



NACZELNA RADA ADWOKACKA
Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 3 listopada 2022 r.

Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie

Wnioskodawca:

Rzecznik Praw Obywatelskich

Podmiot składający stanowisko:

Naczelna Rada Adwokacka
ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
reprezentowana przez adwokata
Przemysława Rosatiego Prezesa NRA

Sygn. akt: K 2/22

NRA.015-23.28.2022

WNIOSEK

o wyrażanie zgody na zajęcie stanowiska

w trybie § 31 ust. 3 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego

oraz

STANOWISKO

Naczelnej Rady Adwokackiej w przedmiocie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 28.12.2021 r. dotyczącego zgodności art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11.08.2021 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 roku, poz. 1491) z Konstytucją

Działając w imieniu Naczelnej Rady Adwokackiej, zważywszy, że sprawa o sygn. akt K 2/22 rozpoznawana przez Trybunał Konstytucyjny ma istotne znaczenie z punktu widzenia gwarancji ochrony praw i wolności obywateli, wnosimy o umożliwienie przedstawienia, w trybie § 31 ust. 3

Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiska w sprawie o sygn. akt K 2/22, rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny.

Jednocześnie, w imieniu Naczelnej Rady Adwokackiej, przedstawiamy załączone do niniejszego wniosku stanowisko w niniejszej sprawie w przedmiocie oceny zgodności art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11.08.2021 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 roku, poz. 1491) z Konstytucją, wnosząc 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), stanowiący, iż „postępowanie administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczęte po upływie 30 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” – w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem, prawa, jest niezgodny z:
 - a) art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
 - b) art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
 - c) art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

W przypadku wyrażenia przez Trybunał Konstytucyjny zgody na przedstawienie przez Naczelną Radę Adwokacką opinii *amicus curiae* w sprawie o sygn. K 2/22, wskazać należy, iż jej opracowanie powierzone zostało Instytutowi Legislacji i Prac Parlamentarnych przy Naczelnej Radzie Adwokackiej.

Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych działa przy Naczelnej Radzie Adwokackiej od 2021 roku, kontynuując w znacznie rozszerzonym zakresie działalność Komisji Legislacyjnej i Komisji Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej działających w formie wyodrębnionej od 2008 roku do czasu powołania Instytutu. Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych skupia grupę adwokatów z całej Polski aktywnych w dziedzinie legislacji i angażuje się w działania legislacyjne poprzez opiniowanie projektów aktów legislacyjnych, udział w pracach nad formułowaniem takich projektów, inicjowaniem postępowań legislacyjnych z wykorzystaniem trybu petycji oraz tworzenie własnych projektów zmian legislacyjnych. Głównym zadaniem stawianym Instytutowi Legislacji i Prac Parlamentarnych jest:

- aktywny udział środowiska adwokackiego w procesach prawodawczych,
- tworzenie i przedkładanie projektów aktów prawnych, opinii oraz propozycji zmian w obowiązujących aktach prawnych,
- podejmowanie inicjatyw legislacyjnych, mających na celu regulację i ochronę prawną interesów obywateli, przedsiębiorców, adwokatów, wymiaru sprawiedliwości, środowisk prawniczych oraz

wszystkich grup społecznych, których sytuacja prawna wskazuje na konieczność zmian lub regulacji legislacyjnej.

Jednym z zagadnień, stanowiących przedmiot szczególnego zainteresowania ze strony Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych, jest ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. W ocenie Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych, będąca przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich kwestia stwierdzenia zgodności z Konstytucją art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, jest szczególnie istotna z perspektywy budowania zaufania obywatela do państwa i tworzonego prawa, na co oczywisty wpływ może mieć brak należytej ochrony praw majątkowych obywateli gwarantowanych ustawą zasadniczą i odbieranie uprawnionym konstytucyjnego prawa do sądu.

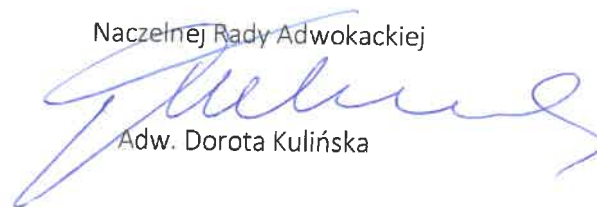
W procesie legislacyjnym dotyczącym, zmian przyjętych ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r., Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych przedłożył opinię dotyczącą tego projektu, w której podniósł liczne zagrożenia i wątpliwości związane z uchwaleniem ustawy o zmianie Kodeksu postępowania administracyjnego w zaproponowanym brzmieniu. Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych już wówczas wskazywał, iż proponowane zapisy ustawy kolidują ze standardami porządku prawnego wyznaczonymi przepisami Konstytucji, także w zakresie, który polega obecnie analizie w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym.

Mając na względzie zakres działalności Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych, Naczelna Rada Adwokacka chciałaby zaprezentować Trybunałowi Konstytucyjnemu opinię *amicus curiae*, prezentując stanowisko Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych, analizy oraz uwagi, służąc tym samym Trybunałowi Konstytucyjnemu pomocą w zbadaniu wszystkich istotnych okoliczności i wszechstronnym wyjaśnieniu sprawy.

Mając podniesione wyżej okoliczności wnoszę jak na wstępie.

Dyrektor Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych

Naczelnej Rady Adwokackiej



Adw. Dorota Kulińska

W załączeniu:

- wyciąg z Protokołu Posiedzenia Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej nr 65 z dnia 8 września 2022 r.
- opinia Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 03.11.2022 r. autorstwa adw. Macieja Obrębskiego – członka Zespołu ds. prac parlamentarnych Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych.

Wyciąg z protokołu nr 65
posiedzenia Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej
z dnia 8 września 2022 roku

Pkt 10

(...)

Adw. Przemysław Rosati przedstawił projekt opinii *amicus curiae* kierowanej do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego zgodności z Konstytucją RP art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (sygn. akt K2/22). Podziękował adw. Maciejowi Obrębskiemu z Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych za przygotowanie tego stanowiska.

Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej zatwierdziło przedstawiony projekt opinii amicus curiae, upoważniając adw. Dorotę Kulińską, Dyrektora Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych, do podpisania dokumentu i złożenia go w Trybunale Konstytucyjnym.

(...)

