

Krawiec Grzegorz

## ZASADA TRWAŁOŚCI ADMINISTRACYJNEJ

Obowiązywanie w czasie decyzji administracyjnej to problem o dużej doniosłości teoretycznej<sup>1</sup>; problem, który należy do „żywotnych pytań w nauce prawa administracyjnego”<sup>2</sup>. Problem ten należy uściślić i wskazać jego granice. Przedmiotem niniejszego opracowania jest bowiem zasada trwałości decyzji administracyjnej, zawarta w art. 16 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Wyraża się ona w tym, że wydana przez organ administracji publicznej decyzja staje się stałym elementem porządku prawnego, zaczyna obowiązywać. Innymi słowy – nabiera mocy obowiązującej. Oczywiście decyzja administracyjna nabiera przymiotu trwałości tylko w przypadkach wskazanych przez przepisy prawa; następuje to w pewnych wskazanych przez prawo okolicznościach. Zresztą, stwierdzić trzeba, że poszczególne, różnorodne nazwy omawianej zasady oddają jej istotę. I tak, oprócz pojęcia *zasada trwałości* spotkać można również określenie *zasada stabilności decyzji administracyjnej*, bądź też *zasada mocy wiążącej w czasie decyzji administracyjnej*. Wszystkie te określenia dotyczą normy zawartej w artykule 16 § 1. Artykuł ten wskazuje przedostatnią zasadę ogólną postępowania administracyjnego. Wielość nazw wynika z tego, że Kodeks postępowania administracyjnego nie wskazał normatywnych nazw dla wszystkich zasad ogólnych. Określenie zasad ogólnych należy zatem do doktryny i orzecznictwa sądowego.

Zasada trwałości decyzji administracyjnych to jednakże również doniosły problem praktyczny. Niekiedy bowiem pracownik organu administracji publicznej, rozstrzygający konkretną sprawę indywidualną, może nie mieć świadomości co do tego, czy dana decyzja jest ostateczna. I nie wynika to tylko z zawiłości prawnych. Zdarzają się bowiem w praktyce sytuacje, w których organ niższej instancji zwraca się z prośbą do organu wyższego stopnia o wyjaśnienie czy dana decyzja uzyskała już walor ostateczności. W literaturze zgłaszane są zatem postulaty, by organ, który wydał decyzję, stwierdził, czy dana decyzja uzyskała cechę ostateczności; stwierdzenie takie miałoby w istocie charakter zaświadczenia, a mogłoby nawet być odnotowane na tekście decyzji<sup>3</sup>. Obowiązek taki można uzasadniać, np. zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej, jednakże przepisy prawa nie przewidują *expressis verbis* takiej możliwości. Ponadto elementem każdej decyzji nieostatecznej jest, zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a., oznaczenie środków odwoławczych. Natomiast decyzje wydane w pierwszej instancji przez ministra lub Samorządowe Kolegium Odwoławcze (które są ostateczne z mocy samego prawa) – art. 127 § 3 k.p.a., a także decyzje ostateczne z mocy samego

<sup>1</sup> T. Woś, *Moc wiążąca aktu administracyjnego w czasie*, Warszawa 1978.

<sup>2</sup> F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „PiP”, 1961, z. 12, s. 906.

<sup>3</sup> T. Barnat, *Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnych a ich wykonalność*, „PiP” 1984, z. 9, s. 78-79.

prawa zawierają wskazanie, że są ostateczne i że nie przysługuje od nich żaden środek odwoławczy. Dodatkowe zatem wskazanie w decyzji administracyjnej klauzuli określającej ostateczność takiej decyzji jest zbędne.

Istnieje wiele argumentów przemawiających za zasadą trwałości. Niewątpliwie chodzi tu przede wszystkim o zapewnienie stabilności stosunkom prawnym, których podstawą jest decyzja administracyjna. Decyzja taka stać się musi trwałym elementem porządku prawnego i na dobre zakotwiczyć się w obrocie prawnym. Nie bez znaczenia jest tu zapewnienie pewności dla adresatów takiej decyzji administracyjnej. Pewność prawa, bezpieczeństwo prawne to istotne elementy zasady państwa prawa: „W praworządnym państwie obywatel powinien być w stanie przewidzieć prawne rezultaty działań i zachowań, a także móc się do nich rozsądnie przygotować. Powinien zatem również dysponować pewnością, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny”<sup>4</sup>.

