



Łukasz Pośpiech

Podstawowe problemy administracyjnego postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji w orzecznictwie sądownoadministracyjnym

1. Wprowadzenie

Obowiązujący obecnie w Polsce Kodeks Postępowania Administracyjnego (ustawa z dnia 14.06.1960 z późniejszymi nowelizacjami) statuuje zasadniczo dwie formy ingerencji w indywidualne akty administracyjne (decyzje i postanowienia): tryb zwyczajny oraz tzw. tryby nadzwyczajne.

1.1. Tryb zwyczajny

Jedną z fundamentalnych zasad postępowania jest wyrażona w art. 15. k.p.a. zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Zasada ta daje stronie możliwość żądania od odpowiedniego (właściwego) organu administracji publicznej, aby ten uczynił przedmiotem swego rozpoznania sprawę, która już raz została rozpatrzona przez organ niższej instancji. Jest to zgodne z duchem art. 78. Konstytucji RP, który przyznaje każdej ze stron prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Strona ma tu możliwość zaskarżenia rozstrzygnięć organu pierwszej instancji, dzięki czemu jej sprawa zostaje poddana ponownej weryfikacji, której z reguły dokonuje organ inny aniżeli ten, który sprawę prowadził wcześniej. Zgodnie z treścią art. 127. k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie. Odwołanie jest właśnie tym podstawowym, regularnym środkiem „wzruszania” decyzji administracyjnych nieostatecznych; analogicznym środkiem w stosunku do postanowień jest zażalenie.

Odwołania od decyzji oraz zażalenia na postanowienia (jeśli przysługują) rozpatrywane są przez organ administracji publicznej wyższego stopnia¹. Z reguły będzie to *de facto* inny organ, a więc i inny urzędnik; ale nie zawsze: jeśli decyzję lub postanowienie wydał w pierwszej instancji minister lub samorządowe kolegium odwoławcze, stronie nie przysługuje odwołanie ani zażalenie, lecz specjalny środek zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy², kierowanego do tegoż ministra lub tegoż samorządowego kolegium odwoławczego. Zachodzi więc tutaj tożsamość organu weryfikującego po raz drugi tę samą sprawę.

Jeśli żadna ze stron w przepisany terminie nie wniesie zwyczajnego środka zaskarżenia w postaci odwołania, wówczas decyzja staje się ostateczna. Ostateczność decyzji oznacza, iż nie można jej już wzruszyć w regularnym trybie za pomocą odwołania. Art. 16. k.p.a. wysławia kolejną fundamentalną zasadę kodeksową: zasadę trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych. Jakikolwiek ewentualne wzruszenie takich decyzji przez organ administracji publicznej może nastąpić już tylko w tzw. trybach nadzwyczajnych, które przybierają postać odrębnych postępowań. Celem omawianej zasady jest ochrona praw nabytych strony, a także realizacja postulatu pewności prawa oraz pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa poprzez zapewnienie stabilności ostatecznych rozstrzygnięć.

1.2. Tryby nadzwyczajne

Tzw. tryby nadzwyczajne dają możliwość ingerowania w byt prawny ostatecznej decyzji, jeśli oczywiście zajdą odpowiednie ku temu przesłanki. Do trybów nadzwyczajnych zaliczamy:

- wznowienie postępowania (art. 145. -152. k.p.a.)
- uchylenie bądź zmianę decyzji ostatecznej (art. 154. , 155. k.p.a.)
- tzw. wyłączenie prawa, czyli nadzwyczajne uchylenie lub zmianę decyzji ostatecznej przez ministra lub wojewodę (art. 161. k.p.a.)
- uchylenie lub zmianę decyzji na podstawie przepisów szczególnych (art. 163. k.p.a.)

¹ Art.127 §2 w zw. z art. 144. k.p.a.

² Art. 127 §3 w zw. z art. 144 k.p.a.



- stwierdzenie wygaśnięcia decyzji (art. 162. §1. k.p.a.) i uchylenie decyzji (art. 162. §2. k.p.a.)
- stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156. - 159. k.p.a.)

Z mocy art. 126. k.p.a. postępowanie wznowieniowe i postępowanie nieważnościowe mogą dotyczyć także postanowień, ale tylko takich, na które przysługuje zażalenie.

Ingerowanie w byt prawny ostatecznej decyzji może następować tylko wskutek uruchomienia wyżej wymienionych nadzwyczajnych trybów, co wysławia art.16. §1. k.p.a.: „(...) Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych”.

2. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji

2.1 Specyfika postępowania nieważnościowego

Instytucja stwierdzenia nieważności może mieć zastosowanie jedynie wobec decyzji oraz postanowień, od których przysługuje zażalenie. Nie stwierdza się nieważności innego typu działań administracji, jak choćby czynności materialno-techniczne czy zaświadczenia: „1. Brak jest podstaw prawnych do wydawania decyzji o stwierdzeniu nieważności czynności materialnoprawnej, polegającej na dokonaniu wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. 2.Art. 156 §1 k.p.a. nie upoważniał absolutnie organu administracji państwowej do stwierdzenia nieważności czynności materialnoprawnej, jaką jest wpis do ewidencji, gdyż dotyczy on decyzji administracyjnych, a poprzez odesłanie z art. 126 k.p.a. odnosi się również do postanowień, do których stosuje odpowiednie przepisy art. 156-159 k.p.a.”³. Art. 156. k.p.a. nie stanowi tym bardziej podstawy do oceniania przez organ ważności aktów normatywnych, w tym wydanych przez organy administracji.

