



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 30 stycznia 2018 r.

Adam Bodnar

V.511.466.2017.GH

**Pan
Joachim Brudziński**

Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

Na kanwie przedstawionej mi sprawy indywidualnej, powziąłem wątpliwość natury ogólnej dotyczącą konstytucyjności art. 146 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, dalej „k.p.a.”) w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza uchylenie decyzji, wydanej na podstawie uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjny aktu normatywnego, po upływie 5 lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia.

Zgodnie z art. 145a § 1 k.p.a., można żądać wznowienia postępowania w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja. Natomiast w myśl art. 146 § 1 k.p.a., uchylenie decyzji z tej przyczyny nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat. Termin ten ma charakter materialny, jego upływ oznacza bezwzględny zakaz merytorycznego orzekania w sprawie oraz jest bezwarunkowy, tj. niezależny od okoliczności, które to spowodowały (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 124/09, LEX nr 555045; z dnia 18 lutego 2010 r. sygn. akt I OSK 561/09, LEX nr 595425; z dnia 17 września 1999 r., sygn. akt I SA 1965/98, LEX nr 48560).

Stosownie do art. 190 ust. 4 Konstytucji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Uprawnienie to należy

interpretować w kategoriach publicznego prawa podmiotowego gwarantowanego konstytucyjnie, którego urzeczywistnienie powinno nastąpić w ustawach zawierających regulacje o charakterze procesowym. Można je określić, jako prawo do skorzystania ze środków proceduralnych zmierzających do wydania w zakończonej sprawie nowego rozstrzygnięcia, opartego na stanie prawnym ukształtowanym wskutek wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok TK z dnia 7 września 2006 r., sygn. akt SK 60/05, OTK-A 2006/8/101). Celem regulacji zawartej w art. 190 ust. 4 Konstytucji jest więc stworzenie możliwości uruchomienia procedury, w trakcie której sprawa prawomocnie rozstrzygnięta w oparciu o przepis niezgodny z Konstytucją zostanie ponownie osądzona w zgodzie z wartościami i zasadami konstytucyjnymi (por. K. Gonera, E. Łętowska „Wielospektowość następstw stwierdzenia niekonstytucyjności” Państwo i Prawo Nr 5/2008).

Określenie środków oraz procedury, które mają prowadzić do osiągnięcia celu, jakim jest przywrócenie stanu konstytucyjności poprzez wzruszenie rozstrzygnięcia opartego na niezgodnym z prawem przepisie, pozostawione zostało ustawodawcy zwykłemu. Nie oznacza to jednak, że wykonując wspomniane upoważnienie ustawodawca ma swobodę w zakresie kształtowania zasad i trybu procedury weryfikującej przedmiotowe rozstrzygnięcie. W szczególności, niedopuszczalne jest tworzenie procedur w sposób, który prowadzi do powstania sytuacji, gdy zainteresowana jednostka nie dysponuje środkiem prawnym umożliwiającym ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wcześniej rozstrzygnięciem wydanym na podstawie niekonstytucyjnego przepisu. Art. 190 ust. 4 Konstytucji powinien być traktowany jako norma nakładająca „obowiązek efektywnej implementacji”, a nie, jako „dyrektywa programowa” (por. wyrok TK z dnia 27 października 2004 r., sygn. akt SK 1/04, OTK-A 2004/9/96). Na ustawodawcy spoczywa więc obowiązek ukształtowania skutecznej procedury wznowienia postępowania zakończonego rozstrzygnięciem wydanym w oparciu o przepis uznany następnie za niekonstytucyjny.

Pragnę podkreślić, że nie podważam konstytucyjnej możliwości ustawowego ograniczenia prawa do wznowienia postępowania (por. np. pkt 4 uzasadnienia wyroku TK z dnia 28 listopada 2006 r., sygn. SK 19/05, OTK-A 2006/10/154), chciałbym jednakże wskazać na konstytucyjne argumenty przemawiające za potrzebą dopuszczenia merytorycznego orzekania w sprawie o wznowienie postępowania także po upływie ww. ustawowego terminu w tych sytuacjach, gdy ma to służyć sanacji konstytucyjności postępowania. Wznowienie postępowania w tym celu nie może być stawiane na jednej płaszczyźnie ze wznowieniem z innych przyczyn określonych w ustawie.