Ponadto wskazać należy, że zasada trwałości powinna być interpretowana łącznie z innymi zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego; „w świetle wszystkich zasad ogólnych obowiązujących organ administracji publicznej należy przyjąć, że zasada mocy wiążącej decyzji administracyjnej w czasie chroni nie tylko decyzję administracyjną jako całość, ale również każde z osobna rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w niej zawarte”<sup>5</sup>.

Wszystkie wymienione powyżej argumenty nabierają szczególnego znaczenia, gdy adresat na mocy decyzji administracyjnej nabywa jakieś prawo lub prawa. Prawa nabyte rozumieć można jako „korzyści, które wynikają dla stron z rozszerzenia ich sfery prawnej (...) Do praw nabytych zaliczyć także trzeba stwierdzenie obowiązku, wynikające z postanowień aktu normatywnego, jeśli w akcie indywidualnym wskaże się maksymalny rozmiar tego obowiązku. W tym bowiem wypadku mamy do czynienia z negatywnym ustaleniem sfery praw nabytych”<sup>6</sup>. Nabycie praw to „trwałe i realne rozszerzenie sfery prawnej podmiotu stosunku administracyjnoprawnego, z góry choć tylko abstrakcyjnie określonej już w ustawie”<sup>7</sup>. Przepisy o postępowaniu administracyjnym powinny być tak interpretowane, by zapewnić maksymalną ochronę uprawnień stron<sup>8</sup>.

Ochrona praw nabytych jest najistotniejszym argumentem przemawiającym za zasadą stabilności decyzji administracyjnych. Oczywiście zasada mocy wiążącej decyzji administracyjnej w czasie dotyczy nie tylko decyzji uprawniających. W równym stopniu odnosi się także do szeroko pojętych decyzji nietworzącej praw dla strony; decyzja taka jest to „decyzja nieostateczna i ostateczna, z której treści

<sup>4</sup> Wyrok SN z dnia 26 lipca 1991 r., I PRN 34/91, niepublikowany.

<sup>5</sup> T. Woś, *Glosa do powyższego wyroku*, s. 182.

<sup>6</sup> J. Borkowski, *Zmiana i uchylene ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 15.

<sup>7</sup> T. Woś, *Moc wiążąca...*, s. 128.

<sup>8</sup> Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 1988 r., IV S.A. 859/87, OSP 1991 r., nr 4, poz. 95.

nie wynikają dla żadnej ze stron jakiegokolwiek uprawnienia; typowym przykładem tego rodzaju decyzji jest decyzja odmawiająca całkowicie żądaniu strony<sup>9</sup>. Do tej grupy zaliczyć można także decyzje nakładające na stronę obowiązek. Trzecia grupa decyzji, do których odnosi się zasada trwałości to decyzje jednocześnie udzielające uprawnień i nakładające obowiązek na stronę.

Fakt trwałości prawidłowej decyzji administracyjnej, na podstawie której strona nabyła prawa nie może być poddany w wątpliwość. Strona, która w dobrej wierze nabyła prawo nie może być tego prawa w sposób dowolny i arbitralny pozbawiona. Ponadto zasada ochrony praw nabytych w dobrej wierze to podstawowa zasada będąca składnikiem szerszej zasady demokratycznego państwa prawnego<sup>10</sup>, a więc takiego państwa, w którym „prawo odzwierciedla akceptowany społecznie system wartości”<sup>11</sup>. Strona musi mieć gwarancję, że konkretyzacji ulegnie decyzja administracyjna, która nadała stronie uprawnienie.

Czas niewątpliwie jest „czynnikiem ugruntowującym stabilizację sytuacji prawnych ukształtowanych mocą decyzji administracyjnych”<sup>12</sup>. Nie zawsze jednak jest możliwe, by wydana decyzja administracyjna obowiązywała w pełni. Niekiedy zająć mogą okoliczności, uzasadniające jej wzruszenie. Są to sytuacje, w których odstąpić należy od zasady trwałości. Organ administracji publicznej wydając decyzję administracyjną, działa zawsze w określonym prawnym kontekście a także w kontekście faktycznym; „organ administracyjny zdaje już sobie sprawę z determinujących go przepisów prawnych, czeka jednak na zdarzenie faktyczne, aby móc prawo zastosować. Impuls taki może dotrzeć do organu różnymi drogami: na podstawie sygnału z zewnątrz, na podstawie wniosku strony lub innego podmiotu, lub na podstawie informacji własnych”<sup>13</sup>. Działając w określonym prawnym czy też faktycznym kontekście, organ administracji publicznej wydać może niekiedy decyzję wywołującą wątpliwość z punktu widzenia jej poprawności – określony zatem kontekst działania determinować może prawidłowość decyzji. Decyzja prawidłowa na mocy której strona nabywa prawo jest stabilnym elementem porządku prawnego. Nikt nie może podważyć jej istnienia w tym porządku. Wątpliwości pojawiają się w związku z decyzją, niezgodną z normami materialnego prawa administracyjnego lub niezgodną z normami procesowego prawa administracyjnego; decyzja taka jest wadliwa<sup>14</sup>. Co się dzieje zatem z mocą wiążącą w czasie takiej decyzji; czy w państwie prawa można dopuścić do funkcjonowania w obrocie takich rozstrzy-