Niektóre tryby nadzwyczajne obejmują swym zakresem zastosowania tylko decyzje ostateczne. Tak jest w przypadku art. 145, 154,

³ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 listopada 1999 r., II SA 351/99, LEX nr 46195.

155, 161 k.p.a. Zdanie pierwsze art. 156. k.p.a. traktuje o stwierdzeniu nieważności „decyzji”, a zatem uznać należy, że ustawodawca zamierzał podać reżimowi art. 156. oba rodzaje decyzji: ostateczne i nieostateczne. W orzecznictwie wskazano, że dopuszczalne jest wszczęcie postępowania nieważnościowego co do decyzji nieostatecznej, a więc takiej, od której wciąż przysługuje odwołanie. Należy mieć tu na uwadze, że zarówno w przedmiocie rozpatrzenia odwołania od danej decyzji, jak i w przedmiocie stwierdzenia nieważności tej decyzji, właściwy byłby ten sam organ – organ wyższego stopnia⁴. Wniesienie odwołania lub wniosku o stwierdzenie nieważności nie jest obowiązkiem strony; zatem strona może wybrać tryb, w którym chce zakwestionować podjętą w jej sprawie decyzję. W przypadku wniesienia przez stronę wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji nieostatecznej zamiast odwołania, jeśli wola strony co do wyboru trybu z art. 156. jest jednoznaczna i niebudząca wątpliwości, organ powinien prowadzić postępowanie na podstawie art. 156. k.p.a. Natomiast w przypadku wniesienia odwołania oraz złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności należy dać pierwszeństwo postępowaniu odwoławczemu; bowiem postępowanie odwoławcze jest szerszego rodzaju – ma charakter całościowego rozpatrzenia sprawy, podczas gdy w postępowaniu nieważnościowym organ nie bada całościowo sprawy, a jedynie szuka przesłanek z art. 156. w celu skasowania decyzji. Tak też stwierdził Najwyższy Sad Administracyjny: „1. Nie ma przeszkód do stwierdzenia nieważności decyzji nieostatecznej na wniosek strony złożony przed upływem terminu do wniesienia odwołania, byle był to wniosek wyraźnie wskazujący na dokonanie przez stronę wyboru trybu nadzwyczajnego postępowania(…)”⁵.

Niemniej jednak można spotkać w doktrynie pogląd odmawiający – w kontekście art. 16. §1. k.p.a. – możliwości stwierdzenia nieważności decyzji nieostatecznych. Za stanowiskiem takim przemawia fakt, iż zwyczajne postępowania odwoławcze jest wystarczającą drogą weryfikowania nieostatecznej decyzji – i to drogą najszerszą, zatem postępowanie nieważnościowe uznać należy za drogę wyjątkową, dotyczącą tylko decyzji ostatecz-

⁴ Art.127 §2 k.p.a. i art.157 §1 k.p.a.

⁵ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 października 1999 r., III SA 7537/98, LEX nr 43940.



nych. Literalna wykładnia art. 156. §1. zdanie pierwsze pozostawia wątpliwość co do woli ustawodawcy poddania decyzji nieostatecznych reżimowi postępowania nieważnościowego.

Postępowanie w sprawie nieważności decyzji jest samodzielnym postępowaniem, odrębnym od postępowania, w którym wydano weryfikowaną decyzję: „(...) Złożenie wniosku o stwierdzenie nieważności wszczyna postępowanie w nowej sprawie i jest samodzielnym postępowaniem administracyjnym, odrębnym od tego, w którym zapadły kwestionowane we wniosku rozstrzygnięcia(...)”⁶.

Zatem poddane jest ono rygorom przepisów k.p.a. ogólnie traktujących o postępowaniu, w szczególności postępowanie nieważnościowe poddane jest zasadzie dwuinstancyjności, a więc o decyzji zapadłej wskutek złożenia wniosku uruchamiającego postępowanie z art. 156. k.p.a. służy odwołanie. Zadaniem organu prowadzącego postępowanie nieważnościowe nie jest całościowe rozpatrywanie sprawy co do jej istoty; organ nie rozstrzyga tutaj o prawach i obowiązkach stron poprzez konkretyzację administracyjnego prawa materialnego. „W sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej obowiązuje zasada, że organ administracyjny orzeka wyłącznie kasacyjnie, co oznacza, że nie może orzekać co do istoty sprawy rozstrzygniętej wadliwą decyzją. Może jedynie albo stwierdzić nieważność decyzji, albo jej niezgodność z prawem, a w braku przesłanek do takiego orzekania – odmówi stwierdzenia nieważności decyzji. Inaczej mówiąc nie jest władny zmienić takiej decyzji ani też – uchylając ją – orzec jednocześnie co do istoty o prawach lub obowiązkach stron postępowania (...)”⁷.

Zgodnie z tezą wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15.06.1992⁸, organ stwierdzający nieważność decyzji wydanej przez organ drugiej instancji jest równocześnie uprawniony do stwierdzenia nieważności poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji, jeżeli również i ta decyzja dotknięta jest wadami z art. 156. k.p.a..

