

62/5/A/2015

WYROK

z dnia 12 maja 2015 r.

Sygn. akt P 46/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja – sprawozdawca

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Andrzej Wróbel,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 maja 2015 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie:

czy art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.) w zakresie, w jakim z uwagi na znaczny upływ czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę prawa, nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.),

o r z e k a:

Art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.) 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.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

* Sentencja została ogłoszona dnia 21 maja 2015 r. w Dz. U. poz. 702.

UZASADNIENIE

I

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: sąd pytający) postanowieniem z 18 września 2013 r. (sygn. akt I SA/Wa 204/12) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.) w zakresie, w jakim z uwagi na znaczny wpływ czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę prawa, nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Protokół nr 1).

1.1. Pytanie prawne zostało postawione na tle następującego stanu faktycznego:

Nieruchomości położone w granicach Warszawy ulegały od 21 listopada 1945 r. komunalizacji na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. 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 6 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 r. (dalej: decyzja z 1948 r.) termin do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego został mu przywrócony.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie (dalej: Kolegium) decyzją z 4 maja 2011 r., stwierdziło nieważność decyzji z 1948 r. Kolegium uznało, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, co stanowi, zgodnie z art. 156 k.p.a., przyczynę stwierdzenia nieważności decyzji. Rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w mocy decyzją z 17 listopada 2011 r. wydaną przez Kolegium w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy (dalej: decyzja z 2011 r.). W uzasadnieniu wskazano, że sześciomiesięczny termin do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej, przewidziany w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, miał charakter terminu prawa materialnego o skutkach prekluzyjnych, a jego przywrócenie nie było dopuszczalne. Rozstrzygnięcie Kolegium zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przez spadkobierców byłych właścicieli przedmiotowej nieruchomości. Skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności, względnie o uchylenie wydanych decyzji przez Kolegium w obu instancjach.

1.2. 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 r., 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 r. przyznała jej adresatowi całkowicie ukształtowaną ekspektatywę nabycia prawa do nieruchomości, zaś

decyzja z 2011 r. pozbawia następców prawnych tego prawa.

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. Podkreślił przy tym, iż nie sposób zarzucić Kolegium, że błędnie zastosowało lub dokonało wadliwej wykładni art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W orzecznictwie utrwalone jest bowiem stanowisko, że sześciomiesięczny termin zgłoszenia wniosku, przewidziany w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, jest terminem zawitym prawa materialnego i nie jest przywracalny. Zarazem sąd pytający zauważył, że literalne brzmienie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego nie wskazuje charakteru określonego w nim terminu.

1.2.1. Sąd pytający przypomniał, że art. 156 § 2 k.p.a. nie wyłącza możliwości stwierdzenia nieważności decyzji z uwagi na znaczny upływ czasu, jeżeli decyzja ta wydana została z rażącym naruszeniem prawa. Wyłącza natomiast taką możliwość po upływie dziesięciu lat od wydania decyzji, która dotknięta jest innymi wadami powodującymi nieważność, tj. w razie wydania jej z naruszeniem przepisów o właściwości, uprzedniego rozstrzygnięcia sprawy inną decyzją ostateczną, skierowania jej do osoby niebędącej stroną w sprawie bądź wad powodujących nieważność decyzji z mocy prawa. Zdaniem sądu pytającego, upływ czasu i jego wpływu na akt administracyjny ma niezwykle istotne znaczenie w prawie administracyjnym. Przedawnienie o charakterze niweczącym powinno być na gruncie prawa administracyjnego traktowane odmiennie aniżeli w prawie cywilnym lub w prawie karnym, bowiem korzystanie przez osobę z praw wynika co do zasady z aktu administracyjnego. Sąd pytający podkreślił też, że jednostka, która korzysta z prawa, nie robi tego samowolnie, lecz wykonuje uprawnienia zagwarantowane jej przez organ władzy publicznej. W sytuacji nabycia prawa lub ekspektatywy w wyniku niezgodnego z prawem działania organu w ocenie sądu pytającego rodzi się pytanie, czy słuszne jest rozwiązanie umożliwiający, bez żadnych granic czasowych, nakładanie sankcji (dolegliwości) na stronę, która przez bardzo długi okres wywodziła swoje prawa z aktu administracyjnego i jest przekonana o jego trwałości. Decyzja administracyjna jest dokumentem urzędowym sporządzonym w formie określonej przepisami prawa przez powołane do tego organy władzy publicznej i z tego powodu korzysta z domniemania autentyczności oraz domniemania zgodności treści z rzeczywistością.

Zdaniem sądu pytającego, brak ustanowienia ograniczenia czasowego w art. 156 § 2 k.p.a., a tym samym nieuwzględnianie znacznego upływu czasu, jako okoliczności wyłączającej możliwość stwierdzenia, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, budzi wątpliwości. Sąd pytający zakwestionował sens „poszukiwania sprawiedliwości po kilkudziesięciu latach”, skoro przez długi czas określony podmiot korzystał z aktu administracyjnego, jako jego adresat, i było to przez organy dysponujące władztwem administracyjnym tolerowane i akceptowane.

Sąd pytający zauważył, że nie było żadnych przeszkód, aby postępowanie w przedmiotowej sprawie wszcząć wcześniej po wprowadzeniu do k.p.a. przesłanki rażącego naruszenia prawa jako przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji. Było to następstwem nowelizacji art. 137 k.p.a. na podstawie art. 11 pkt 78 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8, ze zm.; dalej: nowelizacja k.p.a. z 1980 r.). W ogłoszonym w dniu 28 marca 1980 r. (Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26) tekście jednolitym k.p.a. przepisy regulujące stwierdzenie nieważności decyzji zostały przeniesione z art. 137 do art. 156 k.p.a.

W opinii sądu pytającego, konieczne jest zbadanie zgodności art. 156 § 2 k.p.a. w

zakresie, w jakim nie przewiduje wyłączenia możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji przyznającej określone prawo lub ekspektatywę po bardzo znacznym upływie czasu, z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wynikającą z niego zasadą zaufania obywateli do organów władzy publicznej. Zdaniem sądu pytającego, brak wyłączenia dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji dotkniętej wadą określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. po ponad sześćdziesięciu latach może stanowić czynnik destabilizujący porządek prawny. Sąd powziął powyższą wątpliwość w sytuacji, w której wadliwy akt administracyjny przyznał stronie określone prawa, bądź maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę nabycia prawa, z których strona nadal korzysta albo zamierza skorzystać.

Sąd pytający zaakcentował przy tym brak tożsamości przedmiotowej sprawy oraz sytuacji, w której wadliwa decyzja nie kreowałaby żadnego stosunku prawnego, tj. nie przyznawałaby stronie prawa (np. decyzja o odmowie uwzględnienia wniosku lub decyzja o umorzeniu postępowania). W takiej sytuacji instytucja stwierdzenia nieważności decyzji jest wykorzystywana dla rewindykacji nieruchomości znacjonalizowanych po II wojnie światowej.

W uwagach końcowych sąd pytający podkreślił, że ma świadomość, iż instytucja przedawnienia nie jest konstytucyjnym prawem podmiotowym jednostki, jednakże ustanowienie przedawnienia (dawności) wynika z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i jest przejawem zasady bezpieczeństwa prawnego. Instytucja przedawnienia jest wręcz konieczna z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu i stabilizacji stosunków cywilnoprawnych, a pewność prawa jest „koniecznym pierwiastkiem państwa prawa” (tak w wyroku TK z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97). Sąd pytający podkreślił, że na gruncie prawa administracyjnego stabilizacja stanów faktycznych, po określonym czasie, leży bezwzględnie w interesie porządku publicznego. Podkreślił tym samym publiczny charakter przedawnienia w prawie administracyjnym, które w świetle art. 156 § 2 k.p.a. dotyczy innych przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji, np. wydania decyzji nieważnej z mocy prawa. Sąd pytający zauważył ponadto, że z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165).

1.2.2. Sąd pytający przyjął, że dopuszczalność pozbawienia prawa albo ekspektatywy nabycia prawa gwarantowanego przez kilkadziesiąt lat wywołuje również wątpliwości z powodu faktycznego pozbawienia osoby przyznanego jej prawa. Sąd zaprezentował stanowisko, że zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 skarżący mieli uzasadnione prawo oczekiwać uzyskania efektywnego korzystania z nieruchomości stanowiącej własność ich spadkodawcy. Sąd pytający dodał, że Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie stwierdzał naruszenie przez Polskę prawa do poszanowania własności przez eliminowanie w trybie nadzwyczajnym decyzji, na mocy których obywatele nabyli ekspektatywy praw majątkowych, z uwagi na naruszenie zasady proporcjonalności.

Sąd pytający podkreślił, że pierwszym i najważniejszym wymaganiem wynikającym z art. 1 Protokołu nr 1 jest zgodność z prawem ingerencji władzy publicznej w spokojne korzystanie z mienia. Przepis ten wymaga również, aby pozbawienie własności było w interesie publicznym i realizowało uprawniony cel przy użyciu środków pozostających w rozsądnej proporcji do celu, który ma być realizowany. Sąd pytający zacytował przy tym kilka judykatów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dotyczących poszanowania prawa własności (orzeczenia z: 27 stycznia 2000 r. w sprawie nr 33752/96; 23 listopada 2000 r. w sprawie nr 25701/94 i 15 września 2009 r. w sprawie 10373/05; www.hudoc.echr.coe.int).

2. W imieniu Sejmu wyjaśnienia w sprawie przedłożył Marszałek Sejmu w piśmie z 25 września 2014 r., wnosząc generalnie o stwierdzenie, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim wśród okoliczności, które po upływie dziesięciu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji nie mogą stanowić przyczyny stwierdzenia jej nieważności, pomija wydanie z rażącym naruszeniem prawa decyzji przyznającej prawo, jest zgodny z zasadą bezpieczeństwa prawnego wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu wniósł, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Uzasadniając swe stanowisko, Marszałek Sejmu na wstępie przedstawił kwestie natury formalnoprawnej.

Zauważył, że z ujęcia przez sąd pytający zakresu zaskarżenia wynika, iż nie domaga się on usunięcia z obrotu całego art. 156 § 2 k.p.a., ale przede wszystkim zbadania, czy jest on regulacją pełną z punktu widzenia powołanych w pytaniu prawnym wzorców kontroli. Marszałek Sejmu stwierdził, że kwalifikacja wady zaskarżonej regulacji jako pominięcia prawodawczego pozwala na merytoryczne rozpatrzenie niniejszej sprawy.

2.1.1. W kontekście przesłanki funkcjonalnej Marszałek Sejmu podniósł, że ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim odnosi się do wszystkich wskazanych w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przyczyn stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, nie wpłynie na przyszłe orzeczenie pytającego sądu. Bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed tym sądem będzie ocena konstytucyjności braku – ze względu na upływ czasu – ograniczenia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji wydanej bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio* k.p.a.), gdyż przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji przez rozstrzygnięcie poddane kontroli pytającego sądu było rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.). Przedmiotem kontroli powinien więc być art. 156 § 2 k.p.a. jedynie w zakresie, w jakim wśród okoliczności, które po upływie dziesięciu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji nie mogą stanowić przyczyny stwierdzenia jej nieważności, pomija wydanie z rażącym naruszeniem prawa decyzji przyznającej prawo. W związku z tym Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania odnośnie do pozostałego zakresu, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1.2. Marszałek Sejmu odniósł się także do zakresu zaskarżenia w części mówiącej o „decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę prawa”. Podkreślił, że w konsekwencji wydania decyzji organu o przywróceniu terminu do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, jej adresaci nabyli prawo do skorzystania z mechanizmu wykreowanego w tym przepisie, które traktuje on szerzej niż tylko ekspektatywę. Zdaniem Marszałka Sejmu przez prawa nabyte z decyzji administracyjnej – za przywołanymi poglądami doktryny – należy rozumieć wszystkie płynące z jej rozstrzygnięcia przysporzenia w sferze materialnoprawnej, które dopuszczają określone działanie strony, lub tworzą podstawę domagania się określonych zachowań innych osób, a także określone, co do rodzaju i wielkości, ciężące na niej obowiązki. Z tego względu, zdaniem Marszałka Sejmu, konstrukcja zakresu zaskarżenia wymaga odniesienia się do decyzji, na mocy której strona nabyła prawo, i rezygnacji z dookreślenia, że chodzi o decyzję, na podstawie której nabywana jest ekspektatywa prawa. Nałożenie na gminę obowiązku uwzględnienia wniosku w okolicznościach określonych w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, zdaniem Marszałka Sejmu, oznacza, że ustawodawca nadał żądaniu ustanowienia praw do nieruchomości charakter roszczenia o prawa do nieruchomości rozstrzyganego w trybie administracyjnym.

