



SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. **AK-020-26/21**

Data wpływu **19.05.2021**

Szanowna Pani Minister,

KR-51-258/21/TGL

Warszawa, 18 maja 2021 roku

W/ /21

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. **SPS-WP.020.99.11.2021**

Data wpływu **19.05.2021**

Pani

Agnieszka Kaczmarek

Szef Kancelarii Sejmu

w odpowiedzi na pismo z 6 kwietnia 2021 r. (SPS-WP.020.99.5.2021), dotyczące zaopiniowania *komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego*, Prokuratura Generalna zgłasza uwagi.

1. Projektowana ustawa przewiduje zmianę art. 156 kpa przez dodanie nowego § 3, zgodnie z którym „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”. Przepis ten ma znajdować zastosowanie również do spraw o stwierdzenie nieważności decyzji, wszczętych a niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej (art. 2 projektu).

Z uzasadniania projektu ustawy wynika, że zmiana legislacyjna ma na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 46/13, w którym Trybunał orzekł, że art. 156 § 2 kpa jest niezgodny z art. 2 Konstytucji 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.

2. Podjęcie prac legislacyjnych nad wykonaniem wskazanego orzeczenia TK należy uznać za pożądane. Zaproponowane rozwiązanie nasuwa jednak określone wątpliwości.

2.1. Trybunał Konstytucyjny, orzekając o zakresowej niekonstytucyjności art. 156 § 2 kpa, wskazał na konieczność ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji, która przemawia za stabilizacją stosunków ukształtowanych przez ostateczne akty stosowania prawa.

Im dłuższy upłynął czas od wydania lub ogłoszenia decyzji administracyjnej, która była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, tym silniejsze jest domniemanie jej legalności, a jednocześnie trudniejsze powinno być jej wzruszenie i odwrócenie wywołanych skutków. Wprowadzenie ograniczenia stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych służy zapewnieniu jednostkom poczucia stabilności sytuacji prawnej ukształtowanej takim aktem, co jest wartością konstytucyjnie chronioną.

Jakkolwiek prawodawca ma znaczny margines swobody w określeniu terminu przedawnienia wydania decyzji nadzorczej, to przyjęte rozwiązania nie mogą być pozorne ani arbitralne. Wprowadzając określony termin, prawodawca powinien więc uwzględniać ochronę uzasadnionych oczekiwań jednostek co do trwałości ich sytuacji prawnej ukształtowanej ostateczną decyzją administracyjną, tym bardziej jeżeli decyzja była podstawą nabycia określonych praw lub ekspektatyw, zaś sama przesłanka stwierdzenia nieważności jest nieostra.

Proponowany 30-letni termin jest wyjątkowo długi w prawie publicznym, odstając od dotychczasowych regulacji w tym zakresie. Jest to termin trzykrotnie dłuży od przewidzianego w art. 156 § 2 kpa dziesięcioletniego terminu, który wyznacza horyzont czasowy stwierdzania nieważności decyzji wydanych m.in. z naruszeniem przepisów o właściwości organu (art. 156 § 1 pkt 1), czy nieważnych z mocy prawa (art. 156 § 1 pkt 7). Ponadto jest to termin dłuższy aniżeli przewidziany na wznowienie postępowania (art. 146 kpa), czy stwierdzanie nieważności decyzji na podstawie przepisów szczególnych. Zgodnie z art. 37b ust. 1 Prawa budowlanego, nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 5 lat, bez względu na przyczynę nieważności.

Nie wydaje się przy tym celowe odwoływanie się w uzasadnieniu projektu do trzydziestoletniego terminu, którego upływ jest podstawą nabycia własności przez zasiedzenie przez posiadacza w złej wierze (art. 172 § 2 k.c.), jako uzasadnienia wprowadzenia analogicznego terminu w art. 156 § 3 kpa. Przede wszystkim projektowany przepis ma charakter ogólny. Nie dotyczy wyłącznie wypadków, w których wadliwa decyzja administracyjna była podstawą zmian własnościowych. Będzie miał zastosowanie w każdym wypadku badania ważności decyzji administracyjnych będących podstawą nabycia prawa albo ekspektatyw, o ile szczegółowe przepisy nie przewidują odrębnych przesłanek lub trybu stwierdzenia nieważności aktów administracyjnych. Decyzje, do których art. 156 § 3 kpa miałyby zastosowanie, mogą dotyczyć np. przyznania koncesji pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (art. 47 ust. 2), dopuszczenia produktów leczniczych do obrotu na podstawie art. 7 ust. 2 prawa farmaceutycznego, czy niektórych decyzji wydawanych na podstawie przepisów prawa budowlanego, innych niż pozwolenie na budowę (np. art. 30b).

Ponadto sytuacja prawna podmiotu, który na podstawie wadliwej, ale cieszącej się domniemaniem legalności, decyzji administracyjnej organu władzy publicznej, nabył prawo podmiotowe lub ekspektatywę, nie może być porównywana do sytuacji posiadacza nieruchomości w złej wierze, który od początku wie lub powinien wiedzieć, że nie przysługuje mu prawo do rzeczy. Sytuacja prawna posiadacza oczekującego na nabycie własności nie podlega także konstytucyjnej ochronie, przynajmniej dopóki do zasiedzenia - zgodnie z obowiązującymi przepisami - nie dojdzie. Z kolei sytuacja prawna osoby, która nabyła na podstawie rozstrzygnięcia władzy publicznej jakieś prawa, jest chroniona w ramach zasady ochrony praw nabytych wywodzonej z art. 2 Konstytucji, a jeśli prawo ma charakter majątkowy - dodatkowo jako konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki, o którym mowa w art. 64 Konstytucji.

