



**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

Warszawa, dnia 22 sierpnia 2023r.

NRA.145-R.21.2023

Szanowny Pan Minister
Marcin Warchoń
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Sprawiedliwości

W załączeniu uprzejmie przesyłam opinię Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej do nowelizacji art. 105 K.p.a przewidzianym w ministerialnym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (nr UD 439 w wykazie RCL).

Z poważaniem,


Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej
adw. Dorota Kulirńska



**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.145-R.21.2023

Opinia prawna

w przedmiocie nowelizacji art. 105 K.p.a. przewidzianej
w ministerialnym projekcie ustawy o zmianie ustawy
- Kodeks postępowania administracyjnego
(nr UD 439 w wykazie RCL)

sporządzona przez:
adw. Macieja Obrębskiego

Poznań, dnia 31 lipca 2023 roku

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	3
Przedmiot opinii	5
Zastrzeżenia	5
I Opis Projektu Ustawy	6
§ 1. Prezentacja projektowanych rozwiązań.....	6
§ 2. <i>Ratio legis</i> Nowelizacji	6
II. Ocena prawna proponowanego w Nowelizacji brzmienia treści przepisu art. 105 § 3 K.p.a.....	9
§ 1. Uwagi ogólne dotyczące założeń Nowelizacji	9
§ 2. Umożnienie postępowania <i>ex lege</i> w związku z art. 2 ust. 2 Nowelizacji z 2021 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych	15
§ 3. Niemożność kontroli umorzenia <i>ex lege</i> – naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania oraz konstytucyjnego prawa do sądu.....	21
§ 4. Wyłączenie możliwości wznowienia postępowań umorzonych <i>ex lege</i> oraz możliwości wniesienia skargi konstytucyjnego w postępowaniach umorzonych <i>ex lege</i>	27
§ 5. Retroaktywność przepisu art. 2 ust. 1 Nowelizacji	29
§ 6. Ścisły związek pomiędzy Projektem a Nowelizacją z 2021 r. – wygaszenie roszczeń reprzywatykacyjnym jako istotny motyw działań Projektodawcy	30
III. Konkluzje.....	32

Wykaz ważniejszych skrótów

Użyte w niniejszej Opinii skróty lub określenia oznaczają:

Dzień sporządzenia opinii – dzień uwzględniający stan faktyczny oraz prawny będący podstawą wydania niniejszej opinii – tj. 29 kwietnia 2023 roku;

Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.);

K.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. 2022, poz. 256)

Nowelizacja z 2021 r. – uchwalona ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 roku o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2021, poz. 1491) nowelizacja przepisów K.p.a., która weszła w życie dnia 16 września 2021 roku;

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

Opinia – niniejsza opinia;

p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. 2023, poz. 259);

Projekt – ministerialny projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 22 września 2022 roku, posiadający numer UD 439 w wykazie Rządowego Centrum Legislacyjnego (w opinii również jako **Nowelizacja**);

Projektodawca – Minister Sprawiedliwości, autor omawianego Projektu (w opinii również jako **Wnioskodawca, Minister**);

Rada – Naczelna Rada Adwokacka, jako zlecająca Opinię;

R.p.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. 1928 nr 36 poz. 341);

TK – Trybunał Konstytucyjny;

UE – Unia Europejska;

Ustawa o Trybunale, u.t.k. – ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. 2019, poz. 2393);

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny.

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena prawna ministerialnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (nr UD 439 w wykazie RCL), zwanego w dalszej części opinii również „Projektem” w zakresie dotyczącym proponowanej zmiany brzmienia przepisu art. 105 K.p.a. oraz związanego z powyższą zmianą brzmienia przepisu przejściowego art. 2 Projektu. Ponadto, Opinia ma na celu wskazanie praktycznych konsekwencji implementacji projektowanych zmian do polskiego systemu prawnego.

Zastrzeżenia

- I. Opinia została sporządzona na zlecenie Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej.
- II. Opinia została przygotowana i opracowana według najlepszej wiedzy posiadanej przez sporządzającego, niemniej, poglądy oraz linia orzecznicza sądów administracyjnych mogą ulec zmianie. Nie jest również wykluczone, iż przedstawione konkluzje odnośnie zgodności Projektu z Konstytucją RP nie zostaną podzielone przez sądy administracyjne lub Trybunał Konstytucyjny.
- III. Opinia uwzględnia stan Projektu na dzień jego skierowania przez Wnioskodawcę do zaopiniowania przez Naczelną Radę Adwokacką. Przy czym należy zauważyć, iż aż do dnia sporządzenia Opinii w treści Projektu nie zostały wprowadzone żadne zmiany.

I. Opis Projektu Ustawy

§ 1. Prezentacja projektowanych rozwiązań

- (1) W zakresie omawianym Opinią Projekt zakłada nowelizację brzmienia przepisu art. 105 K.p.a. Zgodnie bowiem z treścią art. 1 pkt 13) Projektu „w art. 105 [K.p.a. – przypis M.O.] po § 2 dodaje się § 3 w brzmieniu: >>§ 3. Jeżeli przepis szczególny stanowi, że postępowanie umarza się z mocy prawa, organ administracji publicznej niezwłocznie zawiadamia strony o umorzeniu postępowania.<<”.
- (2) Ponadto, istotne z punktu widzenia przedmiotowej Opinii są również przepisy intertemporalne, zawarte w art. 2 Projektu: „1. Do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją lub postanowieniem przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, za wyjątkiem art. 126 i art. 138 § 2c które stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. 2. W postępowaniach administracyjnych wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją lub postanowieniem zachowują moc czynności dokonane zgodnie z przepisami ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym”.

§ 2. Ratio legis Nowelizacji

- (3) Wnioskodawca określając w uzasadnieniu do tego Projektu ogólne cele Nowelizacji i potrzeby regulacji przemawiające za dokonaniem postulowanych w Projekcie zmian, przedstawił różne wartości przyświecające procesowi stanowienia i stosowania norm prawnoadministracyjnych. Minister powołuje się przy tym na obiektywizm i bezstronność organów administracji oraz pracowników tychże organów, sprawność postępowania administracyjnego, efektywne wykorzystanie pozostających w dyspozycji administracji publicznej zasobów, stabilność wydawanych w procedurze

administracyjnej rozstrzygnięć, a nadto jednoznaczność, precyzję i kompleksowość uchwalanych norm prawa administracyjnego.

- (4) W odniesieniu do wskazanych powyżej celów i wartości Projektodawca wskazuje, które konkretnie z proponowanych w Projekcie rozwiązań służyć mają ich realizacji, np. sprawności postępowania administracyjnego służyć ma postulowane dodanie § 3-4 w art. 67 K.p.a., umożliwiające nagrywanie czynności organu w formie zapisu audio lub audio-wideo, czy też umożliwienie dokonywania doręczeń na adres skrytki pocztowej, której przewiduje nowoprojektowany przepis art. 45a K.p.a.
- (5) W dalszej części uzasadnienia Projektu Minister wskazuje, jakie konkretnie cele przyświecały proponowanej zmianie art. 105 § 3 K.p.a. Jak podkreśla sam Projektodawca, zmiana ta motywowana jest względami czysto pragmatycznymi. Szczególny nacisk Wnioskodawca kładzie przy tym na powstałe w praktyce administracyjnej problemy związane z wejściem w życie Nowelizacji z 2021 roku.
- (6) Jak stanowi art. 2 ust. 2 Nowelizacji z 2021 roku *„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”*. Jak wskazał Minister stosowanie powyższego przepisu wywołało szereg wątpliwości co do tego, czy umorzenie postępowania z mocy prawa jest równoznaczne z automatycznym zastosowaniem przepisu art. 105 § 1 K.p.a.
- (7) Jak wyjaśniono w uzasadnieniu Nowelizacji, na gruncie przepisów Nowelizacji z 2021 roku ujawniły się dwa rozbieżne względnie stanowiska orzecznictwa. Zgodnie z pierwszym, organ obowiązany jest wydać decyzję podlegającą kontroli instancyjnej, pomimo umorzenia postępowania z mocy prawa.
- (8) Drugi ze wspomnianych poglądów nakazuje natomiast przyjąć, iż umorzenie postępowania z mocy prawa następuje jedynie jeden raz w dniu wejścia w życie przepisu i dotyczy jedynie postępowań toczących się w tym dniu, które to postępowania spełniają przesłankę umorzenia z mocy prawa. Z powyższego zaś wynika niemożność wydania decyzji stwierdzającej umorzenie postępowania z mocy prawa na podstawie art. 105 § 1 K.p.a., gdyż decyzja wydawana na podstawie tego

przepisu posiada charakter konstytutywny. W dalszej kolejności Wnioskodawca zauważa, iż przesłanki z art. 105 § 1 K.p.a. oraz te nakazujące umorzenie postępowania *ex lege* różnią się od siebie w sposób znaczący, zaś art. 2 ust. 2 Nowelizacji z 2021 roku nie dopuszcza stosowania wprost przepisu art. 105 § 1 K.p.a.

