

**MIĘDZY ZASADĄ PRAWORZĄDNOŚCI A BEZPIECZEŃSTWEM PRAWNYM OBYWATELI  
– PROBLEMATYKA TRWAŁOŚCI DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ NA TLE WYROKU  
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO W SPRAWIE P 46/13**

## 1. Wprowadzenie

W odniesieniu do zagadnienia trwałości decyzji administracyjnej, kluczowe znaczenie należy przypisać zasadzie ogólnej, wyrażonej w art. 16 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168) – dalej: k.p.a. – stanowiącej, że decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania mogą nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Kodeksowa formuła w swym podstawowym przekazie odzwierciedla potrzebę i funkcję gwarancyjną postępowania administracyjnego<sup>1</sup> dla stabilizacji obrotu prawnego, ukształtowanego na podstawie konkretyzacji przepisów prawa materialnego w odniesieniu do indywidualnie określonych spraw, w ramach której jednostki nabywają prawa bądź zostają obciążone stosownym obowiązkiem<sup>2</sup>.

Zwłaszcza wobec tego pierwszego wymiaru oddziaływania decyzji administracyjnej, konstytucyjnego znaczenia nabiera zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego obywateli, wywodzone z art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej: Konstytucja RP.

---

\* Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, e-mail: [dariusz\\_manka@yahoo.com](mailto:dariusz_manka@yahoo.com).

\*\* Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, e-mail: [mat.muchel@gmail.com](mailto:mat.muchel@gmail.com).

<sup>1</sup> T. Woś, *Prawo administracyjne procesowe w systemie norm prawa administracyjnego* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015, s. 33.

<sup>2</sup> Tamże, s. 128.

Trwałość decyzji administracyjnej winna w tym ujęciu urzeczywistniać przytoczone zasady poprzez regulacje prawno-procesowe, petryfikujące stan ukształtowany na mocy przyznanych jednostce w decyzji administracyjnej uprawnień bądź obowiązków, wywiedzionych z prawa materialnego. Ma to zapobiegać tzw. „pułapce prawnej”, destabilizacji obrotu prawnego oraz poczuciu niepewności prawa i nietrwałości nabytych przez jednostkę drogą decyzji administracyjnej uprawnień. Z drugiej zaś strony, zasada ogólna wyrażona w art. 16 k.p.a. przewiduje nadzwyczajne tryby wzruszania ostatecznej decyzji administracyjnej, co znajduje swe podstawy w innej zasadzie konstytucyjnej, jaką jest zasada praworządności (legalizmu), wywodzona z art. 7 Konstytucji RP. Ponieważ zasady ogólne mają charakter wiążących norm prawnych i mogą być stosowane samodzielnie<sup>3</sup>, posiadają przemożny wpływ na kształt i praktykę postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. Oddziaływanie tej zasady na kształt procedury administracyjnej wyraża się w potrzebie zapewnienia weryfikacji decyzji wydawanych przez organy administracji publicznej, które dotknięte są kwalifikowanymi wadami i w konsekwencji pozostają w sprzeczności ze standardami praworządnego państwa. W doktrynie przyjmuje się, że ma to odzwierciedlenie w ramach: instytucji wznowienia postępowania – w odniesieniu do wad proceduralnych oraz w ramach stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji – w odniesieniu do naruszeń prawa materialnego. Relacja wskazanych trybów opiera się na zasadzie niekonkurencyjności<sup>4</sup>. W przypadku art. 156 k.p.a., przewidującego możliwość stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej i wskazującego przesłanki takiej nieważności, wyrazem kompensacji możliwości każdorazowego wzruszania decyzji, przyznającej jednostce prawo lub perspektywę prawa jest instytucja przedawnienia zawarta w art. 156 § 2 k.p.a. Przepis ten zawiera tzw. negatywną przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji<sup>5</sup> stanowiąc, że nie stwierdza się nieważności decyzji z niektórych

<sup>3</sup> Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82 (ONSA 1982, nr 1, poz. 54).

<sup>4</sup> J. Borkowski, A. Krawczyk, *Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 257.

<sup>5</sup> Tamże, s. 294.

z wymienionych w art. 156 k.p.a. przyczyn, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Na potrzeby niniejszego opracowania funkcjonalnego znaczenia nabiera przesłanka upływu czasu, czyli przedawnienia, które w odniesieniu do prawa administracyjnego ma swoiste znaczenie. Problem rozstrzygnięty w ramach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zrodził się na tle braku wśród przesłanek wyłączających możliwość stwierdzenia nieważności decyzji z uwagi na upływ czasu, w przypadku, gdy została ona wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Pytanie prawne zadane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zostało postawione na tle stanu faktycznego dotyczącego sprawy tzw. gruntów warszawskich. Sąd pytający dążył do zbadania, czy wskazane pominięcie jest zgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą bezpieczeństwa prawnego obywateli. Trybunał w sprawie o sygnaturze P 46/13 stanął przed zadaniem ustalenia wzajemnej relacji pomiędzy zasadą praworządności a wspomnianymi zasadami, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP w odniesieniu do szczególnej kreacji uprawnień i obowiązków jednostki wywodzonych z prawa materialnego, dokonywanej w ramach decyzji administracyjnej.