Za zgodność z oryginałem:

DYREKTOR BIURA
Naczelnej Rady Adwokackiej

2 up. Anna Słompek

Łukasz Tkacz



Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

NRA.015-23.28.2022

Opinia *amicus curiae*

w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich
dotyczącego zgodności art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 roku
o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego
(Dz. U. z 2021 r., poz. 1491)
z Konstytucją

(sygn. akt: K 2/22)

sporządzona przez:
adw. Macieja Obrębskiego

Warszawa, dnia 3 listopada 2022 roku

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów.....	3
Przedmiot opinii	5
Interes prawny Naczelnej Rady Adwokackiej	5
Wprowadzenie.....	6
Zarzut naruszenia zasady proporcjonalności.....	8
Uzasadnienie	8
§ 1. Treść wzorca konstytucyjnego.....	8
§ 2. Problem konstytucyjny	9
§ 3. Ocena konstytucyjności	10
§ 3.1. Proces legislacyjny	10
§ 3.2. <i>Ratio legis</i> Projektu	15
§ 3.3. Analiza wyroku TK (sygn. akt: P 46/13)	16
§ 3.3.1. Kwestia wydania decyzji bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 <i>ab initio</i>).....	17
§ 3.3.2. Decyzje będące podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy.....	17
§ 3.3.3. Dziesięcioletni okres przedawnienia	21
§ 3.3.4. Ograniczenie możliwości wydania decyzji, o której mowa w art. 158 § 2.....	23
§ 3.4. Podsumowanie analizy Wyroku TK w kontekście przepisów intertemporalnych.	27
Podsumowanie.....	29
Konkluzje	30

Wykaz ważniejszych skrótów

Użyte w niniejszej Opinii skróty lub określenia oznaczają:

Dekret warszawski	dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, ze zm.);
K.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.);
Komisja Nadzwyczajna	Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach;
Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz 483 z późn. zm.);
K.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. 256)
Opinia	niniejsza opinia;
Prawo o adwokaturze	Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1184 z późn. zm.);
Projekt	komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego dotyczący dostosowania systemu prawa do wyroku TK (sygn. akt P 46/13), który orzekł, że art. 156 par. 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 niezgody z art. 2 Konstytucji, będący przedmiotem niniejszej opinii - druk sejmowy nr 1090 (w opinii również jako Nowelizacja);
p.w.KRS	ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770 z późn. zm.);
Projektodawca	Komisja Ustawodawcza, autor omawianego Projektu (w opinii również jako Komisja);
TK	Trybunał Konstytucyjny;
Ustawa nowelizująca	ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz 1491);
u.g.n.	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65);

Ustawa o RPO	ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 627 z późn. zm.);
Wniosek	wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 28 grudnia 2021 roku, o stwierdzenie, że art. 2 ust 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 roku 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 jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji;
Wniosek dekretowy	wniosek o przyznanie prawa użytkowania wieczystego złożony na podstawie art. 7 ust. 1 Dekretu. Należy wspomnieć, iż zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2020 r. poz. 139), w przypadku uwzględnienia tego wniosku po 1 stycznia 2019 r., jeżeli dotyczy on gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe, przenosi się na wnioskodawcę prawo własności tego gruntu;
Wnioskodawca	Rzecznik Praw Obywatelskich;
Wyrok TK	Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 roku (sygn. akt: P 46/13), stwierdzający niezgodność art. 156 § 2 K.p.a z Konstytucją, w zakresie, w jakim nie wyłącza on 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;
Zmieniony projekt	Projekt w wersji zmienionej podczas prac w komisjach w dniu 8 i 9 czerwca 2021 roku - druk sejmowy nr 1210, przyjęty przez Sejm RP na 33. posiedzeniu w dniu 24 czerwca 2021 roku (w Opinii również jako Nowelizacja, Projekt po zmianach w komisji, Projekt przyjęty przez Sejm).

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest przedstawienie poglądu na sprawę zgodności art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1491) z Konstytucją ze szczególnym uwzględnieniem wytycznych zawartych w wyroku TK z dnia 12 maja 2015 roku (sygn. akt: P 46/13), celem wsparcia Trybunału Konstytucyjnego w kompleksowym rozpatrzeniu sprawy zainicjowanej wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 28 grudnia 2021 roku (sygn. akt: K 2/22).

Interes prawny Naczelnej Rady Adwokackiej

- I. Niniejsza opinia została sporządzona na zlecenie: Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej, będącej organem adwokatury uprawnionym do jej reprezentowania.
- II. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 Konstytucji, ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, mogą wystąpić z wnioskiem o zbadanie zgodności ustaw z Konstytucją, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.
- III. Adwokatura, jako podmiot zorganizowany na zasadach samorządu zawodowego, powołana została nie tylko do udzielania pomocy prawnej, lecz również do współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa (art. 1 ust. 1 Prawa o adwokaturze), w związku z czym Naczelna Rada Adwokacka uznała za stosowne wypowiedzenie się w kwestii zgodności art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1491) z Konstytucją.

Wprowadzenie

- (1) Pismem z dnia 28 grudnia 2021 roku, Rzecznik Praw Obywatelskich, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie, że art. 2 ust 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz 1491), stanowiący, iż *„postępowanie 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”* – w zakresie w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa jest niezgodny z:
 - a. art. 2 Konstytucji;
 - b. art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji;
 - c. art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji - przez to, że pozbawia prawnej ochrony prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym.
- (2) W uzasadnieniu Wniosku, Rzecznik Praw Obywatelskich omówił szerszy kontekst normatywny, w jakim funkcjonuje zaskarżona norma, wskazując, że postępowanie prowadzone na podstawie art. 156 § 1 K.p.a. stanowi niezbędny element szerszej sprawy cywilnej, jaką jest sprawa o wynagrodzenie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym.
- (3) Wnioskodawca wskazał, że:
 - a. zasada odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działania w sferze *imperium* została uregulowana w już w 1956 roku w ustawie o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych i od tej pory przez blisko siedemdziesiąt lat funkcjonuje w porządku prawnym jako jeden z istotnych mechanizmów chroniących obywatela przed bezprawiem władzy. Kolejne zmiany stanu prawnego (szczególnie w roku 1980, 1989 i 1997) prowadziły do wzmocnienia pozycji obywatela względem organów władzy;

- b. roszczenie o wynagrodzenie szkody powstaje w majątku poszkodowanego już z chwilą wyrządzenia szkody zdarzeniem bezprawnym, co jest niepodważalną zasadą prawa deliktowego, a konsekwencją już 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 regulowany jest przepisami istniejącymi już w dacie tego zdarzenia;
 - c. 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).
- (4) W związku z powyższym, jak wskazano we Wniosku, roszczenie odszkodowawcze ukształtowane prawem dotychczasowym, podlega konstytucyjnej ochronie i prawodawca w demokratycznym państwie prawnym, ingerując w stosunki dotychczasowe, obowiązany jest ze szczególną dbałością zabezpieczać prawa już istniejące i dotąd respektowane przez system prawny.
- (5) Tymczasem, w ocenie Rzecznika, w niniejszej sprawie dotyczącej nowelizacji przepisów art. 156 i 158 K.p.a., ustawodawca obowiązki te naruszył, uchwalając przepis art. 2 ust. 2 Ustawy nowelizującej K.p.a., który:
- a. pozostaje w sprzeczności z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa (zasadą lojalności państwa wobec obywateli) – art. 2 Konstytucji,
 - b. odbiera uprawnionym konstytucyjne prawo do sądu, wyrażone tak w art. 45 ust. 1, jak i w art. 77 ust. 2 Konstytucji,
 - c. narusza zasadę ochrony praw majątkowych, przewidzianą w art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.
- (6) Powyższe naruszenia zostały przez Wnioskodawcę bardzo precyzyjnie uzasadnione w drodze odtworzenia poszczególnych wzorców konstytucyjnych i

przedstawienia problemów konstytucyjnych oraz oceny konstytucyjności zakwestionowanego art. 2 ust. 2 Ustawy nowelizującej.

- (7) Opiniujący w całej rozciągłości zgadza się z twierdzeniami Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawionymi we Wniosku i w pełni go popiera, oceniając, że powinna zostać stwierdzona niekonstytucyjność przedmiotowego przepisu intertemporalnego, ze względu na jego niezgodność z przepisami ustawy zasadniczej, wskazanymi w *petitum* Wniosku.

