



Tomasz Bąkowski

Uniwersytet Gdański

**POSZUKIWANIE SPRAWIEDLIWOŚCI
PO KILKUDZIESIĘCIU LATACH – RZECZ O BRAKU
CZASOWEGO OGRANICZENIA WYŁĄCZAJĄCEGO
STWIERDZENIE NIEWAŻNOŚCI DECYZJI
ADMINISTRACYJNEJ OKREŚLONYCH W PRZEPISACH
ART. 156 § 2 KODEKSU POSTĘPOWANIA
ADMINISTRACYJNEGO**

Wstęp

Jednym ze środków weryfikacji decyzji administracyjnej jest stwierdzenie jej nieważności, orzekane w tzw. administracyjnym postępowaniu nadzwyczajnym przewidzianym w Kodeksie postępowania administracyjnego¹ oraz w Ordynacji podatkowej². Instytucja stwierdzenia nieważności decyzji została wprowadzona do obowiązującego porządku prawnego obszerną i merytorycznie fundamentalną nowelizacją k.p.a. z dnia 31 stycznia 1980 r., związaną przede wszystkim z reaktywacją sądownictwa administracyjnego. Należy przy tym przypomnieć, że stwierdzenie nieważności decyzji nie stanowiło zupełnego nowum w regulacji kodeksowej, albowiem zostało wprowadzone w miejsce podobnej konstrukcji, a mianowicie uchylenia decyzji nieważnej, przewidzianej w pierwotnej wersji k.p.a. (art. 137–140) oraz jeszcze wcześniej w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym³ (art. 101).

Od lat w piśmiennictwie przyjmuje się, że stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, co poniekąd wynika z podstaw takiego rozstrzygnięcia, okre-

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm.).

³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. RP Nr 36, poz. 341 z późn. zm.). Szerzej na temat pierwotnego art. 156 k.p.a. zob. m.in. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 694–695.

ślonych odpowiednio w punktach 1–7 art. 156 § 1 k.p.a. oraz w punktach 1–8 art. 247 § 1 Ordynacji podatkowej, następuje w sytuacji wystąpienia wyjątkowo ciężkich wad⁴ o charakterze materialnym i tkwiących w samej decyzji⁵. Należy przy tym zaznaczyć, że ów wyjątkowy ciężar wadliwości poszczególnych przyczyn wskazanych w wymienionych przepisach został poddany dodatkowej wewnętrznej hierarchizacji. Jedno z jej kryteriów znajduje się w przepisie art. 156 § 2 k.p.a., zgodnie z którym: „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”. Zatem jeżeli wadliwa decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych, to wówczas przyczyny wymienione w pkt 1, 3, 4 i 7 stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności w terminie 10 lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia, zaś w przypadku zaistnienia przyczyn wymienionych w pkt 2, 5 i 6, właściwy organ administracji publicznej może stwierdzić jej nieważność w każdym czasie. Tę drugą grupę stanowią: brak podstawy prawnej do wydania decyzji lub wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa (pkt 2), niewykonalność decyzji w dniu jej wydania, mająca charakter trwały (pkt 5) oraz sytuacja, w której wykonalność wydanej decyzji stanowiłby czyn zagrożony karą (pkt 6).

Rodzące się na tle regulacji przepisu art. 156 § 2 k.p.a. wątpliwości można rozpatrywać w kontekście sprawiedliwości jako podstawowej idei prawa⁶ i jako głównego celu prawa⁷. Mając na względzie złożoność pojęcia sprawiedliwości i towarzyszące tej złożoności różnorodne jej ujęcia⁸, najdogodniejsze w perspektywie niniejszych uwag byłoby wykorzystanie znaczenia sprawiedliwości w dwojakim jej rozumieniu, zaproponowanym m.in. przez G. Radbrucha, który pisze: „Można sprawiedliwym nazywać stosowanie lub zastosowanie się do prawa, albo też samo to prawo”⁹.