<sup>9</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 191.

<sup>10</sup> Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 18.

<sup>11</sup> *Prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1996, s. 144.

<sup>12</sup> S. Jędrzejewski, *Zagadnienie trwałości decyzji administracyjnej*, „PiP” 1972, z. 7, s. 70.

<sup>13</sup> J. Zimmerman, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 16.

<sup>14</sup> B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Warszawa 1986, s. 37.

gnięć organu administracji publicznej? Szczególne wątpliwości budzi kwestia podważenia decyzji wadliwej uprawniającej.

Właśnie wadliwość decyzji administracyjnej jest najistotniejszym argumentem przemawiającym za możliwością wzruszenia decyzji administracyjnej. Nie ulega wątpliwości, że w sprzeczności z zasadą praworządności jest utrzymywanie w mocy decyzji nieprawidłowej. Również interes społeczny przeciwstawia się temu, by wadliwy akt stosowania prawa funkcjonował o obrocie prawnym. Znaczenie interesu społecznego jest jednak dalej idące: kategoria interesu społecznego „stanowi „nie tylko o celu i funkcjach procedury administracyjnej, ale kształtuje ponadto konstrukcje proceduralne wywierające piętno nieznane innym skodyfikowanym postępowaniom administracyjnym”<sup>15</sup>. Jednakże przepisy materialne przewidują także konieczność powoływania się na interes społeczny.

Jak zauważa S. Jędrzejowski: „Przy formowaniu instytucji dopuszczających zmianę lub uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych dominować powinien wzgląd na maksymalne zapewnienie ich trwałości, zwłaszcza gdy na mocy tych decyzji strony nabyły prawa. Możliwość zmiany lub uchylenia takich decyzji powinna być w szczególności sposób ograniczona. Dobrze pojęty interes społeczny wymaga ugruntowania społecznego poczucia stabilności sytuacji prawnych, określonych decyzją administracyjną ostateczną. W tym przypadku interes społeczny pokrywa się z interesem indywidualnym. Wyjątkowe mogą być przypadki, kiedy szczególny interes społeczny wymaga naruszenia takiej równowagi”<sup>16</sup>

Ustawodawca przyjmując określone rozwiązania, powinien brać pod uwagę różne aspekty określonej sprawy. Omawiając kwestie mocy wiążącej w czasie decyzji administracyjnej, należy zatem z jednej strony uwzględnić wskazaną powyżej konieczność ochrony praw nabytych, a z drugiej strony nie wolno nie zauważać doniosłości faktu wadliwości decyzji administracyjnej. Pojawia się zatem pytanie, czy decyzji nadać przymiot bezwzględnej trwałości, czy też, ze względu na jej wadliwość, można taką decyzję swobodnie rugować z obrotu prawnego (odwołalność decyzji administracyjnej<sup>17</sup>). Bezsporne jest to, że „najmniejsza wada nie może powodować wycofania z obrotu prawnego decyzji”<sup>18</sup>. Natomiast organ administracji publicznej nie może mieć nieograniczonej możliwości zmiany rozstrzygnięcia administracyjnego. Ustawodawca, uwzględniając powyższy postulat wglądu w różne aspekty określonej sprawy, wprowadził rozwiązanie kompromisowe, zawarte w art. 16 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Rozwiązanie przyjęte w tym artykule wskazuje, że decyzja administracyjna w pewnych okolicznościach staje się trwałym elementem porządku prawnego. Trwały nie oznacza jednak niewzru-

<sup>15</sup> M. Wyrzykowski, „*Interes społeczny*” jako kategoria proceduralna, AUWr, No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990.