2.1.3. Marszałek Sejmu zgłosił ponadto zastrzeżenie w kwestii dopuszczalności rozstrzygnięcia pytania prawnego w zakresie kontroli zakwestionowanej regulacji z art. 1 Protokołu nr 1 ze względu na brak wymaganego uzasadnienia. Zdaniem Sejmu, sąd pytający ograniczył się właściwie do stwierdzenia, że „dopuszczalność pozbawienia prawa lub ekspektatywy nabycia prawa gwarantowanego przez kilkadziesiąt lat wywołuje również wątpliwości dotyczące faktycznego pozbawienia osoby przyznanego jej prawa”, i dodał jednocześnie, że wątpliwościom tym skarżący dali wyraz, wnosząc o kontrolę sądową ostatecznej decyzji Kolegium. W związku z brakiem uzasadnienia zarzutu Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

Ponadto, w opinii Marszałka Sejmu, przywołane przez sąd pytający judykaty Europejskiego Trybunału Praw Człowieka są nierelwantne do rozpatrywanego problemu. Marszałek Sejmu podkreślił, że nawet jednak gdyby uznać, że orzeczenia te mogą stanowić pewien punkt odniesienia dla kontroli art. 156 § 2 k.p.a. z art. 1 Protokołu nr 1, to i tak powołanie się na nie przez sąd pytający nie wyczerpuje – sygnalizowanego wcześniej – obowiązku uzasadnienia postawionych zarzutów, wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

2.1.4. Zdaniem Marszałka Sejmu, sąd pytający nie przedstawił również w uzasadnieniu pytania prawnego argumentów za naruszeniem – wynikającej z art. 2 Konstytucji – zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, którą wskazał obok zasady bezpieczeństwa prawnego obywateli.

2.1.5. Podsumowując uwagi dotyczące zagadnień formalnoprawnych, Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 156 § 2 k.p.a. z art. 1 Protokołu nr 1 oraz zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2. Przystępując do omówienia zagadnień materialnoprawnych, Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że – zważywszy, iż w niniejszej sprawie strony nabyły prawo na mocy decyzji wydanej bezspornie z rażącym naruszeniem prawa – niezasadne jest analizowanie zakwestionowanej regulacji w świetle zasady ochrony praw nabytych. Zarazem taki wniosek nie stoi na przeszkodzie, aby zasada bezpieczeństwa prawnego obywateli została uwzględniona w charakterze wzorca kontroli w związku z pytaniem o konstytucyjną dopuszczalność wyłączenia zasady trwałości decyzji ostatecznej, na podstawie której strona nabyła prawo i względem której oczekuje stabilności.

2.2.1. Zdaniem Marszałka Sejmu, odpowiedź na wątpliwości pytającego sądu sprowadza się do rozstrzygnięcia problemu, czy odstąpienie od zasady trwałości decyzji ostatecznych, będącej zabezpieczeniem praw na jej podstawie nabytych, można uzasadnić z perspektywy wartości chronionych konstytucyjnie, których zachowanie uzasadniałoby odstąpienie.

W opinii Marszałka Sejmu, granice obowiązywania zasady trwałości decyzji ostatecznych determinowane są rodzajem wadliwości aktu, uzasadniającym jej wzruszenie w jednym z trybów nadzwyczajnych. Przywołano przy tym teorię gradacji wad indywidualnych aktów administracyjnych, zgodnie z którą: najcięższe wady są podstawą stwierdzenia nieważności aktu, co niweczy jego skutki z mocą wsteczną (*ex tunc*), wady ciężkie dają podstawę do wzruszenia (obalenia) aktu ze skutkiem *ex nunc*, a wady o niewielkim ciężarze gatunkowym nie mają bezpośredniego wpływu na ważność i obowiązywanie aktu oraz prawa lub obowiązki jego adresatów.

2.2.2. Następnie Marszałek Sejmu szczegółowo przedstawił charakterystykę przewidzianą w art. 156 k.p.a. instytucji stwierdzenia nieważności decyzji. Zauważył przy

tym, że Trybunał w wyroku z 16 października 2012 r. (sygn. K 4/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106), przyznał, że art. 156 § 2 k.p.a. jest rozwiązaniem wzmacniającym trwałość decyzji administracyjnych. Dokonał też przeglądu dorobku orzeczniczego dotyczącego pojęcia „rażące naruszenie prawa przy wydawaniu decyzji”, tj. jednej z przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji przewidzianych w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

2.2.3. Marszałek Sejmu zajął też stanowisko, że kwestionowane przez sąd pytający rozwiązanie jest wyrazem świadomego zabiegu legislacyjnego. Konstytucyjna zasada praworządności, która jest jedną z podstawowych wartości demokratycznego państwa prawnego, nie daje bowiem argumentów za sanacją ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia prawa, którym jest działanie sprzeczne z przepisem prawa niebudzącym wątpliwości interpretacyjnych. Przyjęcie bezwzględnej stabilności decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa petryfikowałoby stan bezprawności, co – zdaniem Marszałka Sejmu – trudno zaakceptować w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego. Przesłanka wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa nie została arbitralnie zignorowana przez ustawodawcę przy konstruowaniu art. 156 § 2 k.p.a. Ponadto, prawodawca, biorąc pod uwagę wymagania wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego i praworządności, nie mógł zgodzić się na rozwiązanie normatywne, które pozwalałoby na pozostawanie w obrotach decyzji dotkniętych najcięższymi wadami, i umieścił tę przesłankę wśród pozytywnych przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji, których wadliwość nie może być sanowana przez upływ czasu.

2.2.4. W wyjaśnieniach Marszałka Sejmu zasygnalizowano też, że konsekwencją stwierdzenia nieważności decyzji jest możliwość dochodzenia odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

2.2.5. Stanowisko Sejmu dotyczące zagadnień materialnoprawnych zamyka wniosek o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 156 § 2 k.p.a., w zakresie wskazanym w *petitum* pytania prawnego, jest zgodny z zasadą bezpieczeństwa prawnego wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 10 października 2014 r. zajął stanowisko, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim pomija wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa, na podstawie której jej adresat nabył prawo lub ekspektatywę prawa, jako przesłankę wyłączającą dopuszczalność stwierdzenia nieważności tej decyzji po upływie dziesięciu lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia, jest zgodny z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego. W pozostałym zakresie, wobec niedopuszczalności wydania wyroku, postępowanie powinno zostać, zdaniem Prokuratora Generalnego, umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3.1. Odnosząc się do zagadnień formalnoprawnych, Prokurator Generalny wyraził opinię, że – z uwagi na brak przesłanki funkcjonalnej – przedmiotem kontroli nie może być kwestionowana przez sąd pytający regulacja w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z powodu jej wydania bez podstawy prawnej. W związku z tym, zdaniem Prokuratora Generalnego, w tej części postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, pytanie prawne nie spełnia formalnego wymogu przedstawienia uzasadnienia zarzutu w zakresie dotyczącym niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 1 Protokołu nr 1 oraz przytoczenia argumentów na jego poparcie. Wobec niedopuszczalności wydania wyroku z tego powodu, Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w tej części na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1

ustawy o TK.

3.1.2. Prokurator Generalny rozważył, czy sformułowany przez sąd pytający zarzut niekonstytucyjności art. 156 § 2 k.p.a. dotyczy pominięcia, czy też zaniechania ustawodawczego. W konkluzji przyjął, że zarzut podniesiony w pytaniu prawnym dotyczy pominięcia ustawodawczego. Prokurator Generalny uznał, że – niezależnie od oceny zasadności tego zarzutu – jest dopuszczalne merytoryczne rozpoznanie pytania przez Trybunał.

Prokurator Generalny sprecyzował ponadto, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinien być art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim ustawodawca pominął w tym przepisie wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa, na podstawie której jej adresat nabył prawo lub ekspektatywę prawa, jako przesłankę wyłączającą dopuszczalność stwierdzenia nieważności tej decyzji po upływie dziesięciu lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia.

3.2. Na wstępie oceny merytorycznej zarzutów, Prokurator Generalny uznał za dopuszczalną ocenę kwestionowanej regulacji z punktu widzenia jej zgodności z obiema zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji, tj. z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego, mimo że w pytaniu prawnym przytoczona została argumentacja głównie na poparcie tezy o naruszeniu zasady bezpieczeństwa prawnego.

3.2.1. Prokurator Generalny zauważył również, że kwestionowana regulacja niewątpliwie wprowadza odstępstwo od zasady trwałości decyzji administracyjnych w postępowaniu administracyjnym, gwarantującej adresatom decyzji prawa nabyte na ich podstawie. Następnie omówił instytucję stwierdzenia nieważności decyzji, zauważając, że przesłanka wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa ma odmienny charakter niż pozostałe przesłanki wymienione w art. 156 § 1 k.p.a. Jest bowiem klauzulą generalną, której treść wymaga konkretyzacji w określonym stanie faktycznym, gdyż brakuje w doktrynie i orzecznictwie jednolitego rozumienia tej przesłanki.

3.2.2. Następnie Prokurator Generalny zauważył, że ustawodawca świadomie ograniczył w art. 156 § 2 k.p.a. stosowanie – wynikającej z art. 16 k.p.a. – zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, wprowadzając rozwiązanie, które dopuszcza stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa niezależnie od upływu czasu od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia.

W opinii Prokuratora Generalnego, zasada trwałości (stabilizacji) decyzji administracyjnych jest jednym z instrumentów służących realizacji w postępowaniu administracyjnym konstytucyjnej zasady bezpieczeństwa prawnego, jednak kwestionowana regulacja, wprowadzająca wyjątek od tej zasady, nie narusza konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego, jak też ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prokurator Generalny podkreślił, że – wynikająca z art. 2 Konstytucji – zasada bezpieczeństwa prawnego, jak też zasada trwałości decyzji administracyjnych, nie mają charakteru bezwzględnych. Ustawodawca wprowadził odstępstwa od zasady trwałości decyzji i dopuścił możliwość ich wzruszenia w postępowaniach nadzwyczajnych, którym jest również postępowanie zmierzające do stwierdzenia nieważności decyzji. Ponadto podkreślił, że zakres możliwości wzruszenia decyzji, w tym brak jej ograniczenia czasowego, zależy od rodzaju wady, jaką jest ona obciążona.

Prokurator Generalny zaznaczył też, że odstępstwo od zasady bezpieczeństwa prawnego jest uzasadnione w szczególnych okolicznościach, gdy przemawiają za tym inne konstytucyjne zasady, i wskazał wyroki Trybunału, w których dopuszczono odstępstwo od zakazu stosowania nowych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem w życie tych norm (zob. wyroki z: 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155;

23 kwietnia 2013 r., sygn. P 44/10, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 39).

3.2.3. W dalszej części swego pisma Prokurator Generalny podkreślił, że w doktrynie prawa administracyjnego koncepcję wadliwości decyzji administracyjnej wyprowadza się z uwzględnieniem dwóch podstawowych wartości, tj. praworządności działania organów administracji publicznej oraz ochrony praw nabytych przez obywatela na podstawie działania administracji publicznej. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w świetle art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, przyjęte w kwestionowanej regulacji rozwiązanie, umożliwiające nieograniczone w czasie stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej dotkniętej wadą w postaci wydania jej z rażącym naruszeniem prawa, znajduje oparcie w zasadzie legalizmu (praworządności) działania organów władzy publicznej, gdyż pozostawienie decyzji w obrocie prawnym nie mogłoby zostać zaakceptowane w praworządnym państwie. Zasada legalizmu (praworządności) stanowi, w opinii Prokuratora Generalnego, konstytucyjne uzasadnienie przewidzianej w kwestionowanej regulacji dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa bez żadnych ograniczeń czasowych, a tym samym odstąpienia od reguły trwałości decyzji w postępowaniu administracyjnym.

Prokurator Generalny wyraził też opinię, że w odniesieniu do kwestionowanej regulacji, konstytucyjnej zasadzie legalizmu (praworządności) działania organów państwa należy przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady bezpieczeństwa prawnego. Prowadzi to, jego zdaniem, do ogólnego wniosku, że kwestionowana przez sąd pytający regulacja nie narusza konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

3.2.4. W końcowej części swego pisma Prokurator Generalny odniósł się do zasady ochrony praw nabytych wynikającej z art. 2 Konstytucji. Podkreślił, że również ta zasada nie ma charakteru bezwzględnego, bo jej ograniczenie jest dopuszczalne, jeżeli przemawia za tym inny konstytucyjnie chroniony interes publiczny, a ponadto zakresem ochrony objęte są tylko prawa słusznie nabyte (zob. wyroki TK z: 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99; 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15; 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53).

W związku z tym Prokurator Generalny wyraził opinię, że ponieważ kwestionowana regulacja dotyczy nabycia prawa na podstawie decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, w sposób, który jest nie do przyjęcia w praworządnym państwie, to uprawnienia nabyte na podstawie takiej decyzji nie korzystają z, wynikającej z art. 2 Konstytucji, zasady ochrony praw nabytych. Dodał, że pozostawienie takiej decyzji w obrocie prawnym – ze względu na upływ czasu – mogłoby negatywnie oddziaływać na sytuację prawną osób trzecich, których dotyczyłyby skutki prawne decyzji.

