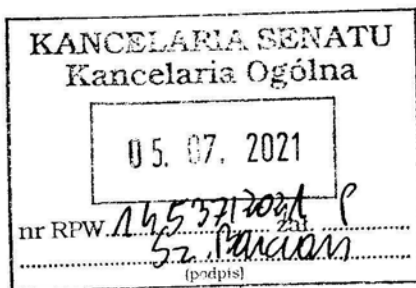




NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl



Warszawa, dnia 30 czerwca 2021r.



03980200480087
RPW/14537/2021 P
2021-07-05

Pan Senator
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu RP

NRA.015-23.3.2021

Szanowny Panie Przewodniczący,

W załączeniu uprzejmie przesyłam opinię Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego (druk 437) sporządzoną przez adw. Macieja Obrębskiego.

DYREKTOR
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej

Dorota Kulińska
adw. Dorota Kulińska



Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej

Opinia prawna

w przedmiocie zgodności
z Konstytucją
RP (w tym w świetle wyroku Trybunału
Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 roku, sygn. akt:
P 46/13)

oraz prawem Unii
Europejskiej komisyjnego
projektu ustawy

o zmianie ustawy – kodeks postępowania
administracyjnego przyjętego przez Sejm RP w dniu
24 czerwca 2021 roku
(druk senacki nr 437)

sporządzona przez:
adw. Macieja Obrębskiego

Poznań, dnia 29 czerwca 2021
roku

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	2
Przedmiot Opinii	4
Zastrzeżenia	5
I. Opis Projektu Ustawy.....	6
§ 1. Uwagi ogólne	6
§ 2. <i>Ratio legis</i> nowelizacji	8
§ 2.1. <i>Ratio legis</i> nowelizacji w kształcie zaproponowanym w Projekcie.....	8
§ 2.2. <i>Ratio legis</i> nowelizacji w kształcie zaproponowanym w Zmienionym projekcie.	9
§ 3. Prezentacja projektowanych rozwiązań.....	10
II. Analiza zgodności Zmienionego projektu z Konstytucją RP, wyrokiem TK (sygn. akt: P 46/13) oraz rozwiązaniami wypracowanymi w orzecznictwie Sądu Najwyższego.	13
§ 1. Kwestia wydania decyzji bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 <i>ab initio</i>)	14
§ 2. Decyzje będące podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy	15
§ 3. Dziesięcioletni okres przedawnienia	19
§ 4. Ograniczenie możliwości wydania decyzji, o której mowa w art. 158 § 2	21
§ 5. Analiza przepisów intertemporalnych - retroaktywność przepisu art. 2.....	26
§ 6. Podsumowanie.....	27
III. Ocena zgodności Zmienionego projektu z prawem UE.....	28
IV. Podsumowanie praktycznych konsekwencji przyjęcia Nowelizacji	31
V. Konkluzje	35

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.);

dzień sporządzenia opinii – dzień uwzględniający stan faktyczny oraz prawny będący podstawą wydania niniejszej opinii – tj. 16 czerwca 2021 r.;

EKPCz – Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. nr 61 poz. 284 ze zm.);

ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka;

Karta Praw Podstawowych UE, Karta – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r. (Dz. Urz. UE. C 2010 nr 83);

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;

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 niezgodny 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 **Wnioskodawca, Komisja**);

Rada – Naczelna Rada Adwokacka, jako zlecająca Opinię;

TK – Trybunał Konstytucyjny;

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej;

UE – Unia Europejska;

Ustawa o gospodarce nieruchomościami, u.g.n – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65);

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.

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 zgodność z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (druk sejmowy nr 1090 oraz 1210), zwanego w dalszej części opinii również „Projektem” (gdy mowa o druku sejmowym nr 1090) oraz Zmienionym projektem lub Projektem przyjętym przez Sejm (gdy mowa o

druku sejmowym nr 1210 i 1210-A lub druku senackim nr 437 – wszystkie trzy druki są tożsame jeśli chodzi o treść Nowelizacji) ze szczególnym uwzględnieniem wytycznych zawartych w wyroku TK z dnia 12 maja 2015 roku (sygn. akt: P 46/13). Ponadto, Opinia będzie miała na celu wskazanie praktycznych konsekwencji implementacji projektowanych zmian do polskiego systemu prawnego.