- (9) Konkludując swoje rozważania, Wnioskodawca stwierdza, że w przepisach K.p.a. brak jest podstawy prawnej do wydania decyzji deklaratoryjnej stwierdzającej umorzenie postępowania *ex lege*. Tym samym zdaniem Ministra dodanie przepisu art. 105 § 3 K.p.a. usunęłoby wszelkie wątpliwości co do umarzania postępowań z mocy prawa również w przyszłości.
- (10) Odnosząc się natomiast do projektowanych przepisów przejściowych, Projektodawca wskazuje jedynie, iż co do zasady postępowania będące w toku obejmowane są zmianą przepisów proceduralnych. W szczególności zaś, zdaniem Ministra, jest to uzasadnione, gdy nowelizacja przepisów ma służyć doprecyzowaniu obowiązujących przepisów, czy też usprawnieniu toku postępowania przy jednoczesnym nieumniejszeniu praw jego uczestników. Powyższe zaś odnosić się ma również do przedmiotowej Nowelizacji.

II. Ocena prawna proponowanego w Nowelizacji brzmienia treści przepisu art. 105 § 3 K.p.a.

§ 1. Uwagi ogólne dotyczące założeń Nowelizacji

- (11) Odnosząc się do założeń, który legły u podstaw Projektu, należy zauważyć, iż Wnioskodawca proponuje w treści Nowelizacji wprowadzenie rozwiązania niejako burzącego porządek prawa administracyjnego. Przejawia się to w zalegalizowaniu bezprawnych działań organów administracji, które zaniechały formalnego zakończenia tych postępowań i nie wydając decyzji o umorzeniu postępowania, poprzestały jedynie na pisemnym poinformowaniu stron postępowania o umorzeniu tychże postępowań *ex lege*.
- (12) Tym samym proponowana zmiana przepisu art. 105 K.p.a. doprowadzi do zerwania z istotnymi zasadami rządzącymi dotychczas postępowaniem administracyjnym, tzn. zasadą, zgodnie z którą każde wszczęte postępowanie musi również zostać w sposób formalny zakończone, a ponadto zakończenie to powinno przybrać, którąś ze znanych prawa administracyjnego form, to jest formę decyzji lub postanowienia. Na marginesie należy tylko zauważyć, iż w pewnych ściśle określonych przypadkach (lecz zdecydowanie nie w odniesieniu do kwestii umorzenia postępowania) postępowanie administracyjne może zostać zakończone poprzez zawarcie ugody administracyjnej lub w drodze milczącego załatwienia sprawy.
- (13) Jak zauważył WSA w Lublinie w wyroku z dnia 5 listopada 2019 roku, sygn. II SAB/Lu 41/19, „wniosek strony powinien być załatwiony w każdym wypadku w sposób formalny - poprzez wydanie decyzji (art. 104 § 1 k.p.a.), postanowienia (art. 123 § 1 k.p.a.), w tym o odmowie wszczęcia postępowania zgodnie z art. 61a § 1 k.p.a., który stanowi, że ”gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą

stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania (...)"

- (14) Zgodzić się bowiem należy z poglądem wyrażonym przez M. Dyla, zgodnie z którym „jeżeli organ administracji publicznej nie zakończył postępowania administracyjnego w sposób przewidziany przepisami KPA, to pozostaje w bezczynności. Oznacza to, że w przewidzianym przepisami terminie nie załatwił sprawy w trybie art. 104 KPA (zob. wyr. WSA w Warszawie z 3.11.2004 r., I SAB/Wa 22/04, Legalis)". Co więcej, „założeniem wynikającym z art. 1 pkt 1 i 2 KPA jest załatwienie sprawy w ramach postępowania administracyjnego. Co do zasady, załatwienie sprawy powinno wiązać się z jej rozstrzygnięciem co do istoty w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy administracyjnego prawa materialnego. Jednak w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie co do istoty nie jest możliwe, organ administracji publicznej powinien, nie rozstrzygając sprawy merytorycznie, zakończyć postępowanie administracyjne w inny sposób, kończąc postępowanie w danej instancji poprzez wydanie decyzji administracyjnej” (Art. 104 [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wyd. 7, Warszawa 2021).
- (15) Tym samym przyjęcie, iż w przypadku umorzenia postępowania z mocy prawa, wystarczające jest zawiadomienie o tym fakcie strony, doprowadzi do sytuacji, w której nie dojdzie do zakończenia postępowania administracyjnego w formie przewidzianej przez przepisy K.p.a. Dla umorzenia postępowania niezbędne jest bowiem jego potwierdzenie właściwym aktem stosowania prawa. Jest to szczególnie ważne dla ochrony kluczowych dla postępowania administracyjnego wartości, jakimi jest pewność prawa i bezpieczeństwo prawne. Jak zostało to podkreślone we wciąż aktualnym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 lipca 1982 roku, sygn. akt SA/Wr 220/82: „wydanie przez organ administracji państwowej decyzji o umorzeniu postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. zapewnia stronie gwarancje procesowe przewidziane w postępowaniu administracyjnym, a zwłaszcza możliwość odwołania się do organu II instancji oraz zaskarżenia decyzji ostatecznej tego organu do sądu administracyjnego”. Należy mieć na uwadze, iż zaniechanie wydania decyzji o umorzeniu postępowania skutkować będzie wyłączeniem kontroli prawidłowości umorzenia zarówno w toku

kontroli instancyjnej, jak i w postępowaniu sądowo-administracyjnym, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części niniejszej Opinii.

- (16) Projektodawca zdaje się abstrahować od tego, iż umorzenie postępowania (także dokonywane *ex lege*) stanowi niemerytoryczną postać zakończenia postępowania w sprawie. Instytucja ta może być bowiem stosowana jedynie w sytuacjach wyjątkowych i nie może być wykładana w sposób rozszerzający, a więc zagrażający ochronie praw strony postępowania.
- (17) Poza zarysowaną powyżej błędną ideą przyświecającą Projektodawcy, w treści uzasadnienia Projektu dopatrzeć się można szeregu błędnych twierdzeń, które zdaniem Ministra stanowić mają argumentację przemawiającą za koniecznością wprowadzenia zmian w brzmieniu art. 105 K.p.a. oraz dowodzących rzekomo prawidłowości proponowanego rozwiązania.
- (18) Co warte uwagi, we wstępnej części uzasadnienia Nowelizacji Wnioskodawca nie wiąże proponowanego dodania przepisu art. 105 § 3 K.p.a. z żadnym z postulowanych celów, ani też z żadną spośród chronionych wartości. Nie jest więc jasne jakie założenia natury aksjologicznej leżą u podstaw proponowanej zmiany, to jest jakie wartości istotne z punktu widzenia prawa administracyjnego ma chronić Nowelizacja. Jak to wynika z uważnej analizy brzmienia zmienianego przepisu, przepisów intertemporalnych, a także ścisłego związku Projektu w tym zakresie z Nowelizacją z 2021 roku, proponowana zmiana nie tyle nie chroni, lecz w sposób rażący narusza istotne dla prawa administracyjnego wartości, które w deklarowanym zamyśle Projektodawcy Nowelizacja miała za zdanie promować, to jest w szczególności pozostaje w sprzeczności z postulowaną jednoznacznością, precyzją i kompleksowością uchwalanych norm prawa administracyjnego.
- (19) Ponadto, pragnę zauważyć, iż Projektodawca popada w pewną sprzeczność. Z jednej bowiem strony wskazuje na niemożność zastosowania art. 105 § 1 K.p.a. do wydania decyzji deklaratoryjnej w przedmiocie umorzenia postępowania *ex lege*, gdyż jego zdaniem decyzja umarzająca postępowanie art. 105 § 1 K.p.a. posiada konstytutywny charakter, a nadto także, iż „przesłanka nakazująca umorzenie postępowania z mocy prawa charakteryzuje się znaczną odmiennością od tej zawartej w art. 105 § 1 k.p.a.”. Z drugiej

jednak strony postanawia uregulować kwestię umorzeń postanowień *ex lege*, dodając kolejny paragraf do artykułu, który jego zdaniem nie może znaleźć zastosowania do postępowań umarzanych właśnie z mocy samego prawa. Dlaczego więc wychodząc z założenia o zasadniczej odmienności zachodzącej pomiędzy umorzeniem postępowań na podstawie art. 105 § 1 K.p.a. a umorzeniem *ex lege*, Minister nie zdecydował się na stworzenie całkowicie odrębnej jednostki redakcyjnej? To pytanie pozostaje jednak, tak jak inne pytania rodzące się w związku z Nowelizacją, bez odpowiedzi.

