

Anna Wojtkowiak

## Problematyka wadliwości decyzji administracyjnej a nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego

Punktem wyjścia do dociekań nad problematyką wadliwości decyzji administracyjnej jest sformułowanie pojęcia decyzji. W sytuacji gdy już ustalimy, co rozumiemy przez termin decyzja, możemy rozpocząć rozważania na temat, jaką decyzję uznamy za „niewadliwą”.

Pojęcie decyzji administracyjnej można rozpatrywać z różnych aspektów. Przedmiot rozważań powinien wyznaczać płaszczyznę badań, która umożliwi wszechstronną analizę problematyki wadliwości decyzji administracyjnej. Płaszczyznę taką tworzy problematyka działań administracji. W nauce prawa administracyjnego działania organów administracji państwowej dzieli się na czynności prawne i faktyczne. Czynności prawne polegają na „objawieniu woli przez organ państwowy, działający w zakresie administracji państwowej, w celu wywołania określonych skutków prawnych a więc utworzenia, zmiany lub zniesienia stosunków prawnych. Natomiast w przeciwieństwie do czynności prawnych, czynności faktyczne nie są skierowane na wywołanie określonych skutków prawnych. W związku z tą klasyfikacją decyzję administracyjną możemy zaliczyć do czynności prawnych”<sup>1</sup>.

Na płaszczyźnie prawa administracyjnego decyzja administracyjna ma charakter czynności o charakterze mieszanym materialno-procesowym. „Podstawowym elementem jest objaw woli organu administracji państwowej. Przyjmując w doktrynie prawa administracyjnego takie stanowisko, nie prowadzi się szerszych rozważań nad kwestią objawu woli organu administracji państwowej, przesuwając płaszczyznę rozważań nad aktem administracyjnym na płaszczyznę przesłanek prawnych prawidłowości aktu administracyjnego. Związane to jest z przyjętym w doktrynie prawa administracyjnego poglądem odmawiającym podmiotowości publicznoprawnej organom państwa, czego konsekwencją jest przyjęcie jako jednego z konstytutywnych elementów pojęcia organu administracji państwowej działania w imieniu państwa.”<sup>2</sup>

K.p.a. nie podaje pełnej definicji decyzji administracyjnej. Z art.104, który stanowi „Organ administracji państwowej załatwia sprawę przez wydanie decyzji” (§1), „Decyzje

<sup>1</sup> B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 11.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 17.

rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji” (§2), wynika zasadniczy element pojęcia decyzji, a mianowicie, iż za decyzję administracyjną można uznać tylko takie oświadczenie woli organu administracji, które zawiera skutki prawne w sferze stosunku materialnoprawnego bądź w sferze stosunku procesowego.

W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że „decyzja administracyjna jest to oświadczenie woli kompetentnego organu administracyjnego, podjęte w wyniku zastosowania materialnego prawa administracyjnego lub w określonym zakresie normy prawa procesowego do ustalonego stanu faktycznego, w trybie, w formie, strukturze uregulowanej prawem procesowym, zakomunikowany stronie, w celu wywołania skutku prawnego w sferze stosunku materialnoprawnego bądź w sferze stosunku procesowego.”<sup>3</sup>

W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że decyzja administracyjna jest prawidłowa, jeżeli spełnia wszystkie wymagane przepisami prawa warunki.<sup>4</sup>

Zdaniem S. Kasznicy „legalnym — ważnym jest akt, który odpowiada wymaganiom prawa, który posiada wszystkie istotne elementy prawne. Takie istotne elementy są następujące:

- 1) akt winien wychodzić od władzy rzeczowo i terytorialnie właściwej do jego wydania,
- 2) akt winien być wydany w formie przewidzianej przez ustawę. Pod pojęciem formy rozumie się pewne zewnętrzne wymogi, których spełnienie daje dopiero przejawowi woli organu administracyjnego charakter aktu prawnego,
- 3) akt winien być wydany z zachowaniem istotnych przepisów postępowania administracyjnego,
- 4) treść aktu nie może się sprzeciwiać żadnemu przepisowi ustawowemu,
- 5) akt nie powinien zażądać niczego takiego, co by było faktycznie lub prawnie niewykonalne,
- 6) akt winien zmierzać do tego jedynie celu, jaki mu ustawa wytknęła”<sup>5</sup>.