Zastrzeżenia

- I. Niniejsza opinia została sporządzona na zlecenie: Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej. Opinia dotyczy w szczególności wszystkich regulacji Zmienionego projektu (przyjętego przez Sejm w dniu 24 czerwca 2021 roku).
- II. Opinia została przygotowana i opracowana według najlepszej wiedzy posiadanej przez sporządzającego, niemniej, poglądy oraz linia orzecznicza zarówno Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej mogą ulec zmianie. Nie jest zatem wykluczone, iż przedstawione konkluzje odnośnie zgodności Projektu z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej nie zostaną przez wymienione organy podzielone.
- III. Opinia uwzględnia stan Projektu na dzień 25 marca 2021 roku, tj. na dzień jego wniesienia przez Komisję Ustawodawczą do Sejmu oraz na dzień sporządzania Opinii, tj. po jego przyjęciu przez Sejm na 33. posiedzeniu w dniu 24 czerwca 2021 roku. Koncentrując się zatem zarówno na pierwotnym tekście Projektu, jak i na Zmienionym projekcie, w wersji przyjętej przez Sejm i przesłanej do Senatu (druk senacki nr 437) opiniujący wskazuje na radykalne zmiany w komentowanych przepisach naniesione w Sejmie podczas prac w komisjach. Ze względu na charakter i zakres tych zmian opiniujący pragnie zwrócić szczególną uwagę na doniosłość podnoszonych w Opinii zastrzeżeń.

- IV. Nadto, Opinia odnosi się również do rozwiązań przejściowych (intertemporalnych), przewidzianych w art. 2 Projektu oraz art. 2 ust. 1 Zmienionego projektu.
- V. Konkluzją Opinii jest, zdaniem opiniującego, iż proponowane w Projekcie przyjętym przez Sejm zmiany w K.p.a. doprowadzą faktycznie do uniemożliwienia w znacznej części ubiegania się i wypłaty odszkodowań za szkody wyrządzone niezgodnymi z prawem orzeczeniami władzy publicznej oraz do zatrzymania procesu reprivatyzacji w skali całego kraju.

I. Opis Projektu Ustawy

§ 1. Uwagi ogólne

- (1) Projekt został wniesiony dnia 25 marca 2021 roku na ręce Marszałek Sejmu przez Komisję Ustawodawczą. Do reprezentacji Komisji została upoważniona poseł Barbara Bartuś. Dnia 14 kwietnia 2021 roku skierowano Projekt do I czytania na posiedzeniu Sejmu.
- (2) 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 Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza.
- (3) 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).

- (4) 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. Na dzień sporządzania Opinii Projekt uchwalony przyjęty przez Sejm trafił już do Senatu (druk senacki nr 437).
- (5) W uzasadnieniu Projektu wskazano, iż nie jest on objęty prawem Unii Europejskiej i nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak zasygnalizować, iż zastosowanie do postępowań o stwierdzenie nieważności decyzji, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie Projektu lub Zmienionego projektu, przepisów K.p.a. w brzmieniu nowelizowanym, może dlań spowodować nieprzewidziane konsekwencje odszkodowawcze w przypadku stwierdzenie niekonstytucyjności tych regulacji prawnych.
- (6) Po radykalnych zmianach Projektu dokonanych podczas prac w komisjach w dniach 8 i 9 czerwca 2021 roku uzasadnienie Projektu oraz cztery złożone opinie uległy całkowitej dezaktualizacji w odniesieniu do Zmienionego projektu. W związku z czym przyjąć należy, że Projekt przyjęty przez Sejm, przekazany w dniu 28 czerwca 2021 roku do Senatu, pozbawiony jest uzasadnienia Projektodawcy oraz nie został zaopiniowany przez żaden podmiot pozaparlamentarny.

§ 2. *Ratio legis* Nowelizacji

§ 2.1. *Ratio legis* Nowelizacji w kształcie zaproponowanym w Projekcie

- (7) 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 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.
- (8) 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 kilkudziesięciu latach 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**.
- (9) Wnioskodawca zamierzał osiągnąć wskazany w pkt 6. 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 Wnioskodawcy, zasadne jest rozciągnięcie stosowania powyższego ograniczenia również na postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie projektowanej Nowelizacji.

- (10) 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.

§ 2.2. *Ratio legis* Nowelizacji w kształcie zaproponowanym w Zmienionym projekcie

- (11) Wnioskodawca w żaden sposób nie uzewnętrznił, jakie jest *ratio legis* Zmienionego projektu (przyjętego przez Sejm w dniu 24 czerwca 2021 roku).
- (12) Z pewnością celem wprowadzanych zmian **nie jest** dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 12 maja 2015 roku (sygn. akt: P 46/13), bowiem beneficjentem tych zmian stał się przede wszystkim Skarb Państwa, wypierając w ten sposób obywatela, w interesie którego zapadło orzeczenie TK.
- (13) Zdaniem opiniującego, z lektury Zmienionego projektu oraz z analizy praktycznych konsekwencji jego wprowadzenia wynika, że nadrzędnym celem projektowanych zmian jest faktyczne zatrzymanie procesu reprivatyzacji (nie tylko gruntów warszawskich, lecz w skali całego kraju) oraz uniemożliwienie obywatelom uzyskiwania prejudykatów, którymi są decyzje wydawane na podstawie art. 158 § 2 K.p.a., stanowiących podstawę do orzekania i wypłaty odszkodowań przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego.