Wobec powyższego nieuzasadnione wydaje się wzorowanie się na określonym w Kodeksie cywilnym terminie zasiedzenia nieruchomości w złej wierze, jeśli projektowany przepis miałby zastosowanie do innych spraw niż decyzje skutkujące nabyciem własności. Jeśli już poszukiwać analogii między terminem nabycia własności przez zasiedzenie a proponowanym w projekcie ustawy terminem stwierdzenia nieważności decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa, w związku z zasadą trwałości oraz domniemaniem legalności decyzji administracyjnych (art. 16 kpa) bardziej adekwatne byłoby zestawienie sytuacji adresata decyzji z posiadaczem w dobrej wierze, który nabywa własność po upływie dwudziestu lat nieprzerwanego posiadania. Nie byłoby przy tym, jak się wydaje, niedopuszczalne wprowadzenie odrębnych ograniczeń dotyczących stwierdzania nieważności decyzji powodujących zmiany własnościowe w stosunku do ogólnego rozwiązania dla pozostałych decyzji administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku o sygn. P 46/13 Trybunał wprost wskazał, że prawodawca dysponuje szerokim marginesem uznania w wyborze instrumentów prawnych służących realizacji wskazanych przez Trybunał wartości konstytucyjnych.

2.2. Proponowany przepis - jakkolwiek przewiduje bardzo długi termin, w którym możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji, co umożliwia przywrócenie stanu poprzedniego (np. w sprawach nieruchomościowych zwrot nieruchomości) - nie wyklucza dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Brak możliwości stwierdzenia nieważności decyzji po upływie 30 lat, stosownie do art. 158 § 2 kpa, jest przesłanką stwierdzenia przez organ nadzorczy, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Takie rozstrzygnięcie stanowić będzie prejudykat w procesach o odszkodowanie od Skarbu Państwa.

2.3. W ocenie Prokuraturii projektowany przepis może ponadto rodzić wątpliwości interpretacyjne. W świetle przyjmowanej w doktrynie i orzecznictwie wykładni art. 156 § 2 kpa, wykluczone jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych przed upływem 10 lat, jeśli decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Dotyczy to wszystkich przyczyn określonych w art. 156 § 1 k.p.a., w tym decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa.

Projektowany art.156 § 3 wydaje się mieć charakter regulacji szczegółowej wobec art. 156 § 2 kpa, odrębnie normując przesłanki stwierdzania nieważności decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa, które były podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Oznacza to, że nawet kiedy wydana z rażącym naruszeniem prawa decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne, to dopuszczalne będzie stwierdzenie jej nieważności aż przez 30 lat, zgodnie z projektowanym przepisem natomiast odwrócenie skutków takiej decyzji może być niemożliwe. Taka sytuacja nie jest pożądana - wywołanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych powinno, w ocenie Prokuraturii, pozostać odrębną przesłanką wyłączającą możliwość stwierdzenia nieważności decyzji.

2.4. Projektowany przepis odnosi się wyłącznie do decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa, na podstawie których doszło do nabycia prawa lub ekspektatywy. Nie obejmuje swym zakresem drugiej z sytuacji przewidzianych w art. 156 § 1 pkt 2 kpa, to jest wydania decyzji bez podstawy prawnej. Obydwie przyczyny uzasadniające stwierdzenie nieważności mają podobny w istocie charakter, stąd naszym zdaniem uzasadnione byłoby zastosowanie do nich tych samych zasad eliminowania z obrotu. Należy podkreślić, że nie sprzeciwia się temu orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Orzeczenie to zapadło bowiem w trybie pytania prawnego, a co za tym idzie - przedmiot zaskarżenia i rozstrzygnięcie Trybunału musiało mieć ścisły związek ze stanem faktycznym rozpoznawanej przez sąd sprawy. Dlatego też Trybunał w sentencji wyroku mógł odnieść się jedynie do unieważniania decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa, gdyż tylko w tym zakresie zaskarżony przepis miał znaczenie dla rozpoznawanej przez sąd sprawy. Mając na uwadze tożsamość problemu i konieczność stabilizacji sytuacji prawnych ukształtowanych wszystkimi ostatecznymi decyzjami, także gdy decyzja została wydana bez podstawy prawnej, naszym zdaniem ograniczenie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji powinno dotyczyć również decyzji wydanych bez podstawy prawnej.

Nie wydaje się wykluczone, by projektowanym przepisem prawodawca objął także przypadki stwierdzania nieważności decyzji w razie wydania ich bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, nawet wówczas jeżeli decyzja nie była podstawą nabycia jakiegoś prawa lub ekspektatywy, a nakładała obowiązki lub pozbawiała takich praw. Rozwiązanie takie mogłoby sprzyjać stabilizacji ukształtowanych w przeszłości stanów prawnych, które nie były kwestionowane przez lata, nawet jeśli nie są korzystne dla jednostek. Służyłoby to ochronie porządku publicznego, zapobiegając próbom wzruszania takich decyzji i przywracania stanu poprzedniego, często po dziesięcioleciach.

Z szacunkiem
Mariusz Haładyj

/podpisano elektronicznie/