Na kanwie tego stanu prawnego i zarzuconego w pytaniu prawnym pominięcia prawodawczego w tym zakresie, Trybunał podjął szerokie rozważania nad istotą wskazanych zasad na tle funkcji decyzji administracyjnej oraz konsekwencji tej problematyki dla obrotu prawnego. Uogólniając, Trybunał, w odniesieniu do zawisłego przed nim problemu prawnego, stanął na stanowisku przewagi zasady bezpieczeństwa prawnego i przychylił się do potrzeby zapewnienia stabilności obrotu i porządku prawnego. Trybunał wskazał także, że leży to w interesie porządku publicznego<sup>6</sup>. Zastrzegł jednak, że unormowanie zawarte w art. 156 § 2 k.p.a. ma stanowić kompromis między zasadą trwałości decyzji administracyjnej (podpartą zasadą bezpieczeństwa prawnego) a zasadą praworządności, rozumianą jako możliwość wzruszenia ostatecznej decyzji

<sup>6</sup> Wyrok TK z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13 (OTK-A 2015, nr 5, poz. 62).

administracyjnej. Niemniej jednak, Trybunał uznał, że postawione przed nim pominięcie prawodawcze, dotyczące braku zaliczenia do negatywnej przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej upływu czasu w przypadku wydania decyzji w braku podstawy prawnej lub z rażącem naruszeniem prawa, burzy wspomniany kompromis. Według rozumowania Trybunału dzieje się tak, ponieważ zaliczenie do stosowania instytucji dawności, czyli negatywnej przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji innych, „gatunkowo porównywalnych” przesłanek jest nieuzasadnione, zwłaszcza wobec nieostrości pominiętej przesłanki i związanego z tym „ryzyka prawnego” dla jednostki<sup>7</sup>.

Autorzy artykułu w pełni zgadzają się z przyjętym rozumowaniem oraz rozstrzygnięciem problemu przedstawionego Trybunałowi w pytaniu prawnym. Jednakże nie aprobują określenia relacji zasady praworządności i zasady bezpieczeństwa prawnego na gruncie przepisów proceduralnych dotyczących decyzji administracyjnych jako kompromisu równorzędnych zasad. W ich przekonaniu z uwagi na funkcję gwarancyjną postępowania administracyjnego, zadania administracji publicznej i jej rolę w kreowaniu stosunków prawnych i ochronie uprawnień zagwarantowanych jednostce w przepisach prawa materialnego, prymat należy się zasadzie bezpieczeństwa prawnego i związanej z tym zasadzie trwałości decyzji administracyjnej.

Dla dowiedzenia swojego stanowiska autorzy uznali za celowe rozpatrzenie przedstawionego problemu w oparciu o zgłębienie dwóch odsłon badanego zagadnienia. Pierwszą z nich jest tło doktrynalne – zarówno w odniesieniu do tytułowych zasad konstytucyjnych oraz funkcji i istoty działania administracji publicznej, jak i doktrynalnego podłoża decyzji administracyjnej. Z drugiej strony artykuł ma wskazać na doniosłe aspekty praktyczne przytoczonych dylematów, co zważywszy na kontrowersyjność tematu tzw. dekretu Bieruta, wydaje się być wysoce wskazane. Dla pełnego wymiaru rozważań konieczne wydaje się więc przeprowadzenie analizy doktrynalnej ewolucji powyższych zasad oraz zarysowanie ich dzisiejszego rozumienia na gruncie ustawy zasadniczej oraz prawa administracyjnego w odniesieniu do praktyki obrotu.

---

<sup>7</sup> Tamże.

## 2. Zarys historycznego rozwoju zasad legalizmu i pewności prawa

Zarówno zasada legalizmu (praworządności, związania administracji prawem), jak i zasada pewności prawa (zaufania do państwa) mają bogatą tradycję. Początki pierwszej z nich możemy odnaleźć w osiemnastowiecznej Francji, która przeżywała wówczas okres walki z pozaprawnymi, stosowanymi uznaniowo formami działalności władcy, których geneza sięgała jeszcze stosunków feudalnych<sup>8</sup>. Szczególnie przejawiały się one na gruncie prawa karnego. Król francuski dysponował np. uprawnieniem do stosowania tzw. *lettre de cachet*, czyli pisma kierowanego do odpowiednich służb, w którym mógł zażądać zatrzymania kogokolwiek, na czas nieokreślony, bez podania przyczyny. Pierwszymi, którzy usiłowali walczyć z tak rażąca arbitralnością władzy byli przedstawiciele tzw. szkoły humanitarnej w prawie karnym<sup>9</sup>. Widać już wyraźnie u nich załączki myślenia o związaniu władzy prawem, które to w pełni rozwinie się w następnym stuleciu. Wychodząc z prawa naturalnego, domagali się równości wobec represji karnej i kodyfikacji przepisów. Dla naszych rozważań kluczowe są jednak ich postulaty oparcia prawa karnego na dwóch, jeszcze rzymskich zasadach: „nie ma przestępstwa bez ustawy” (*nullum crimen sine lege*) oraz „nie ma kary bez ustawy” (*nulla poena sine lege*). Według humanistów społeczeństwo powinno znać prawo karne zebrane w ustawie i tylko ustawa ma określać, jakie czyny podlegają represji karnej, oraz jaki ma być charakter kary<sup>10</sup>. Opisywane wyżej idee były jednymi z kluczowych punktów programu reform postulowanych przez rewolucjonistów francuskich z 1789 roku. Zasada legalizmu została wysłowna *explicite* po raz pierwszy w aktach przez nich stworzonych<sup>11</sup>. Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z dnia 26 sierpnia 1789 r. głosiła w art. VII, że „nikt nie może być oskarżony, zatrzymany ani

<sup>8</sup> Por. G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003, s. 203.

<sup>9</sup> W tym kontekście szczególnie istotne były pisma C. Beccarii oraz Voltaire'a.

<sup>10</sup> Por. B. Lesiński, W. Rozwadowski, *Historia prawa*, Warszawa–Poznań 1980, s. 285.

<sup>11</sup> Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do artykułu 7 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 1.

więziony bez podstaw prawnych określonych w ustawie i z zachowaniem form przez nią wskazanych”<sup>12</sup>. Z kolei Konstytucja z dnia 3 września 1791 r. stanowiła w art. 3, iż „nie ma we Francji władzy wyższej niż władza ustawy [...]”.

