



Minister Sprawiedliwości

DPE-V.0512.1.2022

Warszawa, 8 listopada 2022 r.

Pan

Aleksander Pocij

Przewodniczący Komisji

Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Senat RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na pismo z dnia 27 września 2022 r., dotyczące petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1491) uprzejmie wskazuję, iż Ministerstwo Sprawiedliwości odnosi się z dezaprobatą do zaproponowanej w petycji regulacji prawnej. Brak jest przez to podstaw do podjęcia inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie.

Ustawa o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1491) stanowi realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13. W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: 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 Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązkiem ustawodawcy było zatem przyjęcie rozwiązań prawnych, które będą realizowały wskazania Trybunału zawarte w tym wyroku.

W treści uzasadnienia do wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że możliwość stwierdzenia nieważności decyzji jest jedynie 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 wniosek 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.

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 przez to 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).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że 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 orzecznicy, 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 tzw. dekretu warszawskiego i braku możliwości jego przywrócenia (cz. III, pkt 3.3 uzasadnienia). 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).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r. ma charakter zakresowy o pominięciu prawodawczym. Wydanie omawianego wyroku nie powoduje zatem zmiany normatywnej ani ustanawia wymaganego okresu prekluzyjnego. Trybunał wskazał w nim jedynie na konieczność dokonania wykładni art. 156 § 2 w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. nie tylko z uwzględnieniem zasady praworządności, przewidzianej w art. 7 Konstytucji RP, lecz także z uwzględnieniem wynikających z art. 2 Konstytucji RP zasady pewności prawa oraz zasady zaufania obywatela do państwa. Rolą ustawodawcy było przełożenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego na

Jak wskazuje się w doktrynie prawa (zob. A. Dalkowska, K. Rzęsiewicz, Kierunki rozwoju orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach dotyczących nieruchomości w 2020 r. – wybrane problemy cz. I, *Nieruchomości@*, Warszawa 2021 r., T. I, Nr I, str. 111-112) jednym z istotnych rozstrzygnięć dotyczących kwestii stwierdzenia nieważności decyzji po upływie znacznego czasu od jej wydania jest wyrok NSA z dnia 27 października 2020 r., sygn. akt I OSK 25/19. Przywoływane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest wyrokiem zakresowym, orzekającym o pominięciu prawodawczym – czyli takim, w którym Trybunał uznaje za stan niekonstytucyjny brak określonej treści normatywnej w przepisie. NSA jednocześnie zauważył, że nie oznacza to jednak derogacji tego przepisu, co wyraźnie podkreślił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku. NSA podkreślił, że „Trybunał, orzekając o sprzeczności art. 156 § 2 k.p.a. z art. 2 Konstytucji RP, nie wskazał, czy właściwym terminem w tym kontekście jest przewidziany w art. 156 § 2 k.p.a. dziesięcioletni termin – pozostawiając tę kwestię w sposób wyraźny do uznania ustawodawcy, na którym ciąży obowiązek dokonania nowelizacji art. 156 § 2 w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. w taki sposób, aby uwzględnić zarówno zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP), jak i zasadę pewności prawa oraz zasadę zaufania obywatela do państwa (art. 2 Konstytucji RP).

W konkluzji sąd stwierdził, że „w obecnym stanie prawnym dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa nie jest uzależniona od okresu czasu, jaki upłynął od wydania decyzji objętej kontrolą w postępowaniu nadzorczym. Zdaniem NSA nie można uznać, iż organy administracji publicznej mogą samodzielnie dokonywać interpretacji i wykładni art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w kontekście art. 156 § 2 k.p.a. i odmawiać przez to stwierdzenia nieważności decyzji, jeśli od jej wydania upłynął znaczny okres. Jak wskazano w wyroku NSA z dnia 7 października 2020 r., II OSK 2082/18, „Odmienne odczytanie zakresowego wyroku Trybunału prowadziłoby do wykreowania przez organ administracji publicznej nieprzewidzianej aktualnie obowiązującym brzmieniem przepisu art. 156 § 2 k.p.a. negatywnej przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji obarczonej wadą z art. 156 § 1 pkt 2 in fine k.p.a., ale również arbitralnego ustalania przezeń jej normatywnej treści. Taki sposób działania organu, a w dalszej kolejności Sądu, byłby nie do pogodzenia z zasadą pewności prawa”.

