

NIEODWRACALNE SKUTKI PRAWNE UNIEMOŻLIWIAJĄCE STWIERDZENIE NIEWAŻNOŚCI DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

I. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest konstrukcją prawną względnie nową w skodyfikowanym polskim postępowaniu administracyjnym. Konstrukcja ta pojawiła się w wyniku nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego dokonanej ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. *o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8) i obowiązuje od dnia 1 września 1980 r. Przepisy dotyczące tej instytucji zawarte są w Kodeksie postępowania administracyjnego (dalej – k.p.a.) w artykułach od 156 do 160. Ogólna regulacja, dotycząca stwierdzenia nieważności zawarta w k.p.a. przewiduje stwierdzenie przez organ administracji publicznej nieważności decyzji administracyjnej, gdy decyzja kontrolowana w postępowaniu o stwierdzenie nieważności pod kątem zgodności z prawem dotknięta jest jedną z wad określonych w art. 156 § 1 pkt 1–7 k.p.a. Powyższa regulacja ograniczona jest jednakże regulacją szczególną, opartą na przesłankach negatywnych, zawartą w art. 156 § 2. *„Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także, gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne”*. Upływ 10-letniego terminu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji bądź wywołanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych uniemożliwia tym samym, mimo że decyzja zawiera istotną wadę, uznanie jej za nieważną.

Przedmiotem prowadzonego postępowania jest więc ustalenie istnienia wad, które są przesłankami pozytywnymi stwierdzenia nieważności oraz ustalenie, czy nie zachodzą przeszkody stwierdzenia nieważności tj. przesłanki negatywne. W razie stwierdzenia, iż istnieje przynajmniej jedna z przesłanek pozytywnych i jednocześnie nie zaistniała żadna z przesłanek negatywnych – organ wydaje decyzję o stwierdzeniu nieważności decyzji będącej przedmiotem postępowania. W razie natomiast ustalenia, iż oprócz przesłanki pozytywnej istnieje także któraś z przesłanek negatywnych – wydawana jest decyzja, w której stwierdza się wydanie kontrolowanego aktu z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.). Oznacza to tym samym, iż decyzja taka mimo obarczenia wadą określoną w art. 156 § 1 k.p.a. pozostaje nadal w obrocie prawnym, i utrzymuje się stan prawny, mający źródło w bezprawnej decyzji administracyjnej, tyle tylko, że stronie poszkodowanej w wyniku wydania decyzji zapewnia się drogę do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Przesłanki negatywne są konstrukcją prawną sprzyjającą zapewnieniu trwałości decyzji administracyjnych.

Przedmiotem niniejszego artykułu są rozważania, dotyczące jednej z wyżej wymienionych przesłanek negatywnych.

II. Redakcja art. 156 § 2. Zanim przejdziemy do rozważań na temat znaczenia pojęcia „nieodwracalnych skutków prawnych”, należy spoglądając na brzmienie przepisu art. 156 § 2 k.p.a. dokonać odpowiedniego przyporządkowania przesłanek negatywnych do pozytywnych i odpowiedzieć na pytanie czy wywołanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych wyklucza stwierdzenie nieważności decyzji obarczonej jakąkolwiek z wad powodujących jej nieważność, czy też tylko decyzji obarczonej wadami określonymi w punkcie 1, 3, 4 i 7. Jeśli chodzi o przesłankę upływu terminu, wątpliwości nie ma. Z treści przepisu jasno wynika, że dotyczy ona tylko wad ściśle wyliczonych w punkcie 1, 3, 4 i 7, tj. (wydania decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości; wydania decyzji w sprawie już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną; w przypadku skierowania decyzji do osoby nie będącej stroną w sprawie; decyzja zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa). Wątpliwości mogą powstać przy „nieodwracalnych skutkach prawnych”. „Z treści zdania i słów występujących jako łącznik („a także gdy”) nie wynika jednoznaczna odpowiedź”¹.

J. Borkowski także zwraca uwagę, że „Dwie części przepisu art. 156 § 2 połączone są spójnikiem „a”, zespalającym zdania lub też w prowadzącym ich przeciwstawność oraz słowem „także” (również, też), co mogłoby nasuwać przypuszczenie, że tylko w przypadku wad decyzji wyliczonych w pierwszym zdaniu nieodwracalny skutek prawny wyklucza stwierdzenie nieważności decyzji”². „Dopiero analiza logiczna i funkcjonalna pozwalają stwierdzić, że ograniczenie terminem przedawnienia odnosi się do ściśle wskazanych przyczyn nieważności, a przesłanka nieodwracalnych skutków prawnych ma zakres szerszy, bo dotyczący wszystkich przyczyn stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia. (...)”³. J. Borkowski stwierdza też, że „w wykładni przepisu wyraźnie rysuje się przeciwstawność obu zdań przepisu, a wobec tego ograniczenie dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji z powodu powstania skutków prawnych nieodwracalnych ma szerszy zakres przedmiotowy niż z powodu ustanowienia terminu”⁴. Powyższy pogląd podzielany także przez W. Dawidowicza⁵ znalazł potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego. SN w uchwale składu Siedmiu Sędziów SN – Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28 maja 1992 r. III AZP 4/92 (OSP 1993r. Z. 5 s. 235),

¹ J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Zachodnie Centrum Organizacji Sp. z o.o., Zielona Góra, s. 68.

² J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz”, Wydawnictwo C. H. BECK, Wydanie IV, Warszawa 2002, s. 700; zob. też: J. Borkowski, J. Jendrońska, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydanie II, Warszawa 1989, Aneks – Warszawa 1991, s. 257; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 193.

³ J. Borkowski, *Nieważność decyzji...*, *ibidem*, s. 68 i 69.

⁴ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, *ibidem*, s. 700.

⁵ W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, *ibidem*, s. 193.

stwierdził, iż z brzmienia art. 156 § 2 k.p.a. wynika, że nieodwracalność skutku prawnego odnosi się do wszystkich przesłanek stwierdzenia nieważności.

Tym samym, w każdym postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji należy ustalić charakter skutków prawnych decyzji, będącej przedmiotem postępowania, a więc także, gdy: decyzja wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały lub w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą. Kwestia nieodwracalności skutków prawnych jest w związku z tym z a - ws z e konstrukcyjnie nierozzerwalnie związana z uregulowaną w k.p.a. instytucją stwierdzenia nieważności.

III. Decyzja nieważna również wywołuje skutki prawne. Wprowadzenie przez ustawodawcę omawianej przesłanki dowodzi, iż kodeksowa regulacja instytucji stwierdzenia nieważności oparta jest na założeniu, że nawet decyzja dotknięta tak ciężkimi kwalifikowanymi wadami wywołuje skutki prawne. Inaczej mówiąc, ta negatywna przesłanka wprost wskazuje, że niezgodność decyzji z prawem nie wyklucza możliwości wywołania przez taką decyzję skutków prawnych. Wywołane skutki są jednak dotknięte „*ułomnościami o charakterze podmiotowym lub przedmiotowym, które aby cofnąć – trzeba wyeliminować taką decyzję z obrotu przez stwierdzenie jej nieważności*”⁶. Fakt, iż decyzja taka „*nie jest aktem pozornym i bezskutecznym, lecz że pozostając w obrocie prawnym może wywoływać skutki prawne*”⁷ jest bezsporny na tle kodeksowej regulacji postępowania administracyjnego. Regulacja ta wchodzi jednak jeszcze głębiej w problematykę skutków decyzji administracyjnej. A mianowicie, nakazuje oddzielić skutki odwracalne od nieodwracalnych, i te nieodwracalne, „*właśnie z racji ich nieodwracalności, chociażby nawet były dotknięte ułomnościami*” nakazuje zachować⁸, poprzez stwierdzenie wydania kontrolowanego aktu z naruszeniem prawa, a nie stwierdzenie jego nieważności. Niezgodność z prawem takiej decyzji stwierdza się z dwóch powodów: „*po pierwsze dlatego, że decyzji, nawet najciężej wadliwych nie traktuje się jako aktów pozornych, które nie istnieją w obrocie prawnym, a po wtóre – w imię realizmu prawniczego ich skutki poddaje się ocenie dla zachowania takiej wartości nadrzędnej, jaką jest pewność obrotu prawnego*”⁹. Powyższa konstrukcja wynika z przyjętego założenia, że jeżeli skutek ma charakter nieodwracalny, to bezprzedmiotowa jest dyskusja czy należy go zachować czy nie, gdyż nie jest możliwe jego odwrócenie.

Ustalenie znaczenia omawianej przesłanki jest kluczowym zagadnieniem instytucji stwierdzenia nieważności. Ustawodawca zaś, nie wskazał ani definicji „nieodwracalnych skutków prawnych” ani kryteriów pozwalających jasno odróżnić skutki decyzji odwracalny od nieodwracalnego, ograniczając się jedynie do wskazania konsekwencji prawnych dokonanego podziału. Tym samym, pomocy przy ustale-

⁶ Uchwała 7 SN Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28.05.1992 r. III AZP 4/92, OSP 1993 Z. 5, s. 235.

⁷ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, *ibidem*, s. 701.

⁸ *Ibidem*, s. 701.

⁹ Uchwała 7 SN z dnia 28.05.1992 r., s. 235.

niu znaczenia pojęcia poszukiwać trzeba w doktrynie i bogatym orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zauważyć niestety należy, iż w doktrynie brak jest wyczerpującego opracowania tego zagadnienia i jedynie nieliczni przedstawiciele zabierali głos w tej kwestii, natomiast wśród orzecznictwa, przybliżającego w sposób nieoceniony ową materię, dostrzega się rozbieżności.

Próba sformułowania definicji „nieodwracalnych skutków prawnych decyzji administracyjnej”, poprzedzona zostanie w niniejszym artykule rozważaniami dotyczącymi ogólnych kwestii dotyczących skutków decyzji administracyjnej, a następnie zestawieniem poglądów doktryny i orzecznictwa.

Decyzja administracyjna jest jednym z rodzajów faktów prawnych¹⁰. Oznacza to, że jest zachowaniem zmierzającym do wywoływania skutków prawnych¹¹. Co więcej, jej celem jest właśnie wywołanie skutków prawnych, przez które „rozumie się wszystkie następstwa prawne, jakie przepisy prawa wiążą z faktami prawnymi, następstwa, jakie powinny nastąpić(...) gdy zaistnieje fakt prawny (...)”¹². Tak więc, istotą każdej decyzji administracyjnej, będącej jednostronnym ustaleniem przez organ administracji publicznej o wiążących dla jednostki (i organu) konsekwencjach normy prawa administracyjnego¹³ – jest wywoływanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych¹⁴. A skutki te „w gruncie rzeczy, sprowadzają się bądź to do zachowań będących obowiązkami podmiotów prawa, bądź też do zachowań stanowiących ich uprawnienia”¹⁵. Uprawnienie, jak i obowiązek są więc skutkami decyzji administracyjnej. E. Ochendowski stwierdza, że „skutek prawny aktu administracyjnego polega na tym, że akt ten tworzy, zmienia lub znosi prawa i (albo) obowiązki bądź ustala je w sposób wiążący albo uznaje stan prawny pewnej rzeczy”¹⁶. Wywoływanie wyżej wymienionych skutków jest obok władczości, regulacji konkretnej sprawy, cechą charakterystyczną aktu administracyjnego¹⁷.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, iż nie tylko akt administracyjny wywołuje skutki prawne lecz także wykonanie tego aktu¹⁸. W tradycyjnej na-

¹⁰ Niektórzy do grupy faktów prawnych zaliczają wszystkie decyzje administracyjne – zob.: J. Nowacki [w:] J. Nowacki, Z. Tobor, „Wstęp do prawoznawstwa”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 26; J. Kowalski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydanie 2, Warszawa 1984, s. 140; A. Łopata: *Wstęp doprawoznawstwa*, Wydanie 3, Warszawa 1975, s. 294; Inni za fakty prawne wśród decyzji uznają tylko decyzje konstytucyjne – zob.: S. Szer, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1967, s. 108 i n.; S. Grzybowski, *System prawa cywilnego. Część ogólna*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1974, s. 191 i n.

¹¹ J. Nowacki [w:] J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do..., ibidem*, s. 24.

¹² *Ibidem*, s. 26.

¹³ A. Błaś [w:] pod red. J. Boć, „Prawo administracyjne”, Wydanie VII, Kolonia Limited 2001, s. 320.

¹⁴ E. Ochendowski, *Prawo Administracyjne Część ogólna*. TNOiK Dom Organizatora Toruń 2001, s. 171.

¹⁵ J. Nowacki [w:] J. Nowacki, Z. Tobor *Wstęp..., ibidem*, s. 28.