II

Na rozprawie 12 maja 2015 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres przedmiotowy pytania prawnego.

1.1. Przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: sąd pytający) uczynił art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.), który odnosi się do art. 156 § 1 k.p.a. Przepisy te mają następujące brzmienie:

„Art. 156. § 1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

- 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;
- 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną;
- 4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;
- 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;
- 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;
- 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

§ 2. Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne”.

W art. 156 § 2 k.p.a. wyłączono możliwość stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na upływ czasu częściowo, tj. w odniesieniu do niektórych wad decyzji. Po upływie dziesięciu lat od wydania lub ogłoszenia decyzji nie jest możliwe stwierdzenie jej nieważności, mimo że została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, bądź wydana mimo uprzedniego rozstrzygnięcia sprawy inną decyzją ostateczną, bądź została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie, bądź też zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa. Po upływie powyższego dziesięcioletniego terminu nadal jest natomiast możliwe stwierdzenie nieważności decyzji, która zawiera inne wady przewidziane w art. 156 § 1 k.p.a., tj. która została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, lub była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały, bądź decyzji, która w razie wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą.

Przedmiotem niniejszego postępowania była konstytucyjna ocena art. 156 § 2 k.p.a., w którym nie przewidziano wyłączenia stwierdzenia nieważności z uwagi na upływ czasu decyzji, która została wydana z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.). Możliwość wyeliminowania, przyznającej określone prawa lub ekspektatywy, decyzji z obrotu prawnego, mimo znacznego upływu czasu od jej wydania, w opinii sądu pytającego, rodzi konstytucyjne wątpliwości.

1.2. Sąd pytający jako wzorzec kontroli wskazał art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W uzasadnieniu pytania sąd pytający zarzuca kwestionowanej regulacji naruszenie wzorca konstytucyjnego przez to, że dopuszcza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa niezależnie od tego, jaki czas upłynął od jej ogłoszenia lub doręczenia stronie, a ponadto mimo to, iż z decyzji tej strona wywodziła swoje prawa w przekonaniu o jej trwałości.

1.3. Pytanie prawne zawiera wątpliwość, czy z klauzulą demokratycznego państwa prawnego, w szczególności z wypływającą z niej zasadą pewności prawa oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, jest zgodna regulacja, która przewiduje dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, bez względu na to, jaki okres upłynął od jej doręczenia lub ogłoszenia.

Sąd pytający stanął na stanowisku, że z zasad tych wynika obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz

z upływem czasu – stanu niepewności, który istnieje w okresie, w którym możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji. Instytucja tzw. przedawnienia (tj. ograniczenie czasowe możliwości stwierdzenia nieważności decyzji), która nie została w pełni przewidziana w art. 156 § 2 k.p.a., jest – zdaniem sądu pytającego – konieczna z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu i stabilizacji stosunków cywilnoprawnych.

W opinii sądu pytającego, brak wyłączenia dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji po znacznym upływie czasu – w rozpatrywanej sprawie: po ponad sześćdziesięciu latach – może stanowić czynnik destabilizujący porządek prawny, w szczególności w sytuacji, w której wadliwy akt administracyjny przyznał stronie określone prawa, bądź maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę prawa, z których strona nadal korzysta albo zamierza skorzystać.

1.4. W rozpoznawanej przez sąd pytający sprawie, na tle której zostało zadane pytanie prawne, zrodziła się kwestia, czy decyzja w sprawie przywrócenia terminu do dokonania czynności, o której mowa w art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, ze zm.; dalej: dekret warszawski) – jako akt administracyjny rozstrzygający zgodnie z wnioskiem strony, ale wydany z rażącym naruszeniem prawa (na wniosek złożony po upływie terminu) – powinna podlegać stwierdzeniu nieważności.

Przedstawione w pytaniu prawnym wątpliwości odnoszą się do sytuacji nabycia przez jednostkę prawa lub jego ekspektatywy w rezultacie niezgodnego z prawem działania organu. Sąd pytający w takiej sytuacji – mając na względzie wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawa – kwestionuje słuszność rozwiązania, które bez żadnych ograniczeń czasowych pozwala na nałożenie sankcji (dolegliwości) na stronę, która przez bardzo długi okres wywodziła swoje prawa z aktu administracyjnego z przekonaniem o jego trwałości.

2. Dopuszczalność kontroli merytorycznej.

2.1. Trybunał przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zakwestionowanej regulacji ustalił, że pytanie prawne spełnia przesłanki określone w art. 193 Konstytucji oraz art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Pytanie zostało zadane przez uprawniony podmiot i dotyczy zgodności przepisu ustawy z Konstytucją, a tym samym spełniona została przesłanka podmiotowa i przedmiotowa.

2.2. Sąd pytający uprawdopodobnił, że rozstrzygnięcie pytania prawnego w części dotyczącej pominięcia w art. 156 § 2 k.p.a. stwierdzenia nieważności decyzji z przyczyny (wady) przewidzianej w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w toku której pytanie zostało przedstawione, a tym samym odnośnie do tej części pytania spełniona została przesłanka funkcjonalna.

W razie stwierdzenia przez Trybunał zgodności zaskarżonej regulacji z Konstytucją, nastąpiłoby potwierdzenie domniemania jej konstytucyjności. Sąd pytający byłby wówczas związany taką oceną. Natomiast w razie stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji, wyrok Trybunału miałby charakter wyroku zakresowego dotyczącego pominięcia prawodawczego. Mimo że przedmiotem orzekania jest art. 156 § 2 k.p.a., to stwierdzenie niekonstytucyjności rzutowałoby na sposób dokonywania wykładni art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. Wyrok nie powodowałby wprowadzenia zmiany normatywnej, ale wskazywałby sądowi konstytucyjny sposób rozwiązania powstałej kwestii.

Wyrok stwierdzający niezgodność z Konstytucją nie oznaczałby derogacji art. 156

§ 2 k.p.a. ani jego części. Wówczas nie wystąpiłyby typowe skutki stwierdzenia niekonstytucyjności, które polegają na wydaniu przez sąd pytający orzeczenia z pominięciem regulacji niezgodnej z Konstytucją. Stwierdzenie niekonstytucyjności w zakresie pominięcia prawodawczego oznaczałoby jednak konieczność dokonania przez sąd pytający wykładni art. 156 § 2 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. z uwzględnieniem sposobu ważenia zasad: praworządności (legalizmu), bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania obywatela do państwa (lojalności państwa). Ważenie tych zasad stanowi podstawę dokonania wykładni art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zgodzie z Konstytucją. Inaczej mówiąc, wynik tego ważenia ma wpływ na sposób rozumienia ustawowego wyrażenia „z rażącym naruszeniem prawa”. Wyrok stwierdzający niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji otwierałby więc drogę do innej wykładni art. 156 k.p.a. Z uwagi na kasacyjny charakter orzeczeń sądów administracyjnych, sąd, działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270), mógłby wówczas uchylić zaskarżone decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie (dalej: Kolegium).

2.3. Sąd pytający nie uprawdopodobnił, że wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, na tle której pytanie zostało przedstawione, miałyby rozstrzygnięcie Trybunału w części dotyczącej pominięcia w art. 156 § 2 k.p.a. stwierdzenia nieważności decyzji z przyczyny (wady) przewidzianej w art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio* k.p.a. W pytaniu prawnym jest mowa o art. 156 § 2 k.p.a. „w zakresie, w jakim z uwagi na znaczny upływ czasu (...) nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.”. Z uzasadnienia pytania wynika jednak, że bezpośredni wpływ na wynik postępowania sądownoadministracyjnego ma kontrola art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim przewidziane w tym przepisie ograniczenie czasowe możliwości stwierdzenia nieważności decyzji nie dotyczy drugiej z przyczyn wyliczonych w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa.

Związku z postępowaniem przed sądem pytającym, a tym samym bezpośredniego wpływu na jego wynik, nie miałyby natomiast kontrola braku w art. 156 § 2 k.p.a. ograniczenia czasowego stwierdzenia nieważności decyzji z pierwszej przyczyny wyliczonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. z powodu wydania decyzji bez podstawy prawnej. Ponadto z uzasadnienia zadanego przez sąd pytania prawnego oraz z przedmiotu sprawy rozpoznawanej przez sąd pytający jednoznacznie wynika, że pytanie o zgodność z Konstytucją i Protokołem nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonym w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Protokół nr 1) nie dotyczy stwierdzenia nieważności decyzji wydanej bez podstawy prawnej, mimo że w samej treści pytania nie zawarto takiego ograniczenia. Nie występuje więc 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.

2.4. Odnosząc się do wątpliwości zgłoszonych w pismach Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, Trybunał stwierdził, że poza częścią pytania, która odnosi się do pominięcia w art. 156 § 2 k.p.a. odniesienia do art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio* k.p.a., brak było podstaw do umorzenia postępowania z uwagi na brak przesłanki funkcjonalnej, jak też z uwagi na brak uzasadnienia zarzutów przez sąd pytający.

Przedmiotem pytania prawnego jest pominięcie ustawodawcze, które może być przedmiotem badania przez Trybunał. Ustawodawca w art. 156 § 2 k.p.a. uregulował problematykę oddziaływania upływu czasu na dopuszczalność stwierdzenia nieważności

decyzji administracyjnej. W ocenie sądu pytającego zrobił to w sposób niekompletny, bo wyłączając możliwość stwierdzenia nieważności decyzji z uwagi na upływ czasu, pominął jedną z przyczyn (wad decyzji) wyliczonych w art. 156 § 1 k.p.a., która powinna była zostać objęta kwestionowaną regulacją.

Sąd pytający przedstawił odpowiednie uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 156 § 2 k.p.a. z art. 2 Konstytucji, w tym wskazał relewantne zasady konstytucyjne. W pytaniu prawnym podniesiono, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest wywodzona z art. 2 Konstytucji, oraz zacytowano orzeczenia Trybunału dotyczące tej zasady.

2.5. Aby ocenić konstytucyjność zakwestionowanego unormowania stwierdzenia nieważności decyzji w specyficznej sytuacji nabycia przez jednostkę prawa lub ekspektatywy jego nabycia, niezbędne jest uwzględnienie charakteru wniosku składanego w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, genezy art. 156 k.p.a., charakteru instytucji stwierdzania nieważności decyzji jako wyjątku od reguły trwałości decyzji oraz cech przesłanki (wady) „rażącego naruszenia prawa” przy wydawaniu decyzji.

3. Skutki przywrócenia terminu do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego.

3.1. W sprawie, na tle której zostało zadane pytanie prawne, wydano decyzję o przywróceniu terminu do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, a następnie stwierdzono nieważność tej decyzji w trybie art. 156 k.p.a. Aby rozważyć konstytucyjność tego ostatniego przepisu przydatne jest uwzględnienie specyfiki i skutków tego wniosku oraz kontekstu społeczno-gospodarczego dekretu warszawskiego.

Dnia 21 listopada 1945 r. nastąpiła komunalizacja gruntów położonych w Warszawie. Na skutek art. 1 dekretu warszawskiego:

a) w odniesieniu do działek niezabudowanych – dotychczasowi właściciele zostali pozbawieni prawa własności swoich gruntów,

b) w odniesieniu do działek zabudowanych, dla których urządzona była jedna księga hipoteczna dla gruntu oraz znajdujących się na nim budynków – dotychczasowi właściciele zostali pozbawieni jedynie prawa własności gruntu, natomiast (z zastrzeżeniem art. 5 oraz art. 8 dekretu warszawskiego) zachowali prawo własności budynków położonych na tych gruntach,

c) w odniesieniu do działek zabudowanych, dla których urządzone były oddzielne księgi hipoteczne dla gruntu i dla znajdujących się na nim budynków lub ich części (jeżeli w myśl dotychczasowych przepisów stanowiły one odrębne od gruntów nieruchomości) – dotychczasowi właściciele budynków (ich części) położonych na tych gruntach, zachowali swoje prawo własności (zob. W. Białogłowski, R. Dybka, *Dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 26-27).

W odniesieniu do gruntu zabudowanego – jakim była nieruchomość, której dotyczy sprawa rozpoznawana przez sąd pytający – zmiana stosunków własnościowych zależała od szczególnych warunków, tj. objęcia gruntu przez gminę w posiadanie oraz od upływu terminu sześciu miesięcy na zgłoszenie przez uprawnione osoby wniosku o przyznanie praw do gruntu. Zgodnie z art. 8 dekretu warszawskiego status prawny budynku (albo jego części) jako odrębnej nieruchomości utrwał się w razie uwzględnienia wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym albo prawa zabudowy za opłatą symboliczną, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Natomiast w razie odmowy uwzględnienia takiego wniosku bądź z chwilą upływu terminu na jego złożenie, budynek z mocy prawa stawał się częścią

składową nieruchomości gruntowej, a tym samym przechodził na własność gminy. Następcą prawnym m.st. Warszawy, na mocy art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130, ze zm.), stał się Skarb Państwa.