Natomiast zdaniem J. Starościaka za akt administracyjny prawidłowy uznajemy akt, który odpowiada następującym warunkom:

- „1) musi być wydany przez organ kompetentny miejscowo jak i rzeczowo [...]
- 2) musi być wydany zgodnie z prawem materialnym, to znaczy prawo materialne musi zezwalać na uregulowanie tego rodzaju kwestii w drodze aktu administracyjnego. W tym ujęciu staje się rzeczą oczywistą, że akt administracyjny może być wydany tylko w celu, który ustawa przewidziała [...]
- 3) akt administracyjny musi być wydany w przepisowym trybie.”<sup>6</sup>

Na podstawie przedstawionych poglądów doktryny prawa administracyjnego można przyjąć, iż: „decyzja administracyjna jest prawidłowa jeżeli łącznie spełnia dwa warunki:

- 1) jest zgodna z normami prawa materialnego administracyjnego
- 2) została wydana zgodnie z normami procesowego prawa administracyjnego.”<sup>7</sup>

B. Adamiak uznaje za słuszny pogląd, według którego normy kompetencyjne należy zaliczać do norm prawa procesowego a instytucję właściwości organów administracyjnych

<sup>3</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>4</sup> T. Hilarowicz, *Ogólne zasady teorii administracji*, Warszawa 1924, s. 15.

<sup>5</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 117.

<sup>6</sup> J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 221.

<sup>7</sup> B. Adamiak, op. cit., s. 24.

zalicza do instytucji procesowych.<sup>8</sup> Fakt, iż „ustawodawca w kodeksie postępowania administracyjnego reguluje właściwości rzeczową w sposób subsydiarny, odsyłając do przepisów o zakresie działania, nie może stanowić podstawy do zakwalifikowania norm o właściwości organów do norm prawa materialnego. Podstawą rozgraniczenia pomiędzy normami materialnego prawa administracyjnego a prawem procesowym powinno być nie miejsce zamieszczenia normy, a przedmiot i treść tej normy.

Decyzji administracyjnej przysługuje domniemanie prawidłowości. Istota domniemania prawidłowości polega na tym, iż domniemywa się, że decyzja nie jest dotknięta wadą. W doktrynie prawa administracyjnego kwestią sporną jest obowiązwanie domniemania ważności decyzji będącego konsekwencją domniemania prawidłowości decyzji.<sup>9</sup>

Przeciwnikiem przyjęcia domniemania ważności decyzji jest M. Zimmermann. Jego zdaniem, według zasady domniemania ważności: „akt administracyjny obowiązuje adresata dopóty, dopóki nie zostanie uchylony, zmieniony lub zawieszony. Pojmuje się ją niekiedy jako wykluczenie wszelkiego prawa badania ważności aktu oraz w konsekwencji, jako wykluczenie możliwości odmowy wykonania aktu przez adresata. Takie ujęcie łączy się w gruncie rzeczy z uznaniem, wszechwładzy administracji, obywatel musi się poddać nawet aktom pozornym, bo wszystko co wychodzi od jakiegoś organu państwowego jest wiążące — chyba że organ wyższy to uchyli. Ujęcie takie nie jest dla naszego ustroju słuszne. Ścisłe przestrzeganie praworządności [...] jest podstawowym obowiązkiem nie tylko każdego organu państwowego, ale i każdego obywatela. Każdy obywatel ma konstytucyjne prawo badania działalności administracji. Jeżeli w wyniku badania dojdzie do przekonania, że akt jest wadliwy i wzruszalny, winien wnieść skargę do odpowiedniego organu celem zmiany lub uchylecia aktu [...]. Jeżeli jednak w rezultacie badania aktu adresat dojdzie do wniosku, że akt jest w świetle prawa w ogóle nieważny, może po prostu odmówić jego wykonania, nie czekając czy, kiedy i jaki organ orzeknie formalnie o jego nieważności. Jeżeli przyjmujemy zasadę «domniemania ważności» aktu administracyjnego, to oczywiście, zasada ta nie obowiązuje tam, gdzie ustawodawca domniemanie takie uchyla, tzn. tam, gdzie przyjmuje nieważność aktu [...]. Odmowa posłuszeństwa wobec aktu nieważnego nie stanowi zresztą jakiegoś wdzierania się jednostki w sferę uprawnień organów państwowych, gdyż odmowa taka nie ma żadnych skutków prawnych ani znaczenia dla innych. Ewentualna decyzja «unieważniająca» akt wydany przez organ nadzorczy ma już inne znaczenie, gdyż deklaruje brak mocy obowiązującej aktu autorytatywnie wobec wszystkich, co ma m.in. taki skutek prawny, że żaden adresat [...] nie będzie się już mógł w dobrej wierze na ten akt powołać.”<sup>10</sup>