⁶ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 lipca 1999 r., IV SA 1381/97, LEX nr 47911.

⁷ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 1999 r., I SA 1527/98, LEX nr 48554.

⁸ IV SA 218/92, OSP 1994, nr 9, poz.162.

Kolejną kwestią wartą omówienia jest problematyka możliwości orzeczenia o nieważności części decyzji. Ścisła interpretacja zdania pierwszego art. 156. k.p.a. prowadziłaby do wniosku, iż należy zawsze wyeliminować całą decyzję z obrotu prawnego. Przeciwno takiej wykładni idzie teza wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego następującej treści: „Brak w kodeksie postępowania administracyjnego przepisu wyraźnie dopuszczającego stwierdzenie nieważności decyzji tylko w części dotkniętej wadą określoną w art. 156 §1 k.p.a. nie oznacza wyłączenia takiej możliwości”⁹. „Naczelny Sąd Administracyjny w swym orzecznictwie dotyczącym stosowania przepisu art. 156 k.p.a., zwłaszcza tym z ostatnich lat, przychyła się do stanowiska, że możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w części dotkniętej wadą (...)”¹⁰.

Zatem organ może – kończąc postępowanie nieważnościowe – stwierdzić nieważność tylko części decyzji: „(...) Dotyczyć to może jednak tylko takiej sytuacji, kiedy rozstrzygnięcie decyzji składa się z kilku elementów, z których każdy mógłby być przedmiotem rozstrzygnięcia osobnej decyzji”¹¹. Chodzi o to, aby ta swoista „amputacja” decyzji miała sens, więc ów wolny od wad fragment decyzji pozostawiony w obrocie musi być w stanie samodzielnie funkcjonować.

Art. 28. k.p.a. definiuje pojęcie „strony” postępowania. Jest nią każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie (...). Mówiąc o postępowaniu nieważnościowym trzeba mieć na uwadze, iż: „Stroną postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest nie tylko strona postępowania zwykłego zakończonego wydaniem kwestionowanej decyzji, lecz również każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności decyzji. Jest to konsekwencją rozpoznawania przez organ nadzoru nowej sprawy w stosunku do załatwionej kwestionowaną decyzją, dlatego też otwiera się następnie dla wszystkich stron tego postępowania droga weryfikacji takiej decyzji”¹². Zatem krąg stron postępowania nieważnościowego może być

⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 grudnia 1999 r., IV SA 2311/97, LEX nr 48738.

¹⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 31 marca 1998 r., I SA 1838/97, LEX nr 44510.

¹¹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 31 marca 1998 r., I SA 1838/97, LEX nr 44510.

¹² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 1999 r., IV SA 2520/98, LEX nr 48669.



szerszy niż krąg stron postępowania zwykłego, w którym zapadła decyzja jest następnie poddana kontroli na podstawie art. 156. k.p.a..

2.2. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji

Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji (jak również postanowienia, na które przysługuje zażalenie¹³) dzieli się na dwie kategorie:

- przesłanki pozytywne – wymienione w art. 156. §1. k.p.a.; jeśli zaistnieją, organ wydaje decyzję stwierdzającą nieważność wadliwej decyzji (ewentualnie wydaje postanowienie stwierdzające nieważność wadliwego postanowienia)
- przesłanki negatywne – wymienione w art. 156. §2. k.p.a.; jeśli zaistnieją, organ ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji (lub postanowienia) z naruszeniem prawa. Mamy tutaj do czynienia z wadliwą decyzją (lub postanowieniem), która jednak nie może być wyeliminowana z obrotu prawnego wskutek zaistnienia przesłanek z art. 156. §2.

Jeśli w zaskarżonym rozstrzygnięciu organ nie dopatry się żadnej z przesłanek stwierdzenia nieważności, wydaje decyzję (odpowiednio: postanowienie) odmawiającą stwierdzenia nieważności.

2.2.1. Przesłanki pozytywne

Warunkiem *sine qua non* stwierdzenia nieważności decyzji jest zaistnienie którejs z przesłanek wymienionych w art. 156. §1. k.p.a. Odwoływanie się do innych, niewymienionych w tym przepisie przesłanek, jest niedopuszczalne. Tym bardziej nie można powoływać się na przesłanki będące podstawą innych trybów nadzwyczajnych, np. wznowienia postępowania (art. 145 §1. k.p.a., art. 145a §1. k.p.a.). Jeśli prześledzi się katalog wad decyzji z art. 156. §1., nietrudno zauważyć, iż tkwią one w samej decyzji, są z nią immanentnie związane (są to wady materialnoprawne). Charakter wad postępowania (wad procesowych) mają raczej okoliczności z art. 145 i 145a, będące podstawą wznowienia postępowania.

¹³ Art. 126 k.p.a.