Odnosząc to do przedmiotu opracowania, którym jest brak czasowego ograniczenia wyłączającego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w przypadkach wymienionych w art. 156 § 2 k.p.a. pkt 2, 5 i 6, wypada więc sprawiedliwość w pierwszym z wymienionych znaczeń, określaną w nauce mianem „sprawiedliwości wyrównawczej”, skonfrontować z równie istotnymi dla współczesnego systemu prawa zasadami pewności prawa oraz zaufania obywateli do władzy publicznej. Z kolei przyjmując drugą z powołanych powyżej formuł sprawiedliwości, zasadne byłoby przedstawioną na wstępie konstrukcję

⁴ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1982, s. 229.

⁵ J. Borkowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989 s. 257.

⁶ G. Radbruch, *Zarys filozofii prawa*, Warszawa–Kraków 1938, s. 41.

⁷ Tamże, s. 45.

⁸ Por. J. Zajadło, [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007, s. 316–318.

⁹ G. Radbruch, *Zarys filozofii...*, s. 42.

braku czasowego ograniczenia wyłączającego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, będącą wyrazem kompletnej dominacji *lex nad ius*, poddać ocenie z punktu widzenia jej zgodności z ideą prawa sprawiedliwego, do której odwołanie znajduje się obecnie m.in. w preambule ustawy zasadniczej, wyrażającej się o konstytucji¹⁰ jako o prawach podstawowych, opartych na sprawiedliwości.

Istnieją co najmniej trzy aktualne powody ku temu, by poddać ocenie obowiązującą obecnie prawną konstrukcję braku czasowego ograniczenia wyłączającego stwierdzenie nieważności decyzji w kontekście idei sprawiedliwości w podanym wyżej dwojakim jej rozumieniu.

1. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego

Pierwszym z tych powodów jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, które zostało wyrażone w wyroku z dnia 12 maja 2015 r. (P 46/13)¹¹. W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „Art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego [...] 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”. Przytoczona sentencja jest odpowiedzią na pytanie prawne, sformułowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Pytanie to powstało na tle rozpatrywanej skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie (dalej: SKO), stwierdzającą nieważność decyzji o przywróceniu terminu do złożenia wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną, wydanej w 1948 r. na podstawie przepisu art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy¹² (dalej: dekret warszawski). Skład orzekający SKO, rozstrzygając sprawę słusznie przyjął, że określony w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego sześciomiesięczny termin do złożenia powyższego wniosku, liczony od dnia objęcia przez gminę skomunalizowanej (wywłaszczonej) nieruchomości, jest terminem prawa materialnego „o skutkach prekluzyjnych, a jego przywrócenie nie było dopuszczalne”. Z tego też względu uznano, że decyzja o przywróceniu terminu do złożenia wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną, została wydana z rażącym naruszeniem prawa. W związku z tym skład orzekający SKO stwierdził nieważność decyzji po 63 latach od jej doręczenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w pytaniu kierowanym do Trybunału Konstytucyjnego podniósł dwie istotne okoliczności: 1) znaczny upływ czasu od

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹¹ OTK-A 2015, nr 5, poz. 62.

¹² Dz. U. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.

wydania decyzji, tym samym kwestionując sens „poszukiwania sprawiedliwości po kilkudziesięciu latach”; 2) uprawniający charakter, jakie miało rozstrzygnięcie wydane w 1948 r.

Okoliczności te zakreśliły przedmiotowe granice stanowiska wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku. Stąd uznanie przepisu art. 156 § 2 k.p.a. za niekonstytucyjny zostało ograniczone do sytuacji, w których kwestionowany przepis „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”.