W praktyce zaistniał problem skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego dla organów administracji czy sądów administracyjnych. Organy przyjmują bowiem, że sam wyrok nie spowodował żadnej zmiany normatywnej, a jedynie nałożył na ustawodawcę obowiązek uzupełnienia wskazanej luki prawnej (por. D. Kozłowski, *Stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydanej decyzji nastąpił znaczny upływ czasu – po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12.05.2015 r. (P 46/13)*, *OwSS* 2016/2, s. 40 i cytowana tam decyzja SKO w Krakowie z 10 marca 2016 r., SKO.GN/4160/69/2015).

Orzecznictwo sądów administracyjnych nie było jednak w tej mierze jednoznaczne. Niektóre składy orzecznicze sprzeciwiały się bezpośredniemu stosowaniu omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego przez sądy administracyjne w odniesieniu do przesłanki wynikającej z art. 156 § 2 (w brzmieniu sprzed nowelizacji). I tak w wyroku WSA w Warszawie z 11 grudnia 2017 r., I SA/Wa 1498/17, LEX nr 2437918, sformułowano tezę: „Do czasu określenia przez ustawodawcę przesłanki «znacznego upływu czasu», powodującej ograniczenie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, nie jest możliwe jej konkretyzowanie przez sądy administracyjne w każdej indywidualnej sprawie poprzez wykładnię art. 156 § 2 w zw. z art. 156 § 1 pkt 1 *in fine* k.p.a.”. Podobnie orzekł NSA w wyroku z 3 lipca 2018 r.,

II OSK 374/18, LEX nr 2532721: „Nie jest dopuszczalna taka wykładnia rażącego naruszenia prawa przez wprowadzenie w przesłance nieważności treści niezapisanych jeżeli ma to godzić w prawa innych podmiotów. Nie jest do pogodzenia taka wykładnia, które udziela ochrony jednostkom, które nabywają prawa w następstwie rażącego naruszenia przepisów prawa, ingerując w chronione prawo osób, którym przepisy prawa udzieliły ochrony”.

W innych z kolei orzeczeniach podkreślano znaczenie cytowanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który mimo braku zmiany normatywnej ma istotne znaczenie w procesie stosowania prawa. WSA w Warszawie w wyroku z 24 listopada 2015 r., VII SA/Wa 671/15, LEX nr 1941468, wskazał, że przy kontrolowaniu decyzji sprzed blisko 27 lat nie można zapominać o treści art. 156 § 2. Odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz zasady bezpieczeństwa prawnego wynikającej z demokratycznego państwa prawa, uchylił decyzję utrzymującą w mocy decyzję stwierdzającą nieważność. Wydaje się jednak, że na to orzeczenie istotny wpływ wywarły okoliczności faktyczne sprawy.

Stwierdzić należy więc, iż w judykaturze zachodziły w tym zakresie zasadnicze rozbieżności w praktyce stosowania prawa, które miały doniosłe znaczenia dla ukształtowania praw i obowiązków stron postępowania administracyjnego. Ustawodawca dokonując nowelizacji terminów pozwalających na stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z naruszeniem prawa opowiedział się za możliwie jak najszerszą realizacją zasady stabilności prawa, stabilizacji stosunków społecznych oraz ochrony własności.