3.2. W rozpoznawanej sprawie istotne znaczenie ma konstrukcja przewidziana w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Dotychczasowy właściciel gruntu (albo prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby reprezentujące jego prawa) mogli w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę m.st. Warszawy zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Mocą art. XXXIX § 1 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. Nr 57, poz. 321, ze zm.) prawo wieczystej dzierżawy oraz prawo zabudowy zostały przekształcone w prawo własności czasowej, zgodnie zaś z art. XXXIX § 2 w związku z art. 100 § 1 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319 ze zm.), wnioski nierozpoznane do 31 października 1946 r. bądź złożone po tym dniu załatwiane były jak wnioski o przyznanie własności czasowej. Następnie, zgodnie z art. 41 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159, ze zm.), prawo własności czasowej zostało przekształcone w prawo użytkowania wieczystego, a nierozpoznane do 22 października 1961 r. wnioski, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, zgodnie z art. 40 ust. 1 tej ustawy, miały być rozpoznawane jako wnioski o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Początek terminu na zgłoszenie powyższego wniosku liczony był od objęcia nieruchomości w posiadanie przez gminę, co – w rozumieniu przyjętym w rozporządzeniach wykonawczych – następowało nie w sposób fizyczny, lecz przez opublikowanie numeru organu urzędowego Zarządu Miejskiego ze stosownym ogłoszeniem o objęciu. Ponadto takie obejmowanie rozciągnięte było w czasie i następowało w różnych momentach odnośnie do różnych warszawskich nieruchomości.

W myśl art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, dotychczasowy właściciel gruntu (jak też prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby reprezentujące jego prawa, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie – użytkownicy gruntu), mógł w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie mu na tym gruncie prawa własności czasowej (następnie wieczystej dzierżawy i użytkowania wieczystego) lub prawa zabudowy. Jednocześnie na gminę nałożono obowiązek uwzględnienia wniosku, co powodowało, że wraz ze złożeniem wniosku były właściciel nabywał ekspektatywę uzyskania prawa do nieruchomości. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 2 i 4 dekretu warszawskiego, „[g]mina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania (...)”, a „[w] przypadku nieuwzględnienia wniosku, gmina zaofiaruje uprawnionemu, w miarę posiadania zapasu gruntów – na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej, bądź prawo zabudowy na takim gruncie”. W razie niezgłoszenia wniosku lub nieprzyznania z jakiegokolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy, gmina obowiązana była uiścić odszkodowanie w wysokości obliczanej zgodnie z art. 9 dekretu warszawskiego.

Od złożenia powyższego wniosku i uwzględnienia go zależał ponadto status prawny zabudowań usytuowanych na danym gruncie. Zgodnie z art. 5 dekretu warszawskiego, budynki znajdujące się na gruntach, przechodzących na własność gminy m.st. Warszawy, pozostawały po wejściu w życie dekretu warszawskiego własnością

dotychczasowych właścicieli. Jednak w świetle art. 8 dekretu warszawskiego w razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy wszystkie budynki, położone na gruncie, przechodziły na własność gminy, która obowiązana była wypłacić właścicielowi odszkodowanie za budynki, nadające się do użytkowania lub naprawy. Tym samym nałożenie na gminę obowiązku uwzględnienia wniosku w okolicznościach określonych w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego oznaczało, iż ustawodawca nadał – wyrażonemu przez złożenie stosownego wniosku – żądaniu ustanowienia praw do gruntu charakter ekspektatywy (roszczenia o przeniesienie określonego prawa do nieruchomości rozstrzyganego w trybie administracyjnym). Spełnienie tego żądania oznaczało przy tym, że komunalizacji nie ulegną zabudowania położone na przedmiotowym gruncie. Wprowadzone w 1945 r. rozwiązanie, przewidujące zachowanie przez dotychczasowych właścicieli praw do budynków znajdujących się na gruncie i stanowiące odejście od zasady *superficies solo cedit*, miało być więc tymczasowe. W braku złożenia przez byłego właściciela wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, następowała komunalizacja własności zabudowań, a w razie rozpatrzenia wniosków poprzednich właścicieli dotyczących gruntów uzyskiwali oni dodatkowo (względem zabudowań) prawo do gruntu.

W związku z powyższym, częściowo odmiennie niż w stanowisku Sejmu, przyjąć trzeba, że nabycie przez adresatów decyzji prawa do skorzystania z mechanizmu wykreowanego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, w konsekwencji przywróceniu im terminu do złożenia wniosku mocą decyzji z 1948 r., jest co najmniej szeroko rozumianym nabyciem ekspektatywy prawa. Trzeba przy tym zaznaczyć, że zakwalifikowanie przywrócenia terminu do złożenia wniosku, co nastąpić mogło tylko z dopełnieniem tej czynności, jako nabycie szeroko rozumianego prawa w rozumieniu prawa administracyjnego, nie powodowałoby odmiennej oceny konstytucyjnej w niniejszej sprawie.

3.3. Obecnie przyjmuje się w orzecznictwie, że przewidziany w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego sześciomiesięczny termin był terminem zawitym prawa materialnego, który nie podlegał przywróceniu. Tym samym przyjmuje się, że złożenie wniosku z uchybieniem terminu, podobnie jak niezłożenie wniosku, skutkowało wygaśnięciem roszczeń o ustanowienie prawa na rzecz byłego właściciela. Pogląd o wygaśnięciu uprawnień z upływem tego terminu i braku możliwości jego przywrócenia został zaprezentowany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i obecnie dominuje (wyroki NSA z: 4 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1087/04; 23 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 133/05; 30 października 2009 r., sygn. akt I OSK 85/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Pogląd taki ugruntował się po uchwale składu pięciu sędziów NSA z 14 października 1996 r., sygn. akt OPK 19/96 (ONSA nr 2/1997, poz. 56), w której wskazano, że do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego nie mają zastosowania art. 58-60 k.p.a., umożliwiające przywrócenie terminu. Ta uchwała składu pięciu sędziów NSA zapadła po zwróceniu się przez Kolegium z pytaniem prawnym. Wątpliwości Kolegium co do charakteru terminu określonego w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego były spowodowane w szczególności tym, że w dekrete przewidziano niezbyt jasną zasadę oznaczania terminu, ponieważ gmina decydowała o momencie objęcia w posiadanie poszczególnych gruntów, a tym samym o momencie, w którym możliwe było złożenie wniosku. Zdaniem Kolegium, przyznanie takiemu rozwiązaniu cechy skutecznego ustanowienia terminu prekluzyjnego, od którego upływu zależą przynajmniej częściowo możliwości odzyskania utraconych praw, pozostawałoby w sprzeczności z zasadami praworządności. Zadające pytanie Kolegium zaproponowało uznanie złożenia wniosku określonego w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego za czynność procesową, co umożliwiłoby przywrócenie terminu do jego złożenia. Naczelny Sąd

Administracyjny nie podzielił takiego stanowiska. Zauważył, że z tego przepisu nie wynika, że roszczenie wygasa, jednak przyjął, że termin określony w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego jest terminem prawa materialnego. Naczelny Sąd Administracyjny wyraził jednocześnie wątpliwości co do rozwiązania polegającego na tym, że termin upływał dla poszczególnych dotychczasowych właścicieli w różnym czasie, jednak uznał, że nie jest to argument przemawiający za odrzuceniem tezy o charakterze prawnomaterialnego terminu zawitego. Dodał też, że „unormowanie dotyczące tzw. gruntów warszawskich, w tym także dotyczące terminu składania wniosków o przyznanie dotychczasowym właścicielom (ich następcom prawnym) prawa wieczystego użytkowania, budziło i budzi nadal istotne zastrzeżenia. Jest to jednak kwestia, która nie podlega kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd może jedynie stwierdzić, że obecnie umożliwienie tym osobom realizacji ich praw wymaga zabiegu legislacyjnego”.

Okoliczność, że art. 7 dekretu warszawskiego nie stanowił wyraźnie, iż przewidywał termin, który ograniczał w czasie dochodzenie praw podmiotowych, a jego bezskuteczny upływ powodował wygaśnięcie prawa, mogła być przyczyną odmiennego rozumienia tego przepisu przez kilkadziesiąt lat przed powyższą uchwałą składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. O braku jednolitego rozumienia art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego może świadczyć – będąca wyrazem odmiennego poglądu – decyzja o przywróceniu terminu do złożenia wniosku przewidzianego w tym przepisie, która w sprawie będącej przedmiotem rozpoznania przez sąd pytający została wydana w 1948 r.

3.4. Badane przez sąd pytający decyzje Kolegium z 2007 r. stwierdzają nieważność decyzji z 1948 r. Skutkiem decyzji z 1948 r. oraz złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego było przyznanie jej adresatowi całkowicie ukształtowanej ekspektatywy nabycia (*de facto* – częściowego odzyskania) prawa do gruntów w trybie art. 7 ust. 2-4 dekretu warszawskiego. Pośrednim skutkiem tej decyzji, w powiązaniu z decyzją o przyznaniu dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy gruntu, byłoby też, w świetle art. 8 dekretu warszawskiego, dalsze przysługiwanie adresatowi (brak wyłączenia na rzecz gminy) prawa do zabudowań usytuowanych na tym gruncie.

4. Geneza obecnego modelu stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.

4.1. Stan prawny dotyczący eliminacji wadliwej decyzji z obrotu był zmieniany. W pierwotnym brzmieniu k.p.a. zagadnienie to było regulowane w art. 137 k.p.a., mówiącym o uchyleniu nieważnej decyzji. Brzmienie art. 156 k.p.a., w tym istotnych w niniejszym postępowaniu § 1 pkt 2 oraz § 2, jest rezultatem nowelizacji k.p.a. (w tym art. 137) na podstawie art. 11 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8, ze zm.; dalej: nowelizacja k.p.a. z 1980 r.; zob. E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 55-58). W ogłoszonym 28 marca 1980 r. tekście jednolitym k.p.a. (zob. obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 marca 1980 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego; Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26), przepisy dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji zostały przeniesione z art. 137 do art. 156 k.p.a.

Należy zaznaczyć, że art. 137 k.p.a., regulujący w pierwotnej wersji k.p.a. kwestię eliminacji wadliwej decyzji, był w dużej mierze wzorowany na art. 101 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1928 r.). Zgodnie z tym przepisem, w ramach nadzoru nad orzecznictwem administracyjnym

możliwe było uchylenia przez władzę nadzorczą, jako nieważnej, decyzji dotkniętej określonymi w nim wadami.

4.2. Art. 101 rozporządzenia z 1928 r. miał następujące brzmienie:

„1. Władza nadzorcza, a gdy chodzi o decyzję władzy naczelnej – ta władza, może uchylić z urzędu lub na wniosek osoby interesowanej, jako nieważną, każdą decyzję, która:

- a) wydana została przez władzę oczywiście niewłaściwą;
- b) wydana została bez jakiejkolwiek podstawy prawnej;
- c) wywołałaby w razie wykonania przestępstwo sądowo-karne;
- d) jest oczywiście i niewątpliwie niewykonalna;
- e) zawiera wadę powodującą nieważność tej decyzji na mocy wyraźnego przepisu prawa.

2. Uchylenie decyzji z powodów, wskazanych w lit. a) artykułu niniejszego, może nastąpić tylko przed upływem lat 3 od daty jej uprawomocnienia się”.

Cechą charakterystyczną rozwiązania wynikającego z art. 101 rozporządzenia z 1928 r. było ograniczenie czasowe możliwości uchylenia decyzji (termin trzech lat od uprawomocnienia się decyzji) dotyczące tylko decyzji, która została wydana przez organ oczywiście niewłaściwy.

4.3. Powyższe rozwiązanie zostało częściowo zmodyfikowane w pierwotnej wersji k.p.a. Zgodnie z art. 137:

„§ 1. Podlega uchyleniu jako nieważna decyzja, która:

- 1) została wydana przez organ administracji państwowej niewłaściwy ze względu na przedmiot decyzji,
- 2) została wydana bez jakiejkolwiek podstawy prawnej,
- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną,
- 4) została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie,
- 5) jest niewątpliwie niewykonalna,
- 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą,
- 7) zawiera wadę powodującą nieważność tej decyzji z mocy wyraźnego przepisu prawa.

§ 2. Jeżeli jedna z wad określonych w § 1 dotyczy tylko części decyzji, decyzja ta podlega uchyleniu tylko w niezbędnym zakresie”.

Katalog przyczyn (wad) został więc w k.p.a. poszerzony w stosunku do rozporządzenia z 1928 r. Pominięto natomiast ograniczenie terminem możliwości wyeliminowania z obrotu decyzji wydanej przez władzę oczywiście niewłaściwą.

