



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

IV.7004.9.2016.MC

**Pan
Stanisław Karczewski
Marszałek Senatu RP**

22 kwietnia 2016 r. Komisja Ustawodawcza Senatu RP skierowała pod obrady Izby *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego* (Druk Senacki Nr 154). Projekt ten dotyczy punktowej nowelizacji art. 156 k.p.a. – przepisu stanowiącego podstawę stwierdzania nieważności decyzji m.in. wydanych z rażącym naruszeniem prawa – w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r. (sygn. P 46/13).

W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich inicjatywa implementacji ww. wyroku do systemu prawnego co do zasady jest godna poparcia. Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził bowiem wprost niekonstytucyjności całego przepisu, ale przyjął w tej sprawie najbardziej oszczędzającą, tzw. zakresową i interpretacyjną formułę wyroku. Można przyjąć, że z datą publikacji uchylono zatem jedynie, i to częściowo, domniemanie konstytucyjności tego przepisu – ze skutkiem *erga omnes* (a nie np. tylko dla samych stron postępowania w sprawie P 46/13).

Stan ten wymagał zatem interwencji prawodawcy w celu rozstrzygnięcia, w jakich warunkach dopuszczalne jest wyeliminowanie, ze skutkiem wstecznym, decyzji administracyjnej rażąco naruszającej prawo. Ponieważ, mimo upływu kilku miesięcy, żadne działania legislacyjne w tej sprawie nie zostały podjęte, w styczniu br. Rzecznik interweniował u Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wskazując na pilną konieczność nowelizacji procedury administracyjnej i jej ogromne znaczenie dla praw obywateli w sprawach rozstrzyganych na drodze administracyjnej (sprawa RPO: IV.7004.45.2015). Ponieważ korespondencja ta nie zaowocowała jak do tej pory inicjatywą legislacyjną Rady Ministrów, tym bardziej aktywność Senatu jest tu niezmiernie cenna.

Art. 156 k.p.a., jakkolwiek w systemie prawnym ma znaczenie uniwersalne i dotyczy wszelkich decyzji, w praktyce jest wykorzystywany przede wszystkim jako instrument restryktoryczny; nb. taka też sprawa stała się kanwą wyroku TK. Z braku kompleksowej

ustawy – o której uchwalenie Rzecznik od lat bezskutecznie zabiega – to właśnie na podstawie tego przepisu toczą się postępowania, których celem jest odzyskanie bądź uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, odbieranych prywatnym właścicielom z rażącym naruszeniem prawa. **Rozwiązanie kwestii reprivatyzacyjnej w systemowy sposób pozwoliłoby uniknąć aktualnych problemów z dopuszczalnością kontroli decyzji po upływie kilkudziesięciu lat od jej wydania**, budzących tak wiele społecznych protestów i emocji. Niekiedy bowiem uprawnienie do eliminacji wadliwej decyzji było nadużywane (czego przykładem chociażby stan faktyczny sprawy rozstrzygniętej wyrokiem Trybunału), a wydawane w takich sprawach decyzje mogły godzić w elementarne poczucie sprawiedliwości. Szczególnie bulwersujące były zaś takie sytuacje, w których dochodziło do rażących naruszeń, przez niektórych nowych właścicieli, praw lokatorów od kilkudziesięciu lat mieszkających w kamienicach komunalnych czy państwowych. Godziło to zarówno w poczucie bezpieczeństwa tych osób, jak i elementarne poczucie sprawiedliwości.

Z tego powodu rozwiązanie, które zmierzałoby do zabezpieczenia, w takich właśnie sytuacjach, praw lokatorów bądź właścicieli wykupionych już mieszkań, jest w ocenie Rzecznika jak najbardziej celowe i uzasadnione potrzebą ochrony praw tych osób, zagwarantowanych w art. 75 i art. 76 Konstytucji. Rozwiązaniem takim, jak należy sądzić, mogłoby być właśnie wprowadzenie terminu uniemożliwiającego odzyskanie w naturze nieruchomości m.in. zamieszkałych przez osoby trzecie i ograniczenie praw byłych właścicieli (ich prawnych następców) do odszkodowania. Tymczasem, zgodnie z nowym art. 156 § 3 k.p.a., nie byłoby możliwe stwierdzenie nieważności „decyzji będącej podstawą nabycia prawa lub stwarzającej uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa”. I jakkolwiek przy przepisach o tak zasadniczej systemowej roli, jak właśnie art. 156 k.p.a., syntetyczność i zwięzłość ujęcia jest niezbędna, to jednak może istnieć pewne ryzyko powstania interpretacyjnych wątpliwości, jakich sytuacji prawnych przepis ten mógłby w rzeczywistości dotyczyć.

Istotne **zastrzeżenia natury konstytucyjnej budzi natomiast treść przepisu przejściowego do projektowanej nowelizacji**, który nakazuje stosować nowe regulacje do wszystkich spraw będących w toku. Rozwiązanie takie traktuje bowiem w jednakowy sposób bardzo różne sytuacje, których prawna ocena powinna być zupełnie inna. Szczególne niesprawiedliwe jest zaś objęcie tym przepisem osób, które od lat nie mogą uregulować spraw własnościowych bez jakiegokolwiek swojej własnej winy i z **przyczyn leżących wyłącznie po stronie organów państwa**. Nierzadko bowiem organ administracyjny pozostaje w wielomiesięcznej (czasem i wieloletniej) beczynności, bądź też w postępowaniach nadzorczych wydaje kolejne decyzje w tak wadliwy sposób, że są one – nierzadko nawet kilkukrotnie – uchylane przez sądy administracyjne i po raz kolejny wracają do ponownego rozpoznania. Zdarzają się i takie sytuacje, w których istnieją

wątpliwości, jaki tryb kwestionowania danego rozstrzygnięcia jest właściwy: droga sądowa czy administracyjna, a nawet i takie przypadki, w których nie wiadomo, czy *in casu* w ogóle mamy do czynienia z decyzją administracyjną, której wadliwość można byłoby stwierdzić właśnie na podstawie art. 156 k.p.a. Można mieć zatem uzasadnione wątpliwości, czy objęcie wszystkich tego typu sytuacji „abolicją” na podstawie przepisu przejściowego istotnie stanowi właściwą implementację wyroku TK.

Doceniając zatem inicjatywę legislacyjną Senatu, której celem jest zmierzenie się z tak istotnymi problemami, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o wzięcie pod rozwagę przedstawionych wątpliwości w toku dalszych prac legislacyjnych.