są konkurencyjne, nie ma charakteru absolutnego. Jedynie na gruncie zasady legalizmu należy wyróżnić nakaz działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa, od którego nie przewiduje się odstępstw, w odróżnieniu już od samego nakazu eliminowania z obrotu aktów administracyjnych wydanych z naruszeniem zasady praworządności, który może podlegać ograniczeniom, jak choćby właśnie z uwagi na zasadę pewności prawa i zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca ma wręcz obowiązek kształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności. Za instytucją przedawnienia przemawia bowiem w istocie idea bezpieczeństwa prawnego jednostki. Niezbędne jest zatem ustanowienie odpowiednich granic dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji. „[T]rwałość decyzji organów władzy publicznej nie może być pozorna. Taka pozorność występowałaby nie tylko, jeżeli ustawodawca nie przewidywałby ograniczeń wzruszalności ostatecznych decyzji, ale również jeżeli ograniczenia te nie [byłby] wystarczające dla zachowania zasady zaufania obywatela do państwa i zasady pewności prawa. Ustawodawca nie może z jednej strony deklarować trwałości decyzji z uwagi na jej ostateczność, a z drugiej strony przewidywać, nieograniczoną terminem, możliwość wzruszania decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę. W szczególności występuje to w razie powołania się na (...) otwartą i nieostrą przesłankę (wadę) «rażącego naruszenie prawa» (...)”.

2.6. W konkluzji swego wywoodu Trybunał podniósł, że stabilizacja stanów faktycznych, po upływie określonego czasu, leży w interesie porządku publicznego. Ponadto, zważywszy na tło faktyczne sprawy P 46/13, podkreślił, że z czasem wzrasta ryzyko prawne, polegające na możliwości wykształcenia się odmiennej linii orzeczniczej zarówno w stosunku do norm materialnych i procesowych, które legły u podstaw wydanej decyzji, jak i samej przesłanki rażącego naruszenia prawa. „W ten sposób, wobec braku ograniczenia czasowego możliwości stwierdzenia nieważności decyzji, w tym z urzędu, ryzyko wadliwego działania administracji może zostać w sposób nieograniczony przeniesione na adresata wadliwej decyzji.”

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

3.1. Jak zostało przedstawione w pkt 2.2. niniejszego uzasadnienia, art. 156 § 2 k.p.a. w obowiązującym brzmieniu ogranicza możliwość stwierdzenia nieważności decyzji dwiema przesłankami negatywnymi. Pierwszą z nich jest upływ dziesięciu lat od doręczenia bądź też ogłoszenia decyzji, drugą zaś okoliczność, iż decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. I o ile ta ostatnia przesłanka odnosi się do wszystkich przyczyn nieważności wyliczonych w art. 156 § 1 k.p.a., o tyle 10-letnia cezura czasowa znajduje zastosowanie wyłącznie w razie ustalenia, iż przyczyną wadliwości decyzji administracyjnej jest wydane jej z naruszeniem przepisów o właściwości, uprzednie rozstrzygnięcie danej sprawy inną decyzją ostateczną, skierowane decyzji do osoby, które nie jest stroną w sprawie lub nieważność *ex lege*.

Upływ czasu nie jest natomiast w ogóle brany pod uwagę w przypadku wydania decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), w sytuacji gdy decyzja od początku była niewykonalna i owa niewykonalność jest trwała (pkt 5), a także wtedy gdyby wykonanie decyzji miało skutkować czynem zagrożonym karą (pkt 6).

Wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego, jako dotycząca tzw. pominięcia prawodawczego, a przy tym mająca formułę zakresową, nie doprowadziła do derogowania art. 156 § 2 k.p.a. z porządku prawnego. Oznacza to, że przepis ten nadal określa granice stosowania instytucji stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji. To z kolei skłania do postawienia tezy, której skądinąd wyraz daje końcowy fragment uzasadnienia wyroku z dnia 12 maja 2015 r. (zob. pkt 10.6), że interwencja legislacyjna jest w tym wypadku konieczna.