Uzasadnieniem przyjętych w ustawie rozwiązań są przede wszystkim wynikające z art. 2 Konstytucji zasada pewności prawa i zasada zaufania obywatela do państwa. Jest to związane ze swobodą ustawodawcy do kształtowania prawodawstwa, o ile będzie ono zgodne z Konstytucją RP. Konstytucja nie wymaga, aby wszelkie rozstrzygnięcia władzy publicznej wydane w nieokreślonej przeszłości były obecnie weryfikowane w postępowaniach sądowych czy administracyjnych z punktu widzenia ich zgodności z ówczesnie obowiązującym prawem. Paradoksalnie funkcjonowanie tego typu procedur kontrolnych może prowadzić do sytuacji wątpliwych z punktu widzenia aksjologii

konstytucyjnej, w szczególności zasady pewności prawa, będącej elementem klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Ustawodawca był zobowiązany i uprawniony do przyjęcia rozwiązań prawnych, które kończyły trwający stan niepewności prawnej, który w związku z przedstawionymi trudnościami, trwałby kolejne kilkadziesiąt lat, a wszczęte postępowania prawdopodobnie nigdy nie zostałyby zakończone. Z praktyki organów administracyjnych rozpatrujących sprawy o stwierdzenie nieważności decyzji wynika, że wiele postępowań, mimo ich wszczęcia kilkanaście lub kilkadziesiąt lat temu, nie mogło zostać skutecznie zakończonych. W zdecydowanej większości przewlekłość wynikała jednak z przyczyn obiektywnych, niezależnych od organów prowadzących postępowania jak brak dostępu do akt pierwotnej sprawy czy znaczne trudności w ustaleniu kręgu stron postępowania.

Badanie zgodności z prawem decyzji wydanych w czasach gdy panował zupełnie odmienny ustrój polityczny oraz społeczno-gospodarczy, sprawiało organom ogromne trudności tak o charakterze faktycznym, jak i prawnym. W okresie PRL, który można określić jako okres ustawowego bezprawia, prawo stanowione przez organy władzy publicznej nie spełniało obecnych standardów demokratycznego państwa prawa. Natomiast urzędnicy nawet w stosowaniu tego prawa dopuszczali się licznych naruszeń oraz nie przykładali należytej wagi do prawidłowego prowadzenia postępowań. Stąd obecnie wynikają problemy organów prowadzących postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji lub wydania decyzji z naruszeniem prawa, poczynając od trudności w ustaleniu stanu faktycznego oraz skompletowaniu akt sprawy, a kończąc na trudności w ocenie prawnej czynności i zdarzeń podjętych w zupełnie odmiennej.

W związku z tym ustawodawca przyznał prymat zasadzie stabilizacji stosunków społecznych. Pożądane cele nie zostałyby osiągnięte, nawet gdyby wszczęte postępowania mogły zakończyć się jedynie stwierdzeniem wydania decyzji z naruszeniem prawa. Nie znikłyby bowiem trudności organów, które uniemożliwiają obecnie zakończenie toczących się postępowań. Organy bowiem nadal zmuszone byłyby do ustalenia stanu faktycznego, co w wielu przypadkach w związku z brakiem dokumentów w aktach sprawy lub nawet samych akt sprawy, jest często niemożliwe. Okres trzydziestu lat od zakończenia PRL jest odpowiednim momentem do władczego wkroczenia państwa w celu stabilizacji prawa oraz stosunków społecznych i za taki też

został uznany przez ustawodawcę. Należy zauważyć, że braki w dokumentacji oraz całych akt sprawy często zmuszał sądy do stosowania wykładni odmiennej niż stosowana względem postępowań wszczętych na podstawie obowiązujących przepisów. Przykładowo, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 października 2022 r., sygn. akt I OSK 1102/11, wskazał, że istnienie orzeczenia w obrocie prawnym można stwierdzić na podstawie innych dowodów niż potwierdzenie doręczenia lub publikacji orzeczenia, tj. np. gdy z materiału archiwalnego wynika, że orzeczenie powoływane jest w innych urzędowych dokumentach lub gdy stanowiło podstawę wydania innego orzeczenia.

Jak podkreślano już wcześniej 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. Regułę trwałości decyzji uzasadniają konstytucyjne zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa. Stabilizacja stanów faktycznych, po upływie określonego czasu, leży w interesie porządku publicznego. 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.