¹⁶ E. Ochendowski, *Prawo..., ibidem*, s. 172.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A. Nr 87, Wrocław 1963, s. 39.

uce prawa administracyjnego głoszą pogląd, iż jedynie akt administracyjny jest zjawiskiem prawnym, bo wywołuje skutki prawne, natomiast wykonanie aktu jest tylko czynnością materialno-techniczną lub faktyczną¹⁹. Przyjmując jednak za J. Jendrošką, iż „wykonanie aktu administracyjnego jest nie tylko zjawiskiem faktycznym, lecz również zjawiskiem prawnym²⁰ i tym samym rozróżniając skutki prawne decyzji od skutków prawnych jej wykonania”²¹ – należy odpowiedzieć na pytanie, czy w art. 156 § 2 k.p.a. chodzi wyłącznie o skutki prawne decyzji administracyjnej, czy także o skutki prawne jej wykonania, jako że nie są to te same skutki. Pamiętać należy, iż „zasadniczym celem wydania aktu administracyjnego jest osiągnięcie jakiegoś stanu faktycznego czy prawnego. Taki stan zostanie osiągnięty albo przez samo wydanie aktu (nadanie obywatelstwa, nadanie osobowości prawnej), albo też dopiero przez wykonanie tego aktu (nakaz zburzenia domu – dopiero przez zburzenie go)”²².

Pod pojęciem „wykonania” aktu administracyjnego rozumie się w nauce prawa administracyjnego sprowadzenie, spowodowanie w sposób dobrowolny lub w trybie przymusowym takiego stanu w rzeczywistości społecznej, który jest zgodny z treścią decyzji administracyjnej²³. „Przedmiotem będzie (...) jakieś świadczenie w szerokim słowa znaczeniu. Akt administracyjny jest wykonany wtedy, gdy świadczenie określone w akcie (przedmiot wykonania) zostanie wykonane (...)”²⁴. Świadczeniem tym jest więc każde zachowanie się podmiotu zobowiązanego do wykonania decyzji, polegające na działaniu zaniechaniu określonego działania, znoszeniu zachowań innych podmiotów, a nawet świadczenie w rozumieniu prawa cywilnego²⁵. „Decyzja administracyjna zostaje wykonana, gdy stan rzeczywisty stosunków społecznych odpowiadać będzie stanowi określonemu w niej jako powinny”²⁶. J. Jendroška przyznaje, że nie wszystkie akty wymagają wykonania w przyjętym wyżej znaczeniu. I tak, w pierwszej kolejności stwierdza, że nie wymagają takiego wykonania wszystkie akty administracyjne o charakterze negatywnym. W przypadku wykonania aktów uprawniających konieczne jest rozróżnienie. Wśród aktów uprawniających występują bowiem takie, których realizacja

¹⁹ J. Jendroška, *Zagadnienia prawne...*, *ibidem*, s. 22 z literaturą powoływaną.

²⁰ J. Jendroška prawny charakter wykonania aktu administracyjnego widzi w tym, że jest ono przewidziane przez prawo, nieraz szczegółowo uregulowane prawem, oraz wywołuje skutki prawne, zarówno w sferze prawa administracyjnego, karnego, cywilnego, finansowego itd. prowadząc do powstania jakiejś nowej sytuacji w życiu prawnym, która z kolei może wywoływać różnorodne konsekwencje bądź z mocy prawa, bądź z mocy zdarzeń prawnych – *Zagadnienia prawne...*, *ibidem*, s. 39.

²¹ J. Jendroška: *Zagadnienia prawne...*, *ibidem*, s. 32; T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Wydanie I, Warszawa 1998, s. 136.

²² J. Jendroška, *Zagadnienia prawne...*, *ibidem*, s. 34.

²³ Jendroška, *Zagadnienia prawne...*, *ibidem*, s. 22; K. Jandy-Jendroška, *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] „System prawa administracyjnego”, Tom III, Ossolineum 1978, s. 246.

²⁴ J. Jendroška, *Zagadnienia prawne...*, *ibidem*, s. 31.

²⁵ T. Woś: *Wywłaszczenie...*, *ibidem*, s. 134.

²⁶ *Ibidem*.

bezsprzecznie podpada pod przyjętą definicję wykonania (wymagając podjęcia przez podmioty uprawnione czynności dla sprowadzenia stanu przewidzianego przez akt administracyjny) oraz takie, które nie wymagają takich czynności, gdyż stan taki zaistniał z chwilą wydania ostatecznego aktu administracyjnego (np. decyzja o zmianie nazwiska lub nadaniu obywatelstwa). Wątpliwości J. Jendrośka zgłasza w stosunku do aktów, które nadają uprawnienia o charakterze ciągłym (np. zezwolenia na prowadzenie działalności), dla których zachowanie się adresata jest jakby warunkiem ich skuteczności. J. Jendrośka stwierdza, iż ponieważ dla realizacji takich aktów prawnych potrzebna jest manifestacja woli w formie czynności prawnej podmiotu uprawnionego – definicja wykonania aktu obejmuje również tę kategorię aktów²⁷. T. Woś konkretyzuje, że nie kwalifikują się do wykonywania decyzje odmowne oraz decyzje o charakterze deklaratoryjnym, potwierdzające istnienie pewnego stanu faktycznego lub prawnego oraz te spośród konstytucyjnych uprawniających, które dla osiągnięcia stanu prawnego lub faktycznego w niej określonego, nie wymagają czynności podmiotów uprawnionych (np. decyzja o zmianie nazwiska, lub nadaniu obywatelstwa)²⁸. W istocie więc problem wykonania decyzji dotyczy tych decyzji, które są decyzjami zobowiązującymi, ustalającymi dla ich adresatów nakazy powinnego zachowania lub zakazy określonego zachowania; decyzji na podstawie których określony podmiot uzyskuje równocześnie uprawnienia i mocą której zostają na niego nałożone obowiązki (np. decyzja o wywłaszczeniu nadająca wywłaszczającemu określone prawa rzeczowe i nakładająca obowiązek zapłaty odszkodowania) oraz decyzji na podstawie których jeden podmiot jest do czegoś wyłącznie zobowiązany, a drugi wyłącznie uprawniony (np. decyzja o ustaleniu odszkodowania)²⁹.

O ile więc decyzja administracyjna wywołuje skutki prawne w istniejących stosunkach społecznych poprzez zawartą w decyzji autorytatywną konkretyzację stosunków prawnych, oznaczającą powstanie nowych, zmianę lub wygaśnięcie dotychczasowych stosunków prawnych, na których podstawie strony tego stosunku zostają upoważnione lub (i) zobowiązane do czynności wprowadzających w życie ostatecznie już skonkretyzowane ich uprawnienia lub (i) obowiązki właśnie w drodze wykonania decyzji administracyjnej³⁰ – wykonanie decyzji administracyjnej polega na zrealizowaniu uprawnień lub (i) obowiązków wynikających ze skonkretyzowanego w niej stosunku materialno-prawnego³¹. Skutkiem prawnym aktu administracyjnego może być powstanie, zmiana lub wygaśnięcie konkretnego stosunku prawnego, którego treścią jest zazwyczaj jakieś uprawnienie lub jakiś obowiązek. Zasadnicza różnica między aktem a wykonaniem polega na tym, że wykonanie aktu wywołuje skutki prawne przez fakt, a nie przez tworzenie nowej treści obowiązującego porządku prawnego³². „Wykonanie aktu administracyjnego,

²⁷ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne...*, *ibidem*, s. 22 i 23.

²⁸ T. Woś, *Wywłaszczenie...*, *ibidem*, s. 134.

²⁹ *Ibidem*, s. 134 i 135.

³⁰ J. Filipek, *Stosunek administracyjno-prawny*, Kraków 1968, s. 34.

³¹ T. Woś, *Wywłaszczenie...*, *ibidem*, s. 135.

³² J. Starościk, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 299.

to nie tylko czynność organu administracyjnego (egzekucja), ale przede wszystkim czynność podmiotu zobowiązanego. Jest to nie tylko zagadnienie postępowania administracyjnego, ale przede wszystkim części ogólnej prawa administracyjnego: zagadnienie obowiązku administracyjno-prawnego”³³.

Można wobec tego postawić tezę, iż w hipotezie art. 156 § 2 k.p.a. chodzi zarówno o skutki decyzji, jak i jej wykonania, jako jednej całości. I charakter obu rodzajów skutków należy ustalać na gruncie omawianego przepisu. Celem wydania aktu administracyjnego jest bowiem osiągnięcie jakiegoś stanu faktycznego czy prawnego, a czasem zamierzony stan zaistnieje dopiero przez wykonanie aktu.

Należy także zwrócić uwagę, że skutkiem aktu administracyjnego (z mocy samego aktu lub dopiero poprzez jego wykonanie) jest powstanie jakiejś nowej sytuacji w życiu prawnym, która może wywołać rozmaite nowe konsekwencje prawne, kolejne skutki prawne³⁴. Kwestia dalszych następstw decyzji poruszona zostanie szerzej w dalszej części rozważań.

J. Jendrośka, obrazując kwestię skutków prawnych wykonania decyzji administracyjnych stwierdza, iż wykonanie każdego aktu zobowiązującego rodzi skutek w postaci wygaśnięcia stosunku administracyjno-prawnego, powstałego na mocy aktu. Ponadto wykonanie może rodzić dalsze skutki prawne³⁵ (jednocześnie – przyp. E.Ś.). Autor podaje m.in., iż wykonanie decyzji nakazującej rozbiórkę domu, powoduje ustanie obowiązku podatkowego z tytułu podatku od nieruchomości, wygaśnięcie prawa własności na nieruchomości, jeżeli była zbudowana na cudzym gruncie, powstanie roszczenia lokatora do zwrotu opłaconego naprzód czynszu, itd.³⁶. Również nie wykonanie aktu administracyjnego o charakterze zobowiązującym może rodzić skutki prawne, np. w postaci nałożenia kary grzywny, gdy przepis prawa przewiduje karę grzywny za niewykonanie określonego w decyzji obowiązku. Przy aktach uprawniających, *solutio* jako skutek prawny wykonania ma miejsce tylko przy uprawnieniach o charakterze jednorazowym, (np. zezwolenie na jednorazowe dokonanie jakiejś czynności prawnej), przy uprawnieniach o charakterze ciągłym *solutio* nie następuje, mogą natomiast mieć miejsce inne skutki prawne. Również niewykonanie aktów uprawniających może w niektórych przypadkach wywołać skutki prawne³⁷.

Należy zauważyć, że wywoływane przez decyzję administracyjną i przez jej wykonanie skutki prawne (nawet jeśli decyzja jest wadliwa) mogą dotyczyć sfery prawa administracyjnego, a niekiedy również innych działów prawa (prawo cywilnego, karnego, finansowego), przy czym najczęściej zwraca się uwagę na sferę prawa cywilnego. Nauka prawa cywilnego³⁸ i nauka prawa administracyj-

³³ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne...*, *ibidem*, s. 40.

³⁴ *Ibidem*, s. 34 i 35.

³⁵ *Ibidem*, s. 35.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 116.

nego³⁹ zgodnie uznają, że decyzja administracyjna jako akt administracyjny może wkraczać w sferę prawa cywilnego i rodzić w tej sferze określone skutki prawne. I tak, klasyfikując akty administracyjne dzieli się je na akty wywołujące skutki cywilnoprawne i akty nie wywołujące takich skutków⁴⁰. „*Fakt skutku cywilnoprawnego nie wpływa na zmianę charakteru aktu administracyjnego. Kontrola prawidłowości takiego aktu odbywa się na drodze administracyjno-prawnej, co wyklucza kognicję sądów powszechnych*”. Ponadto, wśród aktów nie wywołujących skutków cywilnoprawnych wyróżnia się akty, które stanowią przesłankę dokonania czynności prawnej w sferze prawa cywilnego, tj. wywołują pośrednio skutki cywilnoprawne (np. decyzja o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste jest podstawą do zawarcia umowy użytkowania wieczystego gruntu)⁴¹. Na tle tych aktów powstaje pytanie, jakie skutki w zakresie ważności umowy wywołuje wadliwość aktu administracyjnego, który był przesłanką zawarcia umowy. Dominuje pogląd, że samo uchylenie decyzji lub jej wadliwość nie wywołuje skutków w zakresie ważności późniejszej czynności prawnej. Natomiast przesłanki powodujące wadliwość decyzji mogą stanowić podstawę do uchylenia się od skutków złożonych oświadczeń woli⁴².

Reasumując, należy stwierdzić, iż z punktu widzenia wywoływania skutków w sferze prawa cywilnego, akty administracyjne dzielą się na takie, które będąc zdarzeniami prawnymi rodzą bezpośrednio skutki cywilnoprawne (np. ostateczna decyzja o wywłaszczeniu⁴³) i takie, które pośrednio wywołują skutki cywilnoprawne, przez to, że stanowią niezbędną przesłankę zawarcia umowy, wywołującej bezpośrednio skutki w sferze prawa cywilnego, np. zezwolenie na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców, decyzja o zatwierdzeniu projektu podziału nieruchomości gruntowej przeznaczonej w planie przestrzennym na

³⁹ m.in. A. Błaś [w:] pod red. J. Boć; *Prawo administracyjne*, s. 312; E. Ochendowski, *Prawo Administracyjne*, s. 177; T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1978, s. 129 i n.