Z kolei źródeł zasady pewności prawa można doszukiwać się już w cywilnym prawie intertemporalnym z okresu średniowiecza, natomiast jej rozkwit przypada na przelom XVIII i XIX wieku i jest związany z wpływami teorii prawno-naturalnych w prawoznawstwie<sup>13</sup>. Na początku była związana z problemem obowiązywania prawa w czasie. Jej fundamentem do dzisiaj jest rzymska paremia „prawo nie działa wstecz” (*lex retro non agit*). Prawno-naturaliści przez prawo pewne rozumieli prawo zrozumiałe, napisane w języku narodowym a nie po łacinie, powszechne w znaczeniu likwidacji partykularyzmów, kompletne, spójne i niesprzeczne wewnątrznie, a przede wszystkim – skodyfikowane. To właśnie kodyfikacja była dla J. Benthama narzędziem do walki z „niepewnością” i „niedoskonałością” prawa angielskiego<sup>14</sup>.

Okolo połowy XIX wieku wspomniane powyżej idee zostają niejako inkorporowane do doktryny „państwa prawnego” rozwijanej wówczas w niemieckiej nauce prawa przez R. von Mohla i stają się jej częściami składowymi, otrzymując jednocześnie znaczenie zbliżone do tego, jakie dzisiaj się im przypisuje. *Rechtsstaat* stanowił przeciwieństwo tzw. państwa policyjnego (*Polizeistaat*), gdzie człowiek był poddanym, pozbawionym jakichkolwiek praw wobec władzy. Jak pisze H. Izdebski, państwo policyjne z definicji odrzucało wszelką ideę granicy, poza którą władzy nie wolno sięgać, podczas gdy podstawowym założeniem państwa prawnego było wyraźne nakreślenie takiej granicy<sup>15</sup>. W tradycji anglosaskiej odpowiednikiem państwa prawa jest powstała w średniowieczu doktryna „rządów prawa” (*rule of law*), postulująca, aby prawo stało ponad ludźmi,

---

<sup>12</sup> Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z dnia 26 sierpnia 1789 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html>, 29.05.2016.

<sup>13</sup> Por. M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 37.

<sup>14</sup> Por. B. Lesiński, W. Rozwadowski, *Historia...*, s. 233. *Nota bene* J. Benthamowi zawdzięczamy autorstwo terminu „kodyfikacja”, nigdy zresztą nie wprowadzonego w życie w jego ojczyźnie.

<sup>15</sup> Por. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2012, s. 243 i n.

także tymi sprawującymi władzę<sup>16</sup>. Wraz z rozwojem konstytucjonalizmu w Europie w drugiej połowie XIX i w XX wieku zasada państwa prawnego została rozwinięta. W teorii prawa wyróżniono jej aspekt formalny (dotyczący stosowania prawa) – zespół formalnoprawnych instytucji i gwarancji praworządności, determinujących zakres, formę i metody działania organów władz publicznych, oparty na ustawie jako podstawowym źródle prawa – oraz materialny, czyli państwo prawa jako państwo opierające się na porządku obiektywnych wartości (ocena prawa z punktu widzenia wartości pozaprawnych)<sup>17</sup>. Wskazano też szereg zasad prawno-ustrojowych składających się na rzeczoną doktrynę, takich jak ochrona zaufania obywateli do państwa, legalizmu, ochrony praw słuszenie nabytych czy przyzwoitej legislacji. Idea państwa prawnego pojawia się w konstytucjach wielu państw europejskich powstałych po zakończeniu I wojny światowej (m.in. Finlandii, Czechosłowacji). Dzisiejsza koncepcja państwa prawnego, już z przymiotnikiem „demokratyczne”<sup>18</sup>, została wyrażona po II wojnie światowej szczególnie w ustawach zasadniczych RFN oraz Hiszpanii.

### 3. Zasada legalizmu we współczesnym polskim konstytucjonalizmie i prawie administracyjnym

Na gruncie Konstytucji RP zasadę praworządności statuuje art. 7: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Dotyczy ona wszystkich organów państwa dysponujących *imperium* – zarówno tworzących, jak i stosujących prawo. Nielegalne jest każde działanie aparatu państwowego pozbawione podstawy prawnej oraz naruszające przewidziane w prawie procedury. Wobec władzy nie działa więc reguła znajdująca zastosowanie do działań obywateli: „co nie jest zakazane jest dozwolone”. J. Nowacki dokonuje w tym kontekście rozróżnienia

---

<sup>16</sup> Tamże, s. 250.

<sup>17</sup> Tamże, s. 246; J. Wróblewski, *Wartość a decyzja sądowa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973, s. 83; J. Goździkiewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011, s. 147.

<sup>18</sup> Według R. von Mohla państwo prawne może funkcjonować również w ustrojach innych niż demokratyczne –por. H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 244.

między „przestrzeganiem prawa” (obywatel) a praworządnością (organy władzy publicznej)<sup>19</sup>. Trybunał nadał art. 7 samoistne znaczenie „dyrektywy interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone”<sup>20</sup>. W. Sokolewicz definiuje legalizm działania organów władzy publicznej jako stan, w którym po utworzeniu w drodze prawnej rozwijają one aktywność na podstawie i w granicach prawa, zaś prawo określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania; postępowanie to prowadzi do wydawania rozstrzygnięć w przepisanej przez prawo formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi<sup>21</sup>. „Prawo” powinno być rozumiane w kontekście art. 7 szeroko, nie tylko jako ogół przepisów, lecz jako „całokształt normotwórczych aktów uznawanych za prawo” oraz ogólnych zasad prawa<sup>22</sup>.

Wyprowadzaną z Konstytucji praworządność działania administracji Z. Kmiecik uważa jednocześnie za pierwszoplanową zasadę prawa administracyjnego, na gruncie którego jest ona czasem nazywana zasadą związania administracji prawem<sup>23</sup>. To normy administracyjnoprawne – zwłaszcza proceduralne – regulują bowiem w praktyce funkcjonowanie organów władzy publicznej wobec obywateli. W k.p.a. opisywaną zasadę wyraża art. 6: „Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa” oraz częściowo art. 7: „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności [...]”. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 16 marca 1994 r., W 8/93 (OTK 1994, nr 1, poz. 18), badając relację art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 k.p.a., wskazał, iż konstytucyjna zasada praworządności jest konkretyzowana

<sup>19</sup> Por. J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977, s. 27 i n.