Nie sposób również nie odnieść się do otoczenia faktycznego, w którym przyjęto przedmiotową nowelizację. Jak wykazała praktyka dochodzenia roszczeń po 1989 r., z różnych powodów ujawniło się wiele patologii pogłębiając stan niepewności prawnej i poczucia krzywdy oraz niesprawiedliwości. Nie da się ukryć, iż nowelizacja k.p.a. ma silny związek z tzw. sprawami reprivatyzacyjnymi. Problem tych spraw był szczególnie widoczny co do nieruchomości znajdujących się na obszarze m.st. Warszawy. Tzw. Dekret Bieruta miał służyć sprawnej odbudowie Warszawy. Po zakończeniu okresu PRL-u stał się źródłem nowych krzywd, na których definitywne zakończenie zdecydował się Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. W procesie reprivatyzacyjnym w oparciu o dekret dochodziło do przestępstw, takich jak fałszowanie dokumentów, naruszeń proceduralnych w trakcie postępowania administracyjnego, naruszeń mających związek z nadużyciem praw podmiotowych w obrocie cywilnoprawnym, a także naruszeń godzących w interes społeczny, polegających na pozbawianiu uprawnień osób

zamieszkujących nieruchomości objęte postępowaniem reprivatyzacyjnym¹. Sumy, które można było uzyskać od polskiego państwa, spowodowały, że powstało coś co można określić jako „biznes reprivatyzacyjny”. W efekcie naruszeń dochodziło do przeniesienia własności lub do ustanowienia użytkowania wieczystego w odniesieniu do nieruchomości komunalnych w stosunku do osób, które nigdy nie były właścicielami tych nieruchomości.

Tymczasem szacowane niekiedy koszty reprivatyzacji (a przy tym i koszty wzruszania dawnych decyzji administracyjnych) nie uwzględniają skutków społeczno-gospodarczych tych procesów. Podnosi się argument, że zwrot znacjonalizowanego mienia nie tylko nie powoduje zagrożenia dla budżetu Państwa i gmin (miast), lecz zapewnia jego przejście w ręce prywatne, co poprawia efektywność zarządzania odzyskanym przez właścicieli majątkiem. Pogląd ten nie uwzględnia jednak dwóch istotnych okoliczności. Osoby dochodzące np. zwrotu nieruchomości występują również z roszczeniami z tytułu bezprawnego korzystania z takiego mienia, a ponadto Skarb Państwa, gmina (miasto), ponoszą odpowiedzialność wobec osób, które nabyły lub korzystały dotąd z upaństwowionego lub przejętego przez miasto (gminę) budynku. Ponadto roszczenia o zwrot lub odszkodowanie za znacjonalizowane przedsiębiorstwo dotyczą niekiedy przedsiębiorstw zbytych na rzecz inwestorów krajowych lub zagranicznych. Problem innych jeszcze kosztów społecznych reprivatyzacji, ilustruje kazuś zwrotu działek na Placu Defilad w Warszawie, który w sposób istotny utrudniał planowanie przestrzenne w centrum stolicy, a właściciele zwróconych im działek szantażował miasto, utrudniając zwłaszcza inwestycje i prace renowacyjne. Co więcej zwrot przedmiotowej działki nastąpił pomimo zawarcia Protokołu nr 2 z dnia 26 lutego 1953 roku w sprawie interesów i mienia duńskiego w Polsce (układ indemnizacyjny), zgodnie z którym Rząd Polski zwolniony został z wszelkich roszczeń z tytułu mienia obywateli duńskich pozostawionego w Polsce².