4.4. Kwestionowana przez sąd pytający regulacja wynika z art. 156 k.p.a. Ustawodawca, na mocy nowelizacji k.p.a. z 1980 r., wprowadził nową terminologię: pojęcie uchylenia decyzji z racji nieważności zastąpił pojęciem stwierdzenia jej nieważności. W obecnym stanie prawnym nie ulega wątpliwości, że decyzja wywołuje skutki do momentu wyeliminowania jej z obrotu.

Nowelizacja k.p.a. z 1980 r. przyniosła też, istotne z perspektywy niniejszego postępowania, poszerzenie katalogu wad decyzji, które uzasadniały wyeliminowanie jej z obrotu w omawianym trybie (przyczyn stwierdzenia nieważności). Do przesłanek (wad) uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji dodano „wydanie (...) z rażącym naruszeniem prawa” (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.), obok przesłanki „wydania decyzji bez podstawy prawnej” (art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio* k.p.a.). Ponadto wprowadzono do art. 156 § 2 k.p.a. negatywną przesłankę upływu czasu (termin dziesięciu lat od doręczenia lub ogłoszenia decyzji), która odnosi się do stwierdzania nieważności decyzji w razie

zaistnienia niektórych przyczyn (wad). Ogólny postulat uwzględnienia upływu czasu, jako czynnika stabilizującego sytuację prawną ukształtowaną decyzją administracyjną, w tym wzmacniającego trwałość praw nabytych, wcześniej zgłoszono w doktrynie (zob. S. Jędrzejewski, *Zagadnienie trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” nr 7/1972, s. 70).

Zmiana stanu prawnego w 1980 r. polegała na wprowadzeniu w art. 156 § 2 k.p.a. instytucji przedawnienia, skutkującej tym, że nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 (tj. z powodu wydania jej z naruszeniem przepisów o właściwości, ponieważ dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, z uwagi na skierowanie jej do osoby niebędącej stroną w sprawie lub zawierania wady powodującej nieważność decyzji z mocy prawa), jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat (zob. E. Śladkowska, *Wydanie decyzji...*, s. 86-89). W piśmiennictwie podkreślono, że doktrynalne postulaty zapewnienia decyzji większej stabilności, w tym przez wprowadzenie negatywnej przesłanki upływu czasu, „spotkały się z pełnym zrozumieniem ze strony posłów” pracujących nad nowelizacją k.p.a. z 1980 r. (zob. J. Świątkiewicz, *Stabilność decyzji administracyjnej*, Warszawa 1981, s. 5).

5. Stwierdzenie nieważności decyzji jako wyjątek od reguły trwałości decyzji.

5.1. Możliwość stwierdzenia nieważności decyzji jest wyjątkiem od reguły poszanowania trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej, która rozstrzyga o prawach strony. Zgodnie z art. 16 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Decyzja administracyjna, jako akt organu administracji publicznej sporządzony w przepisanej prawem formie, korzysta z domniemania prawidłowości. Staje się ona jednym z elementów kreujących porządek prawny.

Reguła trwałości decyzji 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 duże znaczenie dla stabilizacji skutków prawnych wynikających z decyzji i realizuje potrzebę zagwarantowania bezpieczeństwa sytuacji prawnej obywateli. W doktrynie podkreśla się, że ustawodawca wychodzi z uzasadnionego praktycznie założenia, że pomijanie w sferze normatywnej wszelkich skutków prawnych wadliwej decyzji może prowadzić do niekorzystnych następstw społeczno-ekonomicznych, i dlatego przewidział możliwość następczej akceptacji niektórych skutków wadliwej decyzji (zob. M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Warszawa-Kraków 2006, s. 243).

Regułę trwałości decyzji uzasadniają – rozważane w dalszej części uzasadnienia – konstytucyjne zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa.

5.2. Reguła trwałości decyzji nie ma jednak charakteru bezwzględny. Uchylenie lub zmiana decyzji, stwierdzenie jej nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w wypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego może nastąpić w szczególności w sytuacjach określonych nie tylko w art. 156 k.p.a., ale też w art. 145 § 1 w związku z art. 151 § 1 pkt 2, art. 154, art. 155, art. 161 i art. 162 § 1 i 2 k.p.a.

Uzasadnieniem konstrukcji prawnych, których celem jest wyeliminowanie z obrotu wadliwej decyzji, jest – przedstawiona dokładniej w dalszej części – konstytucyjna zasada praworządności (legalizmu), która odnosi się też do działalności orzeczniczej organów administracji publicznej. Rezultatem zastosowania takich konstrukcji jest

przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a co najmniej eliminacja stanu niezgodnego z prawem. Bezpośrednim rezultatem stwierdzenia nieważności decyzji jest zniesienie wynikającego z niej stanu niezgodności z prawem, który ma charakter kwalifikowany, tj. opisany w art. 156 § 1 k.p.a.

5.3. W obecnym stanie prawnym nie występuje konstrukcja nieważności decyzji z mocy prawa, nawet jeżeli dotknięta jest ona kwalifikowaną wadą prawną. Nawet wadliwy akt administracyjny obowiązuje, dopóki w odpowiednim trybie nie zostanie usunięty z porządku prawnego, np. przez stwierdzenie jego nieważności w trybie art. 156 k.p.a. (zob. wyrok NSA z 18 listopada 1998 r., sygn. akt III SA 1103/97, Lex nr 35126 i M. Kamiński, *Nieważność decyzji...*, s. 242).

Stwierdzenie nieważności decyzji skutkuje wyeliminowaniem ostatecznej decyzji administracyjnej z obrotu. Następuje to w wyniku przeprowadzenia postępowania przewidzianego w art. 156 k.p.a., którego przedmiotem jest sprawa procesowa. Organ nie rozpoznaje w nim merytorycznie sprawy, a działa *de facto* kasatoryjnie (zob. B. Adamiak, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” nr 8/2001, s. 31 oraz wyrok NSA z 14 sierpnia 1987 r., sygn. akt IV SA 393/87, ONSA nr 1/1990, poz. 1 i wyrok SN z 7 marca 1996 r., sygn. akt III ARN 70/95, OSNP nr 18/1996, poz. 258).

Możliwość stwierdzenia nieważności decyzji z istoty nie dotyczy tzw. nieaktu (decyzji nieistniejącej). Wówczas nie występuje bowiem akt administracyjny, a tym samym brak przedmiotu postępowania o stwierdzenie nieważności. W uchwale składu siedmiu sędziów SN z 18 listopada 1982 r., sygn. akt III CZP 26/82 (OSNCP nr 5-6/1983, poz. 64, s. 12) stwierdzono, że: „[s]ąd (...) może odmówić respektowania (...) aktu, który wykazuje tylko pozory decyzji administracyjnej (*actus nullus*)”. W uzasadnieniu wyroku WSA w Rzeszowie z 12 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Rz 559/12, Lex nr 1222401), przyjęto, że na przykład brak podpisu pod decyzją administracyjną powoduje, że decyzja taka stanowi projekt, który nie wchodzi jeszcze do obrotu prawnego, mimo doręczenia go stronie.

Stwierdzenie nieważności skutkuje z mocą wsteczną (*ex tunc*). W doktrynie podkreśla się przy tym, że „Decyzja stwierdzająca nieważność ciężko wadliwej wcześniejszej decyzji nie jest wyłącznie deklaracją stanu istniejącego wcześniej skuteczną *ex tunc*, lecz tworzy z dniem jej doręczenia doniosłe elementy nowego stanu prawnego, otwiera drogę do dochodzenia na drodze sądowej roszczeń odszkodowawczych, wywiera jeszcze inne skutki w obrocie prawnym (np. co do bytu prawnego innych decyzji lub stosunków cywilnoprawnych)” (zob. J. Borkowski, komentarz do art. 158 k.p.a. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 13, Warszawa 2014, s. 681).

5.4. W art. 156 § 2 k.p.a. przewidziano dwa ograniczenia (przesłanki negatywne) stwierdzenia nieważności decyzji: nieodwracalne skutki prawne i upływ czasu.

Ograniczenie wynikające z nieodwracalnych skutków prawnych, które wywołała wadliwa decyzja, nie jest przedmiotem kontroli konstytucyjnej w niniejszym postępowaniu. Sąd pytający w samym pytaniu i jego uzasadnieniu odnosi się do tej części art. 156 § 2 k.p.a., która mówi o upływie czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, czyli o drugim ograniczeniu wynikającym z tego przepisu.

Negatywna przesłanka nieodwracalnych skutków prawnych dotyczy stwierdzenia nieważności ze wszystkich przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Odnosi się przy tym do skutków prawnych, a nie faktów. W wyroku z 13 lutego 2014 r. (sygn. akt II GSK 1884/12, Lex nr 1450707) NSA stwierdził, że: „Pojęcie nieodwracalnych skutków prawnych, o którym mowa w art. 156 § 2 k.p.a., należy rozpatrywać wyłącznie w płaszczyźnie prawa obowiązującego, nie nawiązując do sfery faktów. Do oceny skutków

decyzji administracyjnej, dotkniętej wadą dającą podstawę do stwierdzenia jej nieważności, jest prawnie obojętne, czy istnieją faktyczne możliwości cofnięcia następstw wykonania decyzji”. Nieodwracalności skutków prawnych nie można zatem utożsamiać z niemożliwością przywrócenia stanu faktycznego istniejącego przed wydaniem wadliwej decyzji lub przywrócenia całego stanu prawnego istniejącego uprzednio. W uchwale składu siedmiu sędziów SN z 28 maja 1992 r. (sygn. akt III AZP 4/92, OSNCP nr 12/1992, poz. 211) uznano, że: „Jeśli obrót nieruchomościami poprzedzony był wydaniem decyzji administracyjnej lub przeniesienie własności nastąpiło w drodze decyzji administracyjnej, a decyzja jest wadą wymienioną w art. 156 § 1 k.p.a., zbycie nieruchomości na rzecz osoby trzeciej, chronionej rękojmą wiary publicznej ksiąg wieczystych, stanowi przeszkodę do stwierdzenia nieważności decyzji”.

Drugie z ograniczeń przewidzianych w art. 156 § 2 k.p.a. powoduje, że w razie upływu dziesięciu lat od doręczenia lub ogłoszenia decyzji nie może nastąpić stwierdzenie jej nieważności, mimo że istnieją przesłanki (wady) wymienione w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a., a nie wywołała ona nieodwracalnych skutków prawnych. Wówczas organ rozpoznający sprawę wydaje zgodnie z art. 158 k.p.a. decyzję, która stwierdza wydanie decyzji z naruszeniem prawa, a ponadto wskazuje okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji. Nie następuje wyeliminowanie wadliwej decyzji z obrotu. W istocie upływ czasu nie jest negatywną przesłanką wszczęcia postępowania, lecz podjęcia decyzji o stwierdzeniu nieważności. Stwierdzenie wydanie decyzji z naruszeniem prawa nie usuwa z obrotu prawnego wadliwej decyzji, ale daje podstawę do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym na drodze sądowej – obecnie na podstawie art. 417 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.), a wcześniej na podstawie art. 160 k.p.a.

Brak w art. 156 § 2 k.p.a. ograniczenia czasowego stwierdzenia nieważności decyzji z przyczyny (wady) wymienionej w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., jako pominięcie ustawodawcze, był przedmiotem niniejszego postępowania i kontroli zgodności z art. 2 Konstytucji.

5.5. Wynikający z art. 156 § 2 k.p.a. wyjątek od realizowania przez regulację stwierdzenia nieważności decyzji celu polegającego na usunięciu z obrotu wadliwych decyzji, nie dotyczy w takim samym stopniu wszystkich sytuacji, w których decyzje zawierają kwalifikowane wady wyliczone w art. 156 § 1 k.p.a. W odniesieniu do części przesłanek (wad) wyliczonych w art. 156 § 1 k.p.a. wyjątek ten jest ograniczony czasowo, a w odniesieniu do pozostałych nie przewidziano takiego ograniczenia.

W świetle art. 156 § 1 k.p.a. dziesięcioletni termin ogranicza możliwość stwierdzenia nieważności: decyzji, która została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, decyzji, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, decyzji skierowanej do osoby niebędącej stroną w sprawie i decyzji zawierającej wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Dalej idące ograniczenia, a tym samym wzmocnienie reguły trwałości decyzji, przewiduje ustawodawca w ustawach szczególnych. Na przykład w świetle art. 53 ust. 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.) nie stwierdza się nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dwanaście miesięcy, a zgodnie z art. 58 ust. 6 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675, ze zm.) nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie czternastu dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę sieci.