<sup>20</sup> Por. wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01 (OTK-A 2002, nr 3, poz. 34).

<sup>21</sup> Por. W. Sokolewicz, *Komentarz... [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 5 i przytoczona tam literatura.

<sup>22</sup> Tamże, s. 8; J. Goździkiewicz-Biechońska, *Wadliwość...*, s. 147; H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 265; W. Jakimowicz, *Zasada legalności działań administracji publicznej a ochrona publicznych praw podmiotowych [w:] Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, Szczecin–Jarocin 2006, s. 296 i n.

<sup>23</sup> Por. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 47.



przez normy procedury administracyjnej. Na związku zasady konstytucyjnej z normami prawa administracyjnego wskazuje również W. Sokolewicz, uznając zasadę legalizmu za częściowo pokrywającą się z wypracowaną przez doktrynę prawa administracyjnego zasadą kompetencyjności, opierającą się na postulatcie działania organów na podstawie i w ramach kompetencji im tylko przyznanej dla rozstrzygnięcia danej sprawy<sup>24</sup>.

Zasada legalizmu na gruncie procedury administracyjnej stanowi jedną z fundamentalnych dyrektyw postępowania dla organu. To na nim ciąży bowiem obowiązek zapobiegania naruszeniom prawa w toku postępowania i czuwania nad jego przestrzeganiem przez strony (w tym jego samego)<sup>25</sup>. W kontekście powyższych rozważań B. Adamiak pisze, iż: „Organ obowiązany jest wykazać działanie na podstawie prawa w ciągu całego postępowania oraz przez przytoczenie w decyzji podstawy prawnej i uzasadnienia [...]”<sup>26</sup>. Praworządność odgrywa również istotną rolę m.in. w interpretacji zagadnienia, które pośrednio stało się przedmiotem rozważań Trybunału w tytułowym orzeczeniu, czyli kwestii trwałości ostatecznych decyzji oraz ewentualnego usuwania decyzji nieprawidłowych z porządku prawnego. Nieodłącznym elementem praworządności jest konieczność wzruszenia bezprawnych aktów administracyjnych<sup>27</sup>. We fragmencie uzasadnienia czytamy: „Zasada praworządności uzasadnia w szczególności te rozwiązania prawne, których celem jest eliminowanie z obrotu niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej [...]”. Prawidłowe rozstrzygnięcia winny obowiązywać, zaś w przypadku jakiegokolwiek nieprawidłowości należy je skorygować a w ostateczności usunąć z porządku prawnego. Problem pojawia się wtedy, gdy jak w stanie faktycznym, który analizował Trybunał w sprawie P 46/13, korekcie podlega decyzja wydana – przynajmniej teoretycznie – prawidłowo. Należy podzielić w tym miejscu zdanie A. Wiktorowskiej, która wskazuje, że celem korygowania decyzji prawidłowej może być tylko uznanie

<sup>24</sup> Por. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 8.

<sup>25</sup> Por. J. Goździkiewicz-Biechońska, *Wadliwość...*, s. 148.

<sup>26</sup> Por. B. Adamiak, *Komentarz do art. 6 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2016, s. 76.

<sup>27</sup> Por. J. Goździkiewicz-Biechońska, *Wadliwość...*, s. 150.

jej niesłuszności lub niecelowości z punktu widzenia interesu państwa<sup>28</sup>. Rozpatrując powyższą ewentualność, wchodzimy więc na płaszczyznę pozaprawną – obszar polityki i wartości, jakimi kierują się rządzący.

#### **4. Pewność prawa i zaufanie obywatela do państwa we współczesnym polskim konstytucjonalizmie i prawie administracyjnym**

Pewność prawa na gruncie polskiej ustawy zasadniczej posiada swoje źródło w zasadzie zaufania obywatela do państwa, która z kolei wywodzona jest bezpośrednio z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Istotą zasady ochrony zaufania, nazywanej również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>29</sup> zasadą lojalności państwa wobec obywateli, jest powinność organów władzy, aby traktować obywatela z zachowaniem minimalnych reguł uczciwości, unikając zastawiania na niego „pułapek”<sup>30</sup>. Jak wskazuje W. Sokolewicz, omawiana zasada wykazuje pewne pokrewieństwo z cywilistyczną zasadą dotrzymywania umów<sup>31</sup>. Konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek określenia koniecznej interwencji w sferę prywatności obywateli w sposób precyzyjny, ograniczający zakres swobody organów władzy publicznej, gdyż jednostka ma prawo oczekiwać, iż prawodawca nie będzie zmieniał norm w sposób arbitralny<sup>32</sup>. Pewność prawa wymaga – kontynuuje W. Sokolewicz – przydania prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań<sup>33</sup>.

Dopiero powstanie poczucia zaufania do władzy, umotywowanego przewidywalnością jej działań może ukształtować stan pewności prawa.

<sup>28</sup> Por. A. Wiktorowska, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 1985, s. 223.

<sup>29</sup> Por. m.in. wyrok TK z dnia 21 grudnia 2005 r., K 45/05 (OTK-A 2005, nr 11, poz. 140) czy wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00 (OTK 2001, nr 2, poz. 29).

<sup>30</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 62.

<sup>31</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, s. 33 i przytoczona tam literatura.

<sup>32</sup> Tamże, s. 33–34, 36.

<sup>33</sup> Tamże, s. 36. Autor wskazuje ponadto na aksjologiczne korzenie zasady pewności prawa w wartościach takich jak wolność i godność jednostki.