⁴⁰ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, „Polskie Prawo administracyjne”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 197 i n.

⁴¹ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Polskie Prawo...*, *ibidem*, s. 198.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Decyzja o wywłaszczeniu jest zdarzeniem cywilnoprawnym, która powoduje następujące skutki prawne:

- utratę własności przez dotychczasowego właściciela i nabycie tego prawa przez Skarb Państwa, albo jednostkę samorządu terytorialnego;
- wygaśnięcie ciężących na nieruchomości praw rzeczowych z wyjątkiem tych, których pozostawienie na nieruchomości zostało uznane za niezbędne w decyzji o wywłaszczeniu (argum. art. 119 ust. 1 pkt 5 ugn);
- bezskuteczność wobec wywłaszczającego umów zawartych przez wywłaszczonego właściciela z innymi osobami, dotyczących wywłaszczonej nieruchomości, np. najem, dzierżawa. Umowy te wygasają z powodu niezawinionej przez wywłaszczonego niemożności świadczenia (art. 475 § 1 kc). Skutek ten wynika z pierwotnego charakteru nabycia własności nieruchomości rzecz wywłaszczającego⁴³.

inne cele niż rolne i leśne⁴⁴. Występowanie w obrocie prawnym decyzji przyznającej uprawnienia o charakterze ciągłym, np. zezwolenia na prowadzenie określonej działalności gospodarczej umożliwia również zawieranie całego szeregu czynności prawnych wywołujących skutki w sferze prawa cywilnego.

IV. Ustalenie znaczenia „nieodwracalnych skutków prawnych”. Poniżej przedstawione zostaną podglądy doktryny, dotyczące pojęcia „nieodwracalnych skutków prawnych” oraz orzecznictwo. W pierwszej kolejności będą to tezy ogólne, w dalszej natomiast rozważania szczegółowe.

Tezy ogólne. Prowadząc rozważania, dotyczące nieodwracalnych skutków prawnych – należy uwzględnić, jak zauważył Sąd Najwyższy⁴⁵ – *sens* instytucji stwierdzenia nieważności uregulowanej w k.p.a., która polega na tym, iż w każdym przypadku, gdy decyzja dotknięta jest wadami wymienionymi w art. 156 § 1 – należy taką decyzję wyeliminować z obrotu prawnego, a tym samym powinny być zniesione skutki prawne, które decyzja taka wywołała. Wyjątek od tej zasady dotyczący niestwierdzania nieważności decyzji, która wywołała nieodwracalny skutek prawny, nie może być rozumiany i stosowany w taki sposób, by podważony został cel, któremu ta instytucja służy. Odstąpienie bowiem od stwierdzenia nieważności decyzji i ograniczenie się do stwierdzenia wydania jej z naruszeniem prawa oznacza pozostawienie wadliwej decyzji w obrocie prawnym i prowadzi do utrzymania skutków prawnych wywołanych decyzją. Stąd też, w każdej sprawie należy szczególnie uważnie rozważyć, jakie skutki prawne wywołała kwestionowana decyzja oraz jakie są konsekwencje pozostawienia w obrocie decyzji dotkniętej wadą nieważności.

Kwestią „nieodwracalnych skutków prawnych” zajął się Sąd Najwyższy w uchwale Składu Siedmiu Sędziów SN – Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28 maja 1992 r. III AZP 4/92 (OSP 1993r. Z. 5 s. 235). Główne tezy tej uchwały są następujące: po pierwsze, *„Pojęcie nieodwracalnych skutków prawnych występujące w art. 156 § 1 k.p.a. należy rozpatrywać wyłącznie w sferze prawa obowiązującego, nie nawiązując do sfery faktów”*⁴⁶ i po drugie, *„Decyzja wywoła (...) skutek nieodwracalny, gdy ani przepisy prawa materialnego ani też przepisy procesowe, stanowiące podstawę działania organu administracji publicznej, nie czynią danego organu właściwym do cofnięcia tego właśnie skutku przez wydanie decyzji”*⁴⁷.

Przyjmując tezę pierwszą – SN podkreślił, iż przy ocenie nieodwracalności skutków prawnych należy rozpatrzyć i poddać ocenie wyłącznie skutki prawne, natomiast faktyczne możliwości cofnięcia następstw wykonania decyzji (techniczne, materialne, czy organizacyjne możliwości podjęcia działania, które doprowadzą do

⁴⁴ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo...*, *ibidem*, s. 119.

⁴⁵ Uchwała 7 SN z dnia 28.05.1992 r., s. 235.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 237.

przywrócenia jakiegś rzeczy lub stanu faktycznego do ich pierwotnej postaci) są prawnie obojętne⁴⁸. SN zwrócił uwagę, iż „*W ocenie tego czy decyzja wywołała nieodwracalny skutek prawny, nie powinny być brane pod uwagę takie późniejsze zdarzenia, które stwarzać mogą przeszkody w przywróceniu uprawnień lub w nadaniu obowiązkom ich pierwotnego kształtu. Nie są to bowiem bezpośrednie skutki wykonania samej decyzji administracyjnej, lecz są to zamierzone lub nieprzewidziane następstwa tego, iż decyzja administracyjna, chociaż obarczona ciężkimi wadami, istnieje w obrocie prawnym i korzysta w nim z domniemania legalności*”⁴⁹. Ponadto, SN podniósł, że nieodwracalności skutków prawnych nie należy porównywać z występującym w art. 363 § 1 k.c. pojęciem „*niemożliwości przywrócenia stanu poprzedniego*”⁵⁰, które dotyczy restytucji naturalnej w znaczeniu gospodarczym i nie odnosi się do restytucji uprawnień. Tytułem przypomnienia SN przywołał⁵¹ wyrok z 8 stycznia 1982 r.⁵², w którym SN stwierdził, iż „*Praktyczna niemożliwość restytucji występuje wtedy, gdy przywrócenie stanu poprzedniego jest wyłączone w wypadku utraty lub zniszczenia rzeczy oznaczonej co do tożsamości (rzeczy niezmienne), w takim przypadku poszkodowany nie może żądać dostarczenia innej rzeczy tej samej wartości – nie może domagać się wydania rzeczy w naturze – lecz może tylko domagać się równowartości rzeczy utraconej*”⁵³.

Przyjmując z kolei tezę drugą, SN zwrócił uwagę na konieczność uwzględnienia, przy interpretacji omawianego pojęcia, dominującej zasady prawa publicznego, wedle której organ administracji publicznej, aby móc działać we właściwych mu prawnych formach działania, tzn. „*władczych i jednostronnych, a więc w takich imperatywnych formach działania jak wydawanie aktów administracyjnych generalnych lub aktów administracyjnych indywidualnych (w procesowej formie decyzji lub postanowień), musi zawsze mieć do tego wyraźne upoważnienie w ustawie*”⁵⁴. SN podkreślił, iż powyższego upoważnienia nie można domniemywać z samej pozycji organu w strukturze organów, generalnego określenia zadań lub funkcji czy poprzez stosowanie analogii. W przypadku wydania decyzji nie mającej podstawy w przepisach ustawowych, decyzja ta będzie obciążona wadą powodującą jej nieważność określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.⁵⁵. Z powyższego dla interpretacji pojęcia nieodwracalnych skutków prawnych decyzji administracyjnych wynika zdaniem SN, iż muszą istnieć przepisy prawne, których treść daje podstawy prawne do

⁴⁸ *Ibidem*, s. 235.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 236.

⁵⁰ Zgodnie z art. 363. § 1. Kodeksu cywilnego „*Naprawienie szkody powinno nastąpić, według wyboru poszkodowanego, bądź przez przywrócenie stanu poprzedniego, bądź przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej. Jednakże gdyby przywrócenie stanu poprzedniego było niemożliwe albo gdyby pociągało za sobą dla zobowiązanego nadmierne trudności lub koszty, roszczenie poszkodowanego ogranicza się do świadczenia w pieniądzu*”.

⁵¹ Uchwała 7 SN z dnia 28.05.1992 r., s. 236.

⁵² III CRN 181/82 -OSNCP 1982, Z 8-9, poz. 120.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Uchwała 7 SN z dnia 28.05.1992 r., s. 236.

⁵⁵ *Ibidem*.

wywołania skutków prawnych przez decyzje administracyjne⁵⁶. Te prawne skutki decyzji trzeba rozpatrywać na gruncie przepisów procesowych, egzekucyjnych i materialnoprawnych (odnoszących się do rozstrzygnięcia o istocie sprawy). Tym samym odwracalności lub nieodwracalności skutków prawnych nie można rozpatrywać poza zakresem przepisów regulujących tryb działania organu administracyjnego w indywidualnej sprawie. Nieodwracalność nie może być oceniana w granicach całego porządku prawnego państwa, lecz musi być rozpatrywana pod względem procesowym w zakresie mocy obowiązującej k.p.a., przepisów egzekucyjnych oraz tej części przepisów materialnych, stanowiących część prawa publicznego, które stosują organy administracji publicznej⁵⁷. „*Art. 156 § 2 jest jednym z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i zakres jego mocy obowiązującej nie może być traktowany jako wykraczający poza moc obowiązującą tej ustawy*”⁵⁸. Nieodwracalność skutku prawnego trzeba ujmować mając na uwadze zakres właściwości organów administracji publicznej oraz ich umocowanie do stosowania władczych i jednostronnych prawnych form działania. W związku z tym „*jeżeli cofnięcie, zniesienie, odwrócenie skutków prawnych decyzji wymaga takich działań, do których organ administracji publicznej nie ma umocowania ustawowego, czyli nie może zastosować formy aktu administracyjnego indywidualnego, nie może skorzystać z drogi postępowania administracyjnego, to wtedy właśnie skutek prawny decyzji będzie nieodwracalny*”⁵⁹. Organ administracji publicznej musi bowiem przestrzegać z urzędu i w każdym stanie prawa przepisy, określające jego zakres kompetencji i właściwości. Jeżeli skutek ten może zostać odwrócony przez sąd, lecz nie może zostać odwrócony przez organ administracji publicznej z uwagi na zakres jego kompetencji – to jest skutkiem nieodwracalnym. Nie jest to więc nieodwracalność absolutna poprzedniego stanu prawnego, zobiektywizowana nieprzywracalność stanu prawnego w ramach całego porządku prawnego lecz „względna” w tym znaczeniu, że „odwrócenie” tego skutku jest prawnie niedostępne dla organu administracji publicznej działającego w granicach powszechnie obowiązującego prawa.

W glosie do ww. uchwały B. Adamiak zwraca uwagę, że „*przesłankę «decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne» należy odnieść do decyzji merytorycznych, bowiem one wywołują skutki materialnoprawne, które można lub nie można odwrócić*”⁶⁰. Powyższe twierdzenie oparte jest na dokonanym w oparciu o art. 104 k.p.a. podziale decyzji na decyzje merytoryczne i niemerytoryczne. Decyzja-

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ B. Adamiak, Glosa do uchwały 7 SN Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28.05.1992 r. III AZP 4/92, OSP 1993 Z. 5, s. 238; B. Adamiak, *Nieważność decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, [w:] pod red. K. Podgórskiego, „Zagadnienia proceduralne w administracji”, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, 1984, s. 68; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, „Polskie postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne”, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1996, s. 234.

mi pierwszymi są decyzje, rozstrzygające sprawy administracyjne w całości lub w części (art. 104 § 2 k.p.a. zdanie pierwsze). Decyzje takie wywołują podwójny skutek prawny, tj. skutek materialnoprawny i procesowy⁶¹. Skutek materialny decyzji administracyjnej polega na nadaniu, odebraniu, odmowie przyznania lub zmiany zakresu uprawnienia stronie lub nałożeniu, zwolnieniu, zmianie zakresu obowiązku ciążącego na stronie albo stwierdzenia istnienia lub nieistnienia pewnego stanu prawnego⁶². Skutek procesowy polega na przerwaniu stosunku prawnoprocesowego pomiędzy organem orzekającym w postępowaniu a stroną. Decyzje niemerytoryczne wywołują jedynie skutek procesowy. Decyzje te nie rozstrzygają istoty sprawy administracyjnej lecz jedynie kończą postępowanie, gdy stało się ono bezprzedmiotowe (art. 104 § 2 k.p.a. zdanie drugie w związku z art. 105 k.p.a.). B. Adamiak zwraca także uwagę, że kwestia wywołania nieodwracalnego skutku prawnego winna być rozważana w płaszczyźnie „wykonania decyzji” (pojęcia zdefiniowanego przez J. Jendroškę⁶³) przez uwzględnienie następstwa prawnego wykonania decyzji „na gruncie przepisów prawa administracyjnego stanowiących podstawę rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej”. Zdaniem B. Adamiak z wywołaniem nieodwracalnego skutku prawnego będziemy mieli do czynienia w wypadku, gdy wykonanie decyzji wywoła takiego rodzaju stan prawny lub stan faktyczny w rzeczywistości społecznej, że nie jest możliwy powrót do stanu pierwotnego. To, kiedy będziemy mieli do czynienia z takim stanem, zależy od następstwa prawnego wykonania decyzji. Następstwa prawne wykonania decyzji powstają zaś w sferze praw i obowiązków jednostki oraz w sferze bytu prawnego przedmiotu postępowania administracyjnego⁶⁴.

