

## USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego

**Art. 1.** W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, 695, 1298 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 54 i 187) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 156 dodaje się § 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.”;

2) w art. 158 § 2 otrzymuje 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.”.

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

## UZASADNIENIE

### 1. Cel projektowanej ustawy.

Projektowana ustawa ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r. (sygn. akt P 46/13), stwierdzającego niezgodność art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, 695, 1298 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 54 i 187; dalej jako k.p.a.) z Konstytucją. Sentencja powołanego orzeczenia została opublikowana w Dz. U. z dnia 21 maja 2015 r., poz. 702. Pełny tekst rozstrzygnięcia, wraz z uzasadnieniem, ukazał się w OTK ZU Nr 5A, poz. 62.

### 2. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 156 § 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.

Zakwestionowany przepis stanowi, że nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a., jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Art. 156 § 2 k.p.a. wyraża zatem przesłanki negatywne zastosowania nadzwyczajnej procedury wzruszenia decyzji administracyjnej, jaką jest stwierdzenie jej nieważności. Wydanie takiego rozstrzygnięcia przez organ nadzoru (wyższego stopnia – por. art. 157 § 1 k.p.a.) skutkuje wyeliminowaniem danej decyzji z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, ze względu na istotne wady o charakterze materialnoprawnym tkwiące w samej decyzji. Ustawodawca wprowadził dwa warunki, które mogą ostatecznie przesądzić o utrzymaniu wadliwej decyzji. Pomijając kwestię „nieodwracalnych skutków prawnych”, na gruncie art. 156 § 2 k.p.a. wyznaczona została cezura czasowa, która przesądza o dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji, ale tylko takich, które: zostały wydane z naruszeniem przepisów o właściwości (art. 156 § 1 pkt 1), dotyczyły spraw uprzednio rozstrzygniętych innymi decyzjami ostatecznymi (pkt 3), zostały skierowane do osób, które nie były stronami postępowania administracyjnego (pkt 4) oraz były obarczone wadami pociągającymi za sobą nieważność z mocy prawa (pkt 7).

W przypadku pozostałych wad istotnych wpływ czasu pozostaje irrelevantny, a więc w szczególności nie stoi na przeszkodzie stwierdzeniu nieważności decyzji wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu z dnia 12 maja 2015 r. przypomniał, że możliwość stwierdzenia nieważności decyzji jest wyjątkiem od zasady poszanowania trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej. Jednocześnie podniósł, że „brak wyłączenia dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z przyczyny (wady) określonej w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. po znacznym upływie czasu skutkuje destabilizacją porządku prawnego, jeśli decyzją przyznano stronie ekspektatywę nabycia prawa, z której zamierza ona skorzystać”. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że ustawodawca, określając przesłanki stwierdzania nieważności decyzji oraz zakres ich zastosowania, powinien brać pod uwagę wszystkie zasady mieszczące się w klauzuli państwa prawnego, przewidzianej w art. 2 Konstytucji, a odstępstwa od zasady trwałości decyzji ostatecznej (do których trzeba zaliczyć możliwość stwierdzenia nieważności decyzji) nie powinny naruszać wynikających z art. 2 Konstytucji zasad bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Trybunał zaakcentował także, że żadna z zasad, które w analizowanym przypadku są konkurencyjne, nie ma charakteru absolutnego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca ma wręcz obowiązek kształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności. Niezbędne jest zatem ustanowienie odpowiednich granic dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji. „[T]rwałość decyzji organów władzy publicznej nie może być pozorna. Taka pozornosc występowałaby nie tylko, jeżeli ustawodawca nie przewidywałby ograniczeń wzruszalności ostatecznych decyzji, ale również jeżeli ograniczenia te nie [byłyby] wystarczające dla zachowania zasady zaufania obywatela do państwa i zasady pewności prawa. Ustawodawca nie może z jednej strony deklarować trwałości decyzji z uwagi na jej ostateczność, a z drugiej strony przewidywać, nieograniczoną terminem, możliwość wzruszenia decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę. W szczególności występuje to w razie powołania się na (...) otwartą i nieostrą przesłankę (wadę) rażącego naruszenie prawa (...)”.

W konkluzji swego wyroku Trybunał podniósł, że stabilizacja stanów faktycznych, po upływie określonego czasu, leży w interesie porządku publicznego. Ponadto, zważywszy na tło faktyczne sprawy P 46/13, podkreślił, że z czasem wzrasta ryzyko prawne, polegające na możliwości wykształcenia się odmiennej linii orzeczniczej zarówno w stosunku do norm materialnych i procesowych, które legły u podstaw wydanej decyzji, jak i samej przesłanki rażącego naruszenia prawa. „W ten sposób, wobec braku ograniczenia czasowego możliwości stwierdzenia nieważności decyzji, w tym z urzędu, ryzyko wadliwego działania administracji może zostać w sposób nieograniczony przeniesione na adresata wadliwej decyzji”.