§ 3. Prezentacja projektowanych rozwiązań

- (14) Projektowane zmiany odnoszą się wyłącznie do przepisów regulujących stwierdzenie nieważności decyzji, zawartych w Dziale II, Rozdziale 13 K.p.a.

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.

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.”

Zmieniony projekt
(druk senacki nr 437)

Art. 1. pkt. 1.

Art. 156 K.p.a. § 2 ma 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. ma 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.

(15) 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.

(16) 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.

(17) 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 oznacza niemożność uzyskania decyzji stwierdzającej wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazaniem okoliczności, z powodu których nie stwierdza się nieważności. Niemożliwe zatem będzie w tych sprawach uzyskanie prejudykatu niezbędnego w postępowaniach odszkodowawczych.

(18) Warto zwrócić uwagę na przepis art. 2, który przewiduje 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 mają być z mocy prawa.

II. Analiza zgodności Zmienionego projektu z Konstytucją RP, wyrokiem TK (sygn. akt: P 46/13) oraz rozwiązaniami wypracowanymi w orzecznictwie Sądu Najwyższego

(19) 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.

(20) Jakkolwiek należy podzielić słuszną intencję Projektodawcy wyrażoną w uzasadnieniu Projektu, o konieczności dostosowania przepisów K.p.a. do powyższego wyroku TK, zauważyć trzeba, że sam Projektodawca odszedł zupełnie od wstępnie przyjętych celów i po radykalnych zmianach w brzmieniu projektowanych przepisów, podczas prac w komisjach, już nie sposób odnaleźć choćby cienia pierwotnych założeń w tym Zmienionym projekcie. Stąd, w dalszej części Opinii szczególny nacisk zostanie położony na Zmieniony projekt, który w dniu 28 czerwca 2021 roku przekazany został do Senatu (druk senacki nr 437).

(21) Nowelizowane przepisy, pomimo iż w przedmiotowym procesie legislacyjnym nie jest to podkreślane, będą miały dalekosiężne konsekwencje w zakresie spraw restrykcyjnych w całej Polsce. Dojdzie bowiem praktycznie do zupełnego wygaszenia roszczeń restrykcyjnych. Należałoby natomiast oczekiwać, by wola ustawodawcy w zakresie zakończenia bądź kontynuowania procesu restrykcji w Polsce została zmanifestowana w sposób bezpośredni, tj. poprzez przyjęcie ogólnej regulacji zawierającej jasne kryteria realizacji roszczeń.

(22) Bardzo niekorzystne jest również niebranie pod uwagę (lub zwyczajne ignorowanie) przez Projektodawcę całego spektrum konsekwencji, jakie przyniosą projektowane zmiany dla obywateli, którym niezgodne z prawem orzeczenia władzy publicznej wyrządziły szkodę, a skupianie się jedynie na radykalnym i niekonstytucyjnym wygaszeniu roszczeń reprivatyzacyjnych, które to wygaszenie jawi się jako nadrzędny cel tej Nowelizacji.

(23) Ponadto, wątpliwe z punktu widzenia standardów konstytucyjnych praw jednostki są również przepisy intertemporalne przewidziane w Zmienionym projekcie, prowadzące do retroaktywnego działania przepisów w nim przewidzianych – w szczególności przewidujące umorzenie z mocy prawa toczących się obecnie postępowań administracyjnych.

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

(24) 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.

(25) W Zmienionym projekcie Wnioskodawca, rozszerzył jednak niekonstytucyjność art. 156 § 2 K.p.a., stwierdzoną przez TK, również na decyzje wydane bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio*), która to przesłanka nie była przedmiotem pytania prawnego skierowanego do TK. Stanowi to istotne poszerzenie zbioru decyzji, których nieważności, w konsekwencji upływu terminu przedawnienia, nie będzie można stwierdzić, jeżeli projektowane zmiany wejdą w życie.

(26) 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.”