<sup>16</sup> S. Jędrzejowski, *op. cit.*, s. 66.

<sup>17</sup> Występują również pojęcia *wzruszalność* i *zmienialność*, por. L. Longchamps, *op. cit.*, s. 907, przypis 2.

<sup>18</sup> B. Adamiak, *op. cit.*, s. 37.



szalny. Po spełnieniu pewnych przesłanek i w ściśle określonych warunkach możliwe jest wzruszenie stabilnej decyzji administracyjnej – zgodnie bowiem z art. 16 § 1 zdanie 2 kodeksu postępowania administracyjnego uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznych, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego.

Zgodnie z zasadą dwuinstancyjności strona ma prawo w ramach administracyjnego toku instancji do dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia swojej sprawy. Od decyzji administracyjnej wydanej w pierwszej instancji przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia. Odwołanie nie wymaga szczególnego uzasadnienia. Wystarczy tylko niezadowolenie z decyzji pierwszej instancji (art. 128 Kodeksu postępowania administracyjnego). Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują zatem szczególnych wymagań odnośnie odwołania. W wyniku wniesionego odwołania może być przeprowadzone postępowanie odwoławcze. Kończy się ono wydaniem decyzji (art. 138 Kodeksu postępowania administracyjnego). Od decyzji takiej nie służy odwołanie. Wyczerpany został bowiem tok instancji. Zakończona jest postępowanie główne. Zgodnie z art. 16 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego decyzja administracyjna, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Decyzja taką jest właśnie decyzja wydana przez organ odwoławczy. Artykuł 16 § 1 statuuje zatem zasadę trwałości decyzji administracyjnej. Decyzja, od której nie służy odwołanie, staje się ostateczna. A decyzji ostatecznej nadany zostaje przymiot trwałości. Decyzja taka staje się zatem trwałym elementem porządku prawnego.

Oprócz decyzji drugiej instancji, przymiot ostateczności posiadają również inne decyzje. Przede wszystkim należy tu wymienić decyzje wydane w pierwszej instancji, jeżeli upłynął czternastodniowy termin na wniesienie odwołania, strona tego odwołania nie wniosła, a terminu nie przywrócono.

Decyzją ostateczną jest również decyzja wydana w pierwszej instancji przez ministra lub Samorządowe Kolegium Odwoławcze (art. 127 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego). Przepisy szczególne mogą przewidywać sytuacje, gdy organy te wydają decyzje w pierwszej instancji. Jako przykład wskazać można zezwolenia na urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach udzielane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych<sup>19</sup>. Podobnie zezwolenie na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca, wydawane przez Ministra Spraw Wewnętrznych<sup>20</sup>. Przepisy szczególne nie przewidują natomiast sytuacji, w których Samorządowe Kolegium Odwoławcze wydawałoby decyzje w pierwszej instancji.

<sup>19</sup> Art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach (t. jedn.: Dz. U. z 1998 r., nr 102, poz. 650 z późn. zm.).

<sup>20</sup> Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t. jedn.: Dz. U. z 1996 r., nr 54, poz. 245 z późn. zm.).

Z decyzją ostateczną mamy również do czynienia, gdy przepis materialny wyraźnie tak stanowi. Przepisem takim może być art. 47 ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. o Polskiej Akademii Nauk<sup>21</sup>, zgodnie z którym wpis instytutu do rejestru instytutów Polskiej Akademii Nauk lub odmowa wpisu następują w formie decyzji administracyjnej Prezesa Akademii. Decyzja taka jest ostateczna<sup>22</sup>. Innym przykładem może być art. 33 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji<sup>23</sup>. Stanowi on, że koncesję na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, z wyjątkiem programów publicznej radiofonii i telewizji wydaje Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na podstawie uchwały KRRiTV. Decyzja w tej sprawie jest ostateczna. Z kolei art. 25 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej<sup>24</sup> przewiduje, że przysługuje odszkodowanie za konie, bydło, świnie, owce i kozy zabite z nakazu organów Inspekcji Weterynaryjnej lub skierowane do uboju sanitarnego albo za wymienione zwierzęta padłe w wyniku zastosowania zabiegów nakazanych przez te organy. Decyzję w sprawie odszkodowania wydaje powiatowy lekarz weterynarii. Decyzja taka jest ostateczna.