Natomiast stwierdzenie nieważności decyzji, która została wydana z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.), jest możliwe również po upływie dziesięcioletniego terminu, co miało miejsce w sprawie rozpoznawanej przez sąd pytający. Tym samym wyjątek od reguły trwałości decyzji w odniesieniu do tej przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji jest ukształtowany szerzej niż w odniesieniu do przyczyn wyliczonych wyraźnie w, kwestionowanym przez sąd pytający, art. 156 § 2 k.p.a. Takie szersze ukształtowanie wyjątku od reguły trwałości decyzji obejmuje również decyzję wydaną bez podstawy prawnej, decyzję niewykonalną w dniu jej wydania, jeżeli niewykonalność ta ma charakter trwały, oraz decyzję, której wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karą (art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio*, pkt 5 i 6 k.p.a.).

6. Rażące naruszenie prawa przy wydawaniu decyzji jako przesłanka stwierdzenia jej nieważności.

6.1. Przesłanki (wady) wydania decyzji „z rażącym naruszeniem prawa” nie przewidywały – referowane wyżej – przepisy rozporządzenia z 1928 r. 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 – o czym niżej – 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 (zob. art. 137 k.p.a. w pierwotnym brzmieniu). W doktrynie podkreślano, że nowelizacja k.p.a. z 1980 r. zmieniła brzmienie przepisu, rozdzielając przewidzianą nim dotychczas sytuację na dwa elementy, zgodnie z tym, co w wcześniej proponowano w piśmiennictwie (zob. J. Borkowski, komentarz do art. 156 k.p.a. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski *Kodeks postępowania...*, s. 661).

6.2. W praktyce i doktrynie wykładnia art. 101 ust. 1 lit. b rozporządzenia z 1928 r., mówiącego o decyzji wydanej „bez jakiegokolwiek podstawy prawnej”, nie była jednolita. W rozporządzeniu z 1928 r. – a za nim w pierwotnej wersji k.p.a. – przewidziano przesłankę wydania decyzji „bez jakiegokolwiek podstawy prawnej”. Nie zawarto natomiast dodatkowo przesłanki (wady) wydania decyzji „z rażącym naruszeniem prawa”. Jednak w doktrynie prezentowano szeroką wykładnię ustawowego sformułowania, która polegała też na rozumieniu przez nie wypadku ciężkiego naruszenia prawa. E. Iserzon prezentował stanowisko, że przyjęte w rozporządzeniu określenie znaczy: „wydana z pogwałceniem wyraźnego przepisu prawa albo bez oparcia o jakikolwiek przepis prawa” (*Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo – Okólniki*, Kraków 1937, s. 237).

Na gruncie pierwotnej wersji k.p.a. przesłanka „bez jakiegokolwiek podstawy prawnej” była szeroko rozumiana i stosowana też do wypadków wydania decyzji z istotnym naruszeniem prawa, o których k.p.a. wyraźnie nie wspominał. J. Świątkiewicz, po dokonaniu analizy orzecznictwa, stwierdził, że przesłanka „bez jakiegokolwiek podstawy prawnej” jest w przeważającej liczbie wypadków utożsamiana z wydaniem decyzji z „istotnym naruszeniem prawa” (zob. *Decyzja wydana bez jakiegokolwiek podstawy prawnej w świetle praktyki*, „Państwo i Prawo” nr 12/1965, s. 873; zob. też tenże, *Stabilność decyzji...*, s. 4-5, 12).

6.3. Dodanie w 1980 r. do k.p.a. słów o decyzji wydanej „z rażącym naruszeniem

prawa”, spowodowało z jednej strony zawężenie – względem przyjmowanego w praktyce na tle rozporządzenia z 1928 r. i pierwotnej wersji k.p.a. – rozumienia przesłanki wynikającej z art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio* k.p.a. do opisanej w niej literalnie sytuacji, tj. wydania decyzji bez podstawy materialnoprawnej. Z drugiej strony, nowelizacja k.p.a. z 1980 r. przyniosła dodanie w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. przesłanki wyrażonej za pomocą formuły ogólnej, która jest szeroko interpretowana.

W ten sposób zrodziły się dwie kwestie. Po pierwsze, treść omawianej przesłanki w praktyce interpretowana jest w sposób szerszy od przyjmowanego wcześniej rozumienia rażącego naruszenia prawa jako składnika treści ogólniejszej przesłanki braku jakiegokolwiek podstawy prawnej wydania decyzji. W szczególności ma to miejsce z uwagi na przyjmowanie obecnie, że obejmuje ona również – ilustrowane poniższym orzecznictwem – sytuacje naruszenia prawa procesowego. Po drugie, w praktyce rezultat zastosowania dodanej przesłanki przez organy i sądy nie jest w praktyce jednakowy. Przewidziana w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. przesłanka spełnia funkcję dopełniającą względem innych przesłanek, wyliczonych w art. 156 § 1 k.p.a., które wyrażnie określają wady decyzji uzasadniające stwierdzenie jej nieważności. Jej formuła generalna powoduje, że katalog przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji nabiera otwartego charakteru. W świetle przyjętych w Polsce koncepcji wykładni (derywacyjnej i klaryfikacyjnej) stosowanie kryterium „oczywistej” niezgodności treści przepisu z treścią decyzji nie jest kryterium ostrym. Tę nieostrość potwierdza praktyka, również na tle stanów faktycznych i prawnych podobnych do rozpoznawanej sprawy.

6.4. Z uwagi na użycie przez prawodawcę formuły ogólnej zastosowanie art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. przynosi w praktyce różne skutki. Nieostrość przesłanki „rażącego naruszenia prawa” spowodowała niejednorodne rozumienie jej w praktyce (zob. E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” nr 11/2006, s. 59-62).

W orzecznictwie przyjmuje się na przykład, że „Cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść aktu pozostaje w jawnej sprzeczności z treścią przepisu przez proste zestawienie ich ze sobą. Dla oceny, czy dane naruszenie prawa ma charakter rażącego naruszenia istotne są skutki które to naruszenie wywołuje, jeżeli skutki te są niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności, to takie naruszenie ma cechy rażącego naruszenia prawa” (wyrok NSA z 2 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 2226/10, Lex nr 824448). W innych orzeczeniach akcentuje się, że „O rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze – skutki, które wywołuje decyzja. Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności między treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności – gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa” (wyrok NSA z 7 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1521/10, Lex nr 965192; podobnie w wyroku NSA z 8 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1566/10, Lex nr 1068431). W orzecznictwie podkreślano również, że „Ustalenie, czy w konkretnym wypadku nastąpiło «rażące naruszenie prawa», wymaga zawsze bardzo wnikliwego rozważenia sprawy. Naruszony przepis prawa nie może pozostawiać jakichkolwiek wątpliwości prawnych, a jego treść musi być jasna i nie może wywoływać sporów doktrynalno-orzecznicznych” (wyrok NSA z 19 kwietnia 2013 r., sygn. akt II GSK 190/12, Lex nr 1337107).

Omawianą przesłankę odnosi się w praktyce nie tylko do naruszenia prawa

materialnego, ale też do naruszenia prawa procesowego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 sierpnia 2001 r., sygn. II SA 1726/00, Lex nr 51233) stwierdził, że „Rażące naruszenie prawa oznacza natomiast wadliwość decyzji skutkiem naruszenia norm prawnych regulujących działania administracji publicznej w indywidualnych sprawach, w szczególności przepisów prawa procesowego oraz materialnego, o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym. Zachodzi zatem w wypadku gdy czynności zmierzające do wydania decyzji administracyjnej oraz treść załatwienia sprawy w niej wyrażona stanowią zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub w części”. W wyroku NSA z 4 lipca 2014 r. (sygn. akt II GSK 798/13, Lex nr 1511171) za rażące naruszenie przepisów regulujących postępowanie dowodowe, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności decyzji, można uznać wydanie decyzji bez uprzedniego przeprowadzenia jakichkolwiek dowodów, niezbędnych dla wyjaśnienia istoty sprawy, bądź wydanie decyzji bez przeprowadzenia dowodów obligatoryjnych w danej sprawie, ale nie każde naruszenie prawa w zakresie postępowania wyjaśniającego. Podobnie w wyroku WSA w Gdańsku z 13 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Gd 694/12, Lex nr 1285281) przyjęto, że za rażące naruszenie przepisów postępowania można uznać wydanie decyzji bez jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego. Taka interpretacja omawianej przesłanki nie jest spójna z głosami doktryny, w której podkreśla się zasadniczo, że w art. 156 k.p.a. opisane są wady decyzji o charakterze materialnoprawnym, zaś wady o charakterze proceduralnym usuwane są w osobnym trybie wznowienia postępowania zgodnie z art. 145 k.p.a. (zob. E. Śladkowska, *Wydanie decyzji...*, s. 59).

W doktrynie zwraca się też uwagę, że omawiana przesłanka operuje pojęciem pojemnym, rozumianym subiektywnie przez osoby stosujące prawo, za którego stosowaniem przemawia pewien rodzaj pragmatyzmu. Łatwiej bowiem wtłoczyć w jego treść pewne stany prawne, niż zakwalifikować jako inny ściśle skategoryzowany wypadek nieważności przewidziany w pozostałych przepisach statuujących przesłanki (wady) uzasadniające stwierdzenie nieważności decyzji. Pozwala to w praktyce na rozciągnięcie stosowania sankcji nieważności na wypadki bezprawności orzeczniczej (judykacyjnej), które trudno byłoby jednoznacznie kwalifikować jako odpowiadające precyzyjniej sformułowanym przesłankom (wodom) nadającym decyzji znamię nieważności (zob. J. Borkowski, [w:] *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego*, Tom 9, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2014, s. 289).

6.5. Również z analizy wypowiedzi doktryny wynika, że precyzyjne określenie granic rozumienia omawianej przesłanki, w tym odgraniczenie wady nazwanej rażącym naruszeniem prawa przy wydawaniu decyzji od innych przesłanek (wad) wyliczonych w art. 156 § 1 k.p.a., sprawiać może trudność (zob. E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 190-226). Polemiczna dyskusja doktrynalna na temat różnych sposobów wykładni pojęcia „rażące naruszenie prawa” toczyła się niebawem po wejściu w życie nowelizacji k.p.a. z 1980 r. na łamach „Państwa i Prawo” (zob. J. Jendrośka, B. Adamiak, *Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” nr 1/1986, s. 66-71, A. Zieliński, *O „rażącym” naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 KPA*, „Państwo i Prawo” nr 2/1986, s. 104-107 oraz Z. Cieślak, *O „rażącym” naruszeniu prawa w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” nr 11/1986, s. 109-111). Autorzy różną doniosłość przypisywali w szczególności potrzebie wykazania nie tylko oczywiście błędnej wykładni (zob. M. Kamiński, *Nieważność decyzji...*, Warszawa-Kraków 2006, s. 245), ale też wykazania praktycznych skutków, które byłyby niemożliwe do

zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. A. Zieliński opowiedział się za traktowaniem omawianego pojęcia jako swoistej klauzuli generalnej, tj. pojęcia niedookreślonego, którego treść wymaga konkretyzacji w określonym stanie faktycznym (*op.cit.*, s. 107). W wyroku NSA z 8 marca 2012 r. (sygn. akt I OSK 363/11, Lex nr 1145109) podkreślono, że podstawą stwierdzenia nieważności decyzji z omawianej przyczyny jest ustalenie, że decyzja pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią przepisu niebudzącego wątpliwości interpretacyjnych, a nadto że skutkiem tego naruszenia jest powstanie – w następstwie wydania decyzji – sytuacji niemożliwej do zaakceptowania w praworządnym państwie.

W doktrynie i orzecznictwie zarysowały się też różnice w poglądach na temat tego, czy pod omawianym pojęciem można rozumieć nie tylko naruszenie normy wynikającej z oczywistego przepisu, ale również błąd popełniony w trakcie wykładni. Za szerokim rozumieniem opowiedziała się E. Ślaskowska (*Wydanie decyzji...*, s. 235-240). Odmienne stanowisko wyraził NSA we wspomnianym wyżej wyroku z 8 września 2011 r., w którym przyjął, że w sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga stosowania wykładni prawa. W orzecznictwie NSA prezentowane było też stanowisko mówiące, że nie jest jednak całkowicie wykluczone, że wybór jednej z wykładni może okazać się tak dalece wadliwy, że będzie spełniał kryteria rażącego naruszenia prawa (tak w wyrokach z: 18 czerwca 1997 r., sygn. akt III SA 422/96, Lex nr 34457 i 28 listopada 1997 r., sygn. akt III SA 1134/96, ONSA nr 3/1998, poz. 101).