Przeciwnikami zasady domniemania ważności aktu administracyjnego są ponadto W. Gelger i E. Ochendowski.

„W większości przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego przyjmują, iż decyzji administracyjnej przysługuje domniemanie prawidłowości [...]. Z art. 16 §1 k.p.a. i konsekwentnie przepisów prawa regulujących tryb weryfikacji decyzji administracyjnej wynika, iż decyzja korzysta z domniemania prawidłowości. Oznacza ono, że decyzja jest prawidłowa. Domniemanie to obala dopiero udowodnienie w przewidzianym w k.p.a. try-

<sup>8</sup> Ibidem, s. 24.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 24.

<sup>10</sup> M. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, cz. II, Warszawa 1952, s. 342 i nast.

bie jej wadliwości. Jest to logiczne, trudno bowiem przyjąć, iż w każdym wypadku wydania decyzji zachodzi konieczność udowadniania jej prawidłowości. Kodeks postępowania administracyjnego nie daje podstaw do ograniczenia zakresu zasady domniemania prawidłowości decyzji przez wyłączenie decyzji nieważnych. Wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji nieważnych może nastąpić tylko wówczas, gdy zostaną spełnione określone w k.p.a. warunki, w trybie i formie określonej w k.p.a. Przyjęcie zasady domniemania prawidłowości decyzji administracyjnej nie oznacza kwestionowania konstytucyjnego prawa obywatela do kontroli administracji. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że kontrola polega na ustaleniu stanu faktycznego oraz porównaniu go z wzorem prawidłowego działania [...]. W naszym systemie prawnym jednostka ma prawo do sprawowania kontroli administracji, w tym zatem i do kontroli decyzji. Nie ma natomiast prawa do władczego orzekania o wadliwości decyzji, a więc o mocy prawnej decyzji. W razie gdy stwierdzi, iż jej zdaniem decyzja jest wadliwa, ustawodawca przyznaje jej legitymację do żądania wszczęcia postępowania weryfikacyjnego. Decyzja administracyjna jest autorytatywną konkretyzacją prawa przez kompetentny organ administracyjny. Tego rozwiązania nie można by pogodzić z przyznaniem jednostce prawa do autorytatywnego orzekania o prawidłowości decyzji administracyjnej. Spowodowanie przez jednostkę obalenia, w przewidzianym w k.p.a. i przepisach szczególnych domniemania prawidłowości decyzji jest wyłącznym środkiem wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego. Konsekwentnie do tego nie może jednostka ze skutkiem prawnym powoływać się na wadliwość decyzji administracyjnej w postępowaniu egzekucyjnym [...].

Z przyjętej w k.p.a. zasady domniemania prawidłowości decyzji administracyjnej, wynika, iż obalenie mocy obowiązującej decyzji może nastąpić tylko w trybie uregulowanym w k.p.a. oraz w trybie uregulowanym w przepisach szczególnych.”<sup>11</sup>