### **3. Różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.**

Art. 156 § 2 k.p.a. w obowiązującym brzmieniu ogranicza możliwość stwierdzenia nieważności decyzji dwiema przesłankami negatywnymi. Pierwszą z nich jest upływ dziesięciu lat od doręczenia bądź też ogłoszenia decyzji, drugą zaś okoliczność, iż decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. I o ile ta ostatnia przesłanka odnosi się do wszystkich przyczyn nieważności wyliczonych w art. 156 § 1 k.p.a., o tyle 10-letnia cezura czasowa znajduje zastosowanie wyłącznie w razie ustalenia, iż przyczyną wadliwości decyzji administracyjnej jest wydane jej z naruszeniem przepisów o właściwości, uprzednie rozstrzygnięcie danej sprawy inną decyzją ostateczną, skierowane decyzji do osoby, które nie jest stroną w sprawie lub nieważność *ex lege*. Upływ czasu nie jest natomiast w ogóle brany pod uwagę w przypadku wydania decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), w sytuacji gdy decyzja od początku była niewykonalna i owa niewykonalność jest trwała (pkt 5), a także wtedy gdyby wykonanie decyzji miało skutkować czynem zagrożonym karą (pkt 6).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, jako dotyczący tzw. pominięcia prawodawczego, a przy tym mający formułę zakresową, nie doprowadził do derogowania art. 156 § 2 k.p.a. z porządku prawnego. Oznacza to, że przepis ten nadal określa granice stosowania instytucji stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji. Dlatego też Trybunał w swoim orzeczeniu podkreślił, że „stwierdzenie niekonstytucyjności w zakresie pominięcia prawodawczego nakłada na ustawodawcę obowiązek rozszerzenia unormowania art. 156 § 2 k.p.a., przewidującego ograniczenia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej

z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy”.

Należy zastrzec, że ustawodawcy pozostawiony został dość duży margines swobody w wyborze instrumentów prawnych służących realizacji wskazanych przez Trybunał wartości konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny nie przesądził zwłaszcza, że właściwym sposobem realizacji postulatów sformułowanych w części motywacyjnej orzeczenia jest przewidziany aktualnie w art. 156 § 2 k.p.a. dziesięcioletni termin prekluzyjny, który ogranicza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych obarczonych niektórymi innymi wadami. Wnioskodawca proponuje, aby wszelkie wady kwalifikowane jako „rażące naruszenie prawa” objęte zostały 30-letnim terminem przedawnienia. Jest to bowiem okres skorelowany z przewidzianym w Kodeksie cywilnym terminem zasiedzenia nieruchomości w złej wierze. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2017 r. (sygn. akt II OSK 2099/15, LEX nr 2315653), w którym NSA rozpoznając skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2015 r. (sygn. akt I SA/Wa2479/14) oceniając zarzuty kasacyjne w przedmiotowej sprawie stwierdził, iż „[w] ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (...)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”.

Zdaniem wnioskodawcy, niezbędne jest także odzwierciedlenie w treści projektowanego przepisu zastrzeżenia, które uczynił Trybunał Konstytucyjny w sentencji orzeczenia, doprecyzowując, że nowe brzmienie przepisu ma dotyczyć decyzji, która była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy.

Dodanie w art. 156 § 3 statuującego dodatkowy warunek, od którego zależy stwierdzenie nieważności decyzji, musi być powiązane z nadaniem nowego brzmienia art. 158 § 2 k.p.a. (art. 1 pkt 2 projektu). Przepis ten przesądza, jakiego rodzaju rozstrzygnięcie powinien wydać organ w sytuacji, gdy zachodzą przeszkody do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego. Zmiana w tym zakresie ogranicza się do dostosowania odesłania.

Zdaniem wnioskodawcy zasadne jest rozciągnięcie stosowania wprowadzanego ograniczenia również na postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji wszczęte i niezakończone przed wejściem w życie projektowanej nowelizacji. Przesądzenie tego wprost w art. 2 projektu czyni zadość zaleceniom płynącym z Zasad Techniki Prawodawczej oraz ma być wyraźną normą dla organów dokonujących stwierdzenia nieważności decyzji, że także w przypadku postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektowanej nowelizacji, dotyczących decyzji administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa działanie instytucji stwierdzenia nieważności limitowane jest 30-letnim przedawnieniem, pod warunkiem iż decyzje te wywołały skutek w postaci nabycia prawa albo jego ekspektatywy.

W projekcie zaproponowany został poza tym 14-dniowy okres *vacatio legis* (art. 3 projektu). Jest to czas, który umożliwi tak organom stosującym prawo, jak i adresatom decyzji, na zapoznanie się z proponowanymi zmianami.

#### **4. Skutki projektowanej ustawy.**

Podstawowym skutkiem wejścia w życie projektowanych regulacji będzie uzupełnienie regulacji, która nie spełnia wymogów konstytucyjnych, o rozwiązanie prawne, które w należyтым stopniu będzie odzwierciedlać wnioski płynące z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r. Dlatego też przewidywane skutki społeczne, gospodarcze i prawne będą, zdaniem wnioskodawcy, pozytywne.

Zdaniem wnioskodawcy, projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

**5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej.**

Projektowane rozwiązania nie są objęte prawem Unii Europejskiej.