- (20) Zastanawiające jest ponadto twierdzenie Ministra, zgodnie z którym *„żaden przepis prawa nie daje organowi administracji publicznej podstawy do stwierdzenia zaistnienia skutku, który wolą ustawodawcy nastąpił już z mocy prawa. Nie zamieszczono w przepisach k.p.a. podstawy prawnej do wydania decyzji deklaratoryjnej stwierdzającej umorzenie postępowania z mocy prawa. Zamieszczenie wyraźnego przepisu przesądzającego, że o umorzeniu postępowania organ zawiadamia pismem lub w inny sposób usunęłoby wszelkie wątpliwości w kwestii interpretacji w przedmiocie umarzania postępowań z mocy prawa również w przyszłości”*. Pierwsze z cytowanych powyżej zdań najpewniej należy uznać za wynik jakiejś językowej pomyłki Projektodawcy. Należy zauważyć, iż przecież liczne przepisy prawa administracyjnego przyznają organom administracji publicznej podstawy do stwierdzenia zaistnienia skutku, który wolą ustawodawcy nastąpił *ex lege*. Na takim wszakże założeniu opiera się koncepcja wydawania decyzji deklaratoryjnych. Wystarczy w tym miejscu przytoczyć chociażby przepis art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 roku Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. 1990 nr 32 poz. 191), czy też przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 roku w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. 1945 nr 10 poz. 51). W obydwóch wskazanych powyżej przypadkach wojewodowie rozstrzygając, zarówno w przedmiocie komunalizacji nieruchomości, jak też w przedmiocie podpadania nieruchomości pod działanie przepisów dekretu o reformie rolnej, wydają decyzje deklaratoryjne, tzn. stwierdzające, iż dany skutek zaistniał już *ex lege* w pewnej konkretnej dacie (odpowiednio 27 maja 1990 roku i 13 września 1944 roku).

- (21) Odnosząc się natomiast do rzekomego braku w przepisach K.p.a. podstawy prawnej do wydania decyzji deklaratoryjnej stwierdzającej umorzenie postępowania z mocy prawa, należy zauważyć, iż takiej podstawy można upatrywać w brzmieniu przepisu art. 105 § 1 K.p.a. Przepis ten wskazuje bowiem, iż *„gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części”*. Analizując brzmienie powyższego przepisu, trzeba zauważyć, iż mowa w nim o bezprzedmiotowości postępowania z jakiegokolwiek przyczyny, a więc również w związku z wejściem w życie przepisu art. 2 ust. 2 Nowelizacji z 2021 roku. Ponadto, przepis ten nie wskazuje, iż *„organ umarza postępowanie”*, czyli wydaje decyzję wyłącznie konstytutywną, lecz *„wydaje decyzję o umorzeniu postępowania”*, a więc może wydać również decyzję o charakterze deklaratoryjnym. Powyższe nasuwa więc wniosek, iż przepis art. 105 § 1 K.p.a. powinien znaleźć zastosowanie w stosunku do postępowań umarzanych z mocy samego prawa, które to postępowania powinny również zostać w sposób formalny zakończone poprzez wydanie decyzji deklaratoryjnej.
- (22) Argumentację powyższą popiera również W. Chróścielewski, który podkreślił, iż w związku z umorzeniem postępowania na podstawie art. 2 ust. 2 Nowelizacji z 2021 roku *„należy odwołać się do wypracowanego w teorii prawa administracyjnego podziału indywidualnych aktów prawnych na konstytutywne i deklaratoryjne. (...) można uznać, że toczące się 16 września 2021 r. postępowania administracyjne niezakończone ostateczną decyzją lub postanowieniem, które w myśl art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. zostały umorzone z mocy prawa, organ prowadzący postępowanie musi formalnie „zamknąć” wydaniem „orzeczenia”, czyli musi wydać w tej materii deklaratoryjną decyzję administracyjną”* (Wątpliwości dotyczące rozwiązań przyjętych w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2021 r. odnoszących się do przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji, ZNSA 2021, nr 5).
- (23) Należy też zauważyć, że dodanie do art. 105, paragrafu oznaczonego numerem 3, wbrew intencji Projektodawcy, nie usunie wątpliwości interpretacyjnych dotyczących zagadnienia umarzania postępowań z mocy prawa. Proponowany przepis może bowiem być interpretowany w różnoraki sposób. Wykładnia uwzględniająca

zachowanie standardów ochrony stron postępowania nakazywałaby przyjąć, iż zawiadomienie takie miałyby spełniać jedynie funkcje czysto informacyjne. Nie trudno wyobrazić sobie sytuację, w której stroną postępowania jest osoba nieobeznana ze zmieniającymi się często przepisami prawa, ani nieposiadająca profesjonalnego pełnomocnika. Wówczas w chwili wejścia w życie przepisu umarzającego toczące się postępowanie taki podmiot zostałby poinformowany o wejściu w życie przepisu zmieniającego oraz o skutku, jaki on wywoła dla przedmiotowego postępowania. Przepis ten w żadnej mierze nie zwalniałby jednak organu, po skierowaniu zawiadomienia do strony postępowania, od formalnego zakończenia postępowania i wydania deklaratoryjnej decyzji umarzającej postępowanie. Samo brzmienie § 3 („jeżeli przepis szczególny stanowi, że postępowanie umarza się z mocy prawa, organ administracji publicznej niezwłocznie zawiadamia strony o umorzeniu postępowania”) nie wskazuje, iż zawiadomienie strony ma zastąpić wydanie decyzji umarzającej postępowanie.

- (24) Pomimo wskazywanych przez Ministra różnic zachodzących pomiędzy umorzeniem postępowania administracyjnego z mocy prawa, a umorzeniem na podstawie art. 105 § 1 K.p.a., w gruncie rzeczy obydwa rodzaje umorzeń wywołują tożsame skutki prawne. Komentując przepis art. 105 K.p.a., B. Adamiak i J. Borkowski zauważają, iż „umorzenie postępowania zamyka drogę do konkretyzacji praw lub obowiązków stron i kończy bieg postępowania w określonej instancji administracyjnej, stanowiąc załatwienie sprawy w „inny sposób” w rozumieniu art. 104 § 2. Umorzenie postępowania następuje przez wydanie decyzji, która jest poddana kontroli w toku instancji oraz kontroli sądu administracyjnego. Trudno byłoby podzielić wątpliwości odnośnie do przestanek zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego z tego jakoby względu, że jej przedmiotem nie jest „określona sprawa administracyjna” (W. Dawidowicz, Postępowanie administracyjne, s. 192). Przestanki umorzenia postępowania powstają zawsze i tylko w konkretnej sprawie administracyjnej, dotyczącej indywidualnie oznaczonej osoby i nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od tej sprawy, po prostu poza nią nie mogą istnieć, bo samo pojęcie bezprzedmiotowości postępowania odnosi się do sprawy, w której ono się toczy” (Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2022). Należy podkreślić, iż powyższe uwagi,

zwłaszcza w zakresie skutków. które umorzenie wywołuje dla strony postępowania, odnieść należy również dla umorzenia, które dokonuje się z mocy prawa. Tym samym ochrona sfery praw strony wymaga, aby również w przypadku umorzenia *ex lege* organ w sposób formalny zakończył toczące się postępowania, wydając deklaratoryjną decyzję o umorzeniu postępowania.