W doktrynie prawa administracyjnego występują rozbieżne poglądy, co do zagadnienia, czy decyzja korzysta z przymiotu prawomocności. „Z art. 16 §1 k.p.a. wynika, iż decyzje administracyjne, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są niewzruszalne, a zatem korzystają z przymiotu prawomocności, (...) którego skutek polega na tym, że decyzja, od której nie służą zwyczajne środki zaskarżania jest niewzruszalna, wiąże organy państwowe i inne podmioty prawa. Jedynie w drodze środków zwalczających prawomocność decyzji, tj. w drodze nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego lub postępowania sądowego skutek ten może być usunięty. Istnienie środków zwalczających prawomocność decyzji nie pozostaje w sprzeczności z istotą prawomocności (...) K.p.a. dopuszcza usunięcie skutku prawnego prawomocności tylko w drodze nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego lub postępowania sądowego. Nie ma podstaw do wprowadzenia w tym zakresie wyjątków również, co do decyzji nieważnych. K.p.a. nie wprowadza podziału na decyzje ostateczne i prawomocne [...]”. Ze względu jednak na to, iż pozostały w mocy przepisy szczególne z okresu międzywojennego, przyjmuje się to rozróżnienie, art. 269 k.p.a. stanowi: „decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, iż dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym, bądź też nie została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym, bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi.”<sup>12</sup>

<sup>11</sup> B. Adamiak, op. cit., s. 26.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 27.

Należy zastanowić się, czy rozwiązanie przyjęte w art. 269 k.p.a. oznacza ograniczenie przymiotu prawomocności tylko dla określonego zakresu decyzji. Zdaniem B. Adamiak na to pytanie należy udzielić negatywnej odpowiedzi, ponieważ „jeżeli przyjmiemy, że prawomocność oznacza niewzruszalność decyzji administracyjnej, to z tego przymiotu korzystają wszystkie decyzje ostateczne. Należy jednak zwrócić uwagę na konsekwencje prawne wypływające z rozwiązania przyjętego w zd. 2 art. 269 k.p.a. Wynika z niego ograniczenie dopuszczalności środków zwalczających prawomocność decyzji w drodze nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego. K.p.a. nie uwzględnia w konstrukcji prawnej nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego tego rodzaju decyzji. Nie można tego uznać za przeoczenie ustawodawcy. Wynika więc, że co do tego rodzaju decyzji niedopuszczalne jest stosowanie nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego. Wyłączone są zatem środki zwalczania prawomocności wobec decyzji, które w przepisach prawnych zostały określone jako prawomocne, jeżeli z tych przepisów wynika, że zostały utrzymane w mocy w postępowaniu sądowym, bądź też nie zostały zaskarżone w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi.”<sup>13</sup>

Założenie istnienia gradacji wad, których ciężar powoduje określone konsekwencje w zakresie skutków prawnych decyzji jest punktem wyjścia dla badania zagadnienia wadliwości decyzji administracyjnej w doktrynie prawa administracyjnego.<sup>14</sup> „Na podstawie tego założenia dokonuje się podziału wadliwych decyzji administracyjnych na nieważne oraz wzruszalne.”<sup>15</sup> Takie stanowisko zajął W. Dawidowicz, który stwierdził, iż: „decyzje nieważne to decyzje, które nie wywołują skutków prawnych od początku swojego istnienia. Do decyzji wzruszalnych zaliczył decyzje wadliwe, po wyeliminowaniu przypadków ich nieważności. Pojęcie decyzji wzruszalnych łączy z decyzjami ostatecznymi, które mogą być uchylone z powodu wadliwości postępowania w granicach określonych przez instytucję wznowienia postępowania. J. Starościak, biorąc za podstawę klasyfikacji wadliwości aktu administracyjnego, wpływ wady na treść aktu wyróżnia wadliwość nieistotną i wadliwość istotną. Wadliwość nieistotna aktu powoduje jedynie sprostowanie, wadliwość istotna musi natomiast spowodować uchylenie aktu.”<sup>16</sup>