(27) Podkreślić jednocześnie należy, że przesłanka wydania decyzji bez podstawy prawnej jest niezależną względem przesłanki „rażącego naruszenia prawa”, pomimo ich wspólnego ujęcia w art. 156 § 1 pkt. 2 K.p.a. Redakcja ta wynika z uwarunkowań historycznych. Jak bowiem wskazał TK w wyroku z 12 maja 2015 roku, „przesłanki (wad) wydania decyzji „z rażącym naruszeniem prawa” nie przewidywały (...) przepisy rozporządzenia z 1928 r. [rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym – przypis M.O.] i pierwotnej wersji K.p.a. Jednak w praktyce do częściowo podobnego rezultatu, jaki przyniosło dodanie jej w 1980 r. do K.p.a., prowadziła szeroka wykładnia rozporządzenia z 1928 r. i pierwotnej wersji K.p.a., mówiących o „braku podstawy prawnej”. Celem wprowadzenia do K.p.a. przesłanki wydania decyzji „z rażącym naruszeniem prawa” mogło być potwierdzenie przyjmowanej w praktyce szerokiej wykładni przesłanki wydania decyzji „bez jakiegokolwiek podstawy prawnej”, przyjmowanej (...) na tle rozporządzenia z 1928 r. i pierwotnej wersji K.p.a. Za takim dążeniem przemawiać może dopisanie słów „z rażącym naruszeniem prawa” w tym samym punkcie wyliczenia przesłanek (wad), w którym jest mowa o wydaniu decyzji „bez podstawy prawnej”, jak również jednoczesne skreślenie słowa „jakiegokolwiek” odnoszącego się do braku podstawy prawnej (...). W doktrynie podkreślano, że nowelizacja K.p.a. z 1980 r. zmieniła brzmienie przepisu, **rozdzielając przewidzianą nim dotychczas sytuację na dwa elementy** [wyróżnienie M.O.], zgodnie z tym, co wcześniej proponowano w piśmiennictwie (zob. J. Borkowski, komentarz do art. 156 K.p.a. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski Kodeks postępowania..., s. 661).”

(28) W związku z powyższym nieuzasadnione jest „obejmowanie” Nowelizacją decyzji wydanych bez podstawy prawnej, zwłaszcza, że Wnioskodawca nie wskazał jakie jest *ratio legis* takiej zmiany.

§ 2. Decyzje będące podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy

(29) 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.

(30) Zastrzeżenie to zostało usunięte na etapie prac w komisjach, i obecnie w Zmienionym projekcie, przekazanym do Senatu, widnieje jedynie termin „decyzja”, bez jakiegokolwiek doprecyzowania, co oznacza, że projektowany zapis uniemożliwia stwierdzenie nieważności, ze względu na rażące naruszenie prawa, jakiegokolwiek decyzji administracyjnej, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat.

(31) 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 wywraca sens Wyroku TK, czyniąc głównym beneficjentem projektowanych zmian Skarb Państwa.

(32) 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.

(33) 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 wywłaszczonego 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 sądownoadministracyjnego, 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.

(34) 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.

(35) 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.

(36) 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.

(37) 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.

(38) 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.

(39) 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.

(40) 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.”*

(41) 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 **obywatелем** 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”.

(42) Łącznie, w Wyroku TK, słowo „obywatel” zostało użyte 37 razy, co również potwierdza jego nieprzypadkowość.

(43) W związku z powyższym uznać należy, że pominięcie w Projekcie przyjętym przez Sejm fundamentalnego zastrzeżenia, iż w Wyroku TK całość rozważań odnosi się jedynie do decyzji będących podstawą nabycia prawa bądź eksektatywy, 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 eksektatywę nabycia prawa, z której zamierza ona skorzystać [wyróżnienie M.O.]”.

§ 3. Dziesięcioletni okres przedawnienia

(44) TK w wyroku posługuje się sformułowaniem „znacny 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.

(45) TK nie zdefiniował jak należy rozumieć „znaczny 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.).*”

(46) W obliczu niepodważania 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”.

(47) 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 jest nie do zaakceptowania.

(48) Przywołać należy również wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2017 roku (sygn. akt: II OSK 2099/15), który w uzasadnieniu Projektu przywołał sam Wnioskodawca (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.]".

(49) Trzydziestoletni okres przedawnienia został zastąpiony dziesięcioletnim podczas prac w podkomisji w dniu 8 czerwca 2021 roku. Uczyniono to bez konsultacji społecznych i bez jakiegokolwiek uzasadnienia oraz wbrew wypracowanemu w tym zakresie orzecznictwu NSA. Zmiana ta jest absolutnie nie do zaakceptowania. Tak nieodpowiedzialna legislacja może doprowadzić do skrzywdzenia wielu osób dotkniętych konsekwencjami wadliwych decyzji, co wykracza daleko poza ramy reprivatyzacji, z którą prawodawca wydaje się w ten sposób walczyć. Opiniujący w „podsumowaniu praktycznych konsekwencji Nowelizacji”, na końcu Opinii, wskazuje ignorowane przez Wnioskodawcę przykłady tak radykalnych zmian.

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

(50) Zgodnie z Projektem przyjętym przez Sejm „jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2, upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.

(51) 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.

(52) 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.

(53) 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”*.

(54) Istnienie trybu dochodzenia odszkodowań za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia przez władzę publiczną nie jest podyktowane dobrą wolą prawodawcy, lecz jego obowiązkiem.

(55) 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.