W takich sytuacjach mamy bowiem do czynienia z kolizją zasad konstytucyjnych. Wznowienie postępowania, w następstwie orzeczenia Trybunału o niekonstytucyjności podstawy prawnej rozstrzygnięcia, jest formą realizacji zasady praworządności i

konstytucyjnego prawa do uruchomienia procedury sanacyjnej i ponownego rozstrzygnięcia sprawy w nowym, zgodnym z Konstytucją, stanie prawnym. Oznacza to jednak ingerencję w stosunki prawne ukształtowane prawomocnym rozstrzygnięciem, które podlegają ochronie z uwagi na konieczność zagwarantowania pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego. Rozwiązanie kolizji konstytucyjnych zasad prawnych powinno być wynikiem ich ważenia, przy czym dokonując takiego ważenia nie można jednej z zasad pozbawiać wszelkiego znaczenia prawnego. Potrzeba jest natomiast poszukiwania pewnego punktu równowagi pomiędzy stopniem zabezpieczenia każdej z zasad. Konieczność stabilizacji obrotu prawnego sama w sobie nie może przesądzać jednoznacznie o konstytucyjności zakazu z art. 146 § 1 k.p.a. – wszak sama Konstytucja w jej art. 190 ust. 4 dokonuje wyłomu w – wynikającej z art. 2 – zasadzie pewności i bezpieczeństwa prawnego.

W związku z tym, chciałbym zwrócić uwagę, że art. 145a § 1 k.p.a. wprawdzie przewiduje możliwość żądania wznowienia postępowania przez osoby, wobec których wydano decyzje administracyjne oparte na akcie normatywnym uznanym za niekonstytucyjny, jednak możliwość merytorycznego orzekania w tym przedmiocie jest ograniczona terminem, którego bieg rozpoczyna się z momentem wydania lub ogłoszenia decyzji (art. 146 § 1 k.p.a.). Charakter tego terminu powoduje zatem, że wyłączona zostaje możliwość uchylecia decyzji wówczas, gdy podstawa wznowienia określona w art. 145a § 1 k.p.a. zmaterializowała się po upływie terminu. W tym zakresie mamy więc do czynienia z prawem podmiotowym, które nie może być skutecznie dochodzone. Oznaczałoby to, że poprzez regulację art. 146 § 1 k.p.a. ustawodawca stworzył konstrukcję normatywną, która jest niewykonalna i stanowi złudzenie prawa, ponieważ stawia pewne osoby w takiej sytuacji, że nigdy nie mogą one skorzystać z przyznanego im w art. 190 ust. 4 Konstytucji uprawnienia do uchylecia decyzji, a tym samym stanowi jedynie pozór realizacji normy konstytucyjnej.

W systemie wartości składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego nadrzędne miejsce zajmuje zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zgodnie z tą zasadą, uprawnienia przyznane obywatelom przez państwo nie mogą mieć charakteru uprawnień pozornych, czy też niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych albo z uwagi na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień (por. wyrok TK z dnia 18 grudnia 2002 r., sygn. akt K 43/01, OTK-A 2002/7/96). Z zasady tej wypływa zakaz tworzenia przez prawodawcę przepisów kształtujących uprawnienia, których nie można zrealizować z uwagi na ograniczenia natury proceduralnej. Ustawodawca nie może więc doprowadzić do istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, tak, że w istocie prowadzi to wykreowania prawa niemożliwego do wyegzekwowania (*nudum ius*).

W tym kontekście należy również wskazać, że unormowanie zawarte w art. 146 § 1 k.p.a. różnicuje sytuacje osób, którym przysługuje podmiotowe prawo do żądania wznowienia postępowania zakończonego decyzją wydaną na podstawie niekonstytucyjnej normy prawnej, w oparciu o kryterium upływu czasu, liczonego od momentu wydania lub ogłoszenia decyzji. Jeżeli wyrok Trybunału Konstytucyjnego wszedł w życie przed upływem 5 lat od tej chwili, to osoba, której sprawa została rozstrzygnięta tym aktem, ma możliwość ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy w następstwie wznowienia postępowania. Natomiast w przypadku, gdy podstawa wznowienia zmaterializowała się po upływie tego okresu, to strona postępowania administracyjnego traci prawo do rozstrzygnięcia jej sprawy w zgodzie z Konstytucją, bowiem automatycznie uchybia terminowi, od zachowania którego uzależniona jest ta możliwość.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego okoliczność stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów, na podstawie których orzeczono o prawach i obowiązkach obywateli, stanowi w świetle zasady równości cechą relewantną (por. wyrok TK z dnia 20 października 2009 r., sygn. akt SK 6/09, OTK-A 2009/9/137). Oznacza to, że wszystkie podmioty, wobec których zapadły decyzje oparte na akcie normatywnym, który został uznany za niekonstytucyjny, powinny zasadniczo dysponować prawem wznowienia postępowania o takiej samej treści. A zatem wynikające z art. 146 § 1 k.p.a. ograniczenia możliwości uchylenia decyzji prowadzą do zróżnicowania sytuacji prawnej tych podmiotów.