Zadaniem stojącym przed teorią wadliwości decyzji administracyjnej jest pogodzenie ze sobą: interesu ogólnego z interesem indywidualnym oraz pogodzenie zasady praworządności z zasadą trwałości decyzji administracyjnej. Takie wyzwanie prowadzić musi do rozwiązań kompromisowych.<sup>17</sup> „Z tego punktu widzenia trzeba uznać za słuszne stanowisko, że najmniejsza wada nie może powodować wycofania z obrotu prawnego decyzji. Przeto za doktryną należy przyjąć przy badaniu zagadnienia wadliwości decyzji założenia istnienia gradacji wad, których ciężar powoduje określone sankcje w zakresie skutków prawnych decyzji, tj. sankcję wzruszalności decyzji oraz sankcję nieważności decyzji. Rozważanie zagadnienia wadliwości decyzji w płaszczyźnie zdolności do wywoływania skutku prawnego jest w pełni uzasadnione. Celem bo-

<sup>13</sup> Ibidem, s. 28.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 28.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 28.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 35.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 37.

wiem decyzji jest wywołanie skutku prawnego, zatem pozbawienie decyzji tej zdolności jest sprawą zasadniczą.<sup>18</sup>

Przyjęcie za doktryną rozróżnienia decyzji na nieważne i wzruszalne ma bardzo istotne znaczenie. „Koncepcja nieważności decyzji opiera się na założeniu, że decyzje nieważne nie wywołują skutku prawnego od momentu wydania, są aktami pozornymi, nie istniejącymi, nie mającymi mocy prawnej. Natomiast koncepcja wzruszalności decyzji opiera się na założeniu, iż decyzje wzruszalne wywołują skutki prawne, mają moc obowiązującą do czasu wycofania ich z obrotu prawnego. Koncepcja decyzji nieważnej nasuwa uwagi krytyczne. Powstaje pytanie, na jakich argumentach przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego opierają twierdzenie, iż decyzja nieważna jest aktem pozornym, nie istniejącym. [...] Decyzja administracyjna jest czynnością prawną. Czynność prawna polega na oświadczeniu woli w celu wywołania określonych skutków prawnych. Dokonane w doktrynie rozróżnienie decyzji nieważnych od decyzji wzruszalnych odbywa się w płaszczyźnie zdolności do wywoływania skutków prawnych [...]. Jeżeli przyjmujemy, że do istotnych elementów czynności prawnej wchodzi wywołanie skutków prawnych, to w razie gdy ten element czynności prawnej nie wystąpi, możemy mówić, iż czynność prawna nie istnieje, a zatem decyzja nieważna, nie będąc zdolną do wywołania skutku prawnego jest aktem pozornym. Jeżeli natomiast przyjmujemy, że czynność prawna jest środkiem do osiągnięcia określonego skutku prawnego, z umiejscowieniem go poza pojęciem czynności prawnej, nie będziemy mogli stwierdzić, iż niewywołanie skutku prawnego powoduje nie istnienie czynności, a konsekwentnie uznać decyzji nieważnej jako aktu pozornego. Zagadnienie czy decyzja nieważna jest aktem pozornym, czy ma moc prawną, jest kwestią o istotnym znaczeniu. Akt pozorny nie wchodzi do obrotu prawnego, nie korzysta z przymiotu prawomocności. Nikt nie jest aktem pozornym związany, nie zachodzi potrzeba wyeliminowania go z obrotu prawnego w określonym przepisami prawa trybie. Oznacza to postawienie znaku równości pomiędzy decyzją nieważną a nie istniejącą. Odpowiedź na pytanie, czy konstytutywnym elementem czynności prawnej jest zdolność do wywoływania skutku prawnego nie jest łatwa [...]. Wychodząc z przyjętego w doktrynie prawa administracyjnego pojęcia czynności prawnej, a mianowicie, iż jest to oświadczenie woli w celu wywołania skutku prawnego należy uznać, że elementem konstytutywnym czynności prawnej jest oświadczenie woli, celem natomiast — wywołanie skutku prawnego umiejscowionego poza pojęciem czynności prawnej. Stanowisko to przeczy określeniu decyzji nieważnej jako aktu pozornego, nie istniejącego. Oznacza to, że decyzja istnieje, istnieje bowiem tzw. zewnętrzny stan faktyczny czynności, ze względu jednak na wady jakimi jest dotknięta nie jest zdolna do wywoływania skutku prawnego. Tu nasuwa się pytanie: jakie znaczenie ma w obrocie prawnym decyzja, która nie jest zdolna do wywołania skutku prawnego? [...]