Zarzut naruszenia zasady proporcjonalności

- (8) Ponadto, zdaniem Opiniującego, prawodawca uchwalając przepis umożliwiający umorzenie postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczętego po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia i niezakończonego przed dniem wejścia w życie Ustawy nowelizującej ostateczną decyzją lub postanowieniem, **naruszył również zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji** i temu zagadnieniu poświęcona jest Opinia.

Uzasadnienie

§ 1. Treść wzorca konstytucyjnego zasady proporcjonalności

- (9) Zasada proporcjonalności (zwana również zakazem nadmiernej ingerencji) oznacza, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcję pomiędzy stopniem ograniczeń praw lub wolności jednostki a rangą szeroko pojętego interesu publicznego, który ma być w ten sposób chroniony.
- (10) Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa

lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

(11) Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę ogólne zasady decydujące o niekonstytucyjności regulacji ustawowej z uwagi na brak proporcjonalności w działaniu ustawodawcy. Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy:

- a. czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy);
- b. czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania);
- c. czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*).

(12) Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji „konieczności”.

(13) Wskazać należy, że w orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazuje, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności jednostki, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję (*vide* wyrok TK z 12 stycznia 2000 roku, sygn. akt: P 11/98, wyrok TK z 10 kwietnia 2002 roku, sygn. akt: K 26/00, wyrok TK z 22 maja 2007 roku, sygn. akt: SK 36/06).

§ 2. Problem konstytucyjny

(14) Zdaniem Opiniującego, problem konstytucyjny w niniejszej sprawie polega na niewłaściwym sformułowaniu przepisu intertemporalnego, wyrażonego w art. 2

ust. 2 Ustawy nowelizującej, co skutkuje uniemożliwieniem jednostce realizacji przysługującego jej roszczenia odszkodowawczego, którego źródłem jest bezprawne działanie władzy administracyjnej.

- (15) Uzasadnienia dla ingerencji prawodawcy w sferę przedmiotowych roszczeń majątkowych jednostki należy upatrywać w wytycznych Trybunału Konstytucyjnego zawartych w wyroku z dnia 12 maja 2015 roku (sygn. akt: P 46/13). Zatem, ocena konstytucyjności przyjętej przez ustawodawcę formuły międzyczasowej, w kontekście zasady proporcjonalności, powinna być sformułowana po przeprowadzeniu testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania wskazane powyżej w treści wzorca konstytucyjnego.

§ 3. Ocena konstytucyjności

- (16) Ocenę konstytucyjności przedmiotowej zmiany K.p.a. należy rozpocząć od wskazania genezy nowelizacji. Otóż, zasadniczo, jej przyczyną był wyrok TK z dnia 12 maja 2015 roku (sygn. akt: P 46/13). Nie można jednak pominąć kontekstu politycznego, jakim była chęć ograniczenia repriwatyzacji nieruchomości warszawskich objętych działaniem Dekretu warszawskiego (z 1945 roku).

§ 3.1. Proces legislacyjny

- (17) Projekt został wniesiony dnia 25 marca 2021 roku na ręce Marszałek Sejmu przez Komisję Ustawodawczą. Przed I czytaniem, do Kancelarii Sejmu wpłynęły cztery opinie dotyczące Projektu. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego Prokurator Krajowy nie zgłosili uwag do Projektu. Zgłosili je natomiast Prezes Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza.
- (18) Marszałek Sejmu na 30. posiedzeniu Sejmu w dniu 20 maja 2021 roku – na podstawie art. 87 ust. 2 w związku z art. 90 ust. 1 regulaminu Sejmu skierowała Projekt do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w celu

rozpatrzenia. Komisja Nadzwyczajna na posiedzeniu w dniu 27 maja 2021 roku skierowała Projekt do Podkomisji stałej do spraw nowelizacji Kodeksu pracy oraz Kodeksu postępowania administracyjnego, która na posiedzeniu w dniu 8 czerwca 2021 roku **dokonała radykalnych zmian w Projekcie**. Na posiedzeniu w dniu 9 czerwca 2021 roku Komisja Nadzwyczajna uchwaliła Zmieniony Projekt (druk sejmowy nr 1210).

- (19) Podczas II czytania na 33. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 23 czerwca 2021 roku zgłoszono poprawki i skierowano Zmieniony Projekt do prac w Komisji Nadzwyczajnej. Podczas prac, tego samego dnia, Komisja Nadzwyczajna, opowiedziała się za odrzuceniem wszystkich poprawek (druk sejmowy 1210-A). Kolejnego dnia 33. posiedzenia Sejmu RP, tj. 24 czerwca 2021 roku, **Sejm odrzucił wszystkie poprawki i przyjął Zmieniony projekt bez zmian**.
- (20) Tak przedstawiały się projektowane zmiany przepisów regulujących stwierdzenie nieważności decyzji, zawartych w Dziale II, Rozdziale 13 K.p.a. na etapie prac sejmowych.

Projekt

(druk sejmowy nr 1090)

Art. 1. pkt. 1.

W art. 156 K.p.a. miał być dodany § 3 w brzmieniu:

„§ 3. Nie stwierdza się nieważności decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło trzydzieści lat, a decyzja ta była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa.”

Art. 1. pkt. 2.

Zmieniony projekt

(druk senacki nr 437)

Art. 1. pkt. 1.

Art. 156 K.p.a. § 2 miał otrzymać brzmienie:

„§ 2. Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1–4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.”

Art. 1. pkt. 2.

W art. 158 K.p.a. § 2 miał otrzymać 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.”

W art. 158 K.p.a. miał być dodany § 3 w brzmieniu:

„§ 3. Jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2, upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.”

Przepisy intertemporalne

Art. 2.

Do postępowań o stwierdzenie nieważności decyzji wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 2. ust. 1.

Do postępowań administracyjnych w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 2 ust. 2.

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.

Vacatio legis

Art. 3.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Art. 3.

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

(21) Zgodnie z powyższym, Projekt zakładał:

- a. okres 30-letniego przedawnienia dla stwierdzenia nieważności decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa,
- b. objęcie 30-letnim przedawnieniem tylko decyzji będących podstawą nabycia prawa lub stwarzających uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa.

(22) W Zmienionym projekcie natomiast:

- a. przyjęto 10-letni okres przedawnienia,
- b. 10-letnim przedawnieniem objęto, nie tylko stwierdzenie nieważności decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa, lecz również wydanych bez podstawy prawnej,
- c. usunięto zastrzeżenie, które uczynił TK w sentencji orzeczenia (sygn. akt P 46/13), doprecyzowujące, że nowe brzmienie przepisu ma dotyczyć decyzji, która była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy.

(23) Jednocześnie, w Zmienionym projekcie przyjęto, że jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2, upłynęło trzydzieści lat, nie będą wszczynane postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, co oznaczało niemożność uzyskania decyzji stwierdzającej wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazaniem okoliczności, z powodu których nie stwierdza się nieważności. Zakładano zatem w tych sprawach zablokowanie możliwości uzyskania prejudykatu niezbędnego w postępowaniach odszkodowawczych.