¹ Przykłady takich zachowań zostały szczegółowo opisane w Raporcie Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich z działalności Komisji w okresie 11 maja 2017 r. - 10 września 2019 r., <https://www.gov.pl/attachment/3636ef2d-c3f7-40e9-872b-15da273dbd16>

² <https://pk.gov.pl/aktualnosc/aktualnosc-z-kraju/aktywne-dzialania-prokuratury-dotyczace-reprivatyzacji-dzialki-przy-placu-defilad-1-w-warszawie/>

Reprywatyzacja była również źródłem konfliktów społecznych takich jak liczne przykłady brutalnego „czyszczenia” kamienic czynszowych odzyskanych przez spadkobierców lub przez osoby, które nabyły często za bezcen roszczenia od osób dotkniętych nacjonalizacją i ich spadkobierców. Owo „czyszczenie” odbywa się niekiedy w drodze bezprawnych aktów pozbawiających lokatorów wody, elektryczności lub innych szykan opisywanych szeroko w prasie. Osoby zajmujące się skupem „roszczeń reprywatyzacyjnych” po uzyskaniu korzystnego dla nich rozstrzygnięcia administracyjnego wszelkimi sposobami starały się doprowadzić do wyprowadzki dotychczasowych lokatorów, w celu wyremontowania nieruchomości oraz odsprzedania jej bardziej zamożnym nabywcom. Wykorzystywano do tego różne, często niezwykle drastyczne środki. Odcinano dotychczasowych najemców od niezbędnych ich mediów, drastycznie podwyższano czynsze, zaprzestawano niezbędnych prac remontowych w częściach wspólnych czy też utrudniano lokatorom korzystanie z nich. Zdarzały się także przypadki siłowych eksmisji lokatorów.

Istotne racje społeczne legły także u podstaw przejęcia gruntów warszawskich. Wywłaszczenie stołecznych nieruchomości ułatwiało energiczną odbudowę doszczętnie zniszczonej stolicy, którą zalegało ponad 20 mln metrów sześciennych gruzu. Niemal 90% budynków lewobrzeżnej Warszawy zostało całkowicie zniszczonych. Dekret z dnia 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze Miasta Stołecznego Warszawy przyznawał wywłaszczonym właścicielom gruntów prawo wieczystej dzierżawy lub prawo zabudowy w zamian za symboliczną opłatą (art. 7 dekretu). W razie niezgłoszenia stosownego wniosku o przyznanie wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy gmina zmuszona była zapłacić odszkodowanie (art. 8 dekretu). Kolejne akty prawne ograniczały jednak te uprawnienia. W późniejszych latach wywłaszczonym w 1945 r. właścicielom odmawiano z reguły zaspokojenia ich roszczeń, powołując się na plany rozbudowy stolicy i względy społeczne. Istotne wątpliwości budzi dotychczasowe orzecznictwo organów administracji i sądów np. w sprawach nieruchomości warszawskich zwracające po upływie 70 lat „własność komunalną następcom prawnym dawnych właścicieli lub przyznające im pełne odszkodowania cywilne za utraconą własność, a nie uznaniową rekompensatę za przyznane im kiedyś uprawnienia powłaszczeniowe”. Należy mieć na uwadze, że pełną odpowiedzialnością za patologie

okresu PRL nie ponosi abstrakcyjnie pojmowany suweren (Państwo) lub podmiot komunalny, które dysponują nieograniczonymi zasobami, lecz w istocie rzeczy podatnicy lub mieszkańcy miasta lub gminy poprzez zwiększone obciążenia podatkowe. Dlatego istniała pilna potrzeba wprowadzenia rozwiązań, które zakończyłyby szereg patologicznych zachowań.

Nie można przy tym uznać, aby obecnie Państwo Polskie było zobowiązane ponosić koszty działań władz komunistycznych, w tym wydawanych przez nie decyzji administracyjnych, które z punktu widzenia obecnych norm konstytucyjnych, ale również standardów demokratycznego państwa prawa, należałoby uznać za sprzeczne z prawem. Działania władz komunistycznego reżimu, który uchwalał akty prawne niezgodne z obecnymi standardami, a także powszechnie naruszał nawet prawo przez siebie stanowione, nie może obciążać obecnego Państwa Polskiego.