6.6. W doktrynie dokładną analizę orzecznictwa dotyczącego art. 156 k.p.a. podsumowuje się wnioskiem, że „w odniesieniu do przepisów o właściwości występuje pewien chaos w orzecznictwie, stąd wypadki, w których te same sytuacje inne składy oceniały jako brak właściwości czy brak podstawy prawnej, przez inne składy przytaczane są jako przykład rażącego naruszenia prawa” (tak M. Jaśkowska, komentarz do art. 156 k.p.a., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Jaśkowska, A. Wróbel, Warszawa 2013, Lex nr 157156), a co najmniej, iż orzecznictwo nie jest do końca konsekwentne, jest niezbyt spójne i tylko w pewnym zakresie stwarza możliwość formułowania uogólnień (zob. J. Borkowski, komentarz do art. 156 k.p.a. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 665), bądź, że w wielu wypadkach te same sytuacje były oceniane jako brak właściwości czy brak podstawy prawnej, a w innych były kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa (zob. K. Glibowski, komentarz do art. 156 k.p.a., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 799).

6.7. Dokonywanie oceny rażącego naruszenia prawa po upływie kilkudziesięciu lat po wydaniu decyzji, w powiązaniu z nieostrością tej przesłanki, rodzi ponadto możliwość zarzucania wywołania takiej wadliwości organom administracyjnym, którym – w momencie ich działania, a nie z obecnej perspektywy – niekiedy trudno w istocie postawić zarzut rażącego naruszenia prawa przy wydawaniu decyzji. W art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jest mowa o wydaniu decyzji z rażącym naruszeniem prawa, ale w praktyce podczas oceny tej przesłanki, która dokonywana jest w późniejszym momencie, uwzględniany jest dorobek orzeczniczy, który powstał po wydaniu decyzji. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której obecna interpretacja stosowanych wówczas przez organ przepisów np. została ugruntowana w orzecznictwie sądowym po kilkudziesięciu latach, co miało miejsce odnośnie do charakteru terminu przewidzianego w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego i braku możliwości jego przywrócenia (cz. III, pkt 3.3 uzasadnienia).

6.8. Omówiona przesłanka jest więc przesłanką ocenną, a jej stosowanie nie jest ograniczone czasowo. Zarazem jest ona podstawą daleko idącej ingerencji w regułę

trwałości decyzji administracyjnej, a tym samym w zasadę pewności prawa i zasadę zaufania obywatela do państwa (lojalności państwa). W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że taki skutek uzasadnia konstytucyjna zasada praworządności (legalizmu), przewidziana w art. 7 Konstytucji.

7. Problem konstytucyjny: kwestia swobody prawodawcy określania relacji między zasadą praworządności a zasadą pewności prawa i zasadą zaufania.

7.1. Na tle sprawy zawisłej przed pytającym sądem oraz zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym, powstaje ogólniejsza kwestia, w jakim zakresie ustawodawca dysponuje swobodą w określaniu relacji między zasadą praworządności (zasadą legalizmu), z której wynika potrzeba eliminacji z obrotu wadliwych decyzji administracyjnych, a zasadą pewności prawa i zasadą zaufania (lojalności państwa), z których wynika reguła trwałości decyzji administracyjnych. Reguła trwałości decyzji nie ma bowiem charakteru bezwzględnego. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w wypadkach przewidzianych w k.p.a. lub ustawach szczególnych. Wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego może nastąpić w szczególności w sytuacjach określonych nie tylko w art. 156 k.p.a., ale też w art. 145 § 1 w związku z art. 151 § 1 pkt 2, art. 154, art. 155, art. 161 i art. 162 § 1 i 2 k.p.a. W tych sytuacjach ustawodawca przyjmuje prymat zasady praworządności, co skutkuje eliminowaniem z obrotu decyzji niezgodnej z prawem.

7.2. Wcześniejsze uwagi prowadzą do wniosku, że uzasadnieniem przyjętej w art. 156 k.p.a. konstrukcji stwierdzenia nieważności decyzji (cz. III, pkt 5.1-5.3 uzasadnienia), a tym samym eliminowania wadliwej decyzji z obrotu, jest, wynikająca z art. 7 Konstytucji, zasada praworządności (legalizmu). Również w świetle art. 6 k.p.a., oddającego jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, „[o]rgany administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”. Ustawodawca przewiduje jednak rozwiązania wyłączające możliwość przywrócenia stanu zgodnego z prawem, w szczególności z uwagi na upływ czasu. Uzasadnieniem takich rozwiązań są wynikające z art. 2 Konstytucji zasada pewności prawa i zasada zaufania obywatela do państwa. Przykładem jest brak możliwości stwierdzenia nieważności decyzji po upływie dziesięciu lat od jej wydania lub ogłoszenia, mimo że jest ona wadliwa w sposób opisany w art. 156 § 2 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a.

Dotychczasowe rozważania prowadzą też do konkluzji, że niedookreślona przesłanka wydania decyzji „z rażącym naruszeniem prawa” jest rozumiana w praktyce niejednorodnie (cz. III, pkt 6 uzasadnienia). Powoduje to, że funkcjonuje ona, jako podstawa stwierdzenia nieważności decyzji, w praktyce administracyjnej i sądowej w niejednorodny sposób, i to niezależnie od upływu znacznego czasu od jej wydania. 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.

7.3. Problemem konstytucyjnym do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie była więc kwestia zakresu swobody ustawodawcy określania relacji między przewidzianą w art. 7 Konstytucji zasadą praworządności (legalizmu), a zasadą pewności prawa i zasadą zaufania obywatela do państwa (lojalności państwa), wynikającymi z klauzuli zawartej w art. 2 Konstytucji.

8. Zasada praworządności, zasada pewności prawa i zasada zaufania obywatela do państwa w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

8.1. Zasada praworządności (legalizmu) została przewidziana w art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Legalizm działalności organów administracji publicznej polega m.in. na wydawaniu przez nie rozstrzygnięć w przepisanej prawem formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi. Zasada ta dotyczy nie tylko organów publicznych tworzących prawo, ale też stosujących je organów. Naruszenie przez organy państwa obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa sprawia, że działanie takie traci cechę legalności. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że istotą art. 7 Konstytucji jest nakaz działania organów władzy publicznej w granicach wyznaczonych przez prawo, w którym winna być zawarta podstawa działania, jak też określone granice jej działania (zob. postanowienie z 9 maja 2005 r., sygn. Ts 216/04, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 87).

Zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji nie ma charakteru wyłącznie formalnego, który by powodował, że konstytucyjne uwarunkowania dotyczące treści przepisów prawnych nie wynikają z art. 7, ale z klauzuli wyrażonej w art. 2 Konstytucji i pozostałych zasad ustrojowych. Takie uwarunkowania wynikają bowiem również z samego art. 7 Konstytucji (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 7 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 3). Trybunał podkreśla, że art. 7 Konstytucji nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, a nie wypływają z niego dodatkowe uprawnienia względem tych, które wynikają z innych norm prawnych. Art. 7 Konstytucji ma jednak też samoistne znaczenie, bo jest dyrektywą „interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone” (wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34).

Zasada praworządności uzasadnia w szczególności te rozwiązania prawne, których celem jest eliminowanie z obrotu niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej, w tym w, omówionym wcześniej (cz III, pkt 5 uzasadnienia), postępowaniu o stwierdzenie jej nieważności w trybie art. 156 k.p.a.

8.2. Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie przyjmował, że nieograniczona w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych nie jest zasadą konstytucyjną, a ograniczenie terminów zaskarżenia prawomocnych decyzji administracyjnych jest uzasadnione względami bezpieczeństwa prawnego (zob. wyrok TK z 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 5). Trybunał wskazał też, że ograniczenia czasowe są konieczne z uwagi na wartość, którą jest stabilność stosunków prawnych, oraz ze względu na rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego, a także z uwagi na potrzebę ochrony praw nabytych przez osoby trzecie (zob. wyrok TK z 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 110).

8.3. Zasada pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) jest zasadą pochodną wynikającą z art. 2 Konstytucji. Jej treścią jest gwarancja ochrony praw nabytych, interesów w toku oraz ekspektatyw. Zasadę tę wywodzi się najczęściej z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, która interpretowana jest z, przewidzianej w art. 2 Konstytucji, klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Niekiedy z klauzuli tej wywodzi się równolegle zasadę zaufania oraz zasadę pewności prawa (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 2 Konstytucji, [w:] *Konstytucja...*, s. 18-19, 36).

Trybunał w wyroku z 20 grudnia 1999 r. (sygn. K 4/99 OTK ZU nr 7/1999, poz. 165) podkreślił, że pogorszenie sytuacji prawnej adresatów przepisów może stanowić naruszenie bezpieczeństwa prawnego, należącego do wartości objętych ochroną opartą na art. 2 Konstytucji. W wyroku TK z 12 stycznia 2000 r. (sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3) stwierdzono, że z klauzuli państwa prawnego wynikają zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego oraz, że mają one dla ustawodawcy charakter wiążący. W wyroku Trybunału z 14 czerwca 2000 r. (sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138) podkreślono, że 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, a nie tego aspektu pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego i ma związek z zasadą praworządności.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał na, niezbędny dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki, obowiązek lojalnego postępowania państwa wobec jednostki, podkreślając, że „zasada zaufania w stosunkach między obywatelem 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 oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny” (orzeczenie z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10; zob też wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że zasada ochrony zaufania obywatela do państwa nakazuje unikania sytuacji, w których obywatel znajdowałby się w swoistej „pułapce prawnej”. Za przykład takiej pułapki uznał regulację pozostawiającą organowi nieograniczoną, także czasowo, kompetencję w zakresie wzruszania prawomocnych decyzji. Możliwość taka powinna mieć charakter wyjątkowy, obwarowany ściśle określonymi przesłankami (zob. wyrok z 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16).

Z orzecznictwa Trybunału wynika też, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa „opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne (...). Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty” (wyrok z 14 czerwca 2000 r. sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; podobnie wyroki z: 6 lipca 2004 r., sygn. P 14/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 6; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81). Trybunał stwierdzał również, że pewność prawa oznacza możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli, a przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa (zob. orzeczenie z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6).

Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego uzasadnia rozwiązania prawne, które przewidują ochronę trwałości ostatecznej decyzji, wśród nich ograniczenie czasowe możliwości stwierdzenia jej nieważności, stanowiące kwestię rozpatrywaną w niniejszej sprawie. Trybunał, oceniając drugą negatywną przesłankę

zawartą w art. 156 § 2 k.p.a., tj. wywołanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych, podkreślił, że składa się ona na rozwiązanie wzmacniające trwałość decyzji administracyjnych (zob. wyrok z 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106). Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie akcentował również, że oczekiwanie przez jednostkę ochrony praw wynikających z decyzji administracyjnych jest racjonalne (zob. wyrok z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64), a *ratio legis* naruszenia takich praw jest wąska i ściśle interpretowana (zob. orzeczenie z 20 sierpnia 1992 r., sygn. K 4/92, OTK w 1992 r., cz. II, poz. 22).

Z analizy praktyki orzeczniczej sprzed nowelizacji k.p.a. w 1980 r., jak i ówczesnych wypowiedzi doktrynalnych, które były motywem nadania art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. obecnego brzmienia, wynika, że celem nowelizacji k.p.a. w 1980 r. było zapewnienie decyzjom większej trwałości, co pogłębiać miało zaufanie obywateli do organów administracji. Tym samym zamierzano ograniczyć zasięg zastosowania bezwzględnie rozumianej zasady praworządności. W doktrynie zauważono, że wyjątki od reguły trwałości (stabilności) ostatecznych decyzji administracyjnych „muszą być wyraźnie określone w kodeksie”, a ponadto „wszystkie próby poszerzenia w tym zakresie uprawnień organów administracji państwowej w toku stosowania prawa muszą być sklasyfikowane jako rażące jego naruszenie” (J. Świątkiewicz, *Stabilność decyzji...*, s. 3, 14). Przesłanka wydania decyzji z „rażącym naruszeniem prawa” w obecnym stanie prawnym umożliwia stwierdzenie nieważności decyzji, a tym samym ingerencję w regułę trwałości decyzji. Jednak nie jest wyrażona określeniem wyraźnym, lecz nieostрым i niedookreślonym, co poszerza w praktyce zakres ingerencji w regułę trwałości decyzji.

8.4. Trybunał w swym orzecznictwie przyjmuje równocześnie, że w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna, jest dopuszczalne odstępianie od zasady bezpieczeństwa prawnego (zob. wyroki z: 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr11/A/2007, poz. 155; 23 kwietnia 2013 r., sygn. P 44/10, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 39). Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, Trybunał stwierdził, że obejmują one „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej (...) oparcie w przepisach Konstytucji. Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły” (orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 8). Trybunał podkreślał też, że prawomocne rozstrzygnięcia organów mają za sobą konstytucyjne domniemanie wynikające z zasady praworządności, które może być jednak przełamane gdy samo rozstrzygnięcie odbiega od konstytucyjnego standardu, np. z uwagi na niekonstytucyjność dotyczącą prawa materialnego lub procedury. Trybunał zauważał przy tym, że podważenie prawomocności musi każdorazowo być przedmiotem skrupulatnego ważenia wartości (zob. wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

W ocenie Trybunału z zasady bezpieczeństwa prawnego wynika m.in. zakaz przyjmowania nieprzewidywalnych unormowań, przy czym zaskakujące dla jednostki może być też stosowanie przepisów zawierających nieostre przesłanki (zob. wyroki z: 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00; z 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27).