(24) Już na tym etapie przepis art. 2 (Zmienionego projektu), przewidywał umorzenie postępowań administracyjnych w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie Nowelizacji ostateczną decyzją lub postanowieniem. A ponadto, zgodnie z art. 2

ust. 2 Zmienionego projektu, 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, umorzone miały być z mocy prawa.

- (25) Podczas prac w Senacie, na wspólnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w dniu 23 lipca 2021 roku, zaproponowano kilka poprawek do przyjętej przez Sejm uchwały uwzględniających w niewielkim zakresie opinie ekspertów, **wskazujących na niezgodność procedowanego projektu z Konstytucją.**
- (26) Na posiedzeniu Senatu w dniu 23 lipca 2021 roku przyjęto poprawki ujednolicające cenzus czasowy dla stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej dla wszystkich podstaw nieważności wymienionych w art. 156 § 1 K.p.a. Poza tym uniemożliwiono umorzenie z mocy prawa postępowań wszczętych po upływie trzydziestu lat i niezakończonych w chwili wejścia w życie nowelizacji z jednoczesnym ograniczeniem odnośnie do treści rozstrzygnięcia nadzorczego oraz wydłużono *vacatio legis*.
- (27) Sejm, podczas ponownych prac nad projektem, na posiedzeniu w dniu 11 sierpnia 2021 roku, przyjął tylko pierwszą poprawkę Senatu (czyli w art. 1 w pkt 1 w § 2 wyrazy „w § 1 pkt 1-4 i 7” zastąpiono wyrazami „w § 1”). Tym samym, zmieniło się tylko brzmienie Art. 156 K.p.a. § 2 (względem Zmienionego projektu): „§ 2. *Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.*”
- (28) „Podjąłem decyzję w sprawie ustawy, która była przedmiotem ożywionej i głośniejszej debaty w kraju i za granicą”, oświadczył Prezydent podpisując Ustawę nowelizującą. „Wraz z podpisem Kpa kończy się epoka chaosu prawnego. Epoka mafii repriwatyzyzacyjnych, niepewności milionów Polaków i braku poszanowania dla elementarnych praw obywateli i obywateli naszego kraju”, zaznaczył. Powyższa wypowiedź, koresponduje ze stanowiskiem i opiniami pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości oraz

członków Komisji Weryfikacyjnej, którzy czynnie uczestniczyli w procesie legislacyjnym.

- (29) Zauważyć należy, że już po radykalnych zmianach Projektu dokonanych podczas prac sejmowych w komisjach w dniach 8 i 9 czerwca 2021 roku **uzasadnienie Projektu oraz cztery złożone opinie uległy całkowitej dezaktualizacji**. W związku z czym przyjąć należy, że od tego momentu (aż do końca procesu legislacyjnego) projektowane zmiany pozbawione były uzasadnienia Projektodawcy, a ponadto nie została uwzględniona żadna z opinii podmiotów pozaparlamentarnych, wskazujących na niezgodność projektowanych zmian z Konstytucją.

§ 3.2. *Ratio legis* Projektu

- (30) Celem wprowadzanych Projektem zmian, jak wskazał Wnioskodawca w jego uzasadnieniu, miało być dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 roku (sygn. akt: P 46/13), stwierdzającego niezgodność art. 156 § 2 K.p.a z Konstytucją w zakresie, w jakim nie wyłączał on 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.
- (31) Opierając się zatem na uzasadnieniu wyroku TK z dnia 12 maja 2015 roku (sygn. akt: P 46/13), uszczegółowić należy, że celem Nowelizacji miało być zwiększenie ochrony **obywatela** w zakresie, w jakim na mocy decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa (w sytuacji gdy od tego wydania decyzji upłynął znaczny okres czasu) nabył on prawo lub ekspektatywę. Otóż, TK wskazał, że stwierdzenie nieważności decyzji po kilkadziesiąt lat może prowadzić do niekorzystnych następstw społeczno-ekonomicznych, dlatego tak duże znaczenie ma reguła trwałości decyzji, która „służy realizacji istotnych wartości, jakimi są ochrona porządku prawnego, stabilności obrotu prawnego, zaufania do organów państwa i samego prawa, a przede wszystkim - ochrona praw nabytych (zob. M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, Lublin 1999, s. 116). Ma [ona – przypis M.O.]

duże znaczenie dla stabilizacji skutków prawnych wynikających z decyzji i realizuje potrzebę zagwarantowania bezpieczeństwa sytuacji prawnej obywateli [wyróżnienie M.O.]". Warto więc jeszcze raz podkreślić, że w centrum powyższego wyroku TK jest obywatel.

- (32) Ustawodawca zamierzał osiągnąć wskazany w pkt 30. cel nowelizacji przez objęcie 30-letnim terminem przedawnienia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji będącej podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, która obarczona była wadą kwalifikowaną jako „rażące naruszenie prawa”. Co więcej, zdaniem ustawodawcy, zasadne było rozciągnięcie stosowania powyższego ograniczenia również na postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie projektowanej Nowelizacji.
- (33) W uzasadnieniu Projektu zabrakło jednak wyjaśnienia, dlaczego Projektodawca zdecydował się na zastosowanie do postępowań o stwierdzenie nieważności decyzji, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektowanej Nowelizacji, przepisów K.p.a. w brzmieniu nowelizowanym. Tym bardziej brak uzasadnienia dla wprowadzenia zaskarżonego Wnioskiem postanowienia art. 2 ust. 2 Ustawy nowelizującej.
- (34) W związku z powyższym, skoro projektowane zmiany procedowane i przyjęte były bez uzasadnienia ustawodawcy oraz bez konsultacji, nie sposób odpowiedzieć na pytania stanowiące treść wzorca konstytucyjnego (dotyczącego zasady proporcjonalności) w oparciu o stanowisko Wnioskodawcy. Można jednak przeprowadzić analizę wyroku TK z dnia 12 maja 2015 roku (sygn. akt: P 46/13), który ustawodawca wskazuje jako podstawę nowelizacji i samodzielnie ocenić, czy zaskarżony przepis naruszył konstytucyjną zasadę proporcjonalności.

§ 3.3. Analiza wyroku TK (sygn. akt: P 46/13)

- (35) TK w wyroku z dnia 12 maja 2015 roku stwierdził, że art. 156 § 2 K.p.a. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, w zakresie w jakim nie wyłącza dopuszczalności

stwierdzenia nieważności decyzji (1) wydanej z rażącym naruszeniem prawa, (2) gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, (3) a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Innymi słowy, wyrok TK oznacza, że art. 156 § 2 K.p.a. jest niezgodny z Konstytucją **tylko w zakresie w jakim dopuszcza stwierdzenie nieważności decyzji, co do której spełnione zostały kumulatywnie trzy wyżej wymienione przesłanki**, wskazane w sentencji wyroku TK z 12 maja 2015 roku.