Istota problemu poruszonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w pytaniu prawnym sformułowanym do Trybunału Konstytucyjnego koncentruje się bowiem przede wszystkim na prawnym charakterze uprawnienia udzielanego w drodze decyzji administracyjnej. W tym względzie Sąd pytający słusznie zaznaczył, że adresat decyzji, korzystając z uprawnienia, „nie robi tego samowolnie”, ale realizuje swoje uprawnienie nadane mu w wyniku aktu stosowania prawa wydanego przez organ władzy publicznej. Zgodzić się również wypada z poglądem Sądu pytającego, przedstawionym w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, według którego: „Przedawnienie o charakterze niweczącym powinno być na gruncie prawa administracyjnego traktowane odmiennie aniżeli w prawie cywilnym lub w prawie karnym [...]”.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności przepisu art. 156 § 2 k.p.a., ograniczone treścią pytania przedstawionego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, pozostawia nadal otwartą i aktualną dyskusję o ewentualnym primacie zasady trwałości decyzji ostatecznej i wynikającej z niej pewności sytuacji prawnej adresata decyzji nad imperatywem przywrócenia stanu zgodnego z obowiązującym porządkiem prawnym, w odniesieniu do przewidzianej w k.p.a. konstrukcji stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.

Powołany powyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego daje zaś podstawy i wyznacza kierunek refleksji nad całą regulacją przepisu art. 156 § 2 k.p.a., a więc także nad pozostałymi przyczynami stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w każdym czasie, a nawet nad prawnymi podstawami eliminowania z obrotu prawnego decyzji w terminie do dziesięciu lat od ich doręczenia lub ogłoszenia (art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a.), zwłaszcza w odniesieniu do tych rozstrzygnięć organów administracji publicznej, na mocy których adresatowi decyzji jest udzielane uprawnienie, bądź gdy adresat decyzji zostaje zwolniony od obowiązku albo gdy ciężący na nim obowiązek zostaje ograniczony.

Wnikliwe badania nad przedstawionym problemem wykraczają poza temat i formułę niniejszego opracowania, niemniej jednak za godne uwagi wydają się pewne wątki, które można uznać za przyczynki do tychże badań, a które wynikają z kolejnych dwóch „powodów” uzasadniających ocenę braku czasowego

ograniczenia wyłączającego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w świetle idei sprawiedliwości pojmowanej w sposób przedstawiony na wstępie.

2. Stanowienie przepisów odrębnych wobec art. 156 § 2 k.p.a.

Drugim z sygnalizowanych powodów jest fragmentaryczne a zarazem konsekwentne wyłączanie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji bez jakichkolwiek ograniczeń czasowych, a nawet w ciągu 10 lat od jej doręczenia lub ogłoszenia, przez regulacje przepisów szczególnych, przewidzianych w ustawach odrębnych. Dominujące w tym zakresie jest ustawodawstwo dotyczące lokalizacji i realizacji inwestycji celu publicznego, zawarte w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.)¹³ oraz w tzw. specustawach¹⁴, chociaż pojawia się także i w innych regulacjach, czego przykładem jest ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej¹⁵. W przypadku, o którym mowa w art. 53 ust. 7 u.p.z.p., niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. nie stwierdza się nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 12 miesięcy. Jednocześnie przejęte rozwiązania we wskazanych przepisach specustaw idą dalej i jeszcze bardziej skracają możliwość stwierdzenia nieważności decyzji uprawniającej do realizacji wymienionych tam inwestycji celu publicznego. Według tych przepisów, nie stwierdza się nieważności decyzji, jeśli wniosek w tej sprawie został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a budowa danego przedsięwzięcia została rozpoczęta. Z kolei ostatnia z powołanych regulacji, a mianowicie ustawa o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej, całkowicie wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności w przypadkach określonych w art. 27 zd. 1 tej ustawy. W myśl przywołanego przepisu: „Nie stwierdza się nieważności, udzielonej na

¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm. (art. 53 ust. 7).

¹⁴ Zob.: art. 9ac ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1297 z późn. zm.); art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 687 z późn. zm.); art. 36 ust.1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 26 poz. 133 z późn. zm.); art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. Nr 42, poz. 340 z późn. zm.); art. 36 ust. 1 z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1501 z późn. zm.); art. 58 ust.6 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 880 z późn. zm.); art. 15 ust.1 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 966 z późn. zm.); art. 39 ust.1 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. Nr 135, poz. 789 z późn. zm.); art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1265).