Jak wskazaliśmy we wcześniejszym fragmencie tekstu, w systemie rządów opartym na arbitralnej woli monarchy (lub jakiegokolwiek innej władzy) poddany nie mógł być pewny niczego ze strony rządzących, którzy w każdej chwili mogli zmienić prawo lub wydać decyzję o wtrąceniu go do więzienia czy rekwizycji jego majątku. Doktryna państwa prawnego miała znieść, a przynajmniej ograniczyć, tę niepewność jutra. Jak pisze A. Błaś, państwo prawa oznacza przede wszystkim zwiększenie pewności obywatela w relacjach z państwem<sup>34</sup>. J. Zimmerman stawia nawet tezę, że można sformułować publiczne prawo podmiotowe do pewności<sup>35</sup>. Trybunał w jednym z orzeczeń definiuje pewność prawa „jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe”<sup>36</sup>. Zapewnianie obywatelom poczucia pewności, stabilności porządku prawnego, która niewątpliwie winna stanowić fundamentalną dla administracji dyrektywę postępowania w relacjach z obywatelami. Z. Kmiecik określił ją w jednym z opracowań jako „konsekwencję w sprawowaniu administracji”<sup>37</sup>.

Jak podnosi Trybunał w uzasadnieniu tytułowego wyroku, treścią zasady bezpieczeństwa prawnego jest ochrona praw i ekspektatyw (tzw. ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych<sup>38</sup>) słusznie nabytych. Konstytucyjnej ochronie podlegają zarówno prawa nabyte *in abstracto*, tj. na podstawie ustawy przed złożeniem wniosku o ich przyznanie, jak i prawa nabyte *in concreto*, czyli w drodze ostatecznego rozstrzygnięcia np. organu administracji<sup>39</sup>.

Na płaszczyźnie procedury administracyjnej trzeba w kontekście powyższych rozważań wskazać po pierwsze wyrażoną w art. 8 k.p.a. zasadę ogólną pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy

<sup>34</sup> Por. A. Błaś, *Zasada zaufania obywatela do państwa* [w:] *Księga jubileuszowa profesora Marka Mazurkiewicza: studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 206.

<sup>35</sup> Por. J. Zimmerman, *Pewność* [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012, s. 200.

<sup>36</sup> Por. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00 (OTK 2000, nr 5, poz. 138).

<sup>37</sup> Por. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 66.

<sup>38</sup> Por. orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 r., K 25/95 (OTK 1996, nr 6, poz. 52).

<sup>39</sup> Por. M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Zasady podstawowe konstytucji polskiej*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 85; T. Zieliński, *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, PiP 1992, z. 3, s. 10.

publicznej. A. Wróbel podkreśla jej kontekst konstytucyjny i umocowanie, również w aspekcie procesowym, w art. 2 ustawy zasadniczej<sup>40</sup>. Po drugie, prawa nabyte, jak wskazano powyżej, w drodze decyzji administracyjnej chronione są przez instytucję jej trwałości (ostateczności), sankcjonowaną treścią art. 16 § 1 k.p.a.: „Decyzje administracyjne, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych”. Trwałość decyzji oznacza stan, w którym weryfikacja decyzji odbywa się wyłącznie w ściśle określonych ustawowo warunkach a nie niemożliwość odwołania raz wydanego rozstrzygnięcia. Dodatkową gwarancją pewności jest tzw. domniemanie ważności (mocy obowiązującej) decyzji ostatecznej, polegające na tym, że „decyzje te obowiązują tak długo, dopóki nie zostaną uchylone lub zmienione przez nową decyzję opartą na odpowiednim przepisie prawnym”<sup>41</sup>. W uzasadnieniu tytułowego wyroku, Trybunał stwierdza, że zasada zaufania uzasadnia rozwiązania prawne przewidujące ochronę trwałości ostatecznej decyzji, a wśród nich ograniczenia czasowe możliwości stwierdzenia ich nieważności. Usunięcie wadliwej decyzji administracyjnej z porządku prawnego może nastąpić tylko wtedy, gdy ponad wszelką wątpliwość ustalone zostało istnienie jednej z enumeratywnie określonych w art. 156 § 1 k.p.a. przyczyn nieważności, a nie zachodzą przewidziane w art. 156 § 2 k.p.a. przesłanki stwierdzenia niezgodności decyzji z prawem. Rozstrzygnięcie ostateczne zostaje w powyższym trybie usunięte ze skutkami *ex tunc*. Dla porządku należy dodać, iż wyłączenie uchylenia wadliwej decyzji nie zamyka katalogu instrumentów realizujących zasadę ochrony praw nabytych. Istnieją ciągle w porządku prawnym różnorakie ścieżki odszkodowawcze, jak również możliwości konwalidacji stanu powstałego na skutek wadliwej decyzji (np. na gruncie prawa budowlanego)<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Por. A. Wróbel, *Komentarz do art. 8 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. A. Wróbel, M. Jaśkowska, Warszawa 2013, s. 91.

<sup>41</sup> Por. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 122–123.

<sup>42</sup> Por. J. Goździkiewicz-Biechońska, *Wadliwość...*, s. 158.

