

18 marca 2022 r.

Jakub Józef Tymecki

Sz. P. prof. Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Działając w interesie publicznym, niniejszym na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. - o petycjach zwracam się z petycją o zmianę ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. - o zmianie ustawy -- Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021 poz. 1491), w ten sposób, aby treść artykułu 2 ust. 2, stanowiący w momencie składania petycji, jak poniżej:

„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.”

zyskał następujące brzmienie:

„Postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją administracyjną, a dotyczące decyzji ostatecznych od których dnia doręczenia bądź ogłoszenia upłynęło lat trzydzieści, wobec których w toku postępowania zaistniała podstawa do stwierdzenia ich nieważności, organ odstępuje od stwierdzenia nieważności decyzji i wydaje decyzje o wydaniu ostatecznej decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa.”.

Projekt ustawy uwzględniający wyżej określoną zmianę przedkładam w załączeniu do petycji.

Oświadczam, iż wyrażam zgodę na publikację moich danych osobowych, za wyjątkiem adresu zamieszkania i numeru PESEL.

U Z A S A D N I E N I E

Nowelizacja ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 11 sierpnia 2021 r. wywołała wielkie poruszenie w debacie publicznej, wskazując na jej imperatywny charakter. Jak wynika z art. 2 ust. 2 ustawy o zmianie 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 niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, umarza się z mocy prawa. Spotkało się to ze stanowczą reakcją zarówno komentatorów krajowych, jak i społeczności międzynarodowej. Jak słusznie określił w komentarzu adw. S. Jaceno1 -

„Poza ustawami kościelnymi, żadnych przepisów odnoszących się do nacjonalizacji nie uchwalono. Nie działamy jednak w próżni prawnej; gdy nie ma przepisów szczególnych, działają przepisy ogólne, w tym przepisy o postępowaniu administracyjnym oraz prawo cywilne. Na tej podstawie ludzie, w nadziei na naprawienie krzywd wyrządzonych przez Polskę Ludową, domagali się zwrotów

zabranych nieruchomości – czy to w ramach reformy rolnej, czy nacjonalizacji przemysłu i handlu, czy jako mienie rzekomo opuszczone, czy bezpodstawnie przejęte pod przymusowy zarząd państwowy czy też nieruchomości warszawskie, gdzie niesłusznie odmówiono przyznania prawa użytkowania wieczystego. Z uwagi na różnorodność aktów nacjonalizacyjnych, drogi rewindykacyjne są różne, ale większość spraw opiera się o przepisy procedury administracyjnej. Przez wiele lat art. 156 KPA stanowił zasadniczą podstawę wydawania orzeczeń stwierdzających nieważność decyzji nacjonalizacyjnych wydanych bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Sprawy prowadzone w oparciu o przepisy ogólne wywoływały szereg wątpliwości, jednak z biegiem lat, na skutek orzecznictwa tak Naczelnego Sądu Administracyjnego jak i Sądu Najwyższego ukształtowało się, przynajmniej w jakimś istotnym zakresie, dość jednolite rozumienie tak przepisów materialnych, jak i procedur. Z braku przepisów dostosowanych do istoty i natury problemu, wytworzyła się, oparta na orzeczniczych precedensach i uchwalonych zasadach prawnych, wiedza pozwalająca, tak jak znajomość przepisów, obrać właściwy kierunek postępowania, przedstawiać właściwe tezy i dowody na ich poparcie i formułować racjonalne żądania, mające szanse powodzenia.”.

Zmiana Kodeksu Postępowania Administracyjnego zamknęła poważną część reprivatyzacji, opartej na stwierdzaniu nieważności decyzji administracyjnych.

Konieczność tej zmiany uzasadniano wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13). Wyrok ten jest powoływany, ale nigdzie nie cytowany, a brzmi następująco: art. 156 § 2 (...) 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

A więc wyrok nie dotyczy możliwości stwierdzenia, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa (bez eliminacji z obrotu prawnego) oraz dotyczy jedynie takich decyzji, które były podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy.

”W zakresie postępowań kontrolnych w odniesieniu do decyzji nacjonalizacyjnych są „szczęściarze”, którzy uzyskali ostateczne decyzje oraz „pechowcy”, którym z różnych przyczyn do tej pory się to nie udało – również dlatego, że nie szli na skróty. W bardzo dużej liczbie przypadków fakt niezakończenia postępowania zawdzięczamy beczynności i opieszałości organów prowadzących te postępowania a w równie dużej – przyjętym zasadom, że w postępowaniu muszą uczestniczyć wszystkie osoby, które mają interes prawny. Prowadzi to do konieczności prowadzenia postępowań spadkowych, które bywają niezwykle zagmatwane. Szczególne utrudnienia powstają, gdy współwłaściciele i ich spadkobiercy po wojnie rozjechali się po świecie i jedni o drugich nic nie wiedzą. Wobec utrwalenia się pewnych reguł postępowania reprivatyzacyjnego (common law polskiej reprivatyzacji), osoby te mogły przez lata liczyć na to, że ich postępowania w pewnym momencie wreszcie zostaną zakończone, a zatem miały ekspektatywę przywrócenia odebranego prawa, albo przynajmniej uzyskania odszkodowania. Teraz, po bezprawnej utracie majątku, ludzie ci, czyli i Polacy, i Żydzi, i wszyscy inni zostali wywłaszczeni nawet z nadziei na przywrócenie praworządności. Podkreślam, praworządności socjalistycznej, w kształcie nadanym przez władze komunistyczne.”.