9. Relacje między zasadą praworządności a zasadą zaufania obywatela do państwa i zasadą pewności prawa.

9.1. Zasada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji, ma pierwszoplanowe znaczenie i szeroki zakres, a zasada praworządności, przewidziana w

art. 7, z niej wynika i stanowi jej konsekwencję (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 7 Konstytucji, w: *Konstytucja...*, s. 3-4). Zasada praworządności „stanowi jądro zasady państwa prawnego”, choć formalnie na tle Konstytucji jest zasadą równoległą do klauzuli państwa prawnego (tenże, komentarz do art. 2 Konstytucji, tamże, s. 16). W trakcie prac nad projektem Konstytucji pojawiały się nawet głosy, że art. 7 jest *superfluum* względem art. 2. Ostatecznie jednak zwyciężyło stanowisko, mówiące, że artykuł ten jest potrzebny, bowiem powieliła treść poprzedniej Konstytucji, na tle której zrodziło się bogate orzecznictwo, a ponadto spełnia on funkcję edukacyjną.

Jednocześnie z art. 2 Konstytucji wywodzone są w orzecznictwie Trybunału zasady pochodne, w tym jest on źródłem zasady zaufania obywatela do państwa i zasady bezpieczeństwa prawnego (pewności prawa). Zasady konstytucyjne, istotne dla rozpoznania niniejszej sprawy, mają więc wspólne źródło w szeroko rozumianej klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

9.2. Żadna z powyższych zasad nie ma charakteru bezwzględnego, bowiem od obu dopuszczalne są wyjątki. Trzeba przy tym na gruncie zasady praworządności rozróżnić nakaz działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa, od którego nie ma wyjątków (a tym samym zasada ta nie doznaje ograniczeń), oraz nakaz eliminowania z obrotu aktów administracyjnych wydanych z naruszeniem zasady praworządności, który może podlegać ograniczeniom, w tym z uwagi na zasadę zaufania obywatela do państwa i zasadę pewności prawa.

Niektóre wyjątki od zasady praworządności, w tym będące konsekwencjami reguły trwałości decyzji, uzasadnione są przyjęciem priorytetu zasady zaufania, jak i odwrotnie – wyjątki od zasady zaufania, w tym możliwość wyeliminowania z obrotu ostatecznej decyzji, uzasadnione są zasadą praworządności. W niektórych sytuacjach obie zasady można uznać za zasady konkurencyjne. Niekiedy uwzględnienie obu zasad prowadzi jednak do podobnego rezultatu, zagwarantowaniu bezpieczeństwa prawnego służyć może bowiem stabilizacja porządku prawnego wynikającego z aktów administracyjnych. Wówczas efekty funkcjonowania obu zasad się częściowo pokrywają. Wynika to z zakorzenienia obu zasad w klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Regułę trwałości decyzji ostatecznych uzasadnia zasada bezpieczeństwa prawnego, wywodzona z art. 2 Konstytucji. Trwałość decyzji wynika też z domniemania jej zgodności z prawem, a więc z – przewidzianej w art. 7 Konstytucji – zasady praworządności. Domniemanie to jest jednak wzruszalne.

Trybunał uznał, że jednym z przejawów bezpieczeństwa prawnego jest stabilizacja sytuacji prawnej jednostki, przekładająca się w efekcie na stabilizację sytuacji stosunków społecznych. Obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności, został wywiedziony z klauzuli zawartej w art. 2 Konstytucji, a potrzeba ustanowienia przedawnienia – z zasady bezpieczeństwa prawnego (zob. wyrok z 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 65). Trybunał stwierdził również, że prawomocność jest sama w sobie wartością konstytucyjną, a ochrona prawomocności ma zakotwiczenie w art. 7 Konstytucji, tj. w zasadzie praworządności (wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06).

W świetle powyższego należy przyjąć, że omówione zasady się uzupełniają. Wyjątkowo może jednak dochodzić między nimi do kolizji, co występuje na tle art. 156 k.p.a. w rozpatrywanej sprawie. Wątpliwości sądu pytającego zrodziły się w związku z, jego zdaniem, zbyt daleko idącymi, bo ingerującymi w wieloletnie zaufanie jednostki do wydanej decyzji, skutkami rozwiązań prawnych (stwierdzenia nieważności decyzji), których podstawą jest zasada praworządności. Z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego wynika obowiązek

ustawodawcy ukształtowania regulacji, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności, który istnieje w okresie, w którym możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji. Z zasady praworządności wynika zaś dla ustawodawcy obowiązek wprowadzenia regulacji, które gwarantować będą zgodność z prawem decyzji wydawanych przez organy administracji publicznej oraz eliminowanie z obrotu aktów administracyjnych sprzecznych z prawem.

9.3. Zasada praworządności jest zasadą instrumentalną względem zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa, w tym sensie, że działanie na podstawie i w granicach prawa jest warunkiem koniecznym realizacji zasad pewności i zaufania. Co do zasady działanie na podstawie i w granicach prawa jest instytucjonalnie realizowane w ten sposób, że ustawa określa kompetencje, prawne formy działania i materialne podstawy rozstrzygnięcia organu władzy publicznej. Wydanie decyzji zgodnej z prawem gwarantowane jest przez odpowiednie procedury, w tym prawo do zaskarżania orzeczeń i ich sądową kontrolę. Konsekwencją powyższych rozwiązań jest trwałość decyzji, co do której domniemywa się, że jest zgodna z prawem. Trwałość (prawomocność) jest więc elementem wzmacniającym zasadę praworządności.

Powyższa relacja jest bardziej złożona w sytuacji, gdy organ władzy publicznej, mimo wskazanych wyżej gwarancji instytucjonalnych i proceduralnych, narusza prawo (zasadę praworządności), jednak jego decyzja wchodzi do obrotu, korzysta z cechy trwałości i kształtuje sytuację prawną (w szczególności przez długi okres). Wtedy występuje kolizja zasad, ponieważ reguła trwałości decyzji realizuje zasadę pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) i w ograniczonym zakresie zasadę zaufania (mając na względzie ukształtowane prawa adresatów decyzji), a instytucje służące wzruszaniu trwałości decyzji ze względu na naruszenie prawa służą zasadzie praworządności.

9.4. Zdaniem Trybunału, niezbędne jest ustanowienie odpowiednich granic dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji. Jak podkreślił TK w wyroku z 28 lutego 2012 r. o sygn. K 5/11, trwałość 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 są wystarczające dla zachowania zasady zaufania obywatela do państwa i zasady pewności prawa. Ustawodawca nie może z jednej strony deklorować trwałości decyzji z uwagi na jej ostateczność, a z drugiej strony przewidywać, nieograniczoną terminem, możliwość wzruszania decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę. W szczególności występuje to w razie powołania się na – omówioną wcześniej – otwartą i nieostrą przesłankę (wadę) „rażącego naruszenie prawa”, która w istocie dopełniająco obejmuje sytuacje rażącego naruszenia prawa inne niż te, które zostały wyraźnie opisane w pozostałej części wyliczenia zawartego w art. 156 § 1 k.p.a.

10. Określenie wyjątków od reguły trwałości decyzji administracyjnej.

10.1. Ustawodawca, określając przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji oraz zakres ich zastosowania, powinien brać pod uwagę wszystkie wskazane wyżej zasady mieszczące się w klauzuli państwa prawnego, przewidzianej w art. 2 Konstytucji. Przesłanek tych nie można oceniać wyłącznie z punktu widzenia tego aspektu, przewidzianej w art. 7 Konstytucji, zasady praworządności, który uzasadnia rozwiązania prawne zmierzające do eliminacji z obrotu wadliwych decyzji administracyjnych.

Zasada praworządności nie uzasadnia rozwiązania prawnego umożliwiającego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, jeśli decyzja ta korzystała przez kilkadziesiąt lat z domniemania zgodności z prawem, wywołuje skutki polegające na nabyciu prawa lub ukształtowaniu ekspektatywy nabycia praw przez jej adresatów, a

dodatkowo przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji ma charakter niedookreślony i jej wykładnia ukształtowała się w orzecznictwie na długo po wydaniu decyzji. W sytuacji, w której występuje nagromadzenie powyższych okoliczności, zasada praworządności nie służyłaby realizacji zasady pewności prawa. Ponieważ stwierdzenie nieważności decyzji może powodować zmianę ukształtowanej od kilkudziesięciu lat sytuacji prawnej adresatów decyzji, nie służyłoby ono też realizacji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasady pewności prawa. Przewidziane w art. 156 § 2 k.p.a. rozwiązanie prawne, które zakwestionował sąd pytający, stanowi nadmierne ograniczenie tych konstytucyjnych zasad.

10.2. Za przyznaniem szczególnej ochrony trwałości decyzji kształtujących sytuację prawną byłych właścicieli nieruchomości gruntowych przejętych mocą dekretu warszawskiego przemawia wywłaszczeniowy charakter tego aktu normatywnego, jak też niewykonanie art. 9 dekretu warszawskiego, przewidującego odszkodowanie za przejęte nieruchomości gruntowe i budynkowe (zob. uchwała TK z 18 czerwca 1996 r., sygn. W 19/95, OTK ZU nr 3/1996, poz. 25; wyrok SN z 4 marca 2010 r., sygn. akt I CSK 352/09, www.sn.pl), a także wygaszenie od 1 sierpnia 1985 r. prawa do odszkodowania za grunty i zabudowania przejęte mocą art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu warszawskiego (na mocy art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.).

10.3. Korzystanie przez osobę z praw wynikających z aktu administracyjnego jest wykonywaniem uprawnień zagwarantowanych jej przez organ władzy publicznej. Kwestia oddziaływania upływu czasu na akt administracyjny ma istotne znaczenie praktyczne. Stabilizacja stanów faktycznych, po upływie określonego czasu, leży w interesie porządku publicznego (zob. postanowienie WSA w Warszawie z 18 września 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 204/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl). 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.

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. Stabilizacja stosunków administracyjnoprawnych po upływie określonego czasu leży w interesie porządku publicznego.

10.4. 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 uchylecia 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.). Niedookreślony charakter przesłanki rażącego naruszenia prawa powoduje także, 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.

10.5. Działanie organów państwa na podstawie prawa, będące przejawem zasady praworządności (legalizmu), nie oznacza bezwzględnego obowiązku eliminowania z obrotu wadliwych decyzji, na podstawie których strona nabyła prawo lub jego ekspektatywę (w szczególności jeżeli z takim nabyciem powiązane było powstanie obowiązku państwa), po upływie znacznego czasu od wydania tego aktu administracyjnego. Takie aspekty i konsekwencje zasady praworządności są bowiem ograniczone przez jej inne oblicze, tj. potrzebę stabilizacji stanów społeczno-gospodarczych ukształtowanych mocą aktu administracyjnego, a ponadto przez zasadę zaufania obywatela do państwa, w tym zasadę pewności prawa, które wynikają z art. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał uznał, 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.

10.6. Niniejszy wyrok zapadł w wyniku kontroli konstytucyjności przeprowadzonej w związku z pytaniem prawnym zadany przez sąd w konkretnej sprawie. Wyrok stwierdzający niekonstytucyjność art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie opisanym w sentencji ma charakter zakresowy o pominięciu prawodawczym. Wyrok taki nie powoduje zmiany normatywnej, w szczególności nie oznacza derogacji tego przepisu. 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. Trybunał wskazuje na konieczność dokonania wykładni art. 156 § 2 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. nie tylko z uwzględnieniem zasady praworządności, przewidzianej w art. 7 Konstytucji, ale również z uwzględnieniem, wynikających z art. 2 Konstytucji, zasady pewności prawa oraz zasady zaufania obywatela do państwa.

10.7. Z uwagi na zakres kontroli konstytucyjności, obejmujący pominięcie ustawodawcze, Trybunał nie przesądził o tym, czy właściwym sposobem realizacji tego postulatu jest przewidziany aktualnie w art. 156 § 2 k.p.a. dziesięcioletni termin prekluzyjny, który ogranicza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych obarczonych niektórymi innymi wadami. Ustawodawca dysponuje swobodą w wyborze instrumentów prawnych służących realizacji wskazanych przez Trybunał wartości konstytucyjnych.

11. Umorzenie postępowania w części obejmującej zarzut niezgodności art. 156 § 2 k.p.a. z art. 1 Protokołu nr 1.

Wobec orzeczenia o niezgodności art. 156 § 2 k.p.a. z art. 2 Konstytucji, w zakresie wskazanym w sentencji, rozpoznanie kwestii jego niezgodności w tym zakresie z art. 1 Protokołu nr 1 stało się zbędne, a postępowanie w części dotyczącej tego zarzutu należało umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.