W powyższych zatem przypadkach wydana zostaje ostateczna decyzja administracyjna, a więc takie rozstrzygnięcie, od którego nie służy już dalsze odwołanie. Decyzja taka nabiera przymiotu trwałości. Jednakże z artykułu 16 § 1 zdanie 1 wynika, że: „jest to nie tylko decyzja, od której nie można wnieść odwołania, ale przede wszystkim, że jest to ostateczne załatwienie sprawy administracyjnej”<sup>25</sup>. Wyjaśnienia wymaga zatem relacja między pojęciem *decyzja administracyjna* a *sprawa administracyjna*: „sprawę administracyjną stanowi przewidziana w przepisach materialnego prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracyjny i indywidualny podmiot nie podporządkowany organizacyjnie temu organowi [...] Z kolei istotę decyzji administracyjnej stanowi rozstrzygnięcie sprawy [...] Jest w istocie tyle spraw administracyjnych, ile przewidzianych w przepisach materialnego prawa administracyjnego upoważnień (lub obowiązków) dla organów administracyjnych do konkretyzacji uprawnień i obowiązków indywidualnych podmiotów nie podporządkowanych organizacyjnie tym organom”<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Dz. U. nr 75, poz. 469 z późn. zm.

<sup>22</sup> Jednakże art. 22 ustawy o Polskiej Akademii Nauk stanowi, że decyzje Prezesa Polskiej Akademii Nauk są decyzjami drugiej instancji w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

<sup>23</sup> T. jedn. z 2001 r., nr 101, poz. 1114 z późn. zm.

<sup>24</sup> T. jedn.: Dz. U. z 1999 r., nr 66, poz. 752 z późn. zm.

<sup>25</sup> Wyrok NSA z dnia 15 lipca 1998 r., II S.A. 730/98, niepublikowany.

<sup>26</sup> T. Woś, *Glosa...*, s. 181 – 182. Podobnie: tenże, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, AUWr, No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990, s. 334.

Wydanie przez organ administracji publicznej decyzji ostatecznej powoduje, że sprawa została już dwukrotnie rozpatrzona merytorycznie – zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego). Nie jest zatem możliwe złożenie od takiej decyzji odwołania w administracyjnym toku instancji. Zresztą taki jest jeden z celów pojęcia ostateczności: „pozwała ono nazwać i wyodrębnić te decyzje, wobec których nie jest możliwe złożenie zwyczajnego środka prawnego, co daje możliwość zbudowania w stosunku do tej grupy decyzji zasady trwałości, oznaczającej, że nie mogą być one w sposób dowolny uchylane lub zmieniane”<sup>27</sup>. Mogą być zmieniane tylko w ramach instytucji wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylenia, zmiany decyzji, a także w przypadkach wskazanych w przepisach szczególnych (art. 16 § 1 zdanie 2 Kodeksu postępowania administracyjnego). Nie jest dopuszczalna weryfikacja decyzji ostatecznej w toku instancji: „wzruszenie ostatecznej decyzji administracyjnej organu pierwszej instancji w trybie odwoławczym, nadto bez uprzedniego wniesienia odwołania przez stronę postępowania, stanowi rażące naruszenie przepisów art. 138 i art. 16 § 1 k.p.a. i skutkuje stwierdzeniem nieważności takiej wadliwej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.”<sup>28</sup>. Zasada trwałości powoduje, że między zwyczajnymi środkami odwołania, a nadzwyczajnymi środkami zaskarżenia nie ma konkurencji. Decyzje ostateczne podlegają weryfikacji tylko w trybie nadzwyczajnym postępowania – postępowanie w sprawie wznowienia postępowania, postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej oraz uchylenie, zmiana decyzji.

Ostateczność decyzji administracyjnej umożliwia także osiągnięcie innego celu: pozwala odróżnić decyzje ostateczne od decyzji prawomocnych<sup>29</sup>. Zgodnie z art. 269 Kodeksu postępowania administracyjnego decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, iż dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi. Podział na decyzje ostateczne przewidywany był w art. 73 rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym<sup>30</sup>. Do rozwiązania tego nawiązał zatem Kodeks postępowania ad-

<sup>27</sup> J. Zimmerman, *Głosa do wyroku NSA z dnia 22 maja 1991 r., IV SA 349/91*, OSP 1992, nr 10, poz. 229, s. 489.