- (25) Kolejna wątpliwość związana z Nowelizacją wynika nie z samego brzmienia nowelizowanego przepisu, lecz z treści uzasadnienia Projektu. Wnioskodawca wskazał w nim, iż „o umorzeniu postępowania organ zawiadamia pismem lub w inny sposób”. Rzeczywiście, treść projektowanego przepisu nie precyzuje, w jaki sposób pod kątem technicznym organ ma zawiadomić stronę o umorzeniu postępowania. Brak wyraźnego wskazania formy pisemnej oraz wskazówka, którą Minister umieścił w uzasadnieniu, nakazuje przypuszczać, iż takie zawiadomienie mogłoby zostać dokonane w formie dowolnej, a więc nawet w formie ustnej, co również stanowiłoby rażące naruszenie interesów stron postępowania, pozostając w sprzeczności choćby z ogólną zasadą pisemności postępowania wyrażoną w art. 14 K.p.a.

§ 2. Umorzenie postępowania *ex lege* w związku z art. 2 ust. 2 Nowelizacji z 2021 roku w orzecznictwie sądów administracyjnych

- (26) Projektodawca, niestety, nie liczy się w ogóle z ukształtowaną już linią orzecniczą sądów administracyjnych (zarówno sądów wojewódzkich, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego) dotycząc prawidłowego postępowania organów w związku z umorzeniem postępowania *ex lege* w wyniku wejścia w życie Nowelizacji z 2021 roku.
- (27) Nie sposób nie odnieść się przy tej okazji do znamienego braku w argumentacji zaprezentowanej w uzasadnieniu Projektu. Minister przywołując dwa stanowiska, które miały się zarysować na gruncie stosowania przepisów Nowelizacji z 2021 roku nie przytacza żadnego orzeczenia, czy też wypowiedzi przedstawicieli doktryny, które prezentowałyby stanowisko popierające możliwość pozostawienia postępowania nieważnościowego bez jego formalnego zakończenia i oparcia się

wyłącznie na pisemnym zawiadomieniu strony postępowania o jego umorzeniu *ex lege*. To stanowisko zdaniem Ministra miało być rzekomo obecne w dyskursie prawniczym w związku z wejściem w życie przepisów Nowelizacji z 2021 roku. Tymczasem pogląd, zgodnie z którym organ zobowiązany jest do formalnego zakończenia postępowania poprzez wydanie deklaratoryjnej decyzji umarzającej postępowanie, nie tylko znalazł uznanie wśród przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, ale także wpłynął na ukształtowanie się linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Warto zwrócić uwagę, iż jako przykład takiego podejścia Minister przywołał zaledwie jeden wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 października 2021 roku, sygn. akt I SAB/Wa 250/21.

- (28) W sposób zgodny z rzeczywistością i doświadczeniem sporządzającą niniejszą Opinię, sytuację, która powstała w praktyce organów administracji w związku z umorzeniem postępowań *ex lege* na gruncie Nowelizacji z 2021 r., opisuje Z. Kmiecik. Autor ten wskazuje, iż „w praktyce zarysowały się rozbieżności co do formy zajęcia przez właściwy organ stanowiska w przedmiocie umorzenia takich postępowań. Niektóre organy wydawały decyzje o umorzeniu postępowania, inne zaś (podzielając pogląd prezentowany przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii) kierowały do stron pisma zawierające zawiadomienie o umorzeniu postępowania *ex lege*. Pogląd, że organ administracji powinien zakończyć postępowanie w formie decyzji o jego umorzeniu, uzasadniano potrzebą zapewnienia stronom poczucia bezpieczeństwa prawnego i możliwości skorzystania przez nią z prawa do drogi sądowej (zob. I. Stawicka, *Trzy miesiące...*, s. B6). Taka decyzja byłaby tylko poświadczeniem skutku powstałego z mocy prawa i uzewnętrznieniem oceny organu co do spełnienia przesłanki określonej w art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej. Zasadność tego stanowiska potwierdził WSA w Warszawie w wyroku z 18.10.2021 r., I SAB/Wa 250/21, LEX nr 3294529. Sąd uznał w nim, że obowiązkiem organu administracji jest ustalenie, „czy decyzja została doręczona odbiorcy lub ogłoszona, co często jest przedmiotem sporu, jak również, kiedy doszło do wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji”. Stwierdzenie zdarzeń składających się na przesłankę umorzenia postępowania *ex lege* wymaga zatem posłużenia się formą decyzji, której podjęcie pozwala na zbadanie na etapie postępowania sądowego „prawidłowości dokonanych przez organ ustaleń faktycznych” (omówienie wyroku – I. Stawicka, *Nie ma decyzji...*, s. B6). Przeprowadzenie takiej weryfikacji poza trybem

jurysdykcyjnym byłoby równoznaczne z wyeliminowaniem lub co najmniej osłabieniem przysługujących stronom postępowania gwarancji procesowych, znajdujących zastosowanie zarówno na etapie postępowania administracyjnego, jak i sądowoadministracyjnego. Tymczasem za koncepcją, że w sytuacji, gdy przepis szczególny stanowi o umorzeniu postępowania, organ administracji nie wydaje decyzji, a jedynie zawiadamia o tym strony, opowiedziano się w przygotowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego z 22.09.2022 r. (Biuletyn Informacji Rządowej, strona podmiotowa Rządowego Centrum Legislacji, UD 439). Propozycja ta spotkała się z krytyką środowisk prawniczych, zasadnie podnoszących, że powiadomienie strony w formie zwykłego pisma o umorzeniu postępowania zamykałoby drogę odwoławczą i sądową. Zob. I. Stawicka, Umorzenie z mocy prawa jednak bez decyzji?, „Gazeta Prawna” (dodatek „Prawnik”) 2022/206, s. B7; I. Stawicka, Obywatel kontra pismo, „Gazeta Prawna” (dodatek „Prawnik”) 2022/209, s. B6; M. Kryszkiewicz, Spór w rządzie o umarzanie spraw zwykłym pismem, „Gazeta Prawna” (dodatek „Prawnik”) 2023/11, s. B7. W ostatnim z tych opracowań przywołano stanowisko Komisji Nadzoru Finansowego, w myśl którego „wątpliwym jest aby, decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego z mocy prawa mogła być zastąpiona zwykłym pismem informującym o umorzeniu postępowania administracyjnego” (Art. 105 [w:] J. Wegner, M. Wojtuń, Z. Kmiecik, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2023).

- (29) Orzecznictwo sądów administracyjnych w przedmiocie prawidłowej formy zakończenia postępowania umarzanego *ex lege* nie pozostawia żadnych wątpliwości co do prawidłowego postępowania organów administracji, wskazując wprost na konieczność wydania decyzji umarzającej postępowanie. Organy administracji publicznej zobowiązane są bowiem do zbadania, czy stan faktyczny danej sprawy w rzeczywistości pozwala umorzyć daną sprawę z mocy samego prawa. W odniesieniu do Nowelizacji z 2021 roku niezbędne jest zbadanie m.in. daty doręczenia lub ogłoszenia decyzji, co w praktyce może stanowić (i stanowi) wielokrotnie dla organów administracji pole do pomyłek i nadużyć, częstokroć przesądzających o istotnych prawach majątkowych stron postępowaniach, których to praw bezpośrednio dotyczą postępowania w szczególności z szerokiego zakresu spraw reptrywizacyjnych.