¹⁵ Dz. U. Nr 153, poz. 903 z późn. zm. (art. 27).

rzecz Telewizji Polsat S.A., TVN S.A., Polskich Mediów S.A. oraz Telewizji Puls Sp. z o.o., koncesji na rozpowszechnianie programów Polsat, TVN, TV4, TV Puls w multipleksie II, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy rozpoczęto wykorzystywanie częstotliwości w celu rozpowszechniania programu telewizyjnego w sposób cyfrowy drogą rozsiewczą naziemną”.

W uzasadnieniach do projektów przepisów wprowadzających ograniczenia czasowe możliwości stwierdzenia nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego proponowane rozwiązania argumentuje się m.in.:

- dążeniem do wyeliminowania „zagrożeń związanych z zatrzymaniem procesu budowlanego”¹⁶;
- jak najszerszym zabezpieczeniem „inwestycji budowlanych związanych z budową terminalu, przed zagrożeniem wstrzymania ich realizacji, co mogłoby spowodować istotne utrudnienia w realizacji zobowiązań Rządu w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa”¹⁷;
- oraz tym, że „rozpoczęcie budowy drogi jest procesem praktycznie nieodwracalnym”¹⁸.

Nie odnosząc się w tym miejscu do oceny sposobu, trafności i szczegółowości cytowanych uzasadnień, należy przede wszystkim zauważyć, że w powołanych przypadkach, uregulowanych w przepisach odrębnych wobec art. 156 § 2 k.p.a., względy strategiczne, gospodarcze i ekonomiczne optują za prymatem zasad pewności (stosowanego) prawa i trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej nad „obiektywną praworządnością” utożsamianą z jedną z wielu postaci sprawiedliwości.

Uznanie zasadności przedstawionych rozwiązań skłania do postawienia ustawodawcy pytań o to: 1) dlaczego afirmowane przez niego fragmentaryczne odchodzenie od obecnej kodeksowej konstrukcji braku czasowego ograniczenia wyłączającego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej (w odniesieniu do jednej kategorii wad) bądź pozostawiania 10-letniego terminu do stwierdzenia takiej nieważności (w przypadku pojawienia się wad o „lżejszym ciężarze gatunkowym”) nie ma mieć charakteru generalnego, 2) dlaczego za kryterium wprowadzania różnych standardów weryfikacji wadliwej decyzji został obrany przedmiot dokonywanego w tej decyzji rozstrzygnięcia?

¹⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska z dnia 16 sierpnia 2007, druk sejmowy V kadencji nr 2013, <http://www.okra.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/2013>; uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych z dnia 27 listopada 2009 r., druk sejmowy VI kadencji, nr 2546, <http://www.okra.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2546>.

¹⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu z dnia 27 marca 2009 r., druk sejmowy VI kadencji, nr 1835, <http://www.okra.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1835>.

¹⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych z dnia 3 września 2002 r., druk sejmowy IV kadencji, nr 858, <http://www.okra.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/858>.

Pytania te wynikają ze świadomości tego, że konsekwencje stwierdzenia nieważności decyzji wydanej „po latach”, w wyniku której w zaufaniu do władzy publicznej wydającej takie rozstrzygnięcie zostały podjęte i często zrealizowane przedsięwzięcia, nierzadko doniosłe z ekonomicznego lub gospodarczego punktu widzenia, lecz nierealizujące celu publicznego w rozumieniu powołanych wyżej przepisów, są równie dotkliwe dla adresata takiej decyzji, chcącego realizować prywatne zamierzenia, zaś niepewność wynikająca z możliwości utraty mocy decyzji uprawniającej w takich przypadkach wpływa negatywnie na ocenę autorytetu prawa i powagi rozstrzygnięć organów administracji publicznej.

Oczywiście powyższy pogląd nie neguje dopuszczalności jakiegokolwiek zmiany stanu ukształtowanego w drodze ostatecznej decyzji administracyjnej; nie jest również postulatem uznania absolutnej trwałości takiej decyzji. Są bowiem okoliczności, w których wzruszenie ostatecznego rozstrzygnięcia służyć będzie ochronie wartości wyższej aniżeli stabilność prawnej sytuacji ukształtowanej decyzją organu publicznego administracji, czego wyrazem jest chociażby konstrukcja tzw. wyłączenia prawa¹⁹, wynikająca z przepisu art. 161 k.p.a., dopuszczająca uchYLENIE lub zmianę w niezbędnym zakresie każdej decyzji ostatecznej, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu lub zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa.