(56) 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. Planowana Nowelizacja ma zatem na celu uczynienie iluzorycznym uzyskanie prejudykatu w trybie art. 156 K.p.a., bowiem wprowadzenie w tym zakresie 30-letniego przedawnienia uniemożliwi sięgnięcie do wszystkich decyzji wydanych w PRL oraz pierwszych latach III RP.

(57) 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

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

dawnym właścicielom bądź ich następcom prawnym prawa własności czasowej lub użytkowania wieczystego do gruntów nieruchomości warszawskich. Skoro zatem, zgodnie z Nowelizacją, nie mają 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.

(58) 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.

(59) 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 współnikiem 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 współników 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.

(60) 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.

(61) 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.

(62) 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 współników w takim wypadku należy uznać za niedopuszczalną ingerencję ustawodawcy.”

(63) W związku z powyższym *per analogiam* ocenić należy, że Projekt przyjęty przez Sejm, 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.

§ 5. Analiza przepisów intertemporalnych - retroaktywność przepisu art. 2

(64) Wedle brzmienia art. 2 Projektu przyjętego przez Sejm, 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, 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 niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, umarza się z mocy prawa.

(65) Powyższe oznacza wyrażone *expressis verbis* wyłączenie w odniesieniu do projektowanej ustawy zakazu retroakcji. Dopuszczenie do takiej sytuacji ingerowałoby silnie w wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wiążącą się z bezpieczeństwem prawnym. W świetle tej zasady adresaci norm prawnych mają 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).

(66) Projektodawca w żaden sposób nie wyjaśnia przy tym, ażeby takie odstępstwo od zakazu retroaktywności prawa było konieczne do realizacji wartości konstytucyjnej, uznanej w danym wypadku za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji. Nie wskazuje też na konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, której realizacja nie jest możliwa bez naruszenia zakazu retroaktywności prawa, co jest zaś konieczne w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (tak przykładowo w wyrokach z dnia 12 maja 2009 roku, o sygn. P 66/07, z dnia 1 grudnia 2007 roku o sygn. P 43/07 czy z dnia 19 marca 2007 roku, o sygn. K 47/05 oraz z dnia 7 lutego 2001 roku, sygn. K 27/00; podobnie Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 5 czerwca 2013 roku, IV SA/Po 261/13).

(67) Można wskazać także, iż jakkolwiek nie wyklucza się całkowicie dopuszczalności wprowadzenia odstępstwa od zasady niedziałania praw wstecz, Trybunał Konstytucyjny wskazywał z dużą konsekwencją, że niedopuszczalne jest nadawanie mocy wstecznej przepisom prawnym, zwłaszcza normującym prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego, a także jeśli stanowione reguły intertemporalne ujemne prawnie (a w konsekwencji społecznie) kreują negatywne następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych (tak TK w orzeczeniu z dnia z dnia 29 stycznia 1992 roku, sygn. K 15/91 oraz w wyroku z dnia 12 maja 2009 roku, sygn. P 66/07).

(68) W świetle powyższych rozważań oczywistym jest, iż regulacja w proponowanym przez Wnioskodawcę kształcie jest niedopuszczalna z punktu widzenia jej zgodności z gwarancjami konstytucyjnymi wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego.

§ 6. Podsumowanie

(69) W omawianym Zmienionym projekcie, przyjętym przez Sejm, przewidziano rozwiązania, które z całą pewnością można określić jako niezgodne z Konstytucją RP. 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 w obecnym kształcie, po uwzględnieniu wszystkich uwag Prokuratury Generalnej, nie ma on absolutnie nic wspólnego z pierwotnym założeniem dostosowania prawa do powyższego Wyroku TK. A nawet należałoby wskazać, że Projekt przyjęty przez Sejm jest zupełnym zaprzeczeniem zaleceń wskazanych w tym wyroku. Prawodawca zatem, nie tyle nie sprostał ciężącym 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 reprivatyzacyjnych, czyli usunięcie konsekwencji zaniechania ustawodawczego w zakresie kompleksowej regulacji tego zagadnienia. 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 reprivatyzacyjnych. Zaniechanie unormowania tej kwestii jest faktem notoryjnie znanym i dość powszechnie krytykowanym. Uwadze prawodawcy nie mogło ująć to, że w Polsce jako jedynym kraju z byłego bloku państw socjalistycznych do dziś nie uchwalono ustawy reprivatyzacyjnej. O "świadomości" ustawodawcy w tym względzie świadczy chociażby liczba projektów ustaw reprivatyzacyjnych wniesionych do Sejmu (np. 8 projektów w Sejmie II kadencji).”*

(70) Powyższą Nowelizację należy jeszcze ocenić bardzo negatywnie, nie tylko dlatego, że po raz wtóry próbuje się „uderzyć” w obywateli, którym przysługują roszczenia reprivatyzacyjne, przerzucając na nich odpowiedzialność za brak stosownej ustawy, ale również dlatego, że przy okazji odbiera ona prawo do odszkodowań obywatelom, którym one przysługują, w związku z wyrządzeniem im szkody przez niezgodne z prawem orzeczenia władzy publicznej.