## 5. Wzajemne relacje między zasadą zaufania do państwa a zasadą legalizmu

Ustalenie wzajemnej relacji, a co więcej ewentualnej preponderancji jednej z opisywanych zasad – przed którym to zadaniem stanął Trybunał podczas orzekania w tytułowej sprawie – jest zadaniem sprawiającym nie-małe trudności. Na wstępie należy podkreślić, co zrobił również Trybunał w uzasadnieniu, jedno źródło praworządności (legalizmu) i pewności prawa na gruncie prawa polskiego, jakim jest klauzula demokratycznego państwa prawnego (art. 2). Po wtóre, żadna z rzeczonych zasad nie ma charakteru absolutnego i w razie konfliktu muszą one być ze sobą harmonizowane, a czasem w danym stanie faktycznym jedna z zasad może uzyskać przewagę. Trybunał stanowczo stwierdza, iż praworządność ma charakter instrumentalny względem pewności prawa i zaufania obywatela do państwa, „w tym sensie, że działanie na podstawie i w granicach prawa jest warunkiem koniecznym realizacji zasad pewności i zaufania”. Obowiązek działania organów na podstawie oraz w granicach prawa służy, jak uważa M. Kisielowska, zapewnieniu pewności w znaczeniu pewności podjęcia decyzji oraz treści powziętej decyzji<sup>43</sup>. Jednakże rozpatrując opisywany problem, należy uwzględnić celną uwagę A. Wiktorowskiej, iż „pewność obrotu prawnego leży nie tyle w niepodważalności decyzji, ile raczej w uwzględnieniu w treści decyzji interesów opartych na prawie. [...] Może się zdarzyć, że pewność zostanie zachwiana właśnie przez niepowtarzalność decyzji”<sup>44</sup>.

## 6. Konsekwencje praktyczne kolizji zasad praworządności oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli

Wielowątkowość rozpatrywanej tematyki, jeśli chodzi o jej wymiar doktrynalny, ściśle przekłada się na doniosłe znaczenie praktyczne omawianego problemu. Wystarczy wyjść od konstatacji, będącej w zasadzie truizmem, że decyzja administracyjna, jako władcza forma działania administracji publicznej jest podstawowym instrumentem konkretyzacji przyznanych jednostce w przepisach prawa materialnego uprawnień

---

<sup>43</sup> Por. M. Kisielowska, *Pewność sytuacji prawnej jednostki a trwałość ostatecznej decyzji administracyjnej* [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012, s. 150.

<sup>44</sup> Por. A. Wiktorowska, *Zasady...*, s. 208.

i obowiązków<sup>45</sup>. Uznaje się ją za najbardziej typową formę prawną działania administracji publicznej, gdyż „tylko administracja może się nią posługiwać”<sup>46</sup>. Decyzja niejako modeluje, czy też skraja normy prawa materialnego pod ściśle określone okoliczności, formułując normę zachowania o charakterze konkretnym, wobec indywidualnie określonego adresata<sup>47</sup>. Dodatkowo publiczny charakter tego aktu wyraża się zabezpieczeniem wykonania decyzji w formie przymusu państwowego. Co więcej, w doktrynie przyjmuje się, że aktom administracyjnym przysługuje domniemanie legalności. Już powojenna doktryna prawnicza uznawała to za nieodłączny element istoty aktu administracyjnego<sup>48</sup>. Oznacza to, że akt administracyjny, choć dotknięty wadą, uznaje się za obowiązujący, dopóki nie zostanie wzruszony w odpowiedniej procedurze, przewidzianej przepisami prawa<sup>49</sup>. Jest to niejako refleksem oparcia rozstrzygnięcia zawartego w decyzji właśnie na przepisach prawa. Istotne jest także określenie definicji i funkcji działalności administracji publicznej, co pozwoli dostrzec jej szczególny wymiar dla sfery praw i obowiązków jednostki. Jedną z prób zdefiniowania administracji publicznej charakteryzuje ją jako określony zespół działań i czynności oraz organy administracji i inne określone prawem podmioty realizujące te działania<sup>50</sup>. Oddaje to pewną dwuwymiarowość administracji publicznej, jako zespolenia czynnika przedmiotowego i podmiotowego. To wszak potrzeba realizacji zadań publicznych wymusiła istnienie organów administracji publicznej, konsekwentnie – organy administracji publicznej są podmiotowym czynnikiem realizacji tych zadań. Wszystko to składa się na wniosek, że istota administracji publicznej, zakres jej działania w sektorze publicznym i związana z tym waga decyzji administracyjnej dla jednostki wymagają ścisłego podejścia do trwałości podstawowej formy działania administracji publicznej, jaką jest akt administracyjny. Stąd teza tego artykułu stanowiąca o słuszności

<sup>45</sup> Por. Z. Cieślak, *Nauka administracji*, Warszawa 2012, s. 110.

<sup>46</sup> Por. J. Starościak, *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, Warszawa 1978, s. 56.

<sup>47</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 232–233.

<sup>48</sup> Por. A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 59.

<sup>49</sup> Por. Z. Cieślak, *Nauka...*, s. 111.

<sup>50</sup> Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 91.

uznania przez Trybunał braku wyłączenia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa z uwagi na znaczny upływ czasu za niezgodne z art. 2 Konstytucji, a konkretnie wywodzonej z tego przepisu zasady bezpieczeństwa prawnego obywateli. Zwłaszcza wobec nieostrości przesłanki rażącego naruszenia prawa, określanej w doktrynie, jako przesłanka niestypizowana<sup>51</sup>.

Powyższe rozważania znajdują potwierdzenie w licznych kazusach i dylematach praktycznych podobnych do tej będącej tłem rozstrzygnięcia Trybunału w sprawie P 46/13. Jest to o tyle poważne zagadnienie, że dotyczy się pewnego styku prawa administracyjnego i prawa cywilnego. Bowiem w gruncie rzeczy trwałość najczęściej ma służyć stabilizacji stosunków cywilnoprawnych. I to właśnie ta autonomia stosunków cywilnoprawnych względem działalności organów administracji publicznej powinna być jedną z podstaw prymatu zasady bezpieczeństwa prawnego. Stosunki te nie mogą być przecież modyfikowane, a tym bardziej kwestionowane przez organy administracji publicznej, a także sądy administracyjne. Nawiązuje do tego także przesłanka „nieodwracalności skutków prawnych”, występująca obok dawności w przepisie art. 156 § 2 k.p.a., która dotyczy się właśnie elementów prawnych, nie zaś faktycznych i zakłada brak możliwości odwrócenia władztwem organów administracji publicznej wykreowanych w następstwie decyzji administracyjnej stosunków prawnych, przede wszystkim cywilnoprawnych<sup>52</sup>.