Z wprowadzanymi w ciągu ostatnich lat z wyraźną konsekwencją przepisami odrębnymi, znacznie modyfikującymi prawną konstrukcję przewidzianą w art. 156 § 2 k.p.a. kontrastuje stanowisko Sejmu przedstawione w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zakończonym omawianym w niniejszym opracowaniu wyrokiem. Stanowisko to, w świetle tworzonych przez ustawodawcę coraz to liczniejszych wyjątków od przepisu art. 156 § 2 k.p.a. wydaje się wręcz kuriozalne. Otóż, jak wynika z uzasadnienia powyższego wyroku, Marszałek Sejmu, składający wyjaśnienia w imieniu Sejmu, wniósł o stwierdzenie, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie objętym pytaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie jest zgodny z zasadą bezpieczeństwa prawnego wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Wśród szerokiej argumentacji stanowiska Sejmu znalazło się m.in. stwierdzenie, 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”. Zestawienie tego fragmentu wypowiedzi z przyjmowanymi konsekwentnie rozwiązaniami we wspomnianych specustawach, sanującymi cytowane „kwalifikowane naruszenia prawa” w przypadkach gdy wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji „został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a budowa danego przedsię-

¹⁹ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 410.

wzięcia została rozpoczęta”, bądź gdy od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło 12 miesięcy (art. 53 ust. 7 u.p.z.p.), daje obraz niekonsekwencji albo wręcz hipokryzji ustawodawcy. Jak bowiem inaczej ocenić stanowisko, zgodnie z którym realizacja celu publicznego uzasadnia ustępowanie sprawiedliwości wyrównawczej przed zasadą pewności prawa i trwałości decyzji, natomiast gdy wydana decyzja służy realizacji celu prywatnego, wówczas w imię sprawiedliwości, która w aktualnych uwarunkowaniach prawnokonstytucyjnych przybiera postać zasady praworządności, nie można doszukać się „argumentów za sanacją ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia prawa, którym jest działanie sprzeczne z przepisem prawa niebudzącym wątpliwości interpretacyjnych”.

3. Stanowisko zespołu do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego

Trzecim powodem uzasadniającym aktualność refleksji nad brakiem czasowego ograniczenia wyłączającego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej określonych w przepisach art. 156 § 2 k.p.a. są dotychczasowe efekty działalności powołanego decyzją Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 8 z dnia 10 października 2012 r. zespołu do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego. Wśród wielu problemów, będących przedmiotem prac koncepcyjnych nad reformą prawa o postępowaniu administracyjnym, znalazły się także uregulowania dotyczące trybów nadzwyczajnych, w tym zagadnienie regulacji stwierdzenia nieważności decyzji. W ocenie zespołu, zdiagnozowane potrzeby nowelizacji k.p.a. powinny m.in. doprowadzić do uproszczenia postępowania i usprawnienia rozstrzygania spraw administracyjnych. Równocześnie postulowane zmiany w tym zakresie mają zmierzać z jednej strony do zachowania „gwarancji ochrony praw jednostki, z drugiej zaś miałyby prowadzić do zwiększenia stabilności uprawnień wynikających z ostatecznych decyzji administracyjnych”²⁰. Poglądy zbieżne z tymi postulatami były wielokrotnie wyrażane również w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego²¹.