Należy zaznaczyć, że nie do zaakceptowania jest sytuacja, gdzie niepodległe i suwerenne Państwo Polskie, a w konsekwencji także jej obywatele, którzy de facto ponoszą koszty trwających postępowań, po upływie trzydziestu lat od odzyskania suwerenności nadal powinno ponosić odpowiedzialność za niezgodne z prawem decyzje wydane przez państwo komunistyczne, od którego dziedzictwa III Rzeczpospolita Polska wprost odcina się w preambule Konstytucji. Trzeba pamiętać, że wskazane koszty nie obejmują jedynie potencjalnych kosztów i skutków faktycznych i prawnych stwierdzenia nieważności decyzji lub odszkodowania w przypadku stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa, ale również wymierne koszty angażowania państwa w prowadzenie tych postępowań. Wydaje się, że powinna istnieć pewna granica w przypadku osiągnięcia, której ustawodawca powinien móc stwierdzić, że dalsze prowadzenie postępowań i ponoszenie odpowiedzialności jest nieracjonalne oraz godzi w zasadę stabilizację stosunków społecznych oraz prawa. Należy jednocześnie zauważyć, że termin 30 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia nie został przyjęty przez ustawodawcę arbitralnie. Po pierwsze jest to okres, który upłynął od przeprowadzenia pierwszych wolnych wyborów w III RP, a więc od ostatecznego końca PRL, po drugie odpowiada on terminowi zasiedzenia nieruchomości przez jej posiadacza, który uzyskał posiadanie w złej wierze (art. 172 § 2 Kodeksu cywilnego). Jednocześnie ponownie należy podkreślić, że Rzeczpospolita Polska poprzez umorzenie postępowań

nieważnościowych dotyczących decyzji wydanych w okresie PRL uchyla się ponoszenia odpowiedzialności za jej własne niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie, ale że nastąpił moment, że dalsze ponoszenie odpowiedzialności za działanie totalitarnego reżimu jest nieracjonalne, narusza zasadę stabilizacji stosunków społecznych oraz w perspektywie co najmniej kilkudziesięciu najbliższych lat będzie wiązało się z kolejnymi znacznymi kosztami, które obciążają obywateli, stanowiących kolejne pokolenie niezwiązane z PRL.

Za zasadnością zakończenia możliwości stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa przemawia także konieczność także zachowania równowagi budżetowej państwa. Państwo, aby realizować program sformułowany w postanowieniach Konstytucji RP, obowiązane jest podejmować różnorodne działania polityczne, socjalne, opiekuńcze, a także gospodarcze, które wymagają środków pieniężnych. Z drugiej zaś strony Konstytucja wprowadza wymóg uchwalania budżetu państwa, w którym dochody i wydatki państwa muszą pozostawać w określonej relacji do siebie, zakazując jednocześnie zaciągania zobowiązań, przez które dług publiczny przekroczyłby 60% PKB.

Tymczasem według szacunków Ministerstwa Infrastruktury same roszczenia reprivatyzacyjne obejmują kwotę około 190 mld zł, nie licząc roszczeń obywateli niemieckich i rekompensat za mienie żydowskie³. Te ostatnie są szacowane przez Rząd Izraela na około 30 mld dolarów, a więc ponad 100 mld złotych⁴. Należy przy tym mieć na uwadze wydatki państwa z ostatnich lat m.in. na przeciwdziałanie epidemii COVID-19 oraz przyjęciem uchodźców z Ukrainy. Postulaty szerokiej reprivatyzacji i pełnego odszkodowania zagrażałyby budżetowi państwa i finansom samorządów. Wyżej wymienione koszty prowadzonej reprivatyzacji nie uwzględniają ponadto skutków społeczno-gospodarczych tego procesu, które ciężko jest przełożyć na konkretne kwoty pieniężne.

Zasada równowagi budżetowej akcentowana jest również w orzecznictwie TK. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 listopada 2015 r., K 1/14, uznał, że prawodawca,

³ Rzeczpospolita z 12.03.2015 r.; K. Wardacki, Miliardy za brak reprivatyzacji, raport Rzeczpospolitej. W stolicy do tej pory zwrócono tylko 3,5 tysiąca nieruchomości, <http://archiwum.rp.pl/drukuj/1268717.html>.