Rozważając zagadnienie nieodwracalnego skutku prawnego w pierwszej z ww. sfer – B. Adamiak stwierdza, iż można się skoncentrować podobnie jak uczynił to SN w głosowanym wyroku – na tym, czy stan faktyczny jest odwracalny, czy nie i pod jakimi warunkami⁶⁵. Co do drugiej sfery następstwa prawnego wykonania decyzji, tj. sfery bytu prawnego przedmiotu postępowania administracyjnego, B. Adamiak pisze: „*W przypadku drugiej przesłanki negatywnej – wywołania nieodwracalnego skutku prawnego – chodzi (...) o niedopuszczalność prowadzenia postępowania głównego, (...) z powodu nieistnienia przedmiotu tego postępowania. Będzie to miało miejsce w sprawach o charakterze rzeczowym, w których istotne znaczenie prawne ma istnienie rzeczy albo możliwość prawna dysponowania rzeczą. Jeśli w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji organ ustali, że*

⁶¹ J. Jendroška, *Pojęcie decyzji administracyjnej i jej trwałość*, [w:] „Problemy praworządności w działaniu administracji państwowej”, Warszawa 1980, s. 77.

⁶² S. Kasznica, *Polskie Prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 114.

⁶³ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 258.

⁶⁴ B. Adamiak, Głos do uchwały 7 SN z dnia 28.05.1992 r., s. 238; zob. też: B. Adamiak, *Koncepcja nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis Nr 648, Prawo CXII, Wrocław 1985, s. 91.

⁶⁵ B. Adamiak, *Głos do uchwały 7 SN...*, *ibidem*, s. 238 (głos dotyczyła uchwały w sprawie wykonania decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego).

w wyniku wykonania decyzji rzecz została, np. zniszczona, nie istnieje przedmiot postępowania głównego, a konsekwentnie występuje przesłanka nieodwracalnego skutku prawnego. Tak będzie w przypadku wykonania decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego; wykonanie tej decyzji powoduje nieistnienie przedmiotu postępowania głównego. W razie wykonania tego rodzaju decyzji, powrót do postępowania głównego byłby bezprzedmiotowy, nie można decyzją wydaną w postępowaniu głównym przywrócić sytuacji prawnej jednostki sprzed wykonania decyzji. W płaszczyźnie prawa administracyjnego przesłankę «nieodwracalnego skutku prawnego» należy rozpatrywać przez uwzględnienie możliwości prawnej odmiennego uregulowania sytuacji prawnej jednostki od tej, która została ukształtowana decyzją dotkniętą wadami wyliczonymi w art. 156 § 1 k.p.a. W przypadku, gdy w wyniku wykonania decyzji nie istnieje przedmiot postępowania głównego, a przez to nie ma możliwości wydania w tymże postępowaniu decyzji merytorycznej odmiennie regulującej prawa lub obowiązki jednostki, występuje przesłanka nieodwracalnego skutku prawnego.

Nie jest zatem miarodajną przy ocenie wystąpienia przesłanki nieodwracalnego skutku prawnego możliwość odtworzenia zniszczonej rzeczy, wyburzonego budynku itp.”⁶⁶.

J. Borkowski charakteryzując co do ogólnej treści drugą negatywną przesłankę stwierdzenia nieważności oraz wskazując na przykłady wywołania właśnie takich skutków przypominał, „że przepis art. 156 § 2 wprowadza pojęcie skutku nieodwracalnego o charakterze prawnym, a więc nie chodzi o dziedzinę faktów, lecz o prawo obowiązujące, o stosunki prawne powstające w wyniku samego tylko wydania decyzji lub też jej wykonania”⁶⁷. Zdaniem J. Borkowskiego nieodwracalność skutków prawnych może być rozumiana jako nieodwracalność bezwzględna albo jako nieodwracalność względna. Nieodwracalność bezwzględna jest rozpatrywana w ramach całego systemu prawa. Względna zaś odnoszona jest do organu administracji publicznej i prawnych podstaw jego działania w sprawach indywidualnych, w jego stosunkach prawnych z jednostką. Zdaniem J. Borkowskiego „nieodwracalność skutków prawnych decyzji administracyjnej musi być rozpatrywana w zakresie obowiązywania przepisów KPA oraz przepisów prawa materialnego stosowanych przez organ administracyjny w sprawach indywidualnych. Przy braku przepisów prawnych rangi ustawowej, które mogłyby stanowić dla organu administracyjnego podstawę prawną działań mających na celu cofnięcie, zniesienie, odwrócenie skutków prawnych spowodowanych przez decyzję dotkniętą nieważnością, zachodzić będzie względna ich nieodwracalność. Wprawdzie inne organy państwowe lub osoby, działając na podstawie innych przepisów mogłyby obalić te skutki prawne, ale takie działania nie będą dostępne organowi administracyjnemu, jako wykraczające poza jego właściwość, zadania i kompetencje”⁶⁸.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 238.

⁶⁷ J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, s. 69.

⁶⁸ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*, s. 701.

Kolejną kwestią, wymagającą przybliżenia jest zagadnienie skutków prawnych wywoływanych przez decyzję administracyjną w sferze prawa cywilnego, a więc wpływu decyzji na kształt stosunków cywilnoprawnych. Powstaje bowiem pytanie, czy dla omawianego pojęcia skutków nieodwracalnych ma znaczenie fakt, w jakiej sferze skutki te powstały. Decyzja administracyjna, jak stwierdzono powyżej, może być zarówno zdarzeniem cywilnoprawnym, jak i przesłanką umowy cywilnoprawnej. W uchwale Składu Siedmiu Sędziów SN – Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28 maja 1992 r. III AZP 4/92 (OSP 1993r. Z. 5 s. 235), SN podkreślił, że ustawodawca przywiązując do decyzji administracyjnej skutek, w postaci powstania stosunku cywilnoprawnego nie wyłączył tych stosunków ze sfery regulowanej prawem prywatnym i nie wykluczył właściwości sądów odnośnie do rozpoznania sporów powstałych na tym tle. Z chwilą, gdy stosunki te powstają, ich ważność oceniana jest na podstawie przepisów im właściwych, tzn. na podstawie przepisów prawa prywatnego ze wszystkimi tego konsekwencjami odnośnie do właściwości organów państwowych oraz trybu postępowania. Sąd Najwyższy powołując się na treść uchwały całej Izby Cywilnej SN z dnia 25 kwietnia 1964 r., III CO 12/64 – OSNCP 1964, z. 12, poz. 244 podniósł, iż w orzecznictwie przyjęty jest pogląd, iż zmiana lub uchylenie ostatecznej decyzji, na podstawie której strony zawarły umowę cywilnoprawną (tj. będącej przesłanką zawarcia umowy) nie może być automatycznie bezpośrednim źródłem nieważności czynności cywilnoprawnej, chociaż będzie okolicznością mającą znaczenie w ocenie ważności tej czynności prawnej przez sąd. Okoliczności, w których wzruszono decyzję, mogą mieć znaczenie w ocenie dopuszczalności uchylenia się od skutków prawnych oświadczenia woli. Odnosząc się do sytuacji, gdy decyzja, która była przesłanką zawarcia umowy, zostanie następnie unieważniona – Sąd Najwyższy stwierdził, że w tym przypadku skutki prawne decyzji administracyjnej obarczonej wadą powodującą jej nieważność będą miały znamię nieodwracalnych w rozumieniu art. 156 § 2 albowiem ich „odwrócenie” może nastąpić na mocy orzeczenia sądowego, a nie w drodze administracyjnej. Zachodzi więc sytuacja niedostępności restytucji uprawnień na drodze administracyjnej, tj. w drodze wydania decyzji w trybie uregulowanym przepisami k.p.a. Nieodwracalność skutków prawnych wywołanych przez decyzję w sferze prawa cywilnego wynikała więc z przyjętego założenia, że ze skutkiem nieodwracalnym mamy do czynienia, wtedy gdy organ nie ma możliwości odwrócenia go ze względu na własne kompetencje, a skutek ten może zostać odwrócony jedynie przez sąd. W uzasadnieniu uchwały z dnia 9.11.1998 r., OPK 4–7/98 (ONSA 1999, Z. 1, poz. 13), NSA stwierdził, iż decyzja, która powoduje skutki bezpośrednio, powinna być usunięta z obrotu prawnego przez stwierdzenie jej nieważności, natomiast decyzja wywołująca skutki pośrednio (jako przesłanka) z uwagi na nieodwracalny skutek prawny (oceniany stosownie do właściwości i kompetencji organu administracyjnego) kwalifikuje się tylko do stwierdzenia wydania jej z naruszeniem prawa. Decyzja administracyjna, wkraczająca swoimi skutkami prawnymi w sferę prawa cywilnego może tym samym mieć dwoisty skutek: jeden z nich zostanie uznany za odwracalny, drugi zaś – za nieodwracalny. NSA dodaje jeszcze, że obalenie aktu administracyjnego pierwsze-

go rodzaju (powodujące bezpośrednio skutki cywilnoprawne) powoduje zniweczenie skutków cywilnoprawnych, co może otwierać drogę do określonych roszczeń majątkowych, natomiast obalenie aktów drugiego rodzaju (wywołującego skutki pośrednio) nie powoduje bezpośrednich skutków cywilnoprawnych, lecz stwarza podstawy do poddania ocenie przesłanek czynności prawa cywilnego, oczywiście na podstawie prawa cywilnego i ustalonej dla niego drogi dochodzenia roszczeń (na co zwraca się uwagę w powołanej już uchwale Izby Cywilnej SN z dnia 25 kwietnia 1964 r. sygn. III CO 12/64).

Tezy szczegółowe. J. Borkowski systematyzując orzecznictwo, dotyczące omawianej materii stwierdził, że w dotychczasowym orzecznictwie zagadnienie „nieodwracalnego skutku prawnego” ujmowano z dwóch stron⁶⁹. Z jednej strony, jako skutek nieodwracalny traktowano te skutki prawne, których organ administracyjny nie mógł w granicach swoich zadań, swej kompetencji i właściwości legalnie i skutecznie odwrócić, znieść czy obalić, czyli skutki, które nie mogą być zniesione w drodze postępowania administracyjnego. I tak, *„Decyzja wywoła (...) skutek nieodwracalny, gdy ani przepisy prawa materialnego ani też przepisy procesowe, stanowiące podstawę działania organu administracji publicznej, nie czynią danego organu właściwym do cofnięcia tego właśnie skutku przez wydanie decyzji”*. (Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN – Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28.05.1992 r. III AZP 4/92 OSP 1993r. Z. 5 s. 235); *„Gdy do odwrócenia prawnych skutków decyzji, dotkniętej wadą nieważności, niezbędne są działania, których nie może podjąć organ administracyjny z braku ustawowej podstawy prawnej, bo ani nie może podjąć aktu administracyjnego indywidualnego ani też nie może wszcząć postępowania administracyjnego, to skutek prawny decyzji ma cechę nieodwracalnego. Nie chodzi wobec tego o to, że nie można w żaden sposób odwrócić tego skutku, znieść go, obalić, ale że takiego działania nie może legalnie i skutecznie pod względem prawnym podjąć organ administracyjny w granicach swoich zadań, swej właściwości i kompetencji”* (Wyrok NSA z dnia 12.04.1994 r. IV S.A. 674/93; niepublikowany⁷⁰); *„Jeśli skutki prawne decyzji administracyjnej mogą być zniesione na drodze postępowania administracyjnego, oznacza to, iż nie mają one charakteru nieodwracalnego (art. 156 § 2 k.p.a.)”* (Wyrok SN z dnia 6.04.1995 r., III ARN 8/95 OSN 1995, Nr 18, poz. 223); NSA stwierdził, (powołując się na pogląd przedstawiony w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 28.05.1992 – III AZP 4/92, publ. OSN z 1992 r. Nr 12, poz. 211), iż *„przez pojęcie »nieodwracalności skutków prawnych« należy rozumieć niemożność przywrócenia poprzedniego stanu prawnego przez organy administracji państwowej, w formach prawnych właściwych tej administracji i w trybie postępowania przypisanym tejże administracji. Inaczej mówiąc, decyzja wywołała nieodwracalny skutek prawny, gdy ani przepisy prawa materialnego, ani też przepisy procesowe nie czynią danego organu właściwym do cofnięcia tego właśnie skutku, przez wyda-*

⁶⁹ J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, s. 69.