3.2. Wypada zastrzec, że ustawodawcy pozostawiony jest dość duży margines swobody w wyborze instrumentów prawnych służących realizacji wskazanych przez Trybunał wartości konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny nie przesądził zwłaszcza, że właściwym sposobem realizacji postulatów sformułowanych w części motywacyjnej orzeczenia jest przewidziany aktualnie w art. 156 § 2 k.p.a. dziesięcioletni termin prekluzyjny, który ogranicza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych obarczonych niektórymi innymi wadami. Niezależnie jednak od tego Komisja Ustawodawcza proponuje, aby 10-letnim terminem przedawnienia objąć także wszelkie wady kwalifikowane jako „rażące naruszenie prawa”. Jest to bowiem na tyle długi okres czasu, że można sądzić, iż pozwoli on organom administracji publicznej skutecznie wywiązywać się z zadania strzeżenia praworządności w kontekście przesłanki z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., ale jednocześnie nie będzie preferował wymienionej wyżej wartości konstytucyjnej kosztem zasady poszanowania praw nabytych (ekspektatyw) oraz zasady lojalności państwa względem obywateli w takim stopniu, który uzasadniałby zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji. Takiej równowagi z pewnością natomiast nie gwarantowałyby terminy kilkudziesięcioletnie, czego dowodem może być sprawa, która zainspirowała sąd pytający do wystąpienia do Trybunału (w tym postępowaniu chodziło o decyzję wydaną w dniu 25 października 1948 r., przy czym zaskarżone do sądu ostateczne rozstrzygnięcie co do jej nieważności zapadło po przeszło 63 latach – w dniu 17 listopada 2011 r.).

3.3. Odrębnej wzmianki wymaga *ratio* decyzji o wprowadzeniu przedawnienia tylko w odniesieniu do decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa. Według projektodawcy, z przesłankami z art. 156 § 1 pkt 5 i 6 k.p.a. nie wiąże się takie ryzyko konfliktu wartości, jak to jest w przypadku przesłanki rażącego naruszenia prawa. Dlatego w projektowanym § 3

(art. 1 pkt 1 projektu) nie ma odniesienia ani do wady polegającej na trwałej niewykonalności decyzji, ani też związanej ze spodziewanym skutkiem wykonania decyzji sprowadzającym się do czynu zagrożonego karą.

Nieco inne jest z kolei uzasadnienie „pominięcia” w nowym rozwiązaniu przesłanki wydania decyzji bez podstawy prawnej. Otóż, wynika to z przeświadczenia, że ten rodzaj wady – co do zasady – nie może współistnieć z usprawiedliwionymi oczekiwaniami po stronie beneficjenta danej decyzji, a przecież to właśnie tego typu oczekiwania są chronione w ramach zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Co więcej: przesłanka ujęta w art. 156 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a. – w odróżnieniu od przesłanki rażącego naruszenia prawa – nie cechuje się taką nieostrością, niejednoznacznością, a jej stosowanie nie wywołuje większych kontrowersji. Wreszcie, w przekonaniu Komisji Ustawodawczej nie nadaje się do obrony teza, że na ochronę zasługują bezprawnie nabyte uprawnienia (roszczenia). W tym zakresie zatem bezwzględny prymat zasady praworządności nie powinien być kwestionowany.

3.4. Zdaniem projektodawcy, niezbędne jest odzwierciedlenie w treści projektowanego przepisu zastrzeżenia, które uczynił Trybunał Konstytucyjny w sentencji orzeczenia („decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy”). Samo wprowadzenie cezurę czasowej w przypadku decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa mogłoby bowiem prowadzić do pozostawienia w obrocie tych aktów administracyjnych, które bezpośrednio lub pośrednio godziły w prawa czy interesy jednostek.