- (30) W tym miejscu zasadne będzie przytoczenie fragmentów uzasadnienia postanowienia NSA z dnia 4 października 2022 roku, sygn. akt I OSK 1250/22, w którym podniesiono, iż: „zaskarżonym do Sądu pismem organ poinformował strony o umorzeniu postępowania z mocy prawa. Aby określić uprawnienia bądź obowiązki strony organ był zobligowany wydać akt będący decyzją administracyjną, na mocy którego strony będą mogły dochodzić dalszych swoich praw przed sądami powszechnymi. (...) Art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej k.p.a., w żadnej części dyspozycji nie zwalnia organu z obowiązku wydania aktu o mocy deklaratoryjnej. Umorzenie postępowania, w oparciu o art. 105 k.p.a. każdorazowo, bez względu na przyczynę, o ile zaistnieją przesłanki prawem przewidziane, winno nastąpić w formie decyzji administracyjnej. Podobnie jak rozpatrzenie wniosku o stwierdzenie nieważności, każdorazowo winno zakończyć się wydaniem jednej z przewidzianych ustawą kodeks postępowania administracyjnego decyzji. (...) Zaskarżone do Sądu pismo ma charakter wyłącznie informacyjny o obowiązującym stanie prawnym i nie zamyka postępowania (...) Zwrot: „Postępowanie administracyjne... umarza się z mocy prawa”, o jakim mowa w art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej k.p.a., wymaga potwierdzenia odpowiednim aktem - decyzją administracyjną lub wyrokiem sądu opartym na art. 145 § 3 p.p.s.a., czego wymagają względy pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego. W podobnej sytuacji i przedmiotowym zakresie skarżący zawsze mogą rozważyć wniesienie skargi na bezczynność organu w tej materii (...)”.
- (31) Również w wyroku z dnia 10 listopada 2022 roku, sygn. akt I OSK 1506/22, NSA zauważył, że „jakkolwiek powyższy przepis [art. 2 ust. 2 Nowelizacji z 2021 r. – MO] wskazuje, iż w sytuacji w nim opisanej postępowanie administracyjne umarza się z mocy prawa, to za konieczne uznać należy potwierdzenie zaistniałego stanu rzeczy aktem stosowania prawa. Z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego i dla zagwarantowania prawa strony do sądu w zakresie kontroli działalności administracji publicznej umarzenie postępowania administracyjnego z mocy prawa winno zostać potwierdzone deklaratoryjną decyzją stwierdzającą umorzenie postępowania w konkretnej sprawie (art. 3 § 1 pkt 1 p.p.s.a.). Podstawę prawną takiego orzeczenia winien stanowić przepis art. 105 § 1 k.p.a., statuujący ogólną podstawę umorzenia postępowania administracyjnego. Powyższe rozstrzygnięcie, bez konieczności stosowania przez stronę dodatkowych aktów zapobiegliwości, pozwoli, w razie zakwestionowania takiego rozstrzygnięcia skargą do sądu administracyjnego,

na efektywną kontrolę jego legalności w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Stanowisko o konieczności wydania w takiej sytuacji deklaratoryjnej decyzji administracyjnej prezentowane jest także w doktrynie i orzecznictwie sądowym (vide: W.Chróścielewski, Wątpliwości dotyczące rozwiązań przyjętych w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2021 r. odnoszących się do przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji, ZNSA 2021/5/9-26; R.M.Sarbiński, Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, LEX/el. 2021; wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., [I OSK 1407/20](#); wyrok NSA z dnia 21 lipca 2022 r., [I OSK 1891/21](#); wyrok NSA z dnia 28 września 2022 r. [I OSK 1511/19](#); wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., [I OSK 1407/20](#); postanowienie NSA z dnia 10 sierpnia 2022 r., I OSK 716/22; postanowienie NSA z dnia 4 października 2022 r., [I OSK 1250/22](#); postanowienie NSA z dnia 11 października 2022 r., [I OSK 1602/22](#); postanowienie NSA z dnia 19 października 2022 r., I OSK 1506/22, www.orzeczenia.nsa.gov.pl)”.

- (32) Ilość cytowanych powyżej orzeczeń, świadczy, iż wyrażone w nich stanowiska nie są odosobnione, lecz tworzą już ukształtowaną linię orzeczniczą. Oprócz przywołanych wyroków wskazać można ponadto na następujące orzeczenia NSA: postanowienie z dnia 19 października 2022 roku, sygn. akt I OSK 1546/22, postanowienie z dnia 14 grudnia 2022 roku, sygn. akt I OSK 1979/22, postanowienie z dnia 17 listopada 2022 roku, sygn. akt I OSK 1845/22, postanowienie z dnia 18 listopada 2022 roku, sygn. akt I OSK 1862/22, postanowienie z dnia 24 listopada 2022 roku, sygn. akt I OSK 1869/22, postanowienie z dnia 9 listopada 2022 roku, sygn. akt I OSK 1284/22 oraz wyrok z dnia 10 listopada 2022 roku, sygn. akt I OSK 374/22.
- (33) Warto zwrócić uwagę na argumentację, którą NSA zawarł w uzasadnieniu postanowienia z dnia 1 grudnia 2022 roku, sygn. akt I OSK 1995/22. NSA zauważył w nim, że „wykładnia zacytowanego przepisu [art. 2 ust. 2 Nowelizacji z 2021 r. – przypis MO] może prowadzić do wniosku, że organ prowadzący postępowania, o którym mowa w tym przepisie mógł postąpić dwojako. Mógł bowiem, jak zrobił to Minister, swoje działania ograniczyć do skierowania do stron pisma informującego o umorzeniu postępowania w związku z wejściem w życie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego bądź też mógł wydać decyzję o umorzeniu postępowania. W pierwszym z wymienionych rozwiązań mamy do czynienia z sytuacją, w której organ kończy postępowanie pismem znajdującym się

poza katalogiem aktów administracyjnych i czynności podlegających kontroli sądowej. Strona nie ma zatem prawnej możliwości skontrolowania prawidłowości tej formy działania administracji i ustalenia, czy przepis art. 2 ust. 2 nowelizacji k.p.a. znajdował rzeczywiście zastosowanie w sprawie. W sytuacji takiej dochodziłoby zatem do naruszenia prawa strony do sądu (art. 184 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), co należało uznać za niemożliwe do pogodzenia z postulatem demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). W konsekwencji powyższego przyjąć należało, że umorzenie postępowania w warunkach objętych działaniem art. 2 ust. 2 nowelizacji k.p.a. wymagało wydania decyzji deklaratoryjnej na podstawie art. 105 k.p.a., przy czym o bezprzedmiotowości postępowania decydował właśnie art. 2 ust. 2 nowelizacji k.p.a. (por. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 sierpnia 2022 r., sygn. akt I OSK 716/22, z 4 października 2022 r., sygn. akt I OSK 1250/22, z 11 października 2022 r., sygn. akt I OSK 1602/22, z 19 października 2022 r., sygn. akt I OSK 1546/22)”).

- (34) Z kolei, pośród orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, podejmujących tę kwestię, można przytoczyć chociażby wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 lutego 2022 roku, sygn. akt II SAB/Po 224/21, wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 września 2021 roku, sygn. akt IV SA/Wa 1866/21, wyroki WSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2022 roku, sygn. akt I SAB/Wa 394/21, I SAB/Wa 395/21, I SAB/Wa 396/21, I SAB/Wa 397/21, I SAB/Wa 398/21, I SAB/Wa 399/21, postanowienie WSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2022 roku, sygn. akt I SA/Wa 3170/2, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2022 roku, sygn. akt I SAB/Wa 144/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 maja 2022 roku, sygn. akt I SA/Wa 857/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 2022 roku, sygn. akt I SA/Wa 596/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2022 roku, sygn. akt I SAB/Wa 154/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2022 roku, sygn. akt I SA/Wa 687/22, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 czerwca 2022 roku, sygn. akt, I SA/Bd 299/22, czy też postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 9 grudnia 2022 roku, sygn. akt. II SA/Wr 617/22.

§ 3. Niemożność kontroli umorzenia *ex lege* – naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania oraz konstytucyjnego prawa do sądu

- (35) Brak formalnego zakończenia postępowania umorzonego z mocy samego prawa wyłącza możliwości kontroli prawidłowości takiego umorzenia. Należy mieć \ na względzie zarówno kontrolę instancyjną w toku postępowania administracyjnego, jak i kontrolę sądowoadministracyjną. Powyższe doprowadzi w rezultacie do braku jakiegokolwiek kontroli nad zasadnością umorzeń postępowań, do niemożności weryfikacji prawidłowości uznania, iż dany stan faktyczny mieści w zakresie zastosowania normy, zgodnie z którą dojść ma do umorzenia postępowania *ex lege*.
- (36) Nie sposób zgodzić się z dokonany przez Ministra jednoznacznym uznaniem, iż „umorzenie postępowania nie jest zależne ani od woli organu administracji, ani tym bardziej pozostawione do uznania organu prowadzącego postępowanie”. Rzecz jasna, Wnioskodawca ma rację, iż „organ zobowiązany jest do umorzenia postępowania w przypadku stwierdzenia jego bezprzedmiotowości”, jednakże uwadze Projektodawcy uszło, iż umarżając postępowanie administracyjne, organ jest zobligowany do oceny, czy przesłanki do umorzenia rzeczywiście zaistniały. Jednoznaczne przesądzenie, iż w poszczególnych sprawach ma miejsce umorzenie postępowania, nie następuje wszakże w sposób automatyczny. Powyższego dowodzi różnorodność ocen prawnych formułowanych co do tych samych zagadnień przez różne organy administracji publicznej, w szczególności zaś ocena spełnienia, czy w konkretnych realiach danej sprawy administracyjnej można w rzeczywistości mówić o bezprzedmiotowości postępowania.
- (37) Jak słusznie zauważa Z. Kmiecik, „praktyka notuje wiele przypadków <<ucieczki>> organów administracji od merytorycznego załatwienia sprawy i umarżania postępowania mimo niespełnienia przesłanki jego bezprzedmiotowości” (Art. 105 [w:] J. Wegner, M. Wojtuń, Z. Kmiecik, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023). W odniesieniu zaś do przepisu art. 2 ust. 2 Nowelizacji z 2021 r. organ jest zobligowany do oceny, czy zaistniała przesłanka wszczęcia postępowania po upływie 30 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia. Powyższe może

natomiast nastroczać istotnych problemów w odniesieniu do decyzji wydawanych na gruncie R.p.a., którego przepisy w sposób odmienny normowały procedurę doręczeń oraz skutków ich braku lub nieprawidłowości przy ich dokonywaniu. Zgodnie z ówczesnymi regulacjami prawnymi decyzje w takich sytuacjach mogły nie tylko nie wywołać skutków prawnych, lecz mogły nawet zostać uznane za nieistniejące.