Niedopuszczalne jest poddanie art. 156. §1. wykładni rozszerzającej; przepis ten, wyliczający enumeratywnie przesłanki nieważnościowe, podlega wyłącznie interpretacji dosłownej (*interpretatio declarativa*) lub wręcz ścieśniającej (*interpretatio restrictiva*). Za takim właśnie rodzajem wykładni przemawia treść art.16. §1. k.p.a.: wzruszenie decyzji może nastąpić „(...) tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych”. W sukurs powyższym wnioskom idzie teza wyroku Naczelnego Sadu Administracyjnego następującej treści: „Przepis art. 156 §1 k.p.a. stanowi zamknięty katalog przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Nadzwyczajny charakter tej instytucji (stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej) nie pozwala przy interpretacji tego przepisu stosować wykładni rozszerzającej”¹⁴.

Przesłanki pozytywne stwierdzenia nieważności zawarte są w wyliczeniu art.156. §1. pkt 1-6, a uzupełnione odesłaniem do przepisów odrębnych (pozakodeksowych) w pkt 7.

Kluczowy w dokonaniu prawidłowej wykładni art.156. §1. jest pkt 2.: decyzja wydana została „(...) bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (...)”. Przyjmuje się, że pod owe „rażące naruszenie prawa” podpadają wszystkie pozostałe przesłanki, oprócz tej z pkt 2. zd. pierwsze (brak podstawy prawnej). Innymi słowy, wszystkie okoliczności wymienione w art. 156. §1. pkt 1-7 (z wyjątkiem zdania pierwszego pkt 2.) są rażącym naruszeniem prawa. W punktach 1,3-7 nastąpiła po prostu indywidualizacja (nazwanie) „rażących naruszeń prawa”, o których traktuje generalnie pkt 2. *in fine*. Zatem ustawodawca określił tutaj typowe kategorie rażącego naruszenia prawa; stąd też pkt 2. *in fine* otwiera możliwość znajdowania nienazwanych, innych niż wymienione w art. 156 §1. przesłanek stwierdzenia nieważności, oczywiście tylko takich, które kwalifikować można jako „rażące naruszenie prawa”, o czym poniżej. Widać zatem, że powyższe twierdzenia o enumeratywności wyliczenia wad nieważnościowych w art. 156. §1. trzeba rozumieć pod tym kątem, że katalog ten można poszerzyć o wady nienazwane w tym przepisie, jeśli tylko wchodzą w zakres „rażącego naruszenia prawa” z pkt 2. *in fine*.

¹⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 1999 r., IV SA 1066/97, LEX nr 48675.



Organ nie jest związany granicami zarzutów zawartych we wniosku strony o stwierdzenie nieważności decyzji, więc nawet jeśli zarzuty strony są niezasadne, to obowiązany jest zbadać z urzędu, czy kwestionowana decyzja nie jest dotknięta jedną z wad określonych w art. 156. §1. k.p.a.

2.2.1.1. Naruszenie właściwości

Pierwsza nazwana przesłanka z art. 156. §1. pkt 1. polega na wydaniu decyzji „z naruszeniem przepisów o właściwości”. Wyróżnić można następujące rodzaje właściwości: rzeczowa, miejscowa, instancyjna, delegacyjna. Organy przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej (art. 19. k.p.a.). Właściwość instancyjną reguluje m.in. art. 127 §2 k.p.a.. Właściwość delegacyjna dotyczy przypadków przenoszenia właściwości na inne organy (np. art. 26. §2. k.p.a.).

Jak stwierdza Naczelny Sąd Administracyjny: „Przepisy o właściwości mają charakter bezwzględnie obowiązujący i naruszenie każdego rodzaju właściwości przez organ administracji przy wydawaniu aktu administracyjnego powoduje jego nieważność bez względu na trafność merytorycznego rozstrzygnięcia”¹⁵.

Typowa sytuacja naruszenia właściwości ma miejsce wtedy, gdy przepis o właściwości zostanie błędnie zastosowany i decyzja zostanie wydana przez organ niewłaściwy w sprawie. W orzecznictwie wskazano także nietypowe sytuacje, kiedy następuje naruszenie właściwości: „Wyłączenie organu od załatwienia sprawy z przyczyny nie wymienionej w art. 25 k.p.a. i wydanie decyzji załatwiającej sprawę przez inny organ oznacza wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości (art.156. §1 pkt 1 k.p.a.)”¹⁶.

Naruszenie właściwości zachodzi także wówczas, gdy decyzja zostaje podpisana przez osobę niemającą upoważnienia do załatwiania spraw na podstawie art. 268a. k.p.a.¹⁷. Tak też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego: „W niniejszej sprawie decyzja wydana w pierwszej instancji

¹⁵ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 listopada 1999 r., V SA 955/99, LEX nr 49943.

¹⁶ Wyrok NSA OZ we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 1990 r., SA/Wr 1001/89, ONSA 1990, nr 2-3, poz.36.

¹⁷ Art. 268a: „Organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń”.

została podpisana przez Sekretarza gminy z upoważnienia Kierownika Urzędu Rejonowego, do czego nie upoważniają obowiązujące przepisy. Na podstawie zawartego porozumienia decyzję może wydać wójt, burmistrz, prezydent miasta. Sekretarz gminy może podpisać decyzję z upoważnienia wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Decyzja podpisana przez sekretarza gminy z upoważnienia kierownika urzędu rejonowego jest natomiast dotknięta wadą nieważności określoną w art. 156 §1 pkt 1 k.p.a. jako wydana przez organ niewłaściwy¹⁸. Także powoływanie się na tego rodzaju upoważnienie (art. 268a.) w sytuacji, gdy decyzja wydawana jest w ramach własnych przyznanych ustawowo kompetencji, stanowi naruszenie właściwości.