III. Ocena zgodności Zmienionego projektu z prawem UE

(71) W uzasadnieniu Projektu wprost wskazano, iż nie jest on objęty prawem UE. Już na wstępie zaznaczyć jednak należy, że wbrew twierdzeniu autorów Projektu (i Zmienionego projektu), zakres proponowanej regulacji jest objęty prawem UE i może budzić wątpliwości co do swojej zgodności z prawem UE.

(72) Omawianemu Zmienionemu projektowi, przyjętemu przez Sejm, postawić można przede wszystkim zastrzeżenia w zakresie jego zgodności z art. 17 i 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Ponadto, jako wzorzec kontroli wskazać można także art. 6 oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka w związku z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. nr 90 poz. 864/30).

(73) Zgodnie z art. 17 Karty Praw Podstawowych UE: *„Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny.”*

(74) Pojęcie mienia w myśl art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka², będącego konwencyjnym odpowiednikiem art. 17 Karty, odnosi się bowiem zarówno do istniejącego mienia, jak i do wartości majątkowych, w tym także wierzytelności i roszczeń, w związku z którymi dana osoba może twierdzić, że ma przynajmniej uprawnione oczekiwanie ich realizacji (Nowicki Marek Antoni, *Komentarz do Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do art. 17 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*,

² W brzmieniu: *„Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”*; Protokół nr 1 i nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U nr 36 poz. 175/1).

wyd. VII, Warszawa 2017). Oceniając więc zgodności komentowanych regulacji z art. 1 Protokołu, stwierdzić można, że w zakresie każdej ingerencji w spokojne korzystanie z mienia prawo krajowe musi zapewniać ochronę przed arbitralną ingerencją w prawa majątkowe (tak np. w wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach *Capital Bank AD v. Bułgaria* z dnia 24 listopada 2005 roku, Izba (Sekcja I), skarga nr 49429/99, § 134 czy *Zlinsat, spol. s r.o. v. Bułgaria* z dnia 15 czerwca 2006 roku, Izba (Sekcja V), skarga nr 57785/00, § 98)³. Z tak rozumianą zasadą stoją w sprzeczności art. 156 § 2 i 158 § 3 K.p.a. w brzmieniu przyjętym przez Sejm, w zakresie w jakim ograniczają możliwość stwierdzenia nieważności decyzji z przyczyn wskazanych w art. 156 § 1 pkt. 2 K.p.a. oraz uniemożliwiają uzyskanie prejudykату niezbędnego w postępowaniu odszkodowawczym.

(75) Oceniając natomiast zgodność z prawem unijnym wprowadzającego odstępstwo od zakazu retroakcji art. 6 ust. 2 Projektu, należy stwierdzić, iż *„zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału [Sprawiedliwości] zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań stanowi część unijnego porządku prawnego i musi być przestrzegana podczas stosowania regulacji unijnych przez państwa członkowskie. Zasada ta sprzeciwia się temu, by nowelizacja uregulowania krajowego pozbawiła osobę uprawnioną ze skutkiem wstecznym prawa, które nabyła ona na podstawie wcześniejszego uregulowania* (tak w wyroku TSUE z dnia 12 maja 2011 roku w sprawie C-107/10 *Enel Maritsa Iztok 3*, Zb.Orz. s. I-3873, pkt 39; tak również opinia rzecznika generalnego Juliane Kokott przedstawiona w 13.10.2011 roku w sprawie C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i in.*, pkt 107).

(76) Na marginesie można wspomnieć także, iż w dokumencie Agenda 2000, który stanowił istotny punkt w ramach przygotowywań do przyjęcia do Unii Europejskiej nowych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w części szczegółowej, poświęconej Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do kwestii własności wyraźnie wskazano, iż jakkolwiek prawo własności jest w Polsce zagwarantowane, to jednak pozostaje do

³ Za: Marek Antoni, Komentarz do Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, [w:] Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wyd. VII, Warszawa 2017.

rozwiązania kwestia rekompensaty dla osób wywłaszczonych przez nazistów oraz władze komunistyczne (Agenda 2000, *Opinia Komisji Europejskiej o wniosku Polski o członkostwo w Unii Europejskiej*, s. 11.). Agenda 2000 stanowiła niejako punkt wyjścia do dalszych badań nad stanem polskich przygotowań do akcesji, czego wyrazem były coroczne raporty zawierające ocenę przygotowań do akcesji, zwracano w nich uwagę na problem reprivatyzacji, a ten sporządzony w 2002 roku wskazywał, iż istnieje możliwość dochodzenia roszczeń przed sądem, a orzecznictwo – jakkolwiek procesy bywają długie i skomplikowane - dla byłych właścicieli wydaje się być korzystne (2002 *Regular report on Poland's Progress Towards Accession*, s. 29-30). Wejście w życie proponowanych przepisów należy rozpatrywać w kontekście spójności z powyższymi założeniami i rozumieć jako przekreślenie tendencji w nich wskazywanej.