- (38) Tymczasem, jak to wynika z doświadczenia sporządzającego Opinię, przeważnie organy administracji publicznej nie posiadają wiedzy co do odmienności regulacji prawnych R.p.a., ani też poglądów ówczesnej doktryny odnoszących się do przepisów tego aktu prawnego. Tym samym wyłączenie możliwości kontroli prawidłowości umorzeń postępowań dokonywanych *ex lege*, czy to w ramach kontroli instancyjnej w procedurze administracyjnej, czy też kontroli sądowoadministracyjnej, pozostawi spore pole do nadużyć ze strony organów administracji, które w sposób błędny będą mogły oceniać kwestię doręczeń decyzji dokonywanych czy to gruncie R.p.a., czy nawet w oparciu o przepisy K.p.a.
- (39) W sposób zasadny sytuację wywołaną przez Nowelizację z 2021 roku oraz praktyczne jej konsekwencje ujął R. M. Sarbiński. Autor ten zauważył, że „nie jest zasadne pismem poinformowanie stron o umorzeniu *ex lege* postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności. Umorzenie z mocy prawa dotyczy jedynie tych postępowań nieważnościowych, których przedmiot (zaskarżona decyzja) spełnia określone w komentowanym przepisie przesłanki. W celu dokonania oceny, czy dane postępowanie nieważnościowe zostało umorzone, organ zobowiązany będzie do poczynienia ustaleń faktycznych co w niektórych przypadkach, zwłaszcza przy doręczeniach dokonywanych pod rządami r.p.a., może okazać się skomplikowane (...). Ustalenia organu nie powinny pozostawać poza kontrolą, a strony nie można pozbawiać środka odwoławczego (funkcji adekwatnego środka prawnego nie spełniają czynności procesowe podejmowane w związku z bezczynnością organu) i prawa do sądowej kontroli czynności organu. Reasumując, organ nadzorczy powinien wydać deklaratywną decyzję stwierdzającą umorzenie postępowania nieważnościowego, jeżeli uzna, że spełnione są przesłanki określone w art. 2 ust. 2 nowelizacji, a strona niezadowolona z takiej decyzji ma prawo do jej podważania w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym. Odmienne zapatrywanie oznaczałoby, że komentowany przepis jest – w zakresie omawianego mechanizmu stwierdzania umorzenia

postępowania – niezgodny z Konstytucją RP. Należy zatem opowiedzieć się za koniecznością wydania decyzji deklaratoryjnej” (Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz).

- (40) Warto również zauważyć, iż „w orzecznictwie z treści art. 104 § 1 wyprowadza się domniemanie załatwienia sprawy indywidualnej w drodze decyzji. W jego świetle, jeżeli przepis prawa wyraźnie nie wprowadza innej formy ukształtowania uprawnień i/lub obowiązków adresata, organ powinien ustalić je w drodze decyzji administracyjnej (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 1984 r., SA/Wr 430/84, OSPiKA 1986, nr 9, poz. 176; wyrok SN z dnia 28 listopada 1990 r., III ARN 30/90, OSP 1991, nr 7, poz. 171; wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2007 r., I OSK 586/06, CBOSA). Takie rozwiązanie zwiększa sferę ochrony prawnej jednostki (zob. m.in. wyrok SN z dnia 28 listopada 1990 r., III ARN 30/90, OSP 1991, nr 7, poz. 171). Zasada domniemania załatwiania spraw w formie decyzji oznacza m.in., że jednostka ma prawo do tego, by jej oparte na prawie materialnym żądania były rozpatrywane w ramach przewidzianej procedury. Zachowanie takich standardów gwarantuje regulacja zawarta w K.p.a. Natomiast brak jest tak rozbudowanych standardów w razie przyjęcia innych (niż decyzja) form konkretyzacji praw lub obowiązków jednostki (np. w wyniku czynności materialno-technicznej). Nawet poddanie tych form kontroli sądu administracyjnego nie zapewnia właściwych standardów, bowiem ich zastosowanie zazwyczaj nie jest poprzedzone postępowaniem, w ramach którego jednostce służyłyby podstawowe prawa procesowe (m.in. wyrok WSA z dnia 28 sierpnia 2019 r., III SA/GI 611/19, LEX nr 2720702)” (Art. 104, A. Skóra [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61-126. Tom II, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, Olsztyn 2020).
- (41) Rzecz jasna, brak wydania przez organ deklaratoryjnej decyzji o umorzeniu postępowania, w świetle przytoczonego powyżej orzecznictwa, traktować należy jako bezczynność organu. Nie jest jednak pewne, jaką wykładnię przepisu art. 105 § 3 K.p.a., po jego ewentualnym uchwaleniu, przyjmą organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne. Wysoce prawdopodobne jest, iż przepis ten interpretowany będzie niestety zgodnie z wolą Projektodawcy jako *de facto* legalizujący brak wydania decyzji o umorzeniu postępowania i zastępujący wydanie decyzji zwykłym zawiadomieniem strony o fakcie umorzenia.

- (42) Niemożność skontrolowania umorzenia postępowania z mocy prawa należałoby również rozpatrzyć w kontekście potencjalnego naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania wysłowionej w art. 15 K.p.a. oraz art. 78 Konstytucji. Zgodnie z przepisem art. 15 K.p.a.: *„postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”*. Natomiast przepis art. 78 Konstytucji stanowi, że *„każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa”*.
- (43) Jak zauważ M. Florczak-Wątor: *„artykuł 78 statuuje samoistne prawo podmiotowe każdej ze stron do zakwestionowania rozstrzygnięć podjętych wobec niej w postępowaniu sądowym bądź administracyjnym w pierwszej instancji. Prawo to podlega ochronie w ramach skargi konstytucyjnej (zob. wyrok TK – P 8/04)”, przy czym: „prawo do zaskarżenia dotyczy zarówno orzeczeń oraz decyzji kończących postępowanie w pierwszej instancji, jak i orzeczeń oraz decyzji wypadkowych wydanych w postępowaniu, niezależnie od tego, czy jest to postępowanie pierwszej instancji. Prawo to nie może być jednak utożsamiane z możliwością kwestionowania każdej czynności organu władzy publicznej w ramach toczącego się postępowania (zob. TK – K 44/12)”* (Art. 78 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (red.) P. Tuleja).
- (44) Teoretycznie, z jednej strony, nie można wprost zarzucić projektowanemu przepisowi art. 105 § 3 K.p.a. naruszenia art. 78 Konstytucji, gdyż stosowanie znowelizowanego przepisu doprowadzi do sytuacji, w której decyzja w ogóle nie zapadnie. Z drugiej jednak strony doprowadzenie do sytuacji, w której organ nie wydaje decyzji, którą w rzeczywistości powinien był wydać, a tym samym pozbawia stronę postępowania możliwości zaskarżenia takiej decyzji, jawi się jako szczególne jaskrawe naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. W rzeczywistości strona zostaje bowiem pozbawiona prawa do zaskarżenia umorzenia postępowania *ex lege*, gdyż decyzja w tym zakresie w ogóle nie została w stosunku do niej wydana.
- (45) Tak jak zostało to już wielokrotnie podniesione w niniejszej Opinii, uchwalenie Nowelizacji uniemożliwi nie tylko kontrolę umorzenia *ex lege* w ramach postępowania administracyjnego w drugiej instancji, ale również skontrolowanie go w procedurze sądownoadministracyjnej. Brak zakończenia postępowania w formie aktu

administracyjnego uniemożliwia wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Art. 3 § 2 p.p.s.a. przewiduje, że „kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg” na określone w punktach 1-9 tego paragrafu akty stosowania praw lub bezczynność organów.