⁷⁰ Podawany za J. Borkowskim, *Nieważność decyzji...*, *ibidem*, s. 69.

nie decyzji”. „Organy administracyjne nie dysponują bowiem możliwością cofnięcia skutków spowodowanych zawartą umową sprzedaży nieruchomości...”⁷¹ (Wyrok NSA z dnia 13.10.1999 r. (IV SA 1038/97, LEX nr 48680).

Z drugiej strony, zwracano uwagę na sferę bytu praw i obowiązków regulowaną decyzją administracyjną. W tezie wyroku NSA z dnia 23.11.1987 r. (I S.A. 1406/86; ONSA 1987, Z. 2, poz. 81)⁷² stwierdzono, co następuje: „Nieodwracalność skutków prawnych (art. 156 § 2 k.p.a.) oznacza w szczególności sytuację, w której poprzedni stan prawny nie może zostać przywrócony, gdy przestał istnieć przedmiot, którego prawo dotyczyło, lub też przedmiot, któremu prawo przysługiwało, utracił zdolność do zachowania tego prawa albo wygasła instytucja stanowiąca źródło prawa”. Podobnie w wyroku NSA z dnia 9.06.1998 r. (II SA 38/98, LEX nr 41296): „Nieodwracalność skutków prawnych (art. 156 § 2 in fine k.p.a.) oznacza również sytuację, w której poprzedni stan prawny nie może zostać przywrócony, gdyż przestał istnieć przedmiot, którego prawo dotyczyło”⁷³.

W orzecznictwie zwracano także niejednokrotnie uwagę, że przy ocenie nieodwracalności skutków prawnych należy właściwie wyselekcjonować skutki prawne, które wywołała decyzja kontrolowana w postępowaniu o stwierdzenie jej nieważności. Zwracał na to już uwagę SN w uchwale Składu Siedmiu Sędziów SN – Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28.05.1992 r. III AZP 4/92 (OSP 1993 r. Z. 5 s. 235): „W ocenie tego czy decyzja wywołała nieodwracalny skutek prawny, nie powinny być brane pod uwagę takie późniejsze zdarzenia, które stwarzać mogą przeszkody w przywróceniu uprawnień lub w nadaniu obowiązkom ich pierwotnego kształtu. Nie są to bowiem bezpośrednie skutki wykonania samej decyzji administracyjnej, lecz są to zamierzone lub nieprzewidziane następstwa tego, iż decyzja administracyjna, chociaż obarczona ciężkimi wadami, istnieje w obrocie prawnym i korzysta w nim z domniemania legalności”. W uzasadnieniu uchwały NSA z dnia 16.12.1996 r. OPS 7/96 (ONSA 1997, Z. 2, poz. 49) zwrócono uwagę, że należy odróżnić skutki prawne, które wywołała decyzja kwestionowana w postępowaniu o stwierdzenie jej nieważności, od skutków prawnych dotyczących tego samego przedmiotu wywołanych późniejszymi decy-

⁷¹ Sprawa dotyczyła nieruchomości przejętej na rzecz Skarbu Państwa a następnie sprzedanej aktem notarialnym.

⁷² Wyrok NSA z dnia 23.11.1987r. I S.A. 1406/86, ONSA 1987, Z. 2, poz. 81 – powoływany przez E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne. Wybór orzecznictwa*. TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2002, s. 196; J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*, s. 701.

⁷³ Sprawa dotyczyła zrealizowania inwestycji polegającej na wydobywaniu kopalin na podstawie wymaganych w tym celu decyzji administracyjnych. Wyczerpanie zasobów w wyniku eksploatacji złóż spowodowało nieodwracalne skutki prawne, bo nie ma prawnych możliwości doprowadzenia dotychczasowego złoża do stanu poprzedniego, zarówno faktycznie, jak i w sensie prawnym. Nie było bowiem możliwości udzielenia skarżącemu koncesji na złożę piasku, które przestało istnieć. Zatem poprzedni stan prawny nie mógł zostać przywrócony, gdyż przestał istnieć przedmiot (obszar górniczy X.), którego prawo dotyczyło.

zjami lub innymi zdarzeniami prawnymi⁷⁴. Takie stanowisko przyjęte zostało także w uchwale składu pięciu sędziów NSA z dnia 9.11.1998 r. OPK 4-7/98 (ONSA 1999, Z. 1, poz. 13). „*Podstawą takiego stanowiska jest założenie, że skutki prawne wywołane przez późniejszą decyzję dotyczącą tego samego przedmiotu, którego dotyczyła decyzja wcześniejsza, nie mogą być automatycznie utożsamiane ze skutkami prawnymi wywołanymi przez wcześniejszą decyzję*”. Również w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 20.03.2000 r. OPS 14/99 ONSA 2000 r. Z. 3, poz. 93 – NSA stwierdził, iż skutki wywołane przez późniejsze zdarzenia nie mogą stanowić podstawy do oceny, że kwestionowana decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Niemniej jednak, trzeba stwierdzić, iż skoro przyjmujemy (druga z tez ogólnych), że o odwracalności bądź nieodwracalności skutków decydują kompetencje organów administracyjnych co do prawnych możliwości ich odwrócenia, to tym samym bierzemy pod uwagę także następstwa istnienia decyzji administracyjnej w obrocie prawnym. Takim następstwem może być zawarta umowa cywilnoprawna, rozporządzająca uprawnieniem do rzeczy, wynikającym z wadliwej decyzji (zobacz dalej uwagi dotyczące umowy dzierżawy).

W uzasadnieniu uchwały NSA z dnia 20.03.2000 r. (OPS 14/99 ONSA 2000 Z. 3, poz. 93), znajdujemy jeszcze inną tezę dotyczącą „nieodwracalnych skutków prawnych”. A mianowicie NSA stwierdził, iż: „*Nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że nieodwracalny skutek prawny wywołany określoną decyzją następuje wtedy, gdy w wyniku samego tylko stwierdzenia jej nieważności nie zostanie przywrócony poprzedni stan prawny. Należy podzielić szeroko umotywowane stanowisko wyrażone w (...) uchwale NSA z dnia 16 grudnia 1996 r. sygn. OPS 7/96, że skutkiem samego tylko stwierdzenia nieważności decyzji nie musi być odzyskanie własności nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela. Nie chodzi więc o „odwracalność” skutków prawnych w ogóle, ale przede wszystkim o „odwrócenie” skutków wywołanych przez decyzję dotkniętą nieważnością, w ramach postępowania o stwierdzenie jej nieważności*”. Zdaniem J. Borkowskiego, na podstawie tej uchwały można wnioskować iż w orzecznictwie NSA „*raczej zmierza się w kierunku ścieśniającej wykładni pojęcia nieodwracalnych skutków prawnych i tym samym do ograniczenia zakresu jego stosowania w razie wątpliwości co do natury prawnych skutków decyzji dotkniętej wadą nieważności*”⁷⁵.

⁷⁴ Uchwała zapadła w postępowaniu, w którym podnoszono, iż nie można stwierdzić nieważności decyzji odmawiającej byłemu właścicielowi przyznania prawa własności czasowej, jeśli Skarb Państwa ustanowił później w drodze umowy na tej nieruchomości prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, gdyż zaszyły nieodwracalne skutki prawne. Należy jednakże uwzględnić, że ustanowienie użytkowania wieczystego było skutkiem poprzedzającego zawarcie umowy decyzji o oddaniu w użytkowanie wieczyste. Tak więc ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz os. 3 jest skutkiem prawnym decyzji o ustanowieniu użytkowania wieczystego na rzecz os. 3, a nie decyzji odmawiającej byłemu właścicielowi przyznania prawa własności czasowej.

⁷⁵ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania..., *ibidem*, s. 702.

5. Szukając w orzecznictwie przykładów zarówno skutków nieodwracalnych, jak i odwracalnych odnajdujemy następujące przypadki. W pierwszej kolejności podane zostaną przykłady skutków prawnych uznanych za nieodwracalne.

Jako przykład z dziedziny stosowania prawa administracyjnego podaje się – (1) jako nieodwracalny skutek prawny decyzji *zrealizowanie inwestycji budowlanej na podstawie decyzji o pozwoleniu budowlanym* – uchwała SN z dnia 18.11.1993 r. (III AZP 23/93; OSNCP 1994, Z.5, poz. 108)⁷⁶, wydana po rozpoznaniu następującego zagadnienia prawnego przekazanego przez NSA: „*Czy zrealizowanie inwestycji w oparciu o ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę wyłącza dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę mimo zaistnienia przesłanek z art. 156 § 1 kpa?*”. SN zwracając uwagę na fundamentalną przesłankę poczucia sprawiedliwości stwierdził, iż w sytuacji, gdy dom został już wybudowany, stwierdzenie nieważności pozwolenia miałyby się zarówno z celami, jakie postawił sobie ustawodawca, kształtując system prawa budowlanego, jak i z celami, którym służy uregulowana w k.p.a. instytucja stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej⁷⁷. Ponadto SN zwraca dalej uwagę na fakt, iż obywatel budując swój dom działał w dobrej wierze i w zaufaniu do prawidłowości rozstrzygnięcia właściwych organów administracji, a tego rodzaju zaufanie musi w państwie prawa podlegać ochronie, co m.in. oznacza, że obywatel działający w zaufaniu do prawidłowości i stabilności ostatecznych decyzji administracyjnych nie może być z tego powodu narażony na jakikolwiek uszczerbek, w razie zaś sporu obowiązkiem sądu jest udzielić mu ochrony.

Zauważyć jednak należy, że mimo, iż stwierdzenie o ochronie zaufania do prawidłowości decyzji w państwie prawa jest słuszne, to kwestia ta nie powinna przesądzać o nieodwracalności skutków prawnych, bo podważa możliwość stwierdzenia nieważności jakiegokolwiek decyzji administracyjnej.

Odnosząc się natomiast do samego przykładu powołać trzeba wyrok NSA z dnia 4.04.2001 r. (IV SA 1547/00 LEX nr 53444), w którym Sąd stwierdził, iż samo wybudowanie obiektu budowlanego jest tylko czynnością fizyczną o skutkach materialnych, nie dającą podstaw do powoływania się na art. 156 § 2 k.p.a. W uzasadnieniu NSA stwierdził, iż w świetle jednoznacznego i jasnego brzmienia tekstu prawnego (chodzi o przepis art. 156 § 2 – przyp. E.Ś.) obok nieodwracalności skutków decyzji konieczną przesłanką jest także ich „prawny” charakter, natomiast z treści złożonej do NSA skargi wynikało, że potrzeba zastosowania w sprawie art. 156 § 2 k.p.a. uzasadniona jest zrealizowaniem inwestycji. Sąd podkreślił, iż art. 156 § 2 k.p.a. w żadnym razie nie zezwala na domniemywanie zaistnienia przeszkód w zakresie stwierdzenia nieważności decyzji.

Więcej przykładów „nieodwracalnych skutków prawnych” orzecznictwo dostarcza odnośnie decyzji, na podstawie których, bądź w następstwie których, dokonano czynności prawa cywilnego, skutkujących utratą przez organy administra-

⁷⁶ Podawany za J. Borkowskim, *Nieważność...*, *ibidem*, s. 70.

⁷⁷ OSNCP 1994, Z. 5, poz. 108, s. 76.

cyjne możliwością działania w tych sprawach w drodze aktu administracyjnego i w trybie uregulowanym przepisami postępowania administracyjnego.

(2) *Odpłatne nabycie nieruchomości dające nabywcy ochronę przewidzianą przepisami o księgach wieczystych.* W uchwale Składu Siedmiu Sędziów SN – Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28.05.1992 r. III AZP 4/92 (OSP 1993 r. Z. 5 s. 235) stwierdzono, że: „Jeśli obrót nieruchomościami poprzedzony był wydaniem decyzji administracyjnej lub przeniesienie własności nastąpiło w drodze decyzji administracyjnej, a decyzja dotknięta jest wadą wymienioną w art. 156 § 2 k.p.a., zbycie nieruchomości na rzecz osoby trzeciej, chronionej rękojnią wiary publicznej ksiąg wieczystych stanowi przeszkodę do stwierdzenia nieważności decyzji”⁷⁸. Uprawnienia osób trzecich podlegają bowiem szczególnej ochronie zapewnionej rękojnią wiary publicznej ksiąg wieczystych zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, (ustawowe przesłanki wyłączenia rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych zawarte zostały w art. 8 cytowanej ustawy). Zgodnie z art. 5 ww. ustawy „w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym treść księgi rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą ujawnioną według treści nabył własność lub inne prawo rzeczowe”. Stanowisko to podzielone zostało przez B. Adamiak, która stwierdziła, że „W takim przypadku wydanie decyzji stwierdzającej nieważność nie zmieniliby stanu prawnego, a zatem występuje przesłanka nieodwracalnego skutku prawnego”⁷⁹. NSA w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 20.03.2000 r. (OPS 14/99 ONSA 2000 Z. 3, poz. 93) NSA wskazał, że dotychczasowe orzecznictwo wiążące kwestie nieodwracalności skutków prawnych z sytuacją gdy organ administracyjny nie może powstałych zdarzeń prawnych odwrócić własnymi środkami prawnymi w drodze indywidualnego aktu administracyjnego – daje daleką ochronę osobom trzecim, które na mocy czynności cywilnoprawnej nabyły prawo, poprzednim właścicielom zaś pozostaje tylko dochodzenie roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 160 k.p.a. Podobnie stwierdził NSA w uzasadnieniu do wyroku z dnia 28.12.1994 r. (II S.A. 250–252/94; ONSA 1996, Z. 1, poz. 22): „skoro część nieruchomości została trwale rozdysponowana i stanowi własność innych podmiotów chronionych rękojnią wiary publicznej ksiąg wieczystych, to są podstawy do uznania, że wystąpiły nieodwracalne skutki prawne, o których mowa z art. 156 § 2 k.p.a.”. I wobec tego do tych części rozdysponowanych, może nastąpić jedynie stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa.