§ 3.3.1. Kwestia wydania decyzji bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio*)

- (36) Pierwsza z trzech przesłanek wskazanych w sentencji Wyroku TK, której wystąpienie wpływa na zakres niekonstytucyjności art. 156 § 2 K.p.a., dotyczy art. 156 § 1 pkt 2 *in fine*, tj. przesłanki „rażącego naruszenia prawa”. Zatem, tylko do tej wady kwalifikowanej decyzji ograniczył się TK.
- (37) W Ustawie nowelizacyjnej prawodawca, rozszerzył jednak niekonstytucyjność art. 156 § 2 K.p.a., stwierdzoną przez TK, **na wszystkie pozostałe przesłanki wskazane w art. 156 § 1**, pomimo iż nie były one przedmiotem pytania prawnego skierowanego do TK. Stanowi to bardzo istotne poszerzenie zbioru decyzji, których nieważności, w konsekwencji upływu terminu przedawnienia, nie można w aktualnym stanie prawnym stwierdzić.
- (38) Co więcej, TK w przedmiotowym wyroku uznał, że nie występuje „*przesłanka funkcjonalna merytorycznego rozpoznania sprawy w części obejmującej brak ograniczenia czasowego stwierdzenia nieważności decyzji z pierwszej przyczyny przewidzianej w art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. Postępowanie w tej części zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.*”

§ 3.3.2. Decyzje będące podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy

- (39) Drugą z trzech przesłanek wskazanych w sentencji Wyroku TK jest zastrzeżenie doprecyzowujące, iż chodzi **wyłącznie o decyzje, które „były podstawą nabycia**

prawa lub ekspektatywy". Tak więc, art. 156 § 2 K.p.a. uznany został przez TK za niekonstytucyjny w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji, która była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy.

- (40) Zastrzeżenie to zostało usunięte na etapie prac w komisjach, i w Ustawie nowelizującej, widnieje jedynie termin „decyzja lub postanowienie”, bez jakiegokolwiek doprecyzowania, co oznacza, że przepis w przyjętym brzmieniu uniemożliwia stwierdzenie nieważności, ze względu na rażące naruszenie prawa, jakiegokolwiek decyzji administracyjnej, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat.
- (41) Usunięcie powyższego zastrzeżenia jest nieakceptowalnym wypaczeniem celu, w jakim wydany został Wyrok TK. Z całą mocą, należy zwrócić uwagę, że w centrum Wyroku TK jest obywatel. Usunięcie zastrzeżenia wywróciło sens Wyroku TK, czyniąc głównym beneficjentem projektowanych zmian Skarb Państwa.
- (42) Pomocne w wykazaniu celu przedmiotowego orzeczenia TK jest nakreślenie okoliczności jego podjęcia. Otóż, pytanie prawne skierowane do TK przez WSA w Warszawie zostało postawione na tle następującego stanu faktycznego.
- (43) Nieruchomości położone w granicach administracyjnych miasta Warszawy ulegały od 21 listopada 1945 roku komunalizacji na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, ze zm.; dalej: dekret warszawski). W art. 7 ust. 1 Dekretu warszawskiego przewidziano możliwość złożenia przez wywłaszczzonego właściciela, w terminie sześciu miesięcy od objęcia gruntu przez gminę, wniosku o przyznanie mu prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Poprzednik prawny części stron postępowania sądowoadministracyjnego, na tle którego zadane zostało pytanie prawne, nie złożył w terminie wniosku w trybie art. 7 ust. 1 Dekretu warszawskiego. Następnie zwrócił się on do prezydenta m.st. Warszawy o przywrócenie terminu do złożenia takiego wniosku, dopełniając czynność, dla której termin był ustanowiony. Mocą decyzji prezydenta m.st. Warszawy z 25 października 1948 roku termin do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 Dekretu warszawskiego został mu przywrócony.

- (44) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z 4 maja 2011 roku, stwierdziło nieważność decyzji z 1948 roku. SKO uznało, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, co stanowi, zgodnie z art. 156 K.p.a., przyczynę stwierdzenia jej nieważności. Rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w mocy decyzją z 17 listopada 2011 roku, wydaną przez SKO, w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy. Rozstrzygnięcie SKO zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przez spadkobierców byłych właścicieli przedmiotowej nieruchomości.
- (45) Zdaniem sądu pytającego możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego, w drodze stwierdzenia nieważności, decyzji przyznającej stronie określone prawa i ekspektatywy, wywołuje istotną wątpliwość konstytucyjną. Decyzja z 1948 roku, przywracając termin do złożenia wniosku, dała stronie możliwość skorzystania z trybu przewidzianego w art. 7 ust. 1 Dekretu warszawskiego, a tym samym nabycia (odzyskania) prawa do nieruchomości. Sąd pytający zajął stanowisko, że decyzja z 1948 roku przyznała jej adresatowi całkowicie ukształtowaną ekspektatywę nabycia prawa do nieruchomości, zaś decyzja z 2011 roku pozbawia następców prawnych tego prawa.
- (46) Sąd pytający zakwestionował konstytucyjność art. 156 § 2 K.p.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje on żadnego czasowego ograniczenia stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa.
- (47) Wychodząc od powyższego stanu faktycznego, TK szczegółowo rozważył konstytucyjność przepisu art. 156 K.p.a., nie na poziomie abstrakcyjnym, lecz uwzględniając specyfikę i skutki wniosku w trybie art. 7 ust. 1 Dekretu warszawskiego oraz kontekst społeczno-gospodarczy Dekretu warszawskiego, na co zwrócił uwagę w uzasadnieniu.
- (48) Dla TK nie bez znaczenia był fakt, że z upływem czasu poglądy wyrażane w orzecznictwie mogą ulegać zmianie, przez co regulacje prawne sprzed kilkudziesięciu lat nie rzadko inaczej będą interpretowane, aniżeli w chwili ich wejścia w życie. Tak też było z kwestią oceny, jaki charakter ma sześciomiesięczny termin do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 Dekretu warszawskiego, z chwilą

złożenia którego były właściciel nabywał ekspektatywę uzyskania prawa do nieruchomości i od którego uwzględnienia zależał ponadto status prawny zabudowań usytuowanych na danym gruncie.

- (49) Otóż, pogląd, że przewidziany w art. 7 ust. 1 Dekretu warszawskiego sześciomiesięczny termin był terminem zawitym prawa materialnego, który nie podlegał przywróceniu, przy czym uchybienie temu terminowi, podobnie jak niezłożenie wniosku, skutkowało wygaśnięciem roszczeń o ustanowienie prawa na rzecz byłego właściciela, ugruntował się dopiero po uchwale składu pięciu sędziów NSA z 14 października 1996 roku, (sygn. akt OPK 19/96), czyli pół wieku po wejściu w życie Dekretu warszawskiego. TK dostrzegł więc, że tego typu zmiany interpretacyjne nie powinny w negatywny sposób kształtować sytuacji obywatela.
- (50) TK zauważył ponadto, że *„Niejednoznaczność 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. Doktryna i orzecznictwo sądów administracyjnych przyjmują, że zasada praworządności uzasadnia taki skutek, mimo iż takie rozwiązanie prawne prowadzi też w praktyce do skutków negatywnych dla obywatela.”*
- (51) Z powyższego wynika, że TK ani na chwilę nie traci ze swej optyki obywatela, stawiając go w centrum rozważań, czego przypieczętowaniem jest analiza w zakresie wzajemnych zależności zasad konstytucyjnych: *„zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, mająca swoje źródło w art. 2 Konstytucji, opiera się na pewności prawa. Zauważono przy tym, że dotyczy to pewności prawa rozumianej jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe (...)”*. I dalej: *„zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań (...)”*. Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że zasada

ochrony zaufania obywatela do państwa nakazuje unikania sytuacji, w których obywatel znajdowałby się w swoistej "pułapce prawnej".