- (46) Tymczasem, poprzestawanie przez organy administracji publicznej jedynie na pisemnym zawiadomieniu strony o umorzeniu postępowania nie będzie mieścić się w żadnej, z wymienionych w powyższym artykule, kategorii aktów stosowania prawa, a tym samym uniemożliwi wniesienie skargi do sądu administracyjnego na bezprawne umorzenie postępowania *ex lege*. Należy w tym miejsc przytoczyć postanowienie NSA z dnia 4 października 2022 roku, sygn. akt I OSK 1250/22 , w którym zauważono, że „Sąd nie mógł (...) stwierdzić, że sprawa dotycząca kontroli rzeczowego pisma [informującego o umorzeniu postępowania *ex lege* – MO] mieści się w katalogu spraw objętych kontrolą sądów administracyjnych i dokonać merytorycznego rozpatrzenia zasadności skargi. Sąd będzie mógł dokonać merytorycznej kontroli decyzji o umorzeniu postępowania, bądź jakiegokolwiek decyzji (postanowienia), jaka zapadnie w danej sprawie i zostanie zaskarżona do Sądu”.
- (47) Biorąc jednak pod uwagę aktualne orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego brak wydania decyzji o umorzeniu postępowania traktować należy jako bezczynność, a tym samym pozostaje otwarta droga zaskarżenia do sądu administracyjnego takiej bezczynności organu. Spodziewać się jednak należy, iż uchwalenie art. 105 § 3 K.p.a. w brzmieniu proponowanym w Projekcie doprowadzić może do niekorzystnej zmiany orzecznictwa sądów administracyjnych, co uniemożliwi również traktowanie braku wydania deklaratoryjnej decyzji o umorzeniu postępowania *ex lege* jako bezczynności organu administracji publicznej.
- (48) Co więcej, wyłączenie możliwości wniesienia do sądu administracyjnego skargi na umorzenie postępowania z mocy prawa stanowi istotne naruszenie administracyjnoprawnej zasady sądowej weryfikacji decyzji. Zasada ta wyrażona w art. 16 § 2 K.p.a. stanowi, iż „decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z

powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach”.

- (49) Jednocześnie, pozbawienie strony postępowania możliwości sądowej weryfikacji prawidłowości umorzenia postępowania dokonywanego z mocy prawa uznać należy za jaskrawe pogwałcenie konstytucyjnego prawa do sądu. Zgodnie z przepisem art. 45 ust. 1 Konstytucji „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.
- (50) Jak słusznie zauważają P. Grzegorzczak i K. Weitz, w literaturze „podkreśla się brak ograniczenia pojęcia "sprawa" do określonych dziedzin stosunków prawnych [P. Sarnecki, Artykuł 45, w: L. Garlicki (red.), Komentarz, uw. 6] i dążenie ustrojodawcy do zapewnienia maksymalnie szerokiego dostępu do sądu (A. Wróbel, Prawo do sądu, s. 213; J. Gołaczyński, A. Krzywonos, Prawo do sądu, s. 737; Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo do sądu, s. 94; M. Pilich, Wpływ orzeczeń, s. 343), a w konsekwencji objęcie art. 45 ust. 1 wszystkich podstawowych obszarów systemu prawnego, tj. prawa cywilnego, karnego i administracyjnego. Taki kierunek interpretacji znajduje uzasadnienie w konieczności zapobiegania wyłączeniu przez ustawodawcę określonych obszarów stosunków prawnych z kognicji sądów, co przy uwzględnieniu fundamentalnego znaczenia dostępu do sądu w państwie prawnym nie powinno budzić wątpliwości”. (Art. 45 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (red.) M. Safjan, L. Bosek). Z powyższego jasno wynika, że pozbawienie stron postępowania możliwości wniesienia do sądu administracyjnego skargi na umorzenie postępowania *ex lege* powinno zostać uznane za naruszenie prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

§ 4. Wyłączenie możliwości wznowienia postępowań umorzonych *ex lege* oraz możliwości wniesienia skargi konstytucyjnego w postępowaniach umorzonych *ex lege*

- (51) Kolejnym nie mniej istotnym skutkiem, który wywoła Nowelizacja, a którego nie dostrzega lub nie chce dostrzec Wnioskodawca, będzie wyłączenie możliwości wznowienia postępowań umorzonych *ex lege* oraz wyłączenie możliwości wnoszenia w związku z takimi postępowaniami skarg konstytucyjnych do TK. Dotyczyć to będzie zarówno postępowań umorzonych w związku z art. 2 ust. 2 Nowelizacji z 2021 roku, jak i tych umarzanych w przyszłości w związku z uchwalaniem dalszych przepisów statuujących umorzenie postępowania *ex lege*.
- (52) Przepis art. 145 § 1 K.p.a. odnosząc się do wszystkich sytuacji uregulowanych w punktach 1-8, wskazuje, iż wznowienie może nastąpić wyłącznie „w sprawie zakończonej decyzją ostateczną”
- (53) Uchwalenie przepisu art. 105 § 3 K.p.a. wyłączy również możliwość wznowienia postępowania w przypadku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (art. 145a § 1 K.p.a. – „została wydana decyzja”), orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (art. 145aa § 1 K.p.a. – „ma wpływ na treść wydanej decyzji”), czy naruszenia zasady równego traktowania (art. 145b § 1 K.p.a. – „jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną”). Wszystkie sytuacje uregulowane w powyższych przepisach odnoszą się bowiem do postępowań, w których wydana została decyzja administracyjna.
- (54) Zarysowany powyżej problem szczególnie uwidoczni się w sytuacji, gdy zostanie stwierdzona niezgodność z Konstytucją przepisu ustawy, na podstawie której doszło do umorzenia postępowania z mocy prawa, zaś z uwagi na przepis art. 105 § 3 K.p.a. nie doszło do wydania decyzji umarzającej postępowanie, lecz jedynie do pisemnego zawiadomienia strony. Nie można przy tym zapomnieć, iż RPO wniósł do TK o stwierdzenie, iż art. 2 ust. 2 Nowelizacji w zakresie w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa jest niezgodny z Konstytucją. Dlatego też problem, o którym mowa powyżej, nie jest zagadnieniem

stricto akademickim, lecz już niedługo może wywołać realne reperkusje w sferze praw stron, będących uczestnikami postępowań umorzonych *ex lege* w zw. z Nowelizacją z 2021 roku.

- (55) Klarowne brzmienie przepisów art. 145-145b nie pozostawia żadnych wątpliwości co do tego, iż brak wydania decyzji umarzającej postępowanie w odniesieniu do postępowań umarzanych *ex lege* pozbawi strony postępowań możliwości skorzystania także z kolejnego nadzwyczajnego trybu podważania decyzji administracyjnych, którym jest właśnie wznowienie postępowania.
- (56) Jak zauważa M. Jaśkowska: „instytucja wznowienia ma charakter nadzwyczajny. Dotyczy bowiem kontroli prawidłowości wydanej decyzji ostatecznej (czy postanowienia) bądź ostatecznego milczącego załatwienia sprawy. Wznowienie postępowania może nastąpić w sprawach zakończonych rozstrzygnięciem ostatecznym, nie można zatem wznowić postępowania w odniesieniu do rozstrzygnięcia wyeliminowanego z obrotu prawnego (R. Stankiewicz [w:] Komentarz, 2020 s. 1186)” (Art. 145 [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego).
- (57) Z tych samych względów, z których strona postępowania umorzonego *ex lege* zostanie pozbawiona możliwości wznowienia postępowania, zostanie również pozbawiona możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego, którą to możliwość przewidują przepisy ustawy o Trybunale.
- (58) Przepis art. 77 ust. 1 u.t.k. wprost wskazuje, iż „skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia”. Tym samym dla strony postępowania umorzonego *ex lege*, którą jedynie zawiadomiono o umorzeniu postępowania, lecz nie doręczono jej ostatecznej decyzji, czy prawomocnego wyroku sądu administracyjnego, nigdy nie otworzy się trzymiesięczny termin na wniesienie skargi konstytucyjnej do TK.
- (59) Powyższa okoliczność w sposób istotny naruszy prawa strony do zapewnienia jej ochrony prawnej. Wyłączenie możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej stawia pytanie o zgodność proponowanego rozwiązania z przepisem art. 79 Konstytucji,

który stanowi, iż „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Niewykluczone, iż w przyszłości pozbawienie stron postępowań administracyjnych prawa do wniesienia skargi konstytucyjnej do TK w związku z umarzonymi z mocy prawa postępowaniami, stanowić będzie poważne pole do dalszych nadużyć ze strony prawodawcy.