⁴ B. Zdziennicki, Reprivatyzacja w świetle zasad prawa, SP nr 3/2015, s. 5 i n.; J. Parchomiuk, [w:] System prawa administracyjnego, red. E. Bagińska, J. Parchomiuk, Warszawa 2010, s. 5

nowelizując ustawę o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, miał prawo umorzyć jednostki rachunkowe należące do obywateli (członków otwartych funduszy emerytalnych) i następnie przekazać odpowiadające tym jednostkom aktywa do funduszu należącego do budżetu państwa. Trybunał stwierdził, że umorzenie jednostek rachunkowych OFE było zmianą w obowiązującym systemie emerytalnym o znaczeniu istotnym, ale ustawodawca jest uprawniony do zmiany sposobu zarządzania środkami pochodzącymi ze składek osób ubezpieczonych. Z wyroku wynikało, że składki emerytalne są daniną publiczną, a nie naszymi prywatnymi pieniędzmi. Według argumentacji Trybunału zasada ochrony zaufania do państwa i do stanowionego przezeń prawa (wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego) nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od niej jest możliwe, jeśli przemawia za tym istotna wartość konstytucyjna, jaką w tej sprawie była konieczność ochrony równowagi budżetowej. Argument ten „samoistnie przesądza o zgodności zmian z grudnia 2013 r. z zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa”, a także o zasadności posługiwania się przez prawodawcę krótkimi okresami dostosowawczymi.

Ponadto Trybunał uznał prymat zasady ochrony równowagi budżetowej także w wyroku 12 grudnia 2012 r., K 1/12. Przedłożona Trybunałowi sprawa dotyczyła „zamrożenia” poziomu wynagrodzenia sędziów. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, skarżąc przepisy ustawy budżetowej na rok 2012 do Trybunału, zwrócił uwagę na to, że sędziowie nabyli „podmiotowe prawo do podwyżki”, wynikające z przepisów ustawy o ustroju sądów. Kwestionował także argument prawodawcy o ochronie równowagi budżetowej. Jego zdaniem ingerencja ustawodawcy w poziom wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej byłaby dopuszczalna dopiero w razie osiągnięcia relacji kwoty długu publicznego do PKB na poziomie 55%, ale nawet wtedy i tak nie mogłaby objąć wynagrodzeń sędziowskich ze względu na pozycję sędziów określoną w Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że zachowanie równowagi budżetowej państwa oraz „właściwy stan finansów publicznych” (wyrażający się w przeciwdziałaniu nadmiernemu zadłużeniu) są wartościami chronionymi konstytucyjnie, przy czym sytuują się wysoko w hierarchii dóbr konstytucyjnych, gdyż „od ich realizowania w życiu publicznym zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych problemów”. Nawet niewielka kwota oszczędności budżetowych z określonego tytułu

nie może być argumentem przemawiającym przeciwko „cięciom finansowym”, w tym przeciwko „zamrożeniu wynagrodzeń”. Każda z pozycji budżetu, rozpatrywana osobno, wydaje się nieistotna lub niewielka. Ich suma może mieć jednak znaczenie dla stanu całego budżetu państwa. To, że określona regulacja prawna „nie pociąga za sobą istotnych oszczędności budżetowych, nie upoważnia do wyciągnięcia wniosku, że nie służy ona realizacji konstytucyjnej wartości, jaką jest zapewnienie równowagi budżetowej”.