Jeśli kompetencja do wydania decyzji przyznana jest organowi kolegialnemu, naruszeniem właściwości będzie podjęcie decyzji przez przewodniczącego lub członka tego organu działającego jednoosobowo.

2.2.1.2. Brak podstawy prawnej

Należy odróżnić sytuację braku podstawy prawnej do wydania decyzji od sytuacji wadliwej formy decyzji. Fakt, iż decyzja nie zawiera powołania podstawy prawnej lub określa tę podstawę błędnie, nie implikuje twierdzenia, że została ona wydana bez podstawy prawnej; w takim wypadku podstawa prawna może realnie istnieć, natomiast nie ma o niej właściwej informacji w treści decyzji. Jest to zwykle niedochowanie formy decyzji wynikającej z art. 107. §1. k.p.a., i taka wadliwość podlega tzw. rektyfikacji¹⁹. Rozróżnienie wadliwego powołania podstawy prawnej lub braku powołania podstawy prawnej od obiektywnego braku tej podstawy przybiera na znaczeniu w kontekście wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, iż w sytuacji, gdy obowiązujące w dniu orzekania przepisy zawierają regulację taką samą, jak przepisy obowiązujące poprzednio, to powołanie się przez organ w decyzji na przepisy już nieobowiązujące nie oznacza, że taka decyzja została wydana bez podstawy prawnej²⁰.

¹⁸ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 1999 r., IV SA 639/97, LEX nr 47263.

¹⁹ Art.113. k.p.a.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 25 października 1984 r., III SA 671/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 96.



Wydanie decyzji „bez podstawy prawnej” oznacza, że decyzja nie ma podstawy w żadnym powszechnie obowiązującym przepisie prawa materialnego, zamieszczonym w ustawie lub akcie wydanym z delegacji ustawowej. Orzecznictwo sądownoadministracyjne wielokrotnie wskazywało przypadki sytuacji kwalifikującej się jako brak podstawy prawnej z art. 156. §1.pkt 2. k.p.a.:

- decyzja wydana została w sprawie nienależącej do sfery prawa administracyjnego, np. rozstrzygnięcie w sprawie cywilnoprawnej niepodlegającej orzecznictwu administracyjnemu
- brak w przepisach prawnych podstawy do zawarcia w treści decyzji określonej klauzuli, np. terminu wykonania obowiązku wynikającego z decyzji. „1. Stwierdzenie zatem *samowoli budowlanej* obliguje właściwy organ do wydania decyzji o nakazie rozbiórki budowanego bądź już wzniesionego obiektu budowlanego. Do takiego rozstrzygnięcia organ administracji publicznej jest ustawowo zobligowany (...) 2. W art. 48 cyt. ustawy Prawo budowlane nie określono ustawowo terminu wykonania tego obowiązku, nie przewidziano też możliwości orzeczenia o terminie wykonania tego obowiązku w decyzji administracyjnej. Z tego względu, iż zaskarżona decyzja w części dotyczącej terminu rozbiórki została wydana bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 §1 pkt 2 k.p.a.”²¹
- przepisy nakazują załatwienie sprawy w innej formie niż decyzja. „Stwierdzenie zawarte w art. 104 §1 k.p.a., iż załatwienie sprawy następuje przez wydanie decyzji, odnosi się tylko do sytuacji, gdy z mocy przepisów prawa materialnego załatwienie sprawy powinno nastąpić w tej formie prawnej. Decyzja administracyjna wydana w sprawie, której załatwienia w formie decyzji prawo nie przewiduje, jest decyzją wadliwą jako wydaną bez podstawy prawnej”²²
- decyzja została wydana z urzędu w sytuacji, gdy przepis bezwzględnie wymaga wniosku strony. Np.: postanowienie o wznowieniu postępowania – w przypadku wznowienia z przyczyn z art. 145

²¹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 1999 r., IV SA 570/97, LEX nr 47220.

²² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 1999 r., IV SA 2546/98, LEX nr 47920.

§1 pkt 4, art. 145a – właściwy organ wydaje tylko na żądanie strony²³. Przy czym należy mieć na uwadze treść art. 61. §2. k.p.a.²⁴

- decyzja określa prawa i obowiązki strony w sytuacji, gdy prawa i obowiązki te wynikają wprost z przepisów prawa, a więc nie wymagają żadnej konkretyzacji

2.2.1.3. Rażące naruszenie prawa

Tytułem wprowadzenia trzeba przypomnieć o tzw. teorii gradacji wad, według której nie każda wada decyzji kwalifikuje ją do całkowitego wyeliminowania z obrotu prawnego i to ze skutkiem *ex tunc* (od momentu jej wydania), jak i nie każda wada jest wystarczającą podstawą do jakiegokolwiek wzruszenia decyzji. Są wady o mniejszym i większym ciężarze gatunkowym; nie każda wada jest „rażąca”. Z pewnością art. 156. §1 pkt 2 *in fine* dotyczy wad o największej doniosłości.