Wypada zaznaczyć, że zespół w sporządzonym raporcie uznał jednak za pożądane pozostawienie prawnych instrumentów pozwalających na skuteczną eliminację z obrotu prawnego wadliwego aktu, przy czym odnosząc się do obecnych unormowań art. 156 § 2 k.p.a., zgłosił propozycję rozciągnięcia na wszystkie przyczyny będące podstawą stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej określone w art. 156 § 1 k.p.a. 10-letniego terminu liczonego od dnia doręczenia

²⁰ R. Hauser, J. Drachal, *Tryby nadzwyczajne (art. 145–152, 154–157, 159, 161–162 k.p.a.)*, [w:] *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*, Warszawa 2015, s. 176, <http://www.nsa.gov.pl/wydarzenia-wizyty-konferencje/konferencja-dotyczaca-reformy-prawa-o-postepowaniu-administracyjnym-raport-zespołu-eksperskiego,news,24,209.php>.

²¹ Zob. przykładowo wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r. (K 5/11), OTK-A 2012 nr 2, poz. 16.

lub ogłoszenia decyzji, po upływie którego wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwego rozstrzygnięcia nie byłoby już możliwe²². Brak oznaczenia jakichkolwiek granic czasowych, po przekroczeniu których nie jest już możliwe stwierdzenie nieważności decyzji z przyczyn określonych w art. 156 § 1 pkt 2, 5 i 6 k.p.a., zostało bowiem jednoznacznie uznane w tym dokumencie jako nieuzasadnione z perspektywy demokratycznego państwa prawnego²³.

Podsumowanie

Przytoczone powyżej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wraz z prawnymi rozwiązaniami przewidzianymi w przepisach odrębnych, w tym w powołanych specustawach regulujących realizację strategicznych inwestycji celu publicznego oraz argumenty przedstawione w koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego, należy traktować jako poważne przesłanki przemawiające za rewizją obecnych uregulowań art. 156 § 2 k.p.a. Przesłanki te zdają się wskazywać na przewagę poczucia sprawiedliwości (w powszechnym rozumieniu tego zwrotu) związanego z zasadą pewności prawa i z zaufaniem do aktów pochodzących od organów władzy państwowej nad sprawiedliwością, postrzeganą w kategoriach obiektywnej, formalnej praworządności, której „poszukiwanie po kilkudziesięciu latach” poddał w wątpliwość Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, kierując w tej sprawie pytanie do Trybunału Konstytucyjnego. Trudno bowiem znaleźć racjonalne uzasadnienie dla wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji uprawniającej, nie tylko w przypadku przedstawionym w powołanym wyżej wyroku, ale również przykładowo w sytuacji stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na budowę, które może pociągać za sobą majątkowo i finansowo doniosłe konsekwencje. Może się tak stać obecnie, jeśli decyzja zezwalająca na budowę została pół wieku temu wydana z rażącym naruszeniem prawa, pomimo tego że usytuowanie obiektu wzniesionego na podstawie zezwolenia wynikającego z takiej decyzji i jego stan nie stwarza realnego zagrożenia dla otoczenia, ani nie narusza praw osób trzecich.

²² R. Hauser, J. Drachal, *Tryby nadzwyczajne...*, s. 185.

²³ W. Chróścielewski, *Uwagi polemiczne do opracowania dotyczącego trybów nadzwyczajnych*, [w:] *Reforma prawa...*, s. 189.

Tomasz Bąkowski

**LOOKING FOR JUSTICE AFTER DECADES.
ON THE LACK OF A TIME LIMIT EXCLUDING
THE POSSIBILITY TO ANNUL AN ADMINISTRATIVE
DECISION REFERRED TO IN ART. 156 § 2 OF THE CODE
OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE**

One of the measures allowing for the verification of an administrative decision is its annulment in case of extremely severe defects of a substantive nature which are inherent in the decision itself. The disclosure of some of these defects gives rise to the annulment of the decision at any time.

Against this background, there are doubts which can be perceived in the context of justice as the basic idea of law and the main purpose of law. In this respect, the scientific considerations are justified because of several reasons: 1) the position of the Constitutional Tribunal expressed in its judgment of 12 May 2015 contesting to a certain extent the existing legal solutions; 2) the limitation of the annulment of a decision at any time by specific provisions provided in separate acts, 3) the content of the report on the work of the group established in 2012 by the President of the Supreme Administrative Court in order to develop the concept of the amendments of the administrative procedure.