- (52) Łącznie, w Wyroku TK, słowo „obywatel” zostało użyte 37 razy, co również potwierdza jego nieprzypadkowość.
- (53) W związku z powyższym uznać należy, że pominięcie w Ustawie nowelizującej zastrzeżenia, iż w Wyroku TK całość rozważań odnosi się jedynie do decyzji będących podstawą nabycia prawa bądź eksekutywy, jest całkowitym zaprzeczeniem celom powzięcia tego wyroku. TK jasno stwierdza, że „Brak wyłączenia dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z przyczyny (wady) określonej w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* K.p.a. po znacznym upływie czasu skutkuje destabilizacją porządku prawnego, jeśli decyzją przyznano stronie ekspektatywę nabycia prawa, z której zamierza ona skorzystać [wyróżnienie M.O.].

§ 3.3.3. Dziesięcioletni okres przedawnienia

- (54) TK w wyroku posługuje się sformułowaniem „znacznym upływ czasu”, którego wystąpienie w danej sprawie jest trzecią kumulatywną przesłanką do uznania, iż niemożliwe jest wzruszenie na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* K.p.a. zapadłej decyzji administracyjnej.
- (55) TK nie zdefiniował jak należy rozumieć „znacznym upływ czasu”, ale wskazał, że „unormowanie wynikające z art. 156 § 2 K.p.a. powinno stanowić kompromis między zasadą trwałości decyzji (rozumianą jako ograniczenie środków, które mogą wyeliminować decyzję z obrotu) a zasadą praworządności (rozumianą w tej sytuacji jako nakaz uchylenia decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa). Zaskarżony przepis narusza taką równowagę, bo przewidziany w nim wyjątek od zasady trwałości decyzji nie dotyczy sytuacji, w których decyzje zawierają porównywalne gatunkowo kwalifikowane wady wyliczone w art. 156 § 1 K.p.a., w szczególności nie odnosi się on do ogólnej przesłanki decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* K.p.a.).”
- (56) W obliczu niepodofałdania przez prawodawcę obowiązku znowelizowania przedmiotowych przepisów K.p.a. zgodnie z wytycznymi Wyroku TK, luka ta

została wypełniona przez sądy powszechne, które w swoim orzecznictwie, mając na uwadze wytyczną TK, aby zachowana została równowaga między zasadą trwałości decyzji a zasadą praworządności, wypracowały definicję „znacznego upływu czasu”.

- (57) Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20 listopada 2018 roku, w sprawie o sygn. akt: II OSK 2831/16, odniósł się do skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 roku, sygn. akt: P 46/13, wskazując, że *"Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczyło określonych zaszczości historycznych, odnosząc się do orzeczeń relatywnie odległych, w czasie których wzruszenie powoduje naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Nie można mówić o takich zaszczościach w odniesieniu do decyzji administracyjnych z 2004 r., jak to miało miejsce w przedmiotowej sprawie [gdzie okres ten wynosił 14 lat – wyróżnienie i przypis M.O.]".* Powyższe oznacza, że okres 10 lat, który został wskazany w Projekcie przyjętym przez Sejm był nie do zaakceptowania.
- (58) Przywołać należy również wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2017 roku (sygn. akt: II OSK 2099/15), który w uzasadnieniu Projektu przywołał sam ustawodawca (w swoim pierwotnym brzmieniu projekt przewidywał bowiem trzydziestoletni okres przedawnienia): (...)okres, po którym niedopuszczalne byłoby stwierdzenie nieważności decyzji z tego powodu (z powodu rażącego naruszenia prawa - przyp. aut.) powinien być znacząco dłuższy niż w przypadku innych przyczyn. Należy mieć również na uwadze, że kontrolowana przez Sąd I instancji decyzja administracyjna, to decyzja, na podstawie której doszło do nabycia nieruchomości. Poszukując przykładu akceptacji przez ustawodawcę nabycia własności nieruchomości z naruszeniem prawa wskazać należy na przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące zasiedzenia. Z art. 172 § 2 K.c. wynika, że po upływie trzydziestu lat posiadacz nieruchomości nabywa jej własność, choćby uzyskał posiadanie w złej wierze. Ustawodawca w tym przepisie akceptuje sytuację, w której osoba mająca świadomość, że posiada nieruchomość będącą cudzą nabywa jej własność na skutek upływu czasu. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, także w przypadku decyzji, która skutkuje nabyciem prawa własności nieruchomości, jeśli decyzja ta wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem upływ czasu skutkujący

niedopuszczalnością stwierdzenia nieważności takiej decyzji powinien być nie mniejszy niż 30 lat od dnia jej wydania [wyróżnienie M.O.]".

- (59) Trzydziestoletni okres przedawnienia został zastąpiony dziesięcioletnim podczas prac w podkomisji w dniu 8 czerwca 2021 roku i taki też jest wskazany w Ustawie nowelizującej. Zwrócić należy uwagę, iż uczyniono to bez konsultacji społecznych i bez jakiegokolwiek uzasadnienia oraz wbrew wypracowanemu w tym zakresie orzecznictwu NSA. Tak nieodpowiedzialna legislacja może doprowadzić do skrzywdzenia wielu osób dotkniętych konsekwencjami wadliwych decyzji, co wykracza daleko poza ramy repriwatyzacji, z którą prawodawca wydaje się w ten sposób walczyć.

§ 3.3.4. Ograniczenie możliwości wydania decyzji, o której mowa w art. 158 § 2

- (60) Zgodnie z § 3 art. 158, dodanym Ustawą nowelizującą *„jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2, upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.*
- (61) Podkreślić należy, że Wyrok TK, nie stanowił również podstawy do przyjęcia powyższego rozwiązania (podobnie jak trzech omówionych przesłanek).
- (62) Zapis ten jest również nie do zaakceptowania ze względu na swoje daleko idące konsekwencje w możliwości uzyskiwania odszkodowań przez obywateli za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia przez władzę publiczną. Podstawą dochodzenia tego typu odszkodowań może być art. 215 u.g.n., bądź art. 160 § 1 K.p.a.
- (63) Zgodnie z art. 160 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku K.p.a. stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 tej ustawy 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. Do odszkodowania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418 tego kodeksu. Odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem

przepisu art. 156 § 1, chyba że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie ponosi inna strona postępowania dotyczącego tej decyzji. Stosownie do art. 160 § 6 Kodeksu postępowania administracyjnego roszczenie o odszkodowanie przedawnia 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, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1.