(3) *Zawarcie przez Skarb Państwa lub gminę umowy przenoszącej własność lokalu na najemcę wraz z oddaniem ułamkowej części gruntu w użytkowanie wieczyste.* W uchwale NSA z 9.11.1998 r. (OPK 4-7/98; ONSA 1999, Nr 1, poz. 13, Samorząd Terytorialny 1999, Nr 6, s. 67) stwierdzono, że: „Zawarcie jednak przez Skarb Państwa lub gminę umowy przenoszącej własność lokalu na najemcę wraz z oddaniem ułamkowej części gruntu w użytkowanie wieczyste ogranicza zakres rozstrzy-

⁷⁸ Uchwała 7 SN z dnia 28.05.1992 r., s. 235.

⁷⁹ B. Adamiak, Glosa do uchwały 7 SN z dnia 28.05.1992 r., s. 239.

gnięcia sprawy do stwierdzenia, że decyzja o sprzedaży lokalu najemcy została wydana z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.)”. W tezie tej Sąd stanął na stanowisku, iż nie można stwierdzić nieważności decyzji administracyjnej, jeżeli była ona przesłanką zawarcia umowy. Zawarcie umowy prowadzi bowiem w ocenie Sądu do nieodwracalnych skutków prawnych. Pogląd NSA skrytykowany został przez Z. Czarnika⁸⁰. W głosie do uchwały Z. Czarnik stwierdził, że pogląd jest niesłuszny i nie można go wyprowadzić z poglądów nauki i orzecznictwa. Zwłaszcza przywołana w uzasadnieniu uchwała SN z 25.04.1964 r., III CO 12/64, nie wyklucza możliwości stwierdzenia nieważności umowy zawartej na skutek decyzji, która została uchylona, a wskazuje jedynie, że uchylene lub zmiana decyzji samo przez się nie skutkuje nieważnością umowy, może natomiast stanowić podstawę oceny umowy z świetle prawa cywilnego. Z. Czarnik uogólniając ten problem stwierdza, że każda wadliwość pierwotnej decyzji, mająca charakter istotnego naruszenia prawa, uchylona późniejszą decyzją powinna być w zasadzie uznana w postępowaniu cywilnym za istotną wadę cywilnoprawnego oświadczenia woli reprezentanta organu państwa⁸¹. Co więcej, Z. Czarnik dokonując krytyki wyrażonego przez Sąd poglądu w sprawie, podkreśla, iż wyrażony pogląd prowadzi do jednostronnej ochrony właściciela, który nabył prawo w sposób nieuprawniony, bo od podmiotu, który nie był uprawniony do dysponowania takim prawem ze względu na rażące naruszenie prawa przy pozbawianiu własności pierwotnego właściciela (złamanie zasady *nemo plus iuris in alium...*)⁸². Nie pozostaje to zdaniem glosatora w zgodzie z prawem, bo art. 64 ust. 2 Konstytucji chroni właściciela przed pozbawieniem go prawa własności. Konstytucja nie chroni jednak w ten sam sposób bezpieczeństwa obrotu, jak zauważa Z. Czarnik. Omawiana uchwała zamyka pierwotnemu właścicielowi drogę do skutecznego odzyskania nieruchomości⁸³. Uchwała ta stawia ochronę interesu osób trzecich przed interesem poprzednich właścicieli. Odnośnie skutków zawarcia przez Skarb Państwa lub gminę umowy przenoszącej własność lokalu na najemcę wraz z oddaniem ułamkowej części gruntu w użytkowanie wieczyste NSA stwierdził w uchwale składu 7 sędziów NSA z dnia 23.02.1998 r. OPS 6/97 (ONSA 1998 Z.2, poz. 40): „Dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej o przejęciu nieruchomości na własność państwa w części, która nie obejmuje zbytych przez Skarb Państwa (lub gminę) lokali w budynku znajdującym się na tej nieruchomości wraz z oddaniem w użytkowanie wieczyste na rzecz właścicieli tych lokali ułamkowej części gruntu”. W uzasadnieniu uchwały, nawiązując do koncepcji J. Borkowskiego, wedle której ocena odwracalności skutków zależy od możliwości działania organu administracyjnego w formach władczych i jednostronnych, Sąd stwierdził, iż „w stanie fak-

⁸⁰ Z. Czarnik, Glosa do uchwały NSA z dnia 9.11.1998 r. OPK 4-7/98 [w:] „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 69–71.

⁸¹ *Ibidem*, s. 70.

⁸² Omawiana sprawa dotyczyła bowiem następującego stanu faktycznego: decyzją pierwotną przeniesi ono własność, właściciel dokonał rozporządzenia tą własnością, a następnie stwierdzono nieważność decyzji pierwotnej.

⁸³ Z. Czarnik, Glosa do uchwały NSA..., *ibidem*, s. 71.

tycznym występującym w niniejszej sprawie prawo własności lokali i prawo wieczystego użytkowania gruntu w odpowiedniej części ułamkowej są następstwem zdarzenia cywilnoprawnego, jakim jest umowa sprzedaży lokalu i oddania części gruntu w użytkowanie wieczyste. Kompetencje organów administracji pozwalają na pozbawienie podmiotów tych prawa, ale tylko na podstawie konkretnych przepisów, którymi są przepisy o wywłaszczaniu nieruchomości. W granicach swoich kompetencji organ administracji nie jest uprawniony do spowodowania takiego skutku w drodze innych władczych i jednostronnych form działania. Oznacza to, że decyzja poprzedzająca wówczas zdarzenie cywilnoprawne wywołała nieodwracalne skutki prawne”⁸⁴. Jako skutek nieodwracalny decyzji NSA potraktował również przypadek (4) nabycia od Skarbu Państwa odrębnej własności lokalu w domu wielomieszkaniowym – wyrok NSA z dnia 10.09.1993 r. (IV S.A. 1839/92, nie publ.⁸⁵).

Jeśli chodzi o przykłady odwracalnych skutków prawnych, wskazać można na następujące wyliczenie:

1. *Nieodpłatne nabycie nieruchomości* – wyrok NSA z dnia 16.10.1995 r. (IV S.A. 747/94; nie publ. „Wspólnota” 1997, Nr 7, s. 26).
2. *Poniesienie nakładów na nieruchomość lub ustanowienie hipoteki* – wyrok NSA z dnia 16.10.1995 r. (IV S.A. 747/94; nie publ. „Wspólnota” 1997, Nr 7, s.26 – „nakłady te podlegają rozliczeniu w postępowaniu cywilnym”) oraz wyrok z dnia 6.06.1995 r. (ISA 735/94; nie publ.).
3. *Możliwość dochodzenia odszkodowania za szkodę* – wyrok NSA z dnia 17.07.1986 r. (III S.A. 1503/85; nie publ.).
4. *Wydzielenie ekwiwalentów za grunty objęte scaleniem* – wyrok NSA z dnia 1.02.1994 r. (II S.A. 1450/93; nie publ.⁸⁶).
5. *Przebudowa strychu na lokal mieszkalny na podstawie naruszającego prawo pozwolenia, jeśli istnieją zarówno prawne, jak i faktyczne możliwości przywrócenia stanu poprzedniego* – wyrok NSA z dnia 24.01.1986 r. (II S.A. 1815/85. OSPiKA 1987, Nr 11–12, poz. 215 z glosą W. Dawidowicza).
6. *Wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę i poniesienie kosztów związanych z realizacją inwestycji (nie może być kwalifikowane jako wywołanie nieodwracalnych skutków przez decyzję o zatwierdzaniu planu realizacyjnego)* – wyrok NSA z dnia 4.05.1988 r. (IV S.A. 179/88 GAP 1989, nr 5; Piś 1988, nr 31).
7. *Wspomniany już powyżej przypadek wybudowania obiektu budowlanego* – wyrok NSA z dnia 4.04.2001 r. (IV SA 1547/00 LEX nr 53444).

Warto w tym miejscu przytoczyć także fragment uzasadnienia uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 20.03.2000 r. OPS 14/99 ONSA 2000 Z.3, poz. 93, w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „*Nie jest trafny pogląd, że już sama możliwość rozporządzania nieruchomością w następstwie wydania decyzji o przejściu nieruchomości na własność Państwa jest skutkiem prawnym tej decyzji,*

⁸⁴ Uchwała NSA z dnia 23.02.1998 r. OPS 6/97, ONSA 1998, Z. 2, poz. 40, s. 68.

⁸⁵ Podawany za J. Borkowskim, *Nieważność...*, *ibidem*, s. 70.

⁸⁶ Wyroki w pkt 1–4 podawane za J. Borkowskim, *Nieważność...*, *ibidem*, s. 71.

którego organ administracji nie może odwrócić własnym działaniem, a więc «nieodwracalnym skutkiem prawnym» w rozumieniu art. 156 § 2 kpa. Nie ulega przecież wątpliwości, że dopóki Skarb Państwa nie rozporządzi nieruchomością, dopóty stwierdzenie nieważności takiej decyzji spowoduje, że nieruchomość będzie własnością poprzedniego właściciela. Wątpliwości zaś co do skutków decyzji o przejęciu nieruchomości na własność Państwa powstają dopiero po rozporządzaniu nieruchomością na rzecz osoby trzeciej”.

Dyskusję i rozbieżności w orzecznictwie wywołuje kwestia traktowania użytkowania wieczystego oraz zawarcie umowy dzierżawy nieruchomości.

Co do oceny charakteru prawnego ustanowienia użytkowania wieczystego powstały dwa poglądy. Zgodnie z pierwszym stanowiskiem nie można orzec o stwierdzeniu nieważności decyzji wywłaszczającej, czyli o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli na nieruchomości tej ustanowione zostało prawo użytkowania wieczystego. W uchwale z dnia 23.09.1993 r.⁸⁷ Sąd Najwyższy stwierdził, że: o zwrocie nieruchomości wywłaszczonego właścicielowi można orzekać tylko wówczas, gdy nieruchomością włada Skarb Państwa lub gmina. W przypadku prawa użytkowania wieczystego za władającego uważa się użytkownika wieczystego. W czasie orzekania o przywróceniu prawa własności byłemu właścicielowi grunt nie może być obciążony prawem użytkowania wieczystego na rzecz innych osób, natomiast do czasu uprawomocnienia się decyzji uprawniającej byłego właściciela brak jest podstaw do unieważnienia aktu notarialnego ustanawiającego prawo użytkowania wieczystego. Kolejność zdarzeń prawnych jest tu zdeterminowana ich zależnością. Podobne stanowisko SN zawarł w uchwale z dnia 22.12.1993 r.⁸⁸. W myśl tej uchwały nie można orzec o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli na nieruchomości tej ustanowione zostało prawo użytkowania wieczystego. Podobnie stwierdził NSA w orzeczeniu opisywanym na łamach Rzeczypospolitej przez D. Frey, uznając, że uwłaszczenie w drodze decyzji na nieruchomości i na tej podstawie dokonany wpis do księgi wieczystej tworzy nieodwracalne skutki, uniemożliwiające reperytywizację czyli zwrot własności nieruchomości byłym właścicielom⁸⁹. Dopóki decyzja, na podstawie której nastąpił wpis do księgi wieczystej nie zostanie wzruszona w trybie administracyjnym, rozstrzyga ona o nieodwracalnych skutkach prawnych.

W wyroku NSA z dnia 31.03.2000 r. (I S.A. 235/99 LEX nr 54434) oraz Sądu Najwyższego z dnia 14.05.2003 r. (III RN 62/02)⁹⁰ – zaprezentowano odmienne

⁸⁷ III AZP 13/93 Biuletyn Informacyjny SN 1993r. nr 9, poz. 25.

⁸⁸ AZP 24/93 PUG 1994 nr 7-8, s. 31. (Uchwała ta dotyczyła wykładni art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.).⁸⁹ D. Frey, Instytut Zoologii zostaje, Rzeczpospolita Nr 220, 20–21.09.2003 r., s. C2.90.