O tym, jak ostrożnie należy odnosić się do instytucji stwierdzenia nieważności decyzji z rażącym naruszeniem prawa, świadczy orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2016 r., II OSK 1625/14 (LEX nr 1994378), w którym sąd orzekający oddalając skargę kasacyjną podkreślił, że nie można uznać, że postanowienie narusza prawo, jeśli przepisy będące podstawą jego wydania budzą wątpliwości interpretacyjne. Nawiązuje to zatem do zjawiska, które przytoczył

---

<sup>51</sup> Por. M. Kamiński, *Stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015, s. 468.

<sup>52</sup> Por. E. Śladkowska, *O nieodwracalności skutków prawnych w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.*, ST 2008, nr 1–2, s. 113–124.

w uzasadnieniu swojego stanowiska Trybunał, a które dotyczyło tendencji do uznaniowości przy stosowaniu tej przesłanki. Przytoczone rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego zdaje się strzec ścisłego stosowania przesłanki rażącego naruszenia prawa.

Orzeczeniem, które doskonale wyjaśnia wątpliwości konstytucyjne braku ograniczenia czasowego dla stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, oraz objaśnia w tym kontekście instytucję przedawnienia w prawie administracyjnym jest postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 września 2013 r., I Sa/Wa204/12 (LEX nr 1855581), w którym zostało postawione pytanie prawne w rozpatrywanej sprawie P 46/13. Sprawa dotyczyła tzw. nieruchomości warszawskiej, przejętej na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279) – dalej: dekret warszawski. Zgodnie z art. 7 dekretu warszawskiego, byli właściciele nieruchomości mogli w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Byli właściciele nieruchomości objętej postępowaniem w sprawie, w której postawiono pytanie prawne, nie dopełnili tego obowiązku w wyznaczonym terminie. Decyzją Prezydenta Warszawy z 1948 r. przywrócono byłym właścicielom termin na złożenie stosownego wniosku. Samorządowe Kolegium Odwoławcze wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji przywracającej termin, stwierdzając decyzją z lutego 2009 r. nieważność decyzji przywracającej termin na złożenie stosownego wniosku. Tym samym powstała sytuacja zakwestionowania legalności decyzji Prezydenta Warszawy z 1948 r., w następstwie której byli właściciele nabyli w trybie art. 7 dekretu warszawskiego ekspektatywę prawa własności czasowej. Fakt uzyskania pełnego prawa własności czasowej, przemianowanej następnie na prawo użytkowania wieczystego<sup>53</sup>, nie jest w niniejszej sprawie konieczny do zarysowania problemu, który zrodził się na mocy stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Warszawy

---

<sup>53</sup> Prawo to wprowadzono do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159).



z 1948 r. po ponad 60 latach istnienia domniemania legalności tej decyzji, a w związku z tym korzystania przez podmioty prawa z uprawnień przyznanych jej mocą, w tym przypadku ekspektatywy prawa.

Dla zaznaczenia wagi problemu i dowiedzenia zasadności rozstrzygnięcia Trybunału oraz dalej idącej tezy niniejszego artykułu, zwłaszcza w odniesieniu do styku działania organów administracji publicznej a stosunków cywilnoprawnych, wystarczy zacytować następujący fragment uzasadnienia: „Kwestia upływu czasu i jego wpływu na akt administracyjny ma niezwykle istotne znaczenie dla prawa administracyjnego. Przy tym, zdaniem Sądu, na gruncie prawa administracyjnego przedawnienie o charakterze niweczącym musi być traktowane odmiennie aniżeli instytucja przedawnienia w prawie cywilnym, czy też w prawie karnym. Szczegółość ta polega na tym, że w prawie administracyjnym korzystanie przez osobę z praw wynika co do zasady z aktu administracyjnego, zatem inaczej niż w prawie cywilnym, osoba która korzysta z prawa, nie robi tego samowolnie, ale wykonuje uprawnienia zagwarantowane jej przez organ władzy publicznej. W sytuacji zatem, kiedy nabycie prawa lub ekspektatywy nastąpiło w wyniku niezgodnego z prawem działania organu, rodzi się pytanie, czy słusznym jest, bez żadnych granic czasowych, nakładanie sankcji (dolegliwości) na stronę, która przez bardzo długi okres wywodziła swoje prawa z aktu administracyjnego i jest przekonana o jego trwałości”. Jak widzimy, specyfika dawności w prawie administracyjnym, wynikająca z wywodzenia praw przez jednostkę z decyzji administracyjnej, czyli władczej formy działania administracji publicznej, rodzi konieczność zagwarantowania trwałości decyzji. W powyższym ujęciu na pierwszy plan wysuwa się bowiem gwarancyjna funkcja postępowania administracyjnego, która przez swoją doniosłość dla powstania i korzystania przez podmiot prawa z uprawnień wywodzonych z prawa materialnego winna petryfikować przyznaną kreację uprawnień i obowiązków, cieszącej się domniemaniem legalności i odbieranej przez jednostkę jako trwałą.

Pomimo, że wyrok Trybunału w sprawie P 46/13 ma charakter wyroku zakresowego, dotyczy określonego rozumienia przepisu i nie powoduje derogacji przedmiotu kontroli konstytucyjnej z systemu prawnego, rozstrzygnięcie Trybunału zostało zaaprobowane przez orzecznictwo sądów

administracyjnych, które dowodzi zasadności i potrzeby ochrony praw lub stosunków powstałych czy nabytych na mocy decyzji administracyjnej i podziela pogląd co do niezbędności istnienia dawności wobec korzystania z przymiotu legalności decyzji administracyjnej przez długi okres czasu<sup>54</sup>.