Naruszenie prawa dotyczy wykroczenia przeciwko normom różnego rodzaju: materialnym, procesowym, kompetencyjnym. Kilka ważniejszych orzeczeń w tej kwestii:

- „O rażącym (a nie jakimkolwiek) naruszeniu prawa można mówić, gdy decyzja została wydana wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w przepisie prawnym, wbrew wszystkim przesłankom przepisu nadano prawa albo ich odmówiono, albo też wbrew tym przesłankom obarczono stronę obowiązkiem albo uchylono obowiązek. Cechą rażącego prawa jest to, że treść decyzji pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu przez proste ich zestawienie ze sobą”²⁵.
- „(...) nie chodzi tu bowiem o błędy w wykładni prawa, ale o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny. Ponadto, nie każde naruszenie prawa dyskwalifikuje decyzję w takim stopniu, że nie-

²³ Art.147 k.p.a.

²⁴ Art. 61 „§1 Postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. §2. Organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony **wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony**. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć.”

²⁵ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2000 r., III SA 1935/99, LEX nr 47008.



zbędna jest jej eliminacja, tak jakby od początku nie została ona wydana²⁶.

- „Naruszenie prawa, które miałyby polegać na ewentualnie nietrafnej wykładni przepisów prawa, które budzą wątpliwości co do ich stosowania, w żadnym przypadku nie może być uznane za rażące naruszenie prawa²⁷.
- „O tym, czy naruszenie prawa jest ”rażącym,, decyduje ocena skutków społeczno-gospodarczych, jakie dane naruszenie za sobą pociąga. Za ”rażące,, należy uznać mianowicie takie naruszenie prawa, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności (...)²⁸.
- „Przez rażące naruszenie prawa, w rozumieniu art. 156 §1 pkt 2 k.p.a., należy rozumieć oczywistą sprzeczność z przepisem prawa nie do pogodzenia z założeniami działania organu praworządowego państwa, z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wymaganiami praworządności. Stwierdzone wady muszą być o szczególnym ciężarze gatunkowym i muszą mieć charakter rażący w sensie obiektywnym a nie subiektywnym²⁹.

Tytułem przykładu przytoczyć można kilka sytuacji, które Naczelny Sad Administracyjny uznał za rażące naruszenie prawa w kontekście omawianej przesłanki stwierdzenia nieważności:

- na decyzji – zamiast własnoręcznego podpisu – widnieje tzw. faksymile podpisu (kopia): „Stosownie do art. 107 §1 k.p.a. jednym z istotnych elementów decyzji jest podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Podpis na decyzji musi być własnoręczny. Nie jest dopuszczalne stosowanie tzw. facsimile podpisu, czyli odcisku pieczęci z kopią wzoru podpisu³⁰.

²⁶ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 października 1998 r., II SA 1202/98, LEX nr 41891.

²⁷ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 lipca 1999 r., II SA 1387/98, LEX nr 46253.

²⁸ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 listopada 1999 r., V SA 876/99, LEX nr 50137.

²⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 października 1999 r., IV SA 1705/97, LEX nr 47858.

³⁰ Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 18 kwietnia 2000 r., II SA/Gd 954/98, LEX nr 44072.

- decyzja w ogóle nie została podpisana przez osobę upoważnioną do jej wydania; istnieje w prawie administracyjnym teoria, według której decyzja musi zawierać cztery elementy: oznaczenie organu, oznaczenie strony, rozstrzygnięcie, podpis osoby piastującej urząd (upoważnionej do wydania decyzji). Brak któregokolwiek z tych elementów powoduje nieistnienie decyzji (*non existens*). Gdyby przyjąć tę koncepcję, można by dość do wniosku, iż decyzja niezawierająca podpisu jest „nie-decyzją”, a zatem nie można poddać jej weryfikacji z art. 156. §1. k.p.a., gdyż postępowaniu nieważnościowemu może być poddana tylko decyzja (lub postanowienie, na które służy zażalenie), a jak napisano powyżej, decyzja bez podpisu – wg wspomnianej teorii – decyzją nie jest. Jest co najwyżej projektem decyzji. W takim przypadku strona powinna podejmować czynności w celu zwalczania bezczynności organu.
- organ odwoławczy nie wezwał strony do uzupełnienia braków formalnych odwołania i rozpoznał je, mimo że nie wywoływało ono skutków prawnych. „W rozpatrywanej sprawie pismo zatytułowane *odwołanie* nie zawiera podpisu strony. Mimo to organ odwoławczy nie wezwał stron, pod rygorem z art. 64 §2 k.p.a. (pozostawienie odwołania bez rozpoznania) do uzupełnienia braku i odwołanie rozpoznał, mimo że nie wywoływało ono skutków prawnych. Okoliczność powyższa powodowała zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy 1995 r. o NSA w związku z art. 156 §1 pkt 2 k.p.a. nieważność zaskarżonej decyzji, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa”³¹.
- organ odwoławczy rozpoznał odwołanie od decyzji wniesione po terminie, mimo że termin nie został przywrócony. „(...) Rozpoznanie bowiem odwołania wniesionego z uchybieniem terminu, który nie został przywrócony na wniosek strony, stanowiłoby rażące naruszenie prawa (art. 156 §1 pkt. 2 k.p.a.)”³².
- odmówienie stwierdzenia nieważności decyzji pomimo istnienia podstaw ku temu

³¹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 września 2000 r., III SA 417/00, LEX nr 47217.

³² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 lutego 1998 r., IV SA 727/96, LEX nr 43307.



2.2.1.4. Res iudicata

Zasada trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych rozciąga się także na samą sprawę załatwioną taką ostateczną decyzją, a więc władcze skonkretyzowanie praw i obowiązków strony ma również trwały charakter. Art. 156. §1. pkt 3. pełni rolę gwaranta realizacji tej zasady. Przepis ten stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji, która zapadła w sprawie rozstrzygniętej już poprzednio inną decyzją ostateczną, która wciąż funkcjonowała w obrocie prawnym w momencie wydania kwestionowanej decyzji. Przesłanka z art. 156. §1. pkt 3. ma zastosowanie wtedy, gdy istnieje tożsamość sprawy rozstrzygniętej kolejno dwoma decyzjami, z których pierwsza jest ostateczna: „Uregulowanie art. 156 §1 pkt 3 k.p.a. nie pozostawia wątpliwości, że dotyczy ono tylko tych przypadków, gdy w tej samej sprawie kolejno po sobie wydane zostały dwie decyzje, z których ta pierwsza jest ostateczna”³³.

Cecha ostateczności decyzji powoduje niemożność ponownego orzekania w tej samej sprawie, chyba że decyzja owa zostanie w pierw z obrotu prawnego usunięta: „Żądanie wydania przez ten sam organ następnej decyzji, w sprawie rozstrzygniętej już ostateczną i prawomocną decyzją, która pozostaje w obiegu prawnym, należy uznać za całkowicie bezpodstawne i niedopuszczalne, ponieważ wydana w tych okolicznościach decyzja byłaby dotknięta wadą nieważności, określaną w art. 156 §1 pkt 3 k.p.a.”³⁴.

Kluczowe dla prawidłowego stosowania omawianej przesłanki stwierdzenia nieważności jest pojęcie tożsamości sprawy. Wyjaśnił je Naczelny Sąd Administracyjny: „(...) Istnienie tożsamości sprawy zachodzi w przypadku występowania tych samych podmiotów w sprawie, tego samego stanu prawnego w nie zmienionym stanie faktycznym sprawy oraz tego samego przedmiotu, rozumianego jako interesy prawne lub obowiązki, które następnie po wydaniu decyzji stają się prawem nabytym (jego brakiem) lub obowiązkami prawnymi określonych podmiotów”³⁵. Niniejsze orzeczenie wymaga pewnej uwagi: przytoczony w nim warunek niezmienionego

³³ Wyrok NSA w Katowicach z dnia 15 września 1999 r., I SA/Ka 120/98, LEX nr 43920.

³⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 lutego 1999 r., IV SA 178/97, LEX nr 48687.

³⁵ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 kwietnia 1998 r., IV SA 1061/96, LEX nr 45166.

stanu faktycznego nie oznacza, że ów stan faktyczny sprawy musi być w każdym szczególe identyczny; Naczelny Sąd Administracyjny miał tu na myśli niezmieniony stan faktyczny w sensie niezmienionych faktów prawotwórczych. Elementy stanu faktycznego prawnie obojętne nie są uwzględniane przy ocenie tożsamości sprawy.

2.2.1.5. Skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną

O tym, czy dany podmiot (osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej³⁶) jest czy nie jest stroną postępowania, rozstrzyga norma art. 28. k.p.a.³⁷. Jeżeli adresatem decyzji jest podmiot, który nie może być uznany za stronę postępowania, w którym ta decyzja zapadła, decyzja taka podlega stwierdzeniu nieważności na mocy art. 156. §1. pkt 4. „Art. 156 §1 pkt 4 k.p.a. przewiduje taką sytuację, że osoba, do której skierowana została decyzja, istnieje, tzn. osoba fizyczna żyje, a inny podmiot faktycznie i prawnie istnieje, jednakże nie może wykazać się przymiotem strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.”³⁸.

Typowymi sytuacjami w których zachodzi omawiana wada są m.in. następujące:

- decyzja została skierowana do pełnomocnika strony;
- decyzja została skierowana do osoby „trzeciej”, niemającej nic wspólnego z postępowaniem;
- decyzja została skierowana do organu osoby prawnej, zamiast do osoby prawnej;
- decyzja została skierowana do piastuna określonego stanowiska w strukturze jednostki organizacyjnej, zamiast do samej jednostki: „Wskazanie imiennie prezesa spółdzielni jako adresata decyzji jest równoznaczne ze skierowaniem decyzji do osoby nie będącej stroną w sprawie”³⁹

Skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną należy odróżnić od sytuacji, kiedy nastąpił np. błąd pisarski lub oczywista omyłka w nazwaniu

³⁶ Art. 29 k.p.a.

³⁷ Art. 28: Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

³⁸ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 1998 r., IV SA 2272/97, LEX nr 45697.

³⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 września 1999 r., IV SA 1357/97, LEX nr 47899.



strony; wada taka – jako nieistotna – nie prowadzi do stwierdzenia nieważności decyzji, a jedynie do jej sprostowania⁴⁰.