Tak wysokich kosztów, jak szacowany łączny koszt reprivatyzacji, nie udźwigną ani budżety poszczególnych miast (na czele z Warszawą), ani nawet budżet państwa. Zagrożona może być nie tylko stabilność finansów publicznych (art. 216 ust. 5 Konstytucji), ale i dobro wspólne wszystkich obywateli (por. art. 1 Konstytucji), bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz wolności i prawa różnych osób (por. art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Konsekwencją umożliwienia bezterminowego stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych jest również możliwość właściwie bezterminowego dochodzenia odszkodowań od Skarbu Państwa za takie decyzje. W stosunku do Skarbu Państwa przedawnialność deliktowa była zatem całkowicie fikcyjna przed wejściem w życie nowelizacji k.p.a. Jak już zostało wskazane wyżej właściwie bezterminowa realizacja odszkodowań za decyzje objęte sankcją nieważności może mieć bardzo negatywne skutki dla budżetu państwa, a przy tym utrudnia prowadzenie aktywnej polityki inwestycyjnej oraz rodzi konflikty społeczne.

Należy jednocześnie zauważyć, że z przyznania przez komunistycznego ustawodawcę w 1980 r. prawa do odszkodowania z mocą wsteczną, wynika jedynie tyle, że ówczesna władza zdecydowała się na wprowadzenie niektórych standardów właściwych dla demokratycznego państwa prawa. Nie oznacza to w istocie, że III Rzeczpospolita może bezterminowo ponosić odpowiedzialność za naruszenia władzy komunistycznej, w szczególności w sytuacji gdy od odzyskania suwerenności upłynęło ponad 30 lat, osoby, których prawa zostały naruszone miały w tym czasie możliwość inicjowania odpowiednich postępowań, a brak ich zakończenia przez organy wynika albo z faktu, że osoby te dotychczas nie realizowały swoich praw, albo (w znacznej części spraw) z

powodu braku odpowiednich dokumentów lub akt sprawy organy administracji publicznej nie mają możliwości ich skutecznego zakończenia.

Przepisy dotyczące przedawnienia roszczeń dotyczą wszystkich gałęzi prawa – cywilnego, karnego, jak i administracyjnego. Niekorzystna z punktu widzenia stabilizacji stosunków społecznych, bezpieczeństwa obrotu oraz stabilności prawa była sytuacja gdzie osoby, którym szkoda została wyrządzona na skutek niezgodnego z prawem działania władz komunistycznych mogły bezterminowo realizować swoje roszczenia wobec III Rzeczypospolitej Polskiej, a więc państwa niebędącego moralnym spadkobiercą PRL. W związku z tym, a także biorąc pod uwagę wcześniej przedstawione okoliczności, ustawa wprowadziła swego rodzaju quasi-przedawnienie, które dotyczy także roszczeń, które aktualnie są dochodzone przed organami władzy publicznej.

Należy zgodzić się, że zasada niedziałania prawa wstecz nie ma postaci bezwzględnej i są możliwe od niej odstępstwa, ale tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy określonego problemu nie można rozwiązać w inny sposób. Ocena dopuszczalności odstąpienia od wyżej wymienionej zasady w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna powinna zostać dokonana dla każdej sytuacji z osobna, jako że trudno jest o wypracowanie ogólnej, uniwersalnej reguły. Należy stwierdzić, że omawiana regulacja spełnia zatem warunki uzasadniające zastosowanie wskazanego wyżej odstępstwa.

Na marginesie tylko wskazać należy, że aktualnie przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczące przepisu art. 2 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1491)⁵. Wydaje się, że do momentu ewentualnego wydania rozstrzygnięcia co do zgodności komentowanego przepisu z Konstytucją RP jakiegokolwiek propozycje jego zmiany są bezzasadne, gdyż korzysta on z domniemania konstytucyjności.

⁵ Sprawa zarejestrowana przez Trybunał konstytucyjny pod sygnaturą K 2/22, <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/umorzenie-postepowania-administracyjnego-w-sprawie-stwierdzenia-niewaznosci-decyzji-lub-postanowienia-wszczetego-po-uplywie-trzydziestu-lat-od-dnia-doreczenia-lub-ogloszenia-decyzji-lub-postanowienia>. W chwili obecnej nie wyznaczono jeszcze rozprawy.

Z tych też powodów należy odnieść się ze stanowczą dezaprobatą do postulowanej w petycji inicjatywy ustawodawczej.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia

Ministra Sprawiedliwości

Sebastian Kaleta

Sekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/