§ 5. Retroaktywność przepisu art. 2 ust. 1 Nowelizacji

- (60) Uwagę poświęcić należy również proponowanym przepisom intertemporalnym zawartym w Projekcie. W szczególności zaś na analizę zasługuje przepis art. 2 ust. 1 Nowelizacji, który wskazuje, iż *„1. Do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją lub postanowieniem przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, za wyjątkiem art. 126 i art. 138 § 2c które stosuje się w brzmieniu dotychczasowym”*
- (61) Chociaż na pierwszy rzut oka przepis ten może nie budzić poważniejszych wątpliwości, to jednak głębsza analiza pozwala wysnuć wniosek, iż w istocie nakazuje on retroaktywne stosownie znowelizowanych przepisów. Powyższy zabieg ma zaś na celu legalizację bezprawnych (ocenianych jednolicie przez sądownictwo administracyjne jako beczynność) działań organów administracji publicznej, które zamiast wydawać decyzje umarzające postępowania w zw. z art. 2 ust. 2 Nowelizacji z 2021 roku poprzestawały li tylko na pisemnym zawiadomieniu stron.
- (62) Retroaktywność ta zawiera się w sformułowaniu przepisu dotyczącym *„postępowań wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją lub postanowieniem przed dniem wejścia”*. Powyższe nad wyraz „pojemne” treściowo sformułowanie obejmuje bowiem nie tylko postępowania administracyjne będące faktycznie w toku, lecz również te postępowania, w których organy administracji publicznej w oparciu o art. 2 ust. 2

Nowelizacji z 2021 roku nie wydały decyzji umarzających postępowania, lecz skierowały do stron zawiadomienia o umorzeniu postępowania.

- (63) Należy bowiem zauważyć, iż postępowanie, w którym organ administracji publicznej jedynie zawiadomił stronę o umorzeniu postępowania *ex lege*, w rzeczywistości jest postępowaniem wszczętym, a zarazem niezakończonym ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie Nowelizacji.
- (64) Przepis intertemporalny art. 2 ust. 1 Projektu w zestawieniu z projektowanym przepisem art. 105 § 3 K.p.a. w sposób jednoznaczny jawi się więc jako próba legalizacji owych bezprawnych działań organów administracji publicznej, a także jako sprzeciw wobec progwarancyjnej wykładni przepisów Nowelizacji z 2021 roku jednolicie przyjmowanej w orzecznictwie sądów administracyjnych. Powyższe odczytywać należy tym samym jako kontynuację działań prawodawcy mających na celu wygaszenie roszczeń reprzywatyzacyjnych.

§ 6. Ścisły związek pomiędzy Projektem a Nowelizacją z 2021 roku – wygaszenie roszczeń reprzywatyzacyjnym jako istotny motyw działań Projektodawcy

- (65) W treści uzasadnienia Nowelizacji Projektodawca wprost wskazał, iż „*problem dotyczący umarzania postępowań z mocy prawa zaistniał w ostatnim czasie w związku z wejściem w życie z dniem 16 września 2021 r. ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 2 ust. 2 nowelizacji k.p.a. 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 ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, umarza się z mocy prawa. Na tle stosowania przedmiotowego przepisu powstał szereg wątpliwości w zakresie tego czy stwierdzenie przez ustawodawcę, że dana kategoria postępowań powinna zostać umorzona „z mocy prawa” oznacza automatyczne zastosowanie przepisu art. 105 § 1 k.p.a.*”.
- (66) Tym samym Minister przyznał, iż proponowana zmiana treści art. 105 K.p.a. pozostaje w związku z przepisem art. 2 ust. 2 Nowelizacji K.p.a., gdyż ma rozwiązać

wątpliwości rodzące się w związku z formą, w której organ powinien zakomunikować stronie fakt umorzenia postępowania *ex lege*.

- (67) Podobnie jednak jak miało to miejsce w przypadku Nowelizacji z 2021 roku Wnioskodawca nie ujawnia wprost motywów, które przyświecały mu w związku ze zgłoszeniem Projektu. Motywy te stają się jednak jasne przy uwzględnieniu związków zachodzących pomiędzy brzmieniem nowoprojektowanego art. 105 § 3 K.p.a. a przepisów intertemporalnych Nowelizacji, a także tych istniejących pomiędzy Projektem a Nowelizacją z 2021 roku.
- (68) Znaczenie dla określenia celu, który chce osiągnąć Minister, ma również fakt, iż Projekt pozostaje w oczywistej sprzeczności z ukształtowaną na gruncie Nowelizacji z 2021 roku linią orzeczniczą sądów administracyjnych, prezentującą wykładnię przepisów chroniącą prawa strony w postępowaniu administracyjnym. Całokształt skutków w sposób szczególny dotknie osoby występujące z roszczeniami repriwatyzacyjnymi.
- (69) Należy przypomnieć, iż skutkiem Nowelizacji z 2021 roku było uniemożliwienie stwierdzenia nieważności decyzji *de facto* bezprawnie przejmujących nieruchomości na własność Skarbu Państwa lub też stwierdzenie ich wydania z naruszeniem prawa, co stanowić mogło prejudykat niezbędny dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej. Tym razem Wnioskodawca postanowił pójść krok dalej, aby pozbawić strony postępowań kolejnych możliwości na drodze realizacji roszczeń repriwatyzacyjnych.

III. Konkluzje

- I. Podkreślenia wymagają negatywne skutki, które nowelizacja wywoła w sferze ochrony praw stron postępowań administracyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem postępowań mieszczących się w szerokim spektrum spraw reprivatyzacyjnych. Znaczenie mają w tym względzie zwłaszcza niemożność dokonania kontroli instancyjnej w toku postępowania administracyjnej oraz kontroli sądowoadministracyjnej, a także pozbawienie stron umorzonego postępowania możliwości wznowienia postępowania oraz wniesienia skargi konstytucyjnej.
- II. Po przeanalizowaniu przyjętych przez Sejm zmian przepisów K.p.a., należy stwierdzić, iż nowelizowany przepis art. 105 § 3 K.p.a. w połączeniu z przepisem art. 2 ust. 1 Nowelizacji prowadzi do naruszenia zarówno zasad prawa administracyjnego, takich jak zasada sądowej weryfikacji decyzji, czy zasada pisemności, jak i naruszenia zasad i praw konstytucyjnych, w tym wynikających z zasady państwa prawnego zasady proporcjonalności i pewności prawa, a także zasady niedziałania prawa wstecz, ochrony praw słuszenie nabytych, prawa do sądu, zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, czy też prawa do wniesienia skargi konstytucyjnej. i tym samym przepisy te pozostają niezgodne z Konstytucją RP, w zakresie, w jakim przedstawiono to w niniejszej Opinii. W związku z powyższym jednym ze skutków wejścia w życie Nowelizacji będzie znaczące osłabienie poziomu ochrony praw jednostki w toku postępowania administracyjnego.
- III. Wbrew deklarowanej przez Ministra chęci wyjaśnienia rozbieżności powstałych na gruncie stosowania art. 2 ust. 2 Nowelizacji z 2021 roku, dodanie § 3 do treści przepisu art. 105 K.p.a. ze względu na możliwość dokonania różniących się od siebie wykładni treści tego przepisu, nie tylko nie doprowadzi do rozjaśnienia sytuacji, lecz może generować kolejne wątpliwości w zakresie umorzeń postępowań *ex lege*.

- IV. Należy przypuszczać, iż rzeczywistym celem zmiany, przy uwzględnieniu kontekstu nowelizacji prawa dokonywanych w ciągu ostatnich dwóch lat przez prawodawcę, nie jest wyjaśnienia powyższych rozbieżności, lecz próba dalszego zawoalowanego wygaszenia problemu reprivatyzacji w Polsce, pomimo że zagadnienie to wymaga kompleksowej ustawowej regulacji.

Autor:

adwokat Maciej Obrębski

członek Zespołu ds. prac parlamentarnych

Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej


Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Rady Adwokackiej
adw. Dorota Kulirńska