- (64) Przepis art. 160 K.p.a. został uchylony z dniem 1 września 2004 roku, jednak Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 roku stwierdził, że *„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 Kodeksu postępowania administracyjnego stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 1, 2, 3 i 6 Kodeksu postępowania administracyjnego”*.
- (65) Istnienie trybu dochodzenia odszkodowań za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia przez władzę publiczną nie jest podyktowane dobrą wolą prawodawcy, lecz jego obowiązkiem.
- (66) Nawiązując do Wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, należy podkreślić, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nakłada na ustawodawcę obowiązek stworzenia właściwej procedury prejudycjalnej, jako części szeroko rozumianego trybu dochodzenia odszkodowania. W wyroku z 8 grudnia 2009 roku (sygn. akt: SK 34/08) Trybunał Konstytucyjny sformułował pogląd, w myśl którego kwestia stwierdzenia niezgodności z prawem orzeczenia powinna być rozpatrywana w świetle zasady efektywnej ochrony podmiotowego prawa do domagania się odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego realizacja na poziomie ustawowym prawa wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP powinna zapewniać realną odpowiedzialność władzy publicznej. Co do wspomnianej kwestii Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się również w wyroku z 4 grudnia 2001 roku (sygn. akt: SK 18/00) i wyjaśnił, że ustawodawca musi stworzyć procedury, dzięki którym właściwy organ może stwierdzić, na żądanie poszkodowanego, naruszenie prawa i przyznać odpowiednie odszkodowanie

(por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 kwietnia 2008 roku, sygn. akt: SK 77/06)¹.

- (67) W kontekście powyższego warto zauważyć, że w praktyce najbardziej powszechnymi trybami uzyskiwania prejudykatów są wewnątrzadministracyjne tryby nadzwyczajne z art. 145 i n. K.p.a. oraz art. 156 i n. K.p.a., które umożliwiają wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji obarczonych wadami kwalifikowanymi. Ustawa nowelizująca uczyniła zatem iluzorycznym uzyskanie prejudykatu w trybie art. 156 K.p.a., bowiem wprowadzenie w tym zakresie 30-letniego przedawnienia uniemożliwia sięgnięcie do wszystkich decyzji wydanych w PRL oraz pierwszych latach III RP.
- (68) Najczęściej przepis art. 160 K.p.a. znajduje zastosowanie w sprawach gruntów warszawskich w przypadku orzeczeń i decyzji administracyjnych wydanych przez organy administracji państwowej przed 1990 roku, a dotyczących odmowy przyznania dawnym właścicielom bądź ich następcom prawnym prawa własności czasowej lub użytkowania wieczystego do gruntów nieruchomości warszawskich. Skoro zatem, zgodnie z Ustawą nowelizującą, nie mogą być wszczynane postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2, upłynęło trzydzieści lat, to nie będzie możliwe uzyskanie prejudykatu w postaci decyzji stwierdzającej wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa, co pozostaje w jawnej sprzeczności z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, w zakresie w jakim zamyka obywatelom drogę sądowego dochodzenia naruszonych praw.
- (69) Kwestia dopuszczalności wygaszenia roszczeń odszkodowawczych z mocy ustawy była już poddana pod ocenę TK. Miało to miejsce przy badaniu zgodności z Konstytucją przepisu art. 9 ust. 2b zdanie trzecie ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 roku Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym. Pytanie prawne sądu do TK zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym.

¹ A. Cebera, 2.2. *Obowiązek stworzenia właściwej procedury preiudycjalnej* [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, Warszawa 2018.

- (70) Wspólnik spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, która została wykreślona z rejestru handlowego na podstawie art. 9 ust. 2b p.w.KRS, wystąpił z powództwem o zasądzenie odszkodowania od Skarbu Państwa za przejęte mienie. Powód był wspólnikiem w tej spółce od jej założenia aż do końca jej bytu prawnego. Posiadał połowę jej udziałów. Spółka od 1988 roku była zarejestrowana w Rejestrze Handlowym "B" (rejestr handlowy ujednolicony w okresie międzywojennym dla wszystkich porozbiorowych dzielnic Polski, dalej: RHB). Mimo obowiązku wynikającego z art. 7 p.w.KRS zarząd spółki nie wniósł skutecznie o wpisanie spółki do Krajowego Rejestru Sądowego we wskazanym terminie. Konsekwencją niewykonania nałożonego obowiązku przerejestrowania spółki do końca 2015 roku była utrata jej bytu prawnego. Na podstawie art. 9 ust. 2a p.w.KRS w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 listopada 2014 roku o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1924), spółka z o.o. została wykreślona z rejestru 1 stycznia 2016 roku. Z tym dniem wszystkie prawa i obowiązki spółki przeszły z mocy prawa na Skarb Państwa. Na podstawie art. 9 ust. 2b p.w.KRS, prawa wspólników spółki jako podmiotów uprawnionych do udziału w masie likwidacyjnej wygasły z tym dniem bez prawa dochodzenia roszczeń od Skarbu Państwa. Zgodnie z twierdzeniem powoda, jego udział w majątku spółki, w skład którego wchodziła nieruchomość położona w Warszawie, miał wartość znacznie większą od jej zobowiązań. Dlatego też wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa odszkodowania za przejęte mienie.
- (71) Z uwagi na nieefektywność dotychczasowych regulacji i pozostawanie w obrocie podmiotów nieprzerejestrowanych do Krajowego Rejestru Sądowego, ustawodawca postanowił wprowadzić zaskarżone regulacje w celu wzmocnienia motywacji podmiotów, które nie wykonały ciążącego na nich obowiązku. Skutkiem niezłożenia wniosku do końca 2015 roku było zatem (1) wykreślenie podmiotu z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 roku. Kolejnym skutkiem było (2) nieodpłatne nabycie przez Skarb Państwa z mocy prawa majątku wykreślonego podmiotu, jak również (3) wygaszenie praw majątkowych wspólników wykreślonej spółki do pozostałego po niej majątku. I właśnie to wygaszenie praw majątkowych wspólników zostało zakwestionowane przez TK.

- (72) TK w wyroku z dnia 11 grudnia 2019 roku (sygn. akt: P 13/18) orzekł o niekonstytucyjności przepisu art. 9 ust. 2b zdanie trzecie p.w.KRS ze względu na jego niezgodnością z art. 64 ust 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.
- (73) W świetle powyższego, TK uznał, że art. 9 ust. 2b zdanie trzecie p.w.KRS nie spełnia wymagań celowości wprowadzonej regulacji. Zdaniem Trybunału wystarczające byłoby wykreślenie spółki z rejestru z mocy prawa oraz nieodpłatne nabycie przez Skarb Państwa, z mocy prawa, mienia wykreślonych podmiotów. Pozbawienie wspólników ich praw majątkowych wychodziło już poza granicę celowości wprowadzonych regulacji i z tego powodu było zbędne. TK wskazał, że *„zupełne wygaszenie praw majątkowych wspólników przez ustawodawcę nie było środkiem koniecznym. Argumenty ustawodawcy nie przekonują o niezbędności i proporcjonalności art. 9 ust. 2b zdanie trzecie p.w.KRS. Fakt, że można było uniknąć wykreślenia spółki i jego następstw przez złożenie w odpowiednim czasie wniosku o przerejestrowanie, nie usprawiedliwia wprowadzenia tej regulacji. (...) W związku z tym regulację pozbawiającą praw majątkowych wspólników w takim wypadku należy uznać za niedopuszczalną ingerencję ustawodawcy.”*
- (74) W związku z powyższym *per analogiam* ocenić należy, że Ustawa nowelizująca, w zakresie w jakim uniemożliwia obywatelom dochodzenie roszczeń majątkowych, narusza zasadę proporcjonalności i jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