<sup>28</sup> Wyrok NSA – Ósrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 5 kwietnia 1985 r., SA/Wr 127/85, OSP 1988, nr 9, poz. 198, wraz z głosem B. Adamiak: „poddanie decyzji ostatecznej kontroli w toku postępowania odwoławczego stanowi pogwałcenie zasady trwałości decyzji”

<sup>29</sup> J. Zimmerman, *Głosa...*, s. 489. Szerzej na temat rozróżnienia prawomocności od ostateczności: T. Woś, *Moc wiążąca...*, s. 102 – 107, a także: B. Adamiak, J. Borkowski, *Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnej*, „PiP” 1989, z. 10, s. 47 – 56.

<sup>30</sup> Artykuł ten stanowił: „1. Decyzja, od której nie służy odwołanie lub skarga w toku instancji administracyjnych, jest ostateczna. 2. Decyzja, której nie można zaskarżyć również do sądów administracyjnych, jest prawomocna”.

ministracyjnego z 1960 r. W jego pierwotnej wersji znaleźć można stosowny przepis. Po wprowadzeniu w 1980 r. sądownictwa administracyjnego nie dokonano różniczenia na decyzje ostateczne i prawomocne. *De lege lata* sytuacja przedstawia się następująco: decyzje określone w innych przepisach jako prawomocne uważa się za ostateczne – to jest zasada. Decyzja ostateczna to, zgodnie z art. 16 § 1 zdanie 1 taka decyzja, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji. Jeżeli jednak jakaś decyzja utrzymana została w mocy w postępowaniu sądowym bądź nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi, to przyjąć należy, że jest ona prawomocna.

Poprzez wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej organ administracji orzeka definitywnie o prawach i obowiązkach innego podmiotu – podmiotu administrowanego; i czyni to jednostronnie. Decyzja tak, wydana w postępowaniu głównym, staje się stabilnym elementem całego porządku prawnego. Decyzje ostateczne, są wykonalne. „Wykonanie decyzji polega na realizacji stosunków prawnych powstałych z mocy tej decyzji. Wykonalne są decyzje ostateczne w administracyjnym toku postępowania, chyba że nadano im klauzulę natychmiastowej wykonalności”<sup>31</sup>.

Jednakże o pełnej trwałości decyzji administracyjnej nie może być mowy: „Jest rzeczą oczywistą, że o pełnej trwałości decyzji administracyjnej w życiu, w praktyce mówić nie można. Idealnej stabilności sytuacji prawnych nie można oczekiwać w żadnej sferze prawa”<sup>32</sup>. Zresztą, jak wskazano powyżej nie będzie to zawsze możliwe. Wadliwość decyzji administracyjnej jest najistotniejszym argumentem przemawiającym za możliwością jej wzruszenia. Zgodnie z zasadą względnej stabilności decyzji administracyjnej, decyzja administracyjna, od której nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji, staje się ostateczna. A decyzja ostateczna nabiera cech trwałości, stabilności. Wzruszona może być tylko w przypadkach wskazanych w kodeksie postępowania administracyjnego lub w ustawach szczególnych. Można zatem stwierdzić, że: „w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada bezwzględnej trwałości decyzji ostatecznej i jej wzruszenie może nastąpić jedynie na mocy innej decyzji ostatecznej”<sup>33</sup>. Jednakże na zagadnienie powyższe można patrzeć także z innego punktu widzenia: skoro istnieje możliwość wzruszenia decyzji trwałej, to o bezwzględnym zakresie takiej zasady nie może być mowy. Możliwość wzruszenia stabilnej decyzji administracyjnej stanowi wyjątek od zasady trwałości i powoduje, że zasada trwałości ma charakter względny. Zasada trwałości przedstawiona może być zatem z dwóch różnych punktów widzenia. Czy stanowisko takie jest słuszne? Czy można dowolnie i swobodnie

<sup>31</sup> J. Jendrośka, *Trwałość rozstrzygnięć administracyjnych* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 297.

<sup>32</sup> S. Jędrzejewski, *op. cit.*, s. 64.

<sup>33</sup> E. Mzyk [w:] *Prawo administracyjne. Część procesowa*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2002, s. 82.



przedstawiać tę zasadę z tych dwóch punktów widzenia? Odpowiedź może być następująca: niesłusznie postępuje się w ten sposób – „dla wykładni przepisu nie jest obojętne, co w jego treści uznaje się za zasadę, a co za wyjątek, bo wyjątek zawsze musi być interpretowany ścieśniająco, a zakres stosowania zasady może być w uzasadnionych przypadkach nawet rozszerzony. Z tego powodu w doktrynie i w orzecznictwie mówi się ostatnio tylko o zasadzie ogólnej trwałości decyzji administracyjnej a nie o jej ograniczonej wzruszalności”<sup>34</sup>.