⁹⁰ Oba wyroki opisane zostały w artykule I. Lewandowskiej, *Sąd Najwyższy. Można unieważnić bezprawną nacjonalizację nieruchomości. Zabrali, a potem zabudowali*, [w:] „Rzeczpospolita” nr 112, 15.05.2003 r., s. C2; i W. Moczyłowskiej, *Nieważność decyzji administracyjnych. PKS odda co nie swoje*, [w:] „Gazeta Prawna” nr 106, 2.06.2003 r., s. 19.

stanowiska, uznając, że oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste i nabycie własności budynków przez zarządcę nieruchomości na podstawie noweli uwłaszczeniowej z 1990 r. nie spowodowało nieodwracalnego skutku prawnego, który nie pozwala na unieważnienie decyzji o przejęciu nieruchomości przez państwo. NSA uznał za najistotniejszą dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczność, że stosownie do noweli uwłaszczeniowej (art. 2 ust. 1) w decyzji stwierdzającej nabycie zawarta jest wzmianka o uzyskaniu użytkowania wieczystego bez naruszania praw osób trzecich. W tezie wyroku z dnia 31.03.2000 r. (I S.A. 235/99 LEX nr 54434) przeczytać możemy, iż „Skutki decyzji o przejęciu własności nieruchomości przez Państwo są skutkami odwracalnymi. Wątpliwości mogą się pojawić w razie ewentualnego rozporządzenia przejętą nieruchomością na rzecz osoby trzeciej. W szczególności nie można uznać, że uwłaszczenie w odniesieniu do gruntów będących uprzednio własnością Państwa wywołało nieodwracalne skutki prawne”. NSA odnosząc się do istoty instytucji stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej – (polegającej na tym, że w każdym przypadku, gdy decyzja dotknięta jest wadami wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a. powinna być ona wyeliminowana z obrotu prawnego, a wyjątek od tej zasady, dotyczący nieodwracalnych skutków prawnych, nie może być rozumiany i stosowany w taki sposób by podważony został cel, któremu ta instytucja służy) – stwierdził, iż skutki decyzji o przejęciu własności nieruchomości przez Państwo są skutkami odwracalnymi. Wątpliwości mogą pojawić się w razie rozporządzenia przejętą nieruchomością na rzecz osoby trzeciej, nie mniej jednak takim rozporządzeniem nie jest uwłaszczenie, będące uregulowaniem stanu prawnego mienia. W uzasadnieniu czytamy „nie można uznać, że uwłaszczenie skarżącej w odniesieniu do gruntów będących uprzednio własnością Państwa wywołało nieodwracalne skutki prawne. Kwestia bowiem w tym, że rozważając problem uwzględnić trzeba zaszłą w wyniku znowelizowania w 1989 r. art. 128 kc zmianę istoty własności państwowej. Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – *Kodeks cywilny* (Dz. U. Nr 3, poz. 11) radykalnie zmieniła treść art. 128 kc, który stanowił normatywną podstawę zasady jedności własności państwowej. Zgodnie ze zmienioną treścią (zresztą już uchylonego) art. 128 kc własność ogólnonarodowa (państwowa) mogła przysługiwać Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym. Innymi słowy, znowelizowany art. 128 kc zniósł zasadę jedności własności państwowej. Taki stan rzeczy jest słuszny tylko w odniesieniu do mienia nabywanego po dniu 4 grudnia 1990 r. przez państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną. Natomiast w odniesieniu do mienia nabytego przez państwowe jednostki organizacyjne przed dniem 5 grudnia 1990 r., zasadę jedności własności państwowej przekształcono w zasadę jedności własności Skarbu Państwa. Wskutek zmiany treści art. 128 kc podmiotem własności państwowej „przystało” być Państwo, a stał się „Skarb Państwa” także do mienia państwowego będącego w zarządzie państwowych osób prawnych. Innymi słowy, zmieniony art. 128 kc „uwłaszczył” w istocie Skarb Państwa, a państwowym osobom prawnym stworzył jedynie możliwość nabywania mienia na własność. Brak konsekwencji przy znoszeniu zasady jedności własności państwowej sprawił, że pojawiła się konieczność uregulowania stanu prawnego mienia, którego właści-

cielem stał się Skarb Państwa, mimo że było ono w zarządzie państwowej jednostki organizacyjnej posiadającej osobowość prawną. Taką regulację zawierają przepisy ustawy z dnia 29 września 1990 r. *o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości* (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.). Przepisy te przewidują „uwłaszczenie” nadmienionych państwowych osób prawnych. Uwłaszczenie to ogranicza się do uzyskania prawa użytkowania wieczystego z zastrzeżeniem, że nie narusza to praw osób trzecich (art. 2 ust. 1 powołanej ustawy z 1990 r.). Z punktu widzenia rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, najistotniejszą jednak okolicznością jest to, że w powyższej decyzji zawarta jest wzmianka o uzyskaniu przez skarżącą prawa użytkowania gruntu bez naruszenia praw osób trzecich. Chodzi rzecz jasna o uprawnienia osób trzecich zarówno natury obligacyjnej, jak i rzeczowej. Jeżeli tak, to nie można traktować powyższej decyzji Wojewody, jako powodującej nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.

Nie mniej kontrowersyjnym zagadnieniem jest zakwalifikowanie zawarcia aktu notarialnego *umowy dzierżawy* nieruchomości do skutków nieodwracalnych⁹¹. W omawianej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż nie można unieważnić orzeczenia organu administracyjnego, na podstawie którego odebrano byłym właścicielom nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta stanowi obecnie przedmiot dzierżawy, ustanowionej umową cywilnoprawną w formie aktu notarialnego. Kompetencje bowiem organów administracji publicznej nie pozwalają na rozwiązywanie czy unieważnianie aktów notarialnych. Prawa strony są jednak chronione przez art. 160 k.p.a., który przyznaje stronom możliwość dochodzenia odszkodowania. Pełnomocnik byłych właścicieli, domagających się zwrotu nieruchomości w ww. sprawie, słusznie podniósł, że nie powinna mieć żadnego znaczenia forma, w jakiej umowa została zawarta, tzn. czy jest to forma zwykła pisemna czy w forma aktu notarialnego⁹². Forma umowy nie wpływa bowiem poza kilkoma wyjątkami na skuteczność umowy⁹³.

Na podstawie wyżej przywołanego wyroku NSA – stwierdzić można, że zmierza on w kierunku rozszerzenia katalogu „nieodwracalnych skutków prawnych” w zasadzie o wszystkie te przypadki, gdzie będziemy mieli do czynienia z umowami cywilnoprawnymi.

Prowadzić to może to stanu „nienaruszalności” stosunków prawnych zawieranych po wydaniu wadliwej decyzji administracyjnej, a tym samym sprzyjać będzie zachowaniu pewności obrotu gospodarczego. Powyższy wyrok chroni strony stosunku zobowiązaniowego i zapewnia ochronę równą tej, jaką posiadają osoby, które odpłatnie nabyły nieruchomości zgodnie z rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych.

⁹¹ Wyrok NSA opisywany w artykule D. Frey, *Odszkodowanie zamiast reprivatyzacji*, [w:] „Rzeczpospolita” nr 102, 2-4.05.2003 r., s. C2.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ Np. art. 158 kc. „*Umowa zobowiązująca do przeniesienia własności nieruchomości powinna być zawarta w formie aktu notarialnego. To samo dotyczy umowy przenoszącej własność, która zostaje zawarta w celu wykonania istniejącego uprzednio zobowiązania do przeniesienia własności nieruchomości; zobowiązanie powinno byćw akcie wymienione*”.

Niemniej jednak rodzi się pytanie, czy nie należałoby przyjrzeć się postanowieniom takich umów. A mianowicie, gdybyśmy faktycznie brali pod uwagę przede wszystkim brak kompetencji po stronie organu do rozwiązania takiej umowy – możliwości odwrócenia skutku prawnego wywołanego zawarciem tej umowy można by przykładowo poszukiwać w upływie terminu obowiązywania tej umowy, tj. poddać analizie postanowienia dotyczące terminu wygaśnięcia umowy, tj. czy umowa zawarta jest na czas określony czy nieoznaczony. Istotny byłby tu przecież czas, jaki pozostał do wygaśnięcia umowy np. 1 rok, czy też 20 lat.

VI. Podsumowanie. Uregulowana w k.p.a. instytucja stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej służyć ma wyeliminowaniu z obrotu prawnego decyzji obarczonych poważnymi wadami materialnoprawnymi. Przeszkodą uniemożliwiającą dokonanie powyższego, może być w pewnych przypadkach upływ czasu, bądź wywołanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych. O ile upływ czasu jest pewnym kompromisem idącym w kierunku wspomnianej zasady ochrony zaufania do prawidłowości i stabilności ostatecznych decyzji administracyjnych, o tyle druga z przesłanek negatywnych jest wynikiem przyjętego założenia, zgodnie z którym nie można decyzji unieważnić *ex tunc*, i powrócić do stanu prawnego sprzed jej wydania decyzji, jeżeli wywołała ona nieodwracalny skutek prawny. Jest to po prostu niemożliwe, a nieuwzględnienie charakteru prawnego skutków decyzji mogłoby prowadzić do powstania pewnej fikcji prawnej.

Problemem staje się jednak sformułowanie uniwersalnej definicji „*nieodwracalnych skutków prawnych*”. Użyte w art. 156 § 2 k.p.a. co do skutków prawnych określenie być może jest, jak zauważyła E. Łętowska w głosie do wyroku NSA z dnia 27.07.1981 r. (S.A./P 15/81 OSPiKA 1982 z. 3–4, poz. 25) „*niefortunne*”⁹⁴, oddaje ono jednak istotę założenia wspomnianego powyżej.

W rozważaniach, dotyczących nieodwracalnych skutków prawnych uwzględnia się, jak wspomniano powyżej, sens uregulowanej w k.p.a. instytucji stwierdzenia nieważności oraz zwraca się uwagę, by wyjątek od tej zasady nie był interpretowany w sposób podważający cel, któremu instytucja ta służy. Przepis, art. 156 § 2 k.p.a., jak wszystkie normy o charakterze wyjątkowym musi być wykładany ściśle. I chociaż należy w każdym przypadku zbadać czy decyzja nie wywołała skutków nieodwracalnych „*Art. 156 § 2 k.p.a.* (jak zauważył trafnie NSA w wyroku

⁹⁴ E. Łętowska, Glosa do wyroku NSA z dnia 27.07.1981 r. S.A./P 15/81 OSPiKA 1982, Z. 3–4, poz. 25, s. 63 i 64. E. Łętowska argumentując swój pogląd stwierdziła, że wszelkie skutki prawne są odwracalne, a nieodwracalne mogą być tylko skutki faktyczne, natomiast w wypadku skutków prawnych lepiej byłoby mówić o skutkach np. „trudnych do usunięcia”. E. Łętowska dodaje jeszcze, że trzymanie się literalnej wykładni art. 156 § 2 k.p.a. spowodowałoby, iż mielibyśmy do czynienia z przepisem martwym, albo też każdą decyzję konstytutywną uważalibyśmy za powodującą skutki nieodwracalne. Wydaje się jednak, że nie można się zgodzić ze stwierdzeniem, iż wszelkie skutki prawne są odwracalne. Przykładowo na gruncie art. 10 § 2 Kodeksu cywilnego Ustawodawca postanowił, iż „*Przez zawarcie małżeństwa małoletni uzyskuje pełnoletność. Nie traci jej w razie unieważnienia małżeństwa*”. Tym samym zawarcie małżeństwa przez osobę niepełnoletnią powoduje nieodwracalny skutek w postaci uzyskania pełnoletności.

z dnia 4 kwietnia 2001r. (IV SA 1547/00 LEX nr 53444) w żadnym razie nie zezwala na domniemywanie zaistnienia przeszkód w zakresie stwierdzenia nieważności decyzji”.