IV. Podsumowanie praktycznych konsekwencji przyjęcia Nowelizacji

(77) Konsekwencją Nowelizacji jest niemożność uchylecia decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, od której wydania lub ogłoszenia minęło 10 lat. Oznacza, to niemożność wzruszenia wszystkich decyzji wydanych w PRL oraz pierwszych 20 latach III RP. Zatem żaden obywatel, który poniósł szkodę w wyniku wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa przed około 2010 rokiem, nie będzie mógł uzyskać stwierdzenia jej nieważności. Jeżeli decyzją taką zostałby on np. wywłaszczony, to bezpowrotnie, po upływie 10 lat od dnia jej wydania lub ogłoszenia, traci możliwość odzyskania utraconej nieruchomości.

(78) Posługując się przykładem użytkowania wieczystego, które może być ustanowione przez Skarb Państwa umową lub w drodze decyzji, można wskazać, do jak nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej obywateli może dochodzić na tym gruncie. Otóż, gdyby w tym samym czasie, Skarb Państwa ustanowił użytkowanie wieczyste na rzecz jednego obywatela, w drodze decyzji, na nieruchomości A oraz na

rzecz drugiego obywatela, w drodze umowy, na nieruchomości B i po 10 latach (od wydania decyzji i podpisania umowy) okazało się, że te użytkowania wieczyste Skarb Państwa ustanowił nie na swoim gruncie, to tylko właściciel nieruchomości B, na której ustanowiono użytkowanie wieczyste w drodze umowy, miałby możliwość jej fizycznego odzyskania. Na to samo nie mógłby już liczyć właściciel nieruchomości A, bowiem decyzja o ustanowieniu użytkowania wieczystego na jego gruncie byłaby niemożliwa do wzruszenia ze względu na wadę kwalifikowaną „rażącego naruszenia prawa”, po 10 latach od jej wydania.

(79) Co więcej, w powyższym przykładzie, po upływie 30 lat od wydania decyzji o ustanowieniu użytkowania wieczystego, właściciel nieruchomości A nie będzie mógł już nawet uzyskać prejudykatu, o którym mowa w art. 158 § 2, aby móc domagać się odszkodowania od Skarbu Państwa, ponieważ organ nie będzie mógł wszcząć postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Natomiast właściciel nieruchomości B będzie mógł potencjalnie nie tylko domagać się odszkodowania, ale i zwrotu nieruchomości. W tym kontekście zauważyć należy, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału, zasada równości (wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji) oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej grupy. Wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinni być traktowani równo, według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminowanych, jak i faworyzowanych (zob. np. wyrok z 10 lipca 2012 roku, sygn. akt: P 15/12).

(80) Sięgając do bardziej współczesnych przykładów, warto wskazać, że po 10 latach nie będzie można stwierdzić nieważności decyzji obciążonej wadą rażącego naruszenia prawa, której przedmiotem będzie np. ustalenie wartości kapitału początkowego (na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) lub decyzji dotyczącej niezgodnego z prawem obniżenia wymiaru emerytury (na podstawie ustawy dezubekizacyjnej), pomimo rażącego naruszenia prawa przez organ.

(81) Nie sposób nie wspomnieć, jako o konsekwencjach Nowelizacji, o wszystkich sprawach wywłaszczeniowych. W żadnej z nich, jeżeli decyzja została podjęta po upływie 10 lat od dnia jej wydania lub ogłoszenia, nie będzie możliwe jej wzruszenie, pomimo kwalifikowanej wady „rażącego naruszenia prawa”.

(82) Należy też wskazać, że przez objęcie Nowelizacją również przesłanki wskazanej w art. 156 § 1 ust. 2 *ab initio* K.p.a. niemożliwe będzie stwierdzenie nieważności decyzji (jeżeli od jej wydania lub ogłoszenia upłynęło 10 lat) wydanej bez podstawy prawnej. Gdyby zatem Powiatowy Urząd Ziemski wydał decyzję o przejęciu nieruchomości na podstawie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej (pomimo, że nieruchomości rolne przechodziły na Skarb Państwa z mocy samego prawa, a takie decyzje urzędów się zdarzały), to właściciel bądź jego spadkobiercy, pomimo nawet niespełniania przez nieruchomość przesłanek warunkujących przejęcie, nie będzie mógł dochodzić jej zwrotu bądź odszkodowania za niesłuszne przejęcie.