Wprawdzie z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jednak Trybunał określił warunki, jakim odpowiadać muszą kryteria różnicujące prawa obywateli, aby odmienne traktowanie wspomnianych podmiotów nie stanowiło dyskryminacji. Zgodnie z tymi warunkami, wspomniane kryteria muszą: być racjonalnie uzasadnione; mieć charakter proporcjonalny; pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (wyroki TK: z 30 października 2007 r., sygn. akt P 36/06, OTK nr 2007/9/A, poz. 110; z 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07, OTK nr 2008/9/A, poz. 156; z 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08, OTK ZU nr 2011/1/A, poz. 1).

Mam wątpliwości, czy za odebraniem prawa do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy o wznowienie ww. kategorii osób przemawiają uzasadnione względy natury konstytucyjnej.

Po pierwsze, sama możliwość ponownego przeprowadzenia postępowania – w określonym zakresie – bynajmniej nie oznacza, jakoby nieuchronnym, automatycznym efektem takiego wznowienia musiało być orzeczenie diametralnie odmiennej treści od orzeczenia zapadłego w poprzednim postępowaniu lub orzeczenie, o którego wydanie

ubiega się skarżący we wznawianym postępowaniu, na co Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę w uzasadnieniu ww. wyroku z dnia 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04. W istocie rzeczy strona może dążyć wyłącznie do tego, by jej proces ponownie przeprowadzono z poszanowaniem jej praw procesowych, czego w poprzednim postępowaniu – np. na skutek zastosowania niekonstytucyjnej normy procesowej – zabrakło.

Po drugie, w praworządnym państwie na ochronę powinny zasługiwać wyłącznie te stosunki prawne, które zostały ukształtowane w sposób słuszny, a zatem w warunkach materialnej i proceduralnej praworządności. Można zatem mieć wątpliwości, czy rzeczywiście przesłanki te spełnia stan prawny ukształtowany na podstawie przepisu pozostającego w sprzeczności z Konstytucją.

Wydaje się zatem, że postulat zapewnienia trwałości decyzji administracyjnych nie powinien iść tak daleko, by *a limine* wykluczyć możliwość przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją po upływie 5 lat od ich doręczenia lub ogłoszenia.

Niezależnie od powyższego, pragnę zauważyć, że Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 408 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.; aktualnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, z późn. zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania na podstawie art. 401¹ k.p.c. po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia, z art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji (IV.510.206.2015). W toku postępowania przed Trybunałem o sygn. K 33/15 zarówno Prokurator Generalny, pismem z dnia 28 grudnia 2015 r., jak i Rada Ministrów, pismem z dnia 15 lutego 2016 r., zgodzili się ze stanowiskiem Rzecznika, uznając, że termin 5-letni na wznowienie postępowania z powodu uchylenia przez Trybunał Konstytucyjny przepisów stanowiących podstawę orzekania jest terminem zbyt krótkim, a przez to nadmiernie ograniczającym konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do żądania wznowienia postępowania. Kwestionowany przez Rzecznika art. 408 k.p.c. został uchylony w wyniku nowelizacji dokonanej na mocy art. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 187), która weszła w życie 15 lutego 2017 r. Zgodnie z aktualnym jego brzmieniem, po upływie lat dziesięciu od dnia uprawomocnienia się wyroku nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem przypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana. Ustawodawca sam dostrzegł zatem zasadność wydłużenia terminu na wniesienie skargi o wznowienie w procedurze cywilnej (zmiana lub uchylenie prawomocnego orzeczenia sądu w wyniku wznowienia postępowania nie jest już ograniczona żadnym terminem). Na tle tej regulacji trudno uzasadnić treść art. 146 § 1

k.p.a., który wyklucza uchylenie decyzji opartej na niekonstytucyjnej regulacji już po upływie 5 lat od doręczenia lub ogłoszenia tej decyzji.

Zważywszy na to, w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska wobec zasygnalizowanego problemu.

[*Adam Bodnar*]