

BMP-0790-3-1/2016/EW

Warszawa, dnia 21 stycznia 2016 roku

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2016 -01- 2 6
ZAL .....	NR .....

Pan

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

*Szanowny Panie Rzeczniku*

w odpowiedzi na wystąpienie Pana Rzecznika z dnia 7 stycznia 2016 roku (sygn. IV.7004.45.2015.MC) w sprawie *nowelizacji przepisów procedury administracyjnej w zakresie procedur kontrolnych w stosunku do decyzji administracyjnych* uprzejmie przedstawiam co następuje.

Na wstępie pragnę poinformować, że przywołany przez Pana Rzecznika wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 roku (sygn. akt P 46/13) stanowił przedmiot analizy we właściwym merytorycznie departamencie byłego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, a obecnie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Stan faktyczny, na tle którego zapadło rozstrzygnięcie Trybunału, dotyczył realizacji roszczeń z tzw. dekretu warszawskiego. Wskazany wyrok został wydany w związku z pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie dotyczącym ewentualnej niezgodności art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23) 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 *k.p.a.*, z art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* 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. 175/1 z późn. zm.).

Należy wskazać, że 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 z późn. zm.) nieruchomości położone w granicach Warszawy uległy od dnia 21 listopada 1945 roku komunalizacji. W art. 7 ust. 1 ww. dekretu przewidziano możliwość złożenia przez wywłaszczzonego 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. Należy wskazać, że poprzednik prawny części stron postępowania sądownoadministracyjnego, na tle którego zostało zadane przywołane powyżej pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, nie złożył w terminie wniosku w trybie art. 7 ust. 1 ww. dekretu. W związku z jego późniejszym wystąpieniem Prezydent m. st. Warszawy decyzją z dnia 25 października 1948 roku przywrócił mu termin do złożenia wniosku w trybie wskazanego przepisu prawa.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 4 maja 2011 roku, stwierdziło nieważność decyzji z 1948 roku. Kolegium uznało, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, co stanowi, zgodnie z art. 156 *k.p.a.*, przyczynę stwierdzenia nieważności decyzji. Przedmiotowe rozstrzygnięcie zostało utrzymane w mocy decyzją z dnia 17 listopada 2011 roku wydaną przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy. Rozstrzygnięcie Kolegium zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przez spadkobierców byłych właścicieli przedmiotowej nieruchomości.

Przedstawiając powyższe należy zatem wskazać, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w tym konkretnym wypadku, przemawiał na korzyść spadkobierców byłych właścicieli nieruchomości warszawskich skarżących rozstrzygnięcie Kolegium.

Należy jednakże podkreślić, że z uwagi na brak ustawy reprivatyzacyjnej byli właściciele gruntów warszawskich (lub ich następcy prawni) mogą dochodzić swoich praw jedynie na drodze postępowania administracyjnego, wszczynając postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wydanych na podstawie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy. Wprowadzenie cenzury czasowej ograniczającej możliwość wyeliminowania decyzji z uwagi na wydanie ich z rażącym naruszeniem prawa może zatem uniemożliwić dochodzenie przez wskazane podmioty swoich roszczeń, jeśli cenzura czasowa będzie zbyt krótka. Jednakże wprowadzenie takiej cenzury czasowej niewątpliwie będzie stanowiło ochronę praw lokatorów budynków stanowiących własność gminy m. st. Warszawa, które po przeprowadzeniu postępowań administracyjnych są zwracane poprzednim właścicielom lub ich następcom prawnym. Nie należy jednak pomijać faktu, że postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji poza sprawami dotyczącymi realizacji na terenie m. st. Warszawy roszczeń wynikających z tzw. dekretu warszawskiego, dotyczą również szeregu innych spraw, w których wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji poprzez stwierdzenie jej nieważności stanowić może jedyną drogę przywrócenia stanu zgodnego z prawem lub drogę najprostszą i najmniej kosztowną.

Uwzględnienie wytycznych wynikających z uzasadnienia omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w ocenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wiąże się z koniecznością opracowania koncepcji zmiany nie tylko art. 156 § 2 *k.p.a.*, ale również art. 156 § 1 *k.p.a.*

Przedstawiając powyższe pragnę nadmienić, że w planie działalności Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na 2016 rok dla działu administracji rządowej – administracja publiczna uwzględniona została konieczność opracowania koncepcji zmian w zakresie *k.p.a.*

Uprzejmie informuję, że obecnie analizowane są orzeczenia sądów administracyjnych wydane w sprawach, w których sąd odwołuje się do wskazanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Celem analizy jest znalezienie optymalnego rozwiązania, które będzie w maksymalnie możliwym stopniu uwzględniało interesy stron postępowań administracyjnych o sprzecznych interesach.

W kontekście omawianej problematyki pragnę nadmienić, że w dniu 15 czerwca 2015 roku w Naczelnym Sądzie Administracyjnym odbyła się konferencja mająca na celu zainicjowanie dyskusji środowiskowej na temat raportu pt. *„Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym”*. Przedmiotowy dokument jest wynikiem ponad 2-letnich prac *Zespołu do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego*, powołanego decyzją Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 8 z dnia 10 października 2012 roku. Należy wskazać, że ww. zespół opracował *projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw oraz projekt ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*. W obu ww. projektach zaproponowano rozwiązanie, zgodnie z którym nie byłoby możliwe stwierdzenie nieważności decyzji, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 10 lat, przy czym termin ten dotyczyłby wszystkich przesłanek stwierdzenia nieważności.

*z poważaniem*

MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH  
I ADMINISTRACJI  
*Sebastian Chwałek*  
z up. Sebastian CHWAŁEK  
Podsekretarz Stanu



BIURO RZECZNIKA  
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2016 -01- 26

ZAL. .... NR .....

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH  
AL. SOLIDARNOSCI 77  
00-090 WARSZAWA

810922-181902-21-R