(83) Wreszcie, Nowelizacja zamyka rozdział całej polskiej reprivatyzacji, wygaszając wszelkie roszczenia bez zapewnienia jakiegokolwiek ekwiwalentu, choćby częściowego, ich posiadaczom. Skalę tego niekonstytucyjnego „uregulowania” kwestii reprivatyzacyjnych obrazuje liczba ustaw i dekretów, na podstawie których dokonywano wywłaszczeń od lat 40. XX wieku, a które z dniem wejścia w życie Nowelizacji przestaną być źródłem roszczeń osób pozbawionych na ich podstawie własności. Są to m.in.:

- a. ustawa z dnia 6 maja 1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów (Dz. U. poz. 96, 203 i 307 oraz z 1946 r. poz. 73);
- b. ustawa z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz. U. poz. 97, 144 i 179);
- c. 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.);
- d. ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. poz. 17, z późn. zm.);

- e. dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. poz. 87, z późn. zm.);
- f. dekret z dnia 5 września 1947 r. o przejęciu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR (Dz. U. poz. 318, z 1949 r. poz. 404 oraz z 1969 r. poz. 95);
- g. ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. poz. 159, z 1972 r. poz. 193 oraz z 1974 r. poz. 84);
- h. ustawa z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz. U. poz. 240 oraz z 1957 r. poz. 172);
- i. dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. z 1952 r. poz. 31);
- j. ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. poz. 64 oraz z 1982 r. poz. 79);
- k. ustawa z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. poz. 138, z 1961 r. poz. 47 i 159 oraz z 1972 r. poz. 192);
- l. ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz. U. z 1969 r. poz. 216, z 1972 r. poz. 312 oraz z 1985 r. poz. 99);
- m. ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. poz. 159, z 1972 r. poz. 193 oraz z 1974 r. poz. 84),
- n. ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. poz. 192, z 1973 r. poz. 282 oraz z 1985 r. poz. 99).

(84) Pomimo ogólnej zgody różnych środowisk politycznych co do potrzeby sklasyfikowania i oszacowania wartości roszczeń reprivatyzacyjnych nigdy żadnej władzy nie udało się wyjść poza etap bardzo przybliżonych szacunków. Wskazując zatem przybliżoną skalę tych roszczeń, przyjąć należy, że wynosić one mogą od kilkudziesięciu do kilkuset miliardów złotych. W samej Warszawie złożono na podstawie dekretu warszawskiego około 17 tysięcy wniosków dekretowych, z czego w

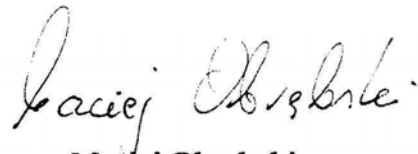
różny sposób na przestrzeni dziesięcioleci rozpatrzono jedynie ponad 4 tysiące. Skala tych roszczeń nie usprawiedliwia jednak rozwiązań wskazanych w Projekcie przyjętym przez Sejm.

(85) Podsumowując powyższe uwagi do Zmienionego projektu, przyjętego przez Sejm, należy stwierdzić, iż przyjęcie Nowelizacji w obecnym kształcie nie tylko doprowadzi do sytuacji, w której zatrzymany zostanie proces reprivatyzacji w skali całej Polski, przypieczętowując w ten sposób ogrom krzywd wielu obywateli, ale dojdzie również do naruszenia praw osób w żaden sposób niezwiązanych z reprivatyzacją.

V. Konkluzje

- I. Po przeanalizowaniu przyjętych przez Sejm zmian przepisów K.p.a., należy stwierdzić, iż objęte są one działaniem prawa Unii Europejskiej i pozostają z nim w częściowej sprzeczności.
- II. Co więcej, przyjęte przez Sejm przepisy, a w szczególności: 1) uniemożliwiające stwierdzenie nieważności decyzji obciążonej 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 oraz 3) powodujące umorzenie z mocy prawa toczących się postępowań sądowych, prowadzą do naruszenia wynikających z zasady państwa prawnego zasady proporcjonalności i pewności prawa, a także zasady niedziałania prawa wstecz, ochrony praw słuszenie nabytych czy prawa do sądu i tym samym pozostają niezgodne z Konstytucją RP, w zakresie, w jakim przedstawiono to w niniejszej Opinii.

- III. Należy zauważyć, iż w przypadku wejścia w życie Nowelizacji, wstępnie zakładany skutek w postaci dostosowania systemu prawa do wyroku TK z dnia 12 maja 2015 roku (sygn. akt: P 46/13), nie zostanie osiągnięty, a nawet, uznać należy, iż zwiększy się zakres niekonstytucyjności nowelizowanych przepisów K.p.a.
- IV. Nadto, procedowana regulacja zmierza do zawołanego wygaszenia problemu reprivatyzacji w Polsce, podczas gdy zagadnienie to wymaga kompleksowej ustawowej regulacji.



Maciej Obrębski

adwokat