Skutkiem prawnym decyzji może być powstanie, zmiana lub stwierdzenie istnienia lub nieistnienia konkretnego stosunku prawnego. Decyzja z momentem wejścia do obrotu prawnego wywołuje określone skutki prawne. Jak pogodzić to z koncepcją nieważności decyzji? Zagadnienie to łączy się z ogólnym problemem teorii prawa, a mianowicie z problemem stosunku prawa do rzeczywistości.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Ibidem, s. 37.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 38.

Istnieją dwa przeciwstawne nurty badawcze określające stosunek prawa do rzeczywistości: „wartościująco-normatywny oraz empiryczny, socjologiczny. Założenia każdego z tych kierunków mają decydujące znaczenie dla interesującej nas instytucji. Koncepcja nieważności zachodzącej w przypadku, gdy czynność nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych, opiera się na założeniach pierwszego z powyższych kierunków. Doktryny «wartościująco normatywne» nie interesują się skutkami faktycznymi ludzkich poczynąń, lecz zmierzają do oceny zachowania się w sferze prawnej. Podatny grunt dla przyjęcia koncepcji nieważności stanowił przede wszystkim pozytywizm prawniczy. Stanowisko pozytywizmu uznające jedynie prawo stanowione umożliwiło traktowanie czynności sprzecznych z ustawą za nieważne, «pozbawione skutków prawnych». [...] Nieważność stanowi jedno z podstawowych pojęć prawnych według normatywizmu i zbliżonych doń poglądów w teorii prawa. Przedstawiciele tych kierunków rozgraniczają sferę bytu (sein) i powinności (sollen), uważają że czynność nie wywołuje skutków prawnych w płaszczyźnie normatywnej. Bezskuteczność nieważnej czynności prawnej jest więc tworem prawniczego myślenia, pojęciem prawnym odrębną kategorią nie dającą się sprowadzić do «przyrodniczych form myślenia». Koncepcja nieważności decyzji okazuje się nieprzydatna na gruncie tych wszystkich poglądów, które utożsamiają stosunki prawne bezpośrednio ze stosunkami żywymi i społecznymi ujmowanymi jako tzw. «żywe prawo». Ścisłe rozdzielenie tych dwóch płaszczyzn nie jest możliwe. Nie można wykluczyć przyjmowania takich rozwiązań prawnych, które nie będą uwzględniały faktycznie zaistniałych zdarzeń, pomijając je w sferze powinności, uznając je za niezdolne do wywołania skutku prawnego.»<sup>20</sup>

Zdaniem T. Zielińskiego w sytuacji, gdy „prawo ignoruje rzeczywistość, nie liczy się właśnie z faktycznymi następstwami zdarzeń, to w konsekwencji powstaje rozdźwięk pomiędzy prawem a życiem. Ustawodawca znajduje się wtedy w roli [...] cudotwórcy, który pragnie odwrócić przeszłość. Rozbieżność pomiędzy tym, co jest a tym, co być powinno, występuje ze szczególną wyrazistością w przypadku tzw. wadliwych czynności prawnych. Właśnie tutaj czynności należące do świata rzeczywistego nie są uznawane przez prawo, jeżeli powstają w sprzeczności z ustawą. Postulat praworządności, ścisłego przestrzegania prawa, wymaga, aby czynności takie nie powodowały w dziedzinie stosunków prawnych zamierzonych skutków. Z drugiej strony, niepodobna lekceważyć faktów dokonanych, nie brać w rachubę tego, co w następstwie wadliwej czynności już się stało.»<sup>21</sup>

Należy zaznaczyć, że NSA w wyroku z 20 lipca 1981 roku przyjął stanowisko, iż „każda decyzja ostateczna korzysta z domniemania prawidłowości, a zatem organ administracyjny, który w znanych sobie okolicznościach sprawy wydał wadliwą decyzję uprawniającą jest tą decyzją związany do czasu jej zmiany w sposób przewidziany prawem.»<sup>22</sup> Zdaniem B. Adamiak „dotyczy to wszystkich rodzajów decyzji wadliwych. Uznanie jako obowiązującej zasady domniemania wadliwości, które może być obalone jedynie we właściwym trybie, oznacza zakwestionowanie istnienia w naszym systemie prawnym decyzji nieważnych z mocy samego prawa. Nieważność z mocy prawa może mieć miejsce, jeżeli ustawodawca wyraźnie taki wyjątek ustanowił»<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 1996, s. 209 i nast.