§ 3.4. Podsumowanie analizy Wyroku TK w kontekście przepisów intertemporalnych

- (75) Wedle brzmienia zaskarżonego 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 16 września 2021 roku ostateczną decyzją lub postanowieniem, umarza się z mocy prawa.
- (76) Wracając do treści wzorca konstytucyjnego, bazując na powyższym szczegółowym badaniu wyroku TK z dnia 12 maja 2015 roku (sygn. akt: P 46/13), odpowiedzi na

trzy pytania dotyczące analizowanej normy (z art. 2 ust. 2 Ustawy nowelizującej), pozwalające ocenić, czy doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności, powinny być następujące:

- a. czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy) – nie, ponieważ oceniając ją w kontekście wyroku TK z dnia 12 maja 2015 roku (sygn. akt: P 46/13), wskazać należy, że jego celem była ochrona obywatela, natomiast w Ustawie nowelizującej w centrum, jako jedyny beneficjent zmian, znalazł się Skarb Państwa, a zatem przepis intertemporalny, jak ocenił to, Rzecznika Praw Obywatelskich we Wniosku „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”;
- b. czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania) – nie, ponieważ ustawodawca nie wykazał, jaki usprawiedliwiony interes publiczny miałby być chroniony poprzez pozbawienie obywateli roszczeń odszkodowawczych, w związku z uniemożliwieniem im uzyskania prejudykatów w sprawach, które w wielu przypadkach prowadzili przez kilkanaście, a czasem nawet kilkadziesiąt lat;
- c. czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*) – nie, ponieważ nie została zachowana zasada równości (proporcja) pomiędzy ograniczeniem praw obywateli, a benefitami, które zasadniczo staną się udziałem Skarbu Państwa (jak np. ograniczenie liczby prowadzonych spraw i wydatków z tym związanych, uniknięcie w wielu przypadkach obowiązku wypłaty odszkodowań za niezgodnie z prawem działanie władzy państwowej). Przy tym pamiętać należy, że prawodawca nie pokusił się nawet o zebranie i zagregowanie informacji dotyczących postępowań restrykcyjnych, które zostaną zablokowane z rzekomą korzyścią dla obywateli.

- (77) Powyższe oznacza, że wyrażone *expressis verbis* wyłączenie w odniesieniu do Ustawy nowelizującej zakazu retroakcji, szeroko omówionej we Wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, wiąże się również z naruszeniem zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, co silnie ingeruje w wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W świetle tych zasad, zaufanie adresatów norm prawnych względem ustawodawcy, zostało naruszone, bowiem mieli oni prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na ich niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący (tak Trybunał Konstytucyjny, przykładowo w wyrokach z 4 listopada 2015 roku, K 1/14 czy wyrok TK z 19 listopada 2008 roku, Kp 2/08).
- (78) W świetle powyższych rozważań oczywistym wydaje się, iż zaskarżona regulacja jest niedopuszczalna ze względu na swoją nadmierną (nieproporcjonalną) i nieuzasadnioną ingerencję w prawa jednostki.

Podsumowanie

- (79) W Ustawie nowelizującej, przyjęto rozwiązania, które naruszają konstytucyjne zasady. Projektodawca w uzasadnieniu Projektu wskazał, iż ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku TK z dnia 12 maja 2015 roku (sygn. akt: P 46/13). Jednak po złożeniu w fazie konsultacji uwag do projektu przez Prezesa Prokuratury Generalnej RP, Projekt został radykalnie zmieniony i ostatecznie, już jako Ustawa nowelizująca, nie ma on absolutnie nic wspólnego z pierwotnym założeniem dostosowania prawa do powyższego Wyroku TK. A nawet należałoby wskazać, że **Ustawa nowelizująca jest zupełnym zaprzeczeniem zaleceń wskazanych w tym wyroku.** Prawodawca zatem, nie tyle nie sprostął ciążącym na nim obowiązkom, nałożonym przez TK, co z pełną świadomością posłużył się potrzebą nowelizacji K.p.a. do realizacji zupełnie innych celów, o których nie wspomina się oficjalnie przy realizacji tej nowelizacji. Otóż, ma ona na celu wygaszenie roszczeń repriwatyzyjnych, czyli usunięcie konsekwencji zaniechania ustawodawczego w zakresie kompleksowej regulacji tego zagadnienia oraz uniknięcie konsekwencji niezgodnego z prawem działania władzy

państwowej. Przytoczyć można w tym miejscu fragment uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 roku, o sygn. P 6/13: „Ustawodawca, nie czyniąc nic poza kopiowaniem w u.g.n. rozwiązań wypracowanych pod rządami ustaw z 1958 r. i 1985 r., dał wyraz braku woli ustanowienia przepisów reprywatyzacyjnych. Zaniechanie unormowania tej kwestii jest faktem notoryjnie znanym i dość powszechnie krytykowanym. Uwadze prawodawcy nie mogło ujść to, że w Polsce jako jedynym kraju z byłego bloku państw socjalistycznych do dziś nie uchwalono ustawy reprywatyzacyjnej. O "świadomości" ustawodawcy w tym względzie świadczy chociażby liczba projektów ustaw reprywatyzacyjnych wniesionych do Sejmu (np. 8 projektów w Sejmie II kadencji).”

Konkluzje

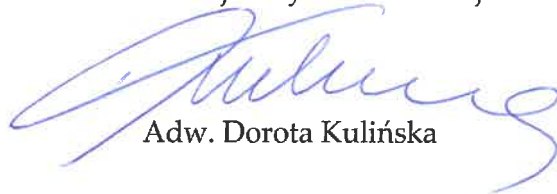
- I. Zaskarżony przepis art. 2 ust 2 Ustawy nowelizacyjnej, umarzający z mocy prawa znaczną część toczących się postępowań administracyjnych należy ocenić szczególnie negatywnie, ponieważ różnicuje on sytuację obywateli i wielu z nich odbiera on prawo do przysługujących im roszczeń majątkowych, z tytułu szkody, jaką ponieśli przez niezgodne z prawem orzeczenia władzy publicznej (pomimo dołożenia należytej staranności w ich dochodzeniu). Ograniczenia te nie są uzasadnione ochroną żadnego interesu publicznego. Tym samym ich ingerencja w prawa jednostki jest nieproporcjonalna.
- II. Co więcej, przyjęte przez Sejm pozostałe przepisy, a w szczególności: 1) uniemożliwiające stwierdzenie nieważności decyzji obarczonej wadą rażącego naruszenia prawa po upływie 10 lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia, a także 2) wyłączające możliwość wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji po upływie 30 lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia, wydają się również zmierzać do naruszenia wynikającej z zasady państwa prawnego zasady proporcjonalności i pewności prawa, a także zasady niedziałania prawa wstecz, ochrony praw słusznie nabytych czy prawa do sądu i tym samym jest

wysoce prawdopodobne, że one także pozostają niezgodne z Konstytucją, w związku z czym zasadne byłoby objęcie również ich Wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich.

- III. Należy zauważyć, iż wejście w życie Ustawy nowelizującej, nie zrealizowało wytycznych wskazanych w wyroku TK z dnia 12 maja 2015 roku (sygn. akt: P 46/13). Przyczyniło się natomiast niewątpliwie do zawołanego wygaszenia „problemu” reprivatyzacji w Polsce, podczas gdy zagadnienie to wymaga kompleksowej ustawowej regulacji.

Dyrektor Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych

Naczelnej Rady Adwokackiej



Adw. Dorota Kulińska