Z tym ostatnim aspektem wiąże się jeszcze inny wniosek. Nie ulega wątpliwości, że ogólna przesłanka rażącego naruszenia prawa gwarantuje organom administracji publicznej odpowiednią elastyczność i jest wyrazem swoistego pragmatyzmu. Stąd też projektodawcy uznali, że prawidłowe wykonanie wyroku nie jest uzależnione od jej doprecyzowania. Zresztą próba ustalenia wyczerpującego katalogu okoliczności, które w praworządnym państwie mogą czy wręcz powinny być traktowane jako podstawa stwierdzenia nieważności decyzji, czyli w istocie – określenia, co jest desygnatem owego „rażącego naruszenia prawa”, musi być skazana na niepowodzenie. Znamienne jest przy tym też to, że kiedy w 1980 r. zdecydowano się na reformę przepisów procedury administracyjnej, w tym na wydzielenie przesłanki rażącego naruszenia prawa (wcześniej funkcjonowała wyłącznie przesłanka wydania decyzji „bez jakiegokolwiek podstawy prawnej”) nie dokonano dalszego uściślenia, co należy rozumieć przez określenie użyte w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. Przesłanka rażącego naruszenia ma przecież dopełniać pozostałe przesłanki uzasadniające wzruszenie decyzji administracyjnej

w trybie stwierdzenia jej nieważności i w tym sensie jest nieodzowna dla urzeczywistnienia zasady legalizmu.

3.5. Dodanie w art. 156 jednostki redakcyjnej niższego rzędu statuującej dodatkowy warunek, od którego zależy stwierdzenie nieważności decyzji, musi być powiązane z nadaniem nowego brzmienia art. 158 § 2 k.p.a. (art. 1 pkt 2 projektu). Przepis ten przesądza, jakiego rodzaju rozstrzygnięcie powinien wydać organ w sytuacji, gdy zachodzą przeszkody do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego. Zmiana w tym zakresie ogranicza się wszakże do dostosowania odesłania.

3.6. W świetle argumentacji zwartej w motywach wyroku z dnia 12 maja 2015 r. zasadne jest rozciągnięcie stosowania wprowadzanego ograniczenia również na decyzje wydane przed wejściem w życie projektowanej noweli. Przesądzenie tego wprost w art. 2 nie tylko więc czyni zadość zaleceniom płynącym z Zasad Techniki Prawodawczej, lecz ma być wyraźnym sygnałem dla organów dokonujących stwierdzenia nieważności decyzji, że także w przypadku wcześniejszych decyzji administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa działanie instytucji stwierdzenia nieważności limitowane jest 10-letnim przedawnieniem, pod warunkiem wszakże, iż decyzje te wywołały skutek w postaci nabycia prawa albo jego ekspektatywy.

3.8. W projekcie zaproponowana została poza tym 30-dniowa *vacatio legis* (art. 3). Jest to czas, który umożliwi tak organom stosującym prawo, jak i adresatom decyzji, zapoznanie się z proponowanymi zmianami.

4. Skutki projektowanej ustawy

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego zmierza do realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r. W związku z powyższym podstawowym jego skutkiem będzie uzupełnienie regulacji, która nie spełnia wymogów konstytucyjnych, o rozwiązanie prawne, które w należyтым stopniu będzie odzwierciedlać idee pewności prawa oraz lojalnego postępowania państwa wobec jednostki. Szacuje się, iż przyczyni się to do poprawy wizerunku państwa i jego organów oraz wzmocnienia zasady trwałości decyzji administracyjnej, co może mieć fundamentalne znaczenie w razie zmiany linii orzeczniczej.

Uchwalenie ustawy może przyczynić się do zmniejszenia liczby spraw kierowanych do sądów administracyjnych, w szczególności ze względu na objęcie przedawnieniem tych wszystkich sytuacji, które – ze względu na niejednolitość stosowania przesłanek określonych

w art. 156 § 1 pkt 1 i 2 *in fine* k.p.a. – były jak dotąd rozpatrywane albo z uwzględnieniem art. 156 § 2 k.p.a., albo wymykały się poza jego zakres. Zarazem interwencja ustawodawcy zapobiegnie zjawisku zdekoncentrowanej (i być może rozbieżnej) *judicial review*.

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 przedmiotowym dodawanego § 3, jak i co do kosztów ich wykonania po stronie budżetu państwa albo budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowane rozwiązania nie są objęte prawem Unii Europejskiej.