<sup>21</sup> T. Zieliński, *Nieważność rozwiązania stosunku prawnego*, „Zeszyty Naukowe UJ” 1968, z. 39, s. 5 i 6.

<sup>22</sup> SA 1478/81; ONSA 1981, z. 2, poz. 72.

<sup>23</sup> B. Adamiak, *op. cit.*, s. 39.

Zawarte w k.p.a. uregulowania prawne są podporządkowane założeniu obowiązywania domniemania prawidłowości decyzji i nie zawierają w tym zakresie żadnych wyjątków.<sup>24</sup> „Wylimitowanie nieważnej decyzji z obrotu prawnego może wystąpić tylko przez wydanie decyzji, która stwierdza nieważność innej decyzji. Dotyczy to również decyzji zawierającej wadę powodującą jej nieważność z mocy odrębnych przepisów prawa, do których odsyła art. 156 §1 pkt 7. Ponadto, co jest nader istotne z uwagi na konstrukcję nieważności decyzji, k.p.a. wprowadza przesłanki niedopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji, a zatem wyklucza dopuszczalność wylimitowania decyzji z obrotu prawnego. Decyzja podjęta w przypadku istnienia przesłanek niedopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji zawiera jedynie stwierdzenie, że kwestionowana decyzja została wydana z naruszeniem prawa, nie stwierdzając jej nieważności. Należy również zwrócić uwagę na to, że jeżeli zostanie wszczęte postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z braku stosownego wniosku lub zaniechania wszczęcia postępowania z urzędu, to decyzja obciążona wadami wyliczonymi w art. 156 §1 pozostaje w obrocie prawnym. Rozważania prowadzone odnośnie do elementów konstytutywnych czynności prawnych oraz dotyczące rozwiązań przyjętych w naszym systemie prawnym dają pełną podstawę do odrzucenia decyzji nieważnej, rozumianej jako akt bezwzględnie nieważny, nieważny z mocy samego prawa, jak również jako pozorny akt nie istniejący. Akt pozorny nie wchodzi do obrotu prawnego, a więc nie może wywołać skutku prawnego. Jeżeli jednak ustawodawca w k.p.a. przyjmie, że jest niedopuszczalne stwierdzenie nieważności decyzji w razie, gdy wywołała ona nieodwracalne skutki prawne (art. 156 §2), oznacza to, że taka decyzja nie jest aktem pozornym. Nadto, gdyby ustawodawca traktował decyzję nieważną jako akt pozorny, dopuszczałby stwierdzenie nieważności decyzji w postępowaniu odwoławczym. Z przepisu art. 138 wynika, że nie jest dopuszczalne stwierdzenie nieważności przez organ odwoławczy, bo wszystkie wadliwości decyzji dają podstawę jedynie do uchylenia.”<sup>25</sup>

Istotnym zagadnieniem jest rozstrzygnięcie, jakie różnice występują między decyzją nieważną a wzruszalną. Zdaniem B. Adamiak różnic występujących pomiędzy decyzjami nieważnymi a wzruszalnymi należy szukać: „w płaszczyźnie skutków prawnych decyzji. Decyzja wchodząc do obrotu prawnego wywołuje określone skutki prawne. Ustawodawca może ze względu na stopień wadliwości decyzji uznać skutki prawne decyzji uniemożliwiając powstanie dalszych skutków na przyszłość, bądź nie uznać skutków prawnych decyzji. Za podstawę do rozróżnienia wadliwych decyzji na nieważne oraz wzruszalne przyjąć należy kryterium zdolności decyzji do wywoływania skutków uznanych przez prawo. Decyzje nieważne to decyzje, których skutki nie zostają przez prawo uznane. Decyzje wzruszalne to decyzje, których skutki prawne zostają uznane przez prawo, z pozbawieniem zdolności do wywoływania skutków prawnych na przyszłość [...]. K.p.a. uznaje skutki, jakie wywołała decyzja nieważna, jeśli są to skutki nieodwracalne, uznaje też w określonym zakresie skutki prawne decyzji nieważnej, wtedy gdy upłynął termin 10 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji. Uznanie skutków prawnych decyzji nieważnych jest uzasadnione tym, iż prawo nie może całkowicie ignorować rzeczywistości. Wprowadzenie przesłanek powodujących uznanie skutków prawnych decyzji nieważnej nie stoi w sprzeczności z ogólną koncepcją, że generalnie prawo tych skutków nie uznaje. [...] Na to, czy