W związku z podpisaniem przez Prezydenta RP ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego („Ustawa”) w życie weszły przepisy budzące wiele kontrowersji. Genezą zmiany była konieczność dostosowania systemu prawnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jednak wprowadzona nowelizacja dalece

wykracza poza wytyczne wskazane w Wyroku. W tym kontekście należy zwrócić uwagę przede wszystkim na mechanizm umorzenia postępowań administracyjnych będących w toku. Takie rozwiązanie prowadzi do pokrzywdzenia znacznej grupy osób, starających się często od wielu lat o unieważnienie decyzji nacjonalizacyjnych czy wywłaszczeniowych, które zainwestowały w ten proces wiele zdrowia, czasu i pieniędzy. Obecnie ich sprawy zostaną umorzone z dnia na dzień, pozbawiając ich nadziei na odzyskanie bezprawnie utraconej własności.

W ocenie wnioskodawcy jak i wielu prawników, komentatorów, ustawa o zmianie k.p.a., a w szczególności art. 2 ust. 2 tej ustawy jest niezgodny z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie w jakim zastosowanie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. - o zmianie ustawy -Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2021, Poz. 1491), przez organ poprzez umorzenie postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej bez stwierdzenia jej niezgodności z prawem, trwale uniemożliwia uzyskanie odszkodowania za orzeczenie administracyjne wydane z naruszeniem prawa w trybie art. 417 § 2 zdanie 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740).

W tym stanie rzeczy art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej pozostaje w obiektywnej sprzeczności z zasadą wyrażoną w art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż warunkiem wniesienia powództwa o odszkodowanie za szkodę poniesioną w wyniku wydania decyzji rażąco niezgodnej z prawem w trybie określonym przez art. 417 § 2 zd. 1 k.c. jest uzyskanie wcześniejszego prejudykatu który, jak zwykle uważać się w doktrynie, wydawany jest w trybie postępowania nadzorczego o stwierdzenie nieważności decyzji. W obecnym stanie prawnym który zaistniał po wejściu w życie ustawy nowelizującej k.p.a., uzyskanie prejudykatu potwierdzającego fakt wydania ostatecznej decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa jest de facto niemożliwe.

Projekt ustawy zmieniającej ustawę nowelizującą k.p.a. stanowiący przedmiot petycji zmienia wątpliwy legislacyjny przepis w ten sposób, że zamiast umarzania postępowań w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z mocy prawa, powodując tym samym niekonstytucyjne zamknięcie drogi odszkodowawczej za wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej, zobowiązuje organ do wydania decyzji potwierdzającej, iż decyzja stanowiąca przedmiot postępowania nieważnościowego została wydana z naruszeniem prawa w sytuacjach gdy spełnione zostaną wymienione art. 156 k.p.a. przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Tak skonstruowana norma prawna spowoduje, że zniknie okoliczność powodująca potencjalną niezgodność art. 2 ust. 2 ustawy o zmianie k.p.a. z Konstytucją, gdyż decyzja o wydaniu aktu administracyjnego z naruszeniem prawa będzie stanowiła prejudykat w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym, a tym samym ponownie otworzy drogę odszkodowawczą dla wszystkich osób które mają roszczenia względem Skarbu Państwa z tytułu wydania aktu administracyjnego z naruszeniem prawa.

W tym stanie rzeczy, niniejsza petycja jest prawidłowo uzasadniona i zasługuje na uwzględnienie.

Jakub Józef Tymecki

Załącznik nr 1

projekt

USTAWA

z dnia

o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. – o zmianie ustawy -- Kodeks postępowania administracyjnego

Art. 1. W ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. – o zmianie ustawy -- Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021 poz. 1491) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją administracyjną, a dotyczące decyzji ostatecznych od których dnia doręczenia bądź ogłoszenia upłynęło lat trzydzieści, wobec których w toku postępowania zaistniała podstawa do stwierdzenia ich nieważności, organ odstępuje od stwierdzenia nieważności decyzji i wydaje decyzje o wydaniu ostatecznej decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.