

Informacja w sprawie ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o **zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego**.

Uchwalona ustawa wprowadza zmiany w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej Kpa) w zakresie regulacji dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji.

Uchwalona ustawa wprowadza zmianę art. 156 § 2 Kpa stanowiąc, że nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 Kpa, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia **upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne**. Oznacza to, iż ustawa dokonuje rozszerzenia dotychczasowego zakresu regulacji art. 156 Kpa, dotyczącego możliwości stwierdzenia nieważności decyzji, poprzez przyjęcie, że nie stwierdza się nieważności decyzji jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne, również odnośnie decyzji, które zostały wydane bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa oraz decyzji, które były niewykonalna w dniu ich wydania a ich niewykonalność ma charakter trwały a także odnośnie decyzji, których wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karą. W dotychczasowym stanie prawnym, zgodnie z art. 156 § 2 Kpa odnośnie decyzji, które zostały wydane bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa nie obowiązywał żaden okres czasu, po którym brak było możliwości stwierdzenia nieważności decyzji wydanych w takich okolicznościach.

Uchwalona ustawa dodaje ponadto § 3 w art. 158 Kpa, zgodnie z którym, jeżeli od dnia doręczenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2 Kpa, upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

W zakresie przepisów przejściowych uchwalona ustawa przewiduje, że do postępowań administracyjnych w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie uchwalonej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, stosuje się przepisy Kpa w brzmieniu nadanym uchwaloną ustawą. Ponadto postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczęte po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia i niezakończone przed dniem wejścia w życie uchwalonej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, umarza się z mocy prawa.

Uchwalona ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

W ustawie przyjęto, iż w art. 156 Kpa zostaje rozszerzona zasada wskazana w § 2 poprzez przyjęcie, iż dotychczas obowiązująca reguła niestwierdzania nieważności decyzji ze wskazanych przyczyn określonych w art. 156 § 1 Kpa, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, będzie dotyczyła również okoliczności związanych ze stwierdzaniem nieważności decyzji wydanych bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Taka sama zmiana odnosi się do decyzji niewykonalnych w dniu ich wydania, a ich niewykonalność ma charakter trwały oraz do decyzji, których wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karą. Oznacza to, iż obecnie istnieje możliwość bezterminowego stwierdzania nieważności decyzji wydanych w powyższych okolicznościach.

Odnosząc się do uchwalonej ustawy należy wskazać, iż została ona przyjęta w związku z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13.

Trybunał Konstytucyjny orzekł w powyższym wyroku, że art. 156 § 2 Kpa w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny wpływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż możliwość stwierdzenia nieważności decyzji jest wyjątkiem od reguły poszanowania trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej, która rozstrzyga o prawach strony. 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. 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. Regułę trwałości decyzji uzasadniają konstytucyjne zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa.

Reguła trwałości decyzji nie ma przy tym charakteru bezwzględnego. Uchylenie lub zmiana decyzji, stwierdzenie jej nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić jednak tylko w wypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Uzasadnieniem konstrukcji prawnych, których celem jest wyeliminowanie z obrotu wadliwej decyzji, jest

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.

Odnosząc się do oceny zakresu regulacji art. 156 Kpa dotyczącego możliwości stwierdzenia nieważności decyzji z uwagi na jej wydanie z rażącym naruszeniem prawa Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż dokonywanie oceny rażącego naruszenia prawa po upływie kilkudziesięciu lat po wydaniu decyzji, w powiązaniu z nieostrością tej przesłanki, rodzi 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 Kpa 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 np. obecna interpretacja stosowanych wówczas przez organ przepisów została ugruntowana w orzecznictwie sądowym po kilkudziesięciu latach. Przesłanka ta 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).

Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny kwestii, w jakim zakresie ustawodawca dysponuje swobodą w określaniu relacji między zasadą praworządności (zasadą legalizmu) wywodzoną z art. 7 Konstytucji, z której wynika potrzeba eliminacji z obrotu wadliwych decyzji administracyjnych, a zasadą pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) i zasadą zaufania (lojalności państwa), wynikającymi z art. 2 Konstytucji, z których wynika reguła trwałości decyzji administracyjnych.

Trybunał Konstytucyjny uznał, iż zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego prawa uzasadnia rozwiązania prawne, które przewidują ochronę trwałości ostatecznej decyzji, wśród nich ograniczenie czasowe możliwości stwierdzenia jej nieważności.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził więc, iż niezbędne jest ustanowienie odpowiednich granic dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji. Jak podkreślił Trybunał

Konstytucyjny trwałość decyzji organów władzy publicznej nie może być pozorna. Taka pozorność 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 deklarować 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.

Trybunał Konstytucyjny wskazał więc, iż 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 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 kilkadziesiąt 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 dotychczas w art. 156 § 2 Kpa rozwiązanie prawne, stanowi więc zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nadmierne ograniczenie tych konstytucyjnych zasad.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.