Ustalając znaczenie omawianej przesłanki niewystarczające jest sięgnięcie do wykładni językowej. Dzięki niej ustalimy jedynie, iż skutkiem „nieodwracalnym” jest skutek „którego nie można zmienić, którego następstw nie można usunąć, nieodwołalny”⁹⁵. Obok tej nieodwracalności, która będzie miała charakter bezwzględny, w doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się także na istnienie nieodwracalności względnej, która nie jest rozpatrywana na gruncie całego systemu prawa lecz odnoszona jest do organu administracji publicznej i prawnych podstaw jego działania w sprawach indywidualnych⁹⁶. Wyodrębnienie tych dwóch postaci nieodwracalności skutków wywiera wpływ na zakres trwałości decyzji administracyjnej, a tym samym na ochronę praw nabytych mających swe źródło w kwestionowanej decyzji. Przyjęcie koncepcji o bezwzględnej nieodwracalności skutków jest konsekwencją założenia, iż nie można unieważnić decyzji, gdy powrót do stanu prawnego sprzed jej wydania jest niemożliwy, koncepcja o względnej nieodwracalności wzmacnia zaś pewność obrotu prawnego, nie zabezpieczając jednak dostatecznie praw stron pokrzywdzonych w wyniku wydania kwestionowanej decyzji. Otrzymanie ekwiwalentu pieniężnego za utracone prawo nie dla każdego podmiotu jest jego równoważnością. Przyjęcie koncepcji o względnej nieodwracalności wymuszone jest jednak prawnymi podstawami działania organu administracji publicznej. I tu przyznać trzeba rację J. Borkowskiemu, który uważa, że „nieodwracalność skutków prawnych decyzji administracyjnej musi być rozpatrywana w zakresie obowiązywania przepisów KPA oraz przepisów prawa materialnego stosowanych przez organ administracyjny w sprawach indywidualnych”⁹⁷. Jeżeli organ administracji publicznej nie będzie dysponował możliwością podjęcia działań, które umożliwiłyby obalenie skutków powstałych po wydaniu decyzji, to nie będzie możliwy powrót do stanu prawnego sprzed wydania decyzji. Sam fakt posiadania takich możliwości przez inne podmioty, lecz bez automatyzmu ich uruchamiania na rzecz przywrócenia stanu prawnego *ex tunc*, wymusza przyjęcie tezy, że nawet jeśli inne organy państwowe lub osoby, działające na podstawie innych przepisów mogłyby obalić te skutki prawne, ale takie działania nie będą dostępne organowi administracyjnemu, jako wykraczające poza jego właściwość, zadania i kompetencje – to będą to skutki nieodwracalne. Tak więc w każdym przypadku, należy ustalić, czy organ w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji ma możliwość odwrócenia skutków prawnych. „Organ administracji publicznej może działać w formach prawnych władczych i jednostronnych – w postaci aktów administracyjnych indywidualnych, tylko na mocy przepisów ustawowych lub wydanych z upoważnienia ustawowego. Tę za-

⁹⁵ Pod red. E. Sobol, *Mały Słownik Języka Polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 499.

⁹⁶ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, *ibidem*, s. 701.

⁹⁷ *Ibidem*.

sadę państwa prawnego trzeba odnieść do wykładni pojęcia nieodwracalnego skutku prawnego”⁹⁸.

Szukając odpowiedzi na pytanie, czy zaistniały skutki odwracalne, czy też nieodwracalne, należy zwrócić uwagę, iż w przepisie artykułu 156 § 2 mowa jest o skutkach prawnych. W związku z czym, przedmiotem naszego badania winny być wyłącznie skutki prawne, a nie skutki w zakresie stanu faktycznego.

Kolejne pytanie, jakie powstaje dotyczy głębokości skutków, a mianowicie, czy badając następstwa prawne wywołane przez decyzję kwestionowaną w postępowaniu o stwierdzenie nieważności należy sztywno, trzymając się brzmienia przepisu art. 156 § 2 k.p.a., ograniczyć się wyłącznie do bezpośrednich skutków decyzji administracyjnej (i jej wykonania), czy także dalszych następstw decyzji, będących konsekwencją jej istnienia w obrocie prawnym, których organ także nie będzie mógł samodzielnie odwrócić w ramach przyznanych mu prawem kompetencji. Nietrudno zauważyć, że bardzo często zagadnienie „nieodwracalności skutków prawnych” rozważane jest w związku z dokonanymi po wydaniu decyzji administracyjnej czynnościami cywilnoprawnymi. Zgodnie z przytoczoną wcześniej tezą Sądu Najwyższego⁹⁹, tylko bezpośrednie skutki wykonania samej decyzji administracyjnej, a nie późniejsze zdarzenia powinny być brane pod uwagę przy przedmiotowych rozważaniach. Orzecznictwo jednak, jak wskazano wcześniej, zmierza (choć niekonsekwentnie) w kierunku, nakazującym uwzględnianie także późniejszych zdarzeń (np. zawarcie umowy dzierżawy).

Wydaje się, że można przyjąć założenie, iż na „nieodwracalność skutków prawnych” składają się wszystkie późniejsze zdarzenia uniemożliwiające przywrócenie stanu prawnego istniejącego w dniu wydania decyzji, których organ administracyjny nie może odwrócić. By zaś nie wypaczyć instytucji stwierdzenia nieważności decyzji, trzeba ograniczyć się wyłącznie do zdarzeń prawnych.

Przyjęcie na gruncie art. 156 § 2 k.p.a koncepcji nieodwracalności względnej wzmacnia trwałość decyzji administracyjnej obciążonej ciężkimi wadami i sankcjonuje utrzymanie stanu prawnego, mającego swe źródło w bezprawnym akcie administracyjnym.

Omawiana przesłanka negatywna jest kompromisem dwóch zasad: zasady praworządności oraz zasady trwałości decyzji administracyjnej, które krzyżują się za każdym razem przy rozważaniach, dotyczących uchylania aktów wadliwych. Zwracając uwagę, na kolizję ww. zasad prawnych J. Jendrośka i B. Adamiak, podkreślają, iż konstrukcja podstaw prawnych nieważności decyzji musi uwzględniać zasadę trwałości decyzji administracyjnej oraz praworządności. Z zasady trwałości decyzji administracyjnej wynika bowiem dążenie do sanacji wadliwości decyzji dla ochrony praw nabytych przez stronę, zaś z zasady praworządności – dążenie do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych decyzji¹⁰⁰. Podobnie T. Woś,

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ SN w uchwale 7 SN z dnia 28.05.1992 r., s. 235.

¹⁰⁰ J. Jendrośka, B. Adamiak, *Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracji*, PiPr 1986, Z. 1 s. 70.

stwierdził, iż konieczność przestrzegania prawa wyrażona w Konstytucji i powtórzona w k.p.a. w stosunku do organów prowadzących postępowanie, nie może pozostawać bez wpływu na moc wiążącą takiego aktu. Z drugiej jednak strony z art. 16 k.p.a. wypływa zasada trwałości, dopuszczająca ich odwoływalność tylko w przypadkach w prawie określonych¹⁰¹.

Wprowadzenie do k.p.a. omawianej przesłanki negatywnej wydawać się jednak może zbyt dużym kompromisem w stosunku do zasady legalności działania organów.

J. Jendrośka i B. Adamiak wskazując, iż jedynym ograniczeniem stwierdzenia nieważności z powodu „rażącego naruszenie prawa” jest nieodwracalność skutków prawnych piszą: „*Rozwiązanie to uzasadnione jest tym, iż chodzi tu o tak ciężkie naruszenie prawa, że poza wypadkami, gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne, nie jest możliwa sanacja decyzji*”¹⁰².

Tymczasem należy się zastanowić, czy słusznym jest przyjęcie takiego ograniczenia dla stwierdzenia nieważności decyzji. Czy nie należałoby znowelizować przepisu poprzez wyłączenie choćby najpoważniejszych wad¹⁰³ spod sanującego działania nieodwracalnych skutków prawnych, tj. wydania decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa; wydania decyzji niewykonalnej w dniu jej wydania, jeżeli jej niewykonalność ma charakter trwały; oraz wydania decyzji, której wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karą. Wiąże się to z pytaniem, czy wolno w demokratycznym państwie prawa ograniczać możliwość stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej bez podstawy prawnej z powodu nieodwracalności skutków prawnych, tłumacząc się brakiem kompetencji i właściwych instrumentów działania, i kształtując jednocześnie szeroką interpretację pojęcia nieodwracalnych skutków prawnych. Czy nie należałoby skłonić się bardziej w kierunku zasady legalności i przychylić się do tezy, iż należy stworzyć konstrukcję prawną umożliwiającą szerszą eliminację z obrotu prawnego decyzji wydanych bez podstawy prawnej, zaś interpretację nieodwracalnych skutków prawnych zawężyć do sytuacji bezwzględnej nieodwracalności. Warto być może zwrócić w tym miejscu uwagę na tryb nadzwyczajnego wzruszania decyzji administracyjnej na podstawie art. 161 k.p.a. Jedną z przesłanek zastosowania wspomnianego trybu jest ustalenie, że nie istnieje możliwość wykorzystania żadnego innego trybu wzruszenia decyzji. Można zaś wyobrazić sobie sytuację, gdy właściwy organ na podstawie art. 161 k.p.a. uchyla decyzję, której nie można unieważnić z powodów omawianych w niniejszym artykule „jeżeli w inny sposób nie można

¹⁰¹ T. Woś, *Moc wiążąca aktu administracyjnego w czasie PWN*, Warszawa 1978, s. 196.

¹⁰² J. Jendrośka, B. Adamiak, *Zagadnienie rażącego naruszenia...*, *ibidem*.

¹⁰³ Wad, które mimo upływu terminu dziesięcioletniego stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji. Zgodnie z art. 156 § 2 k.p.a.: „*Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, (...)*” Wyłączenie dot. następujących wad: wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości, wydanie decyzji w sprawie już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, skierowanie decyzji do osoby nie będącej stroną w sprawie, wydanie decyzji zawierającej wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa”.

Kwestią ostatnią, jest określenie zakresu przedmiotowego decyzji administracyjnych, w stosunku do których odnoszone są przesłanki negatywne z art. 156 § 2 k.p.a. Pierwsza przesłanka negatywna (upływ terminu) odnosi się do wszystkich decyzji. Jest to bowiem przesłanka „uniwersalna”, niezależna od istoty decyzji administracyjnej, a związana jedynie z okresem jej bytu w obrocie prawnym. Czy można natomiast taki sam zakres wskazać w przypadku przesłanki „nieodwracalnych skutków prawnych”? Nieodwracalność skutków prawnych wykazuje pewne podobieństwo do upływu terminu, bo im dłuższy będzie czasokres obowiązywania wadliwego aktu, tym większe prawdopodobieństwo realizacji uprawnień wynikających z decyzji, trudnych do odwrócenia dla administracji. Należy jednak przyjąć za B. Adamiak założenie, że przesłanki tej nie można odnieść do decyzji niemerytorycznych, tj. tych, które wywołują jedynie skutek procesowy, lecz przesłanka ta może być rozważana jedynie w kontekście decyzji merytorycznych wywołujących poza skutkiem procesowym przede wszystkim skutek materialnoprawny. Powstaje jednak kolejne pytanie, czy każda decyzja merytoryczna obarczona wadami kwalifikowanymi z art. 156 § 1, jest co do zasady w stanie wywołać skutki uniemożliwiające jej unieważnienie. Skutek materialny polegać może na „nadaniu, odebraniu, odmowie przyznania lub zmiany zakresu uprawnienia stronie lub nałożeniu, zwolnieniu, zmianie zakresu obowiązku ciążącego na stronie albo stwierdzenia istnienia lub nieistnienia pewnego stanu prawnego”¹⁰⁴. Decyzja merytoryczna może więc rozstrzygać istotę sprawy administracyjnej w sposób pozytywny, jak i negatywny. „*Istotą sprawy, o której się rozstrzyga w decyzji administracyjnej, będzie stworzenie praw nabytych w tym zakresie, w jakim w postępowaniu rozpatrywano interes prawny określonej osoby albo też odmówiono nabycia prawa. To samo odnieść trzeba do obowiązku, który staje się określony co do rodzaju, zakresu i jego wymagalności*”¹⁰⁵. Czy decyzje odnoszące się w sposób negatywny do żądania strony, (tj. rozstrzygające o odmowie przyznania prawa lub odmowie zmiany zakresu uprawnienia strony), mogą wywoływać skutki, uniemożliwiające stwierdzenie nieważności decyzji. Mimo, iż przy wydawaniu ww. decyzji nie dochodzi, jak w przypadku decyzji pozytywnych, do zmiany sytuacji materialnoprawnej, powstanie skutków nieodwracalnych nie jest jednak wykluczone¹⁰⁶.

Zdając sobie sprawę ze złożoności przedstawionej problematyki, czego najlepszym dowodem jest wielość aspektów podnoszonych przy rozpatrywaniu przywo-

¹⁰⁴ S. Kasznica, *Polskie Prawo administracyjne*, s. 114.

¹⁰⁵ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, *ibidem*, s. 457.

¹⁰⁶ Chociaż decyzja odniosła się do praw w sposób negatywny, nie zawsze po jej unieważnieniu można będzie pozytywnie odnieść się do żądania strony. Prawo, którego nie przyznano podmiotowi X, może bowiem w wyniku innych działań prawnych zostać przyznane w sposób nieodwracalny podmiotowi Y (np. odmówiono z rażącym naruszeniem prawa przyznania zezwolenia na wydobywanie kopalin podmiotowi X, i następnie przyznano ww. uprawnienie podmiotowi Y, który wyczerpał zasoby w wyniku eksploatacji złóż. Wyczerpanie złóż spowodowało nieodwracalne skutki prawne, bo nie ma możliwości udzielenia podmiotowi X koncesji na złóżę piasku, które przestało istnieć).

ływanych spraw i sięganie do różnorodnych argumentów, należy stwierdzić, że rozstrzygnięcie kwestii ewentualnego zaistnienia „nieodwracalnych skutków prawnych” w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a. jest możliwe jedynie w wyniku analizy istniejącego w konkretnej sprawie stanu faktycznego i prawnego. A wywody powyższe mogą być jedynie wskazówką.