## 7. Zakończenie

Przedstawiona materia ma głębokie usadowienie doktrynalne i szerokie oddziaływanie praktyczne. Doniosłość roli administracji publicznej i istota decyzji administracyjnej czyni procedurę stwierdzenia nieważności decyzji niezwykle wielowątkową i częstokroć kontrowersyjną. W trybie tym łączą się bowiem różne nurty ideologiczne i doktrynalne. W praktyce zaś w rachubę wchodzi także specyficzne zetknięcie prawa administracyjnego z prawem cywilnym i związana z tym autonomia stosunków cywilnoprawnych. Rolę administracji publicznej można określić jako kreatora stosunków faktycznych i przede wszystkim prawnych o charakterze konkretnym i indywidualnym, istniejących na mocy aktów administracyjnych. Do tego częstokroć, tak jak w sprawie zawisłej przed Trybunałem, tyczy się to stosunków własnościowych, naznaczonych dodatkowo aspektami politycznymi, historycznymi i ideologicznymi. Wobec tego konieczna jest w przekonaniu autorów petryfikacja stanu powstałego na skutek rozstrzygnięcia organu. Zwłaszcza, jeśli wziąć pod uwagę nieostrość przesłanki braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa. Bezpieczeństwo obrotu i towarzyszące temu bezpieczeństwo prawne obywateli musi być traktowane jako racja nadrzędna nad praworządnością, rozumianą i ujawniającą się jako nieograniczona możliwość zakwestionowania decyzji administracyjnej, co uzasadnia zwłaszcza praktyka obrotu. Gdy spojrzeć na to z perspektywy sfery praw podmiotowych jednostki, gdzie przyjęcie prymatu zasady legalizmu może wywołać komplikacje i niepewność w sferze

---

<sup>54</sup> Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 lutego 2016 r., III SA/Kr 1377/15 (CBOSA); wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2016 r., IV SA/Gl 277/15 (CBOSA); wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2016 r., I OSK 993/14 (CBOSA); wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., II OSK 584/14 (CBOSA); wyrok NSA z dnia 22 października 2015 r., I OSK 1977/14 (CBOSA); wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2015 r., I SA/Wa 382/15 (CBOSA); wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2015 r., I SA/Wa 323/15 (CBOSA).

prawno-rzeczowej, bez trudu można zauważyć, że podmiot prawa może znaleźć się w pewnej „huśtawce prawnej”, w której otrzymany od organu administracji publicznej przejaw konkretyzacji prawa materialnego nie musi nieść za sobą stanu nieodwołalności i nienaruszalności dokonanych na jej podstawie czynności tak faktycznych, jak i prawnych. W efekcie burzy to zaufanie do organów państwa, jak i do samego państwa jako pewnej rzeczywistości polityczno-prawnej podkopuje bezpieczeństwo prawne obywateli, oddziałując negatywnie na percepcję podmiotów prawa wobec obowiązującego systemu prawnego. Niweczy to także odbiór społeczny organów administracji publicznej jako wykonawców prawa i pewnych „pasów transmisyjnych” pomiędzy normami zawartymi w przepisach, a jednostkami znajdującymi się w konkretnie i indywidualnie określonych sytuacjach.

### Streszczenie

Celem artykułu jest analiza konfliktu między dwoma podstawowymi zasadami polskiego prawa konstytucyjnego: zasady praworządności i bezpieczeństwa prawnego. Autorzy chcą pokazać problem odnosząc się do wyroku TK o sygn. P 46/13. Mimo aprobaty rozstrzygnięcia, nie zgadzają się z kształtem wzajemnych relacji między wskazanymi zasadami nakreślonym przez Trybunał. Zdaniem autorów, zasada pewności prawa powinna mieć pierwszeństwo, zważywszy na wynikającą z niej trwałość decyzji administracyjnych, funkcję gwarancyjną postępowania administracyjnego, obowiązki administracji publicznej i jej rolę w kreowaniu stosunków prawnych oraz ochronie praw jednostek. Aby lepiej uzasadnić swoją opinię autorzy podzielili artykuł na dwie części. Jako pierwsze zostało omówione doktrynalne tło tytułowych zasad prawnych. Następnie skupiono się na praktycznych problemach mogących pojawić się w następstwie zderzenia się owych zasad, zwłaszcza w kontekście tzw. Dekretu Warszawskiego, wprowadzonego przez władze komunistyczne w 1945 r., na podstawie którego wywłaszczono prywatnych właścicieli nieruchomości w Warszawie.

**Słowa kluczowe:** praworządność, pewność prawa, Dekret Warszawski, decyzja administracyjna, konflikt zasad

## **Between the rule of law and the legal stability – the issue of the durability of final administrative decision in the sentence P 46/13 of the Constitutional Tribunal**

### **S u m m a r y**

The aim of this article is to analyze a conflict between two basic principles of Polish constitutional law – the rule of law and the legal stability. The authors want to present this issue referring to the sentence P 46/13 which was ruled by the Constitutional Tribunal. In spite of approving the verdict, the authors disagree with a balance between following principles established by the court. The authors argue that priority should be given to the principle of legal stability which implicates the durability of final administrative decision, regarding the guarantee function of the administrative procedure, duties of public administration and its role in creating legal relations and protecting rights. In order to support that opinion, the authors decided to divide the article in two parts. Firstly, the doctrinal background of the principles of rule of law and legal stability is examined. Secondly, the article describes practical issues which may emerge from a clash of these two principles, referring especially to the case of the so-called “Warsaw Decree”, issued by the Polish communist government in 1945 which expropriated real estate owners in the City of Warsaw.

**Keywords:** rule of law, legal stability, Warsaw Decree, administrative decision, clash of principles

**Dariusz Mańka,**

University of Warsaw, Faculty of Law and Administration,  
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 02–927 Warszawa, Poland,  
e-mail: [dariusz\\_manka@yahoo.com](mailto:dariusz_manka@yahoo.com).

**Mateusz Muchel,**

University of Warsaw, Faculty of Law and Administration,  
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 02–927 Warszawa, Poland,  
e-mail: [mat.muchel@gmail.com](mailto:mat.muchel@gmail.com).