<sup>24</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 210.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 210 i nast.

ustawodawca uzna skutki prawne decyzji, czy też tych skutków nie uzna, wpływa stopień wadliwości decyzji.”<sup>26</sup>

Należy przyjąć, że „decyzja jest prawidłowa, gdy jest zgodna z normami prawa materialnego i prawa procesowego. Z uwagi na to możemy wyróżnić dwa rodzaje wadliwości decyzji administracyjnej: wadliwość materialnoprawną i wadliwość procesowoprawną. Ustawodawca określa, jakie sankcje znajdują zastosowanie w przypadku jednej albo drugiej wadliwości decyzji. W świetle rozwiązań przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego możemy stwierdzić, że wadliwość prawno-procesowa powoduje sankcję skutkującą wzruszalność decyzji w trybie wznowienia postępowania, wadliwość zaś materialnoprawna — sankcję zaś nieważności decyzji.

Od tej reguły są jednak w k.p.a. przewidziane wyjątki, bowiem np. pojęciem rażącego naruszenia norm prawa (art. 156 §1 pkt 2) należy objąć nie tylko rażące naruszenie prawa materialnego, lecz również i procesowego, a wadliwość wymieniona w art. 145 §1 pkt 6 będzie wynikiem naruszenia zarówno norm prawa procesowego, jak również prawa materialnego.”<sup>27</sup>

W polskim postępowaniu administracyjnym „zagadnienia materialnoprawne, jak i procesowo-prawne regulowane są ustawą, zatem normy materialno-prawne i procesowo-prawne mają równą moc [...]. Przyznanie jednakowej roli normom prawa procesowego i normom prawa materialnego uzasadnione jest nadto tym, iż właśnie normy prawa procesowego ustanawiają system gwarancji prewencyjnych, zapewniających prawidłowe stosowanie norm prawa materialnego. Poprzez to, iż wyznaczają sposoby urzeczywistniania norm prawa materialnego. [...] Ścisła współzależność norm prawa materialnego i procesowego powodująca trudności w ich rozgraniczeniu daje też podstawę do przyjęcia stanowiska, iż nie możemy traktować norm prawa procesowego jako norm drugorzędnych. Takie jest stanowisko nauki, zaliczające do przyczyn powodujących wadliwość decyzji administracyjnej naruszenie norm prawa materialnego, jak i norm prawa procesowego.”<sup>28</sup>

## Wykaz literatury

- B. Adamiak, *Koncepcja nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe UWr” 1985, nr 12.
- B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.
- B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 1996.
- T. Hilarowicz, *Ogólne zasady teorii administracji*, Warszawa 1924.
- S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- J. Starościak, *Prawne formuły działania administracji*, Warszawa 1957.
- T. Zieliński, *Nieważność rozwiązania stosunku prawnego*, „Zeszyty Naukowe UJ” 1968, nr 39.
- M. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1952.

<sup>26</sup> B. Adamiak, op. cit., s. 40 i nast.

<sup>27</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 212.

<sup>28</sup> B. Adamiak, op. cit., s. 42 i nast.

## Wykaz skrótów

Dz. U. — Dziennik Ustaw

k.p.a. — kodeks postępowania administracyjnego

NSA — Naczelny Sąd Administracyjny

ONSA — Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

SA — Sąd Administracyjny

t.j. — tekst jednolity

Zeszyty Naukowe UJ — Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

Zeszyty Naukowe UWr — Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego

BG WSP



246656