Przyjmując powyższe stanowisko, posługiwać należy się ogólnie pojęciem zasady trwałości decyzji administracyjnej, mając na względzie to, iż w pewnych określonych warunkach zaistnieje możliwość jej wzruszenia. Możliwość wzruszenia decyzji jest jednak ograniczona (art. 16 § 1 zdanie 2).

Niekiedy jednak możliwość usunięcia z obrotu prawnego określonego rozstrzygnięcia będzie wyłączona: „im dłużej wadliwy akt obowiązuje, tym większego znaczenia nabiera ochrona praw nabytych, wynikająca z mocy aktu, zwłaszcza gdy strona rozpoczęła realizację uprawnień i poczyniła w związku z tym nakłady”<sup>35</sup>. Czas jest zatem czynnikiem powodującym stałość, równowagę szeroko pojętych stosunków społecznych. Upływ czasu stabilizuje sytuacje ukształtowane decyzją administracyjną. Z założenia takiego wychodzi art. 146 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>36</sup>. Uchylenie zatem (w ramach wznowienia postępowania administracyjnego) decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt. 1 i 2 nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, zaś z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt. 3 – 8 oraz w art. 145a, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat.

Zgodnie jednak z art. 16 § 1 zdanie 2 istnieje jednak możliwość pozbawienia mocy obowiązującej decyzji administracyjnej. Jak już wyżej wskazano, wyeliminowanie takiej decyzji nastąpi z powodu jej istotnej wadliwości: „warunkiem stabilności decyzji jest jej prawidłowość, tzn. zgodność z materialnym i proceduralnym prawem administracyjnym”<sup>37</sup>. Instytucjami, które umożliwiają eliminację wadliwej decyzji są: wznowienie postępowania administracyjnego (z przyczyn określonych w art. 145 i 145a Kodeksu postępowania administracyjnego), stwierdzenie nieważności (z przyczyn określonych w art. 156 k.p.a.), oraz uchylenie i zmiana decyzji administracyjnej (art. 154, 155, 161 k.p.a.) oraz przepisy szczególne (do których nawiązują art. 162, 163 k.p.a.). Przypadki te, traktowane jako wyjątek od zasady trwałości decyzji administracyjnej, można usystematyzować w różny sposób. Można zatem np. wyróżnić przyczyny obligatoryjne (wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności), przyczyny fakultatywne (art. 154, 155), odwołał-

<sup>34</sup> J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź – Zielona Góra 1998, s. 125.

<sup>35</sup> J. Świątkiewicz, *Stabilność decyzji administracyjnej w znowelizowanym k.p.a.*, „SP” 1981, z. 1 – 2, s. 308.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 314.

<sup>37</sup> J. Jendrośka, *op. cit.*, s. 297.

ność subsydiarną (art. 161), oraz przyczyny przewidziane w przepisach szczególnych (art. 162, 163)<sup>38</sup>.

Podstawą budowy tego systemu jest niekonkurencyjność środków: „poszczególne tryby nadzwyczajne mają na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości decyzji i nie mogą być stosowane zamiennie. Naruszenie wyłączności stosowania określonego trybu nadzwyczajnego weryfikacji decyzji stanowi rażące naruszenie prawa”<sup>39</sup>.

Ponadto nie jest dopuszczalne stosowanie „wykładni rozszerzającej podstaw prawnych wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego oraz związanie przesłankami negatywnymi wyłączającymi wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego. Naruszenie tak wyznaczonych granic ochrony trwałości decyzji administracyjnej stanowi rażące naruszenie prawa”<sup>40</sup>. Nie jest zatem możliwe korzystanie z innych środków, np. wnoszonych w toku postępowania egzekucyjnego<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> F. Longchamps, *op. cit.*, s. 913 – 917; a także za nim: J. Jendrońska, *op. cit.*, s. 297-299.

<sup>39</sup> B. Adamiak, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2000, s. 265.

<sup>40</sup> B. Adamiak, *Glosa do wyroku SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 11 października 1996 r., III RN 8/96*, OSP 1997, nr 10, poz. 190, s. 506.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z dnia 27 października 1999 r., IV SA 1104/96, niepublikowany.