Często postępowanie administracyjne dotyczy kilku stron. Kontrowersyjna wydaje się kwestia, co zrobić z decyzją, która została skierowana do kilku podmiotów, z których tylko niektóre nie są stronami, a pozostałe stronami są. Czy należy tutaj orzekać o nieważności całej decyzji? W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przeważał pogląd o dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji w części.

„Skierowanie postanowienia do osoby nie będącej stroną w sprawie stanowi istotną wadę skutkującą nieważnością tego postanowienia (art. 156 §1 pkt 4 w związku z art. 126 k.p.a.)”⁴¹. Stosując przesłankę z art. 156 §1 pkt 4. trzeba pamiętać o jej odpowiedniej interpretacji w stosunku do postanowień: postanowienia bowiem nie zawsze kierowane są do stron postępowania, ale także do innych uczestników postępowania, świadków, biegłych, a nawet publiczności przy rozprawie administracyjnej (np. postanowienie o ukaraniu grzywną za niewłaściwe zachowanie się na rozprawie administracyjnej⁴²). W tym kontekście pamiętać należy, iż wiele postanowień nieskierowanych do stron postępowania, będzie prawidłowych.

2.2.1.6. Niewykonalność decyzji

Niewykonalność może być dwojakiego rodzaju: faktyczna i/lub prawna. Sens obu rodzajów niewykonalności wyjaśnia teza 2. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1999 r.: „Decyzja jest niewykonalna w rozumieniu art. 156 §1 pkt 5 k.p.a. tylko wówczas, gdy zachodzi przeszkoda w jej wykonaniu wynikająca z określonych przepisów prawa lub jest ona faktycznie (obiektywnie) niemożliwa do wykonania, np. przy istniejącym stanie wiedzy technicznej(...)”⁴³. Niewykonalność faktyczna oznacza obiektywną niemożliwość wykonania decyzji z punktu widzenia aktualnego stanu wiedzy i techniki; nie oznacza natomiast trudności technicznych przy

⁴⁰ Art. 113 §1 „Organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez ten organ decyzjach”.

⁴¹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 sierpnia 1999 r., IV SA 1217/97, LEX nr 47879.

⁴² Art. 96 k.p.a.

⁴³ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 stycznia 1999 r., IV SA 1239/97, LEX nr 48176.

realizowaniu decyzji. Podobnie nie stanowią o niewykonalności względy ekonomiczne i finansowe (np. gospodarcza nieopłacalność), ani też negatywne nastawienie adresatów decyzji do jej wykonywania. Niewykonalność prawna oznacza, że istnieją w systemie prawnym normy statuujące określone nakazy bądź zakazy, które uniemożliwiają realizację decyzji, czy też jej realizacja prowadziłaby do złamania owych norm; np. decyzja, której wykonanie równałoby się dokonaniu czyny niedozwolonego (w rozumieniu przepisów prawa cywilnego) albo przestępstwa (w rozumieniu prawa karnego). Tutaj warto zauważyć, iż przesłanka z art. 156 §1 pkt 6 jest szczególnym rodzajem niemożliwości prawnej wykonania decyzji.

„Niewykonalność decyzji powinna być spowodowana istnieniem przeszkód w jej wykonaniu, które znamionują dwie cechy:

- a) istniały już w dacie wydania decyzji,
- b) są nieusuwalne przez cały czas.

Jako miarodajny jest stan rzeczy istniejący w dacie wydania decyzji(...)⁴⁴.

Za datę wydania decyzji należy przyjąć widniejącą na decyzji datę, o której mowa w art. 107. §1. k.p.a.. W wypadku, gdy niewykonalność decyzji pojawia się dopiero po jej wydaniu, niemożliwe jest zastosowanie trybu nieważnościowego, a jedynie stwierdzenie wygaśnięcia decyzji jako bezprzedmiotowej na podstawie art. 162. §1. pkt 1. k.p.a..

2.2.1.7. Wywołanie czynu karalnego wskutek realizacji decyzji

Jak już wspomniano powyżej, wada z art. 156. §1 .pkt 6. k.p.a. stanowi szczególny przypadek prawnej niewykonalności decyzji.

Przez realizację decyzji należy tu rozumieć podejmowanie czynności niezbędnych i koniecznych do wykonania decyzji, a nie jakichkolwiek czynności podejmowanych „przy okazji” realizowania decyzji.

Przez „czyn zagrożony karą” rozumie się czyn zagrożony sankcją karną przepisów Kodeksu Karnego, Kodeksu Wykroczeń, Kodeksu Karnego Skarbowego i innych przepisów o karnym charakterze.

⁴⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 lipca 1999 r., IV SA 970/97, LEX nr 47901.



Omawianej przesłanki nie należy mylić z przesłanką wydania decyzji w wyniku przestępstwa⁴⁵, która stanowi podstawę uruchomienia innego trybu nadzwyczajnego - wznowienia postępowania.

2.2.1.8. Nieważność z mocy przepisów odrębnych

Aby przesłanka ta miała zastosowanie, odrębny przepis prawa musi zawierać wyraźną klauzulę nieważności, niepodlegającą żadnym wątpliwościom, tzn. literalna wykładnia takiego przepisu musi jasno i wyraźnie wskazywać na wolę ustawodawcy przypisania określonej w przepisie wadzie skutku nieważności decyzji. Przykładem takiego przepisu pozakodeksowego jest art. 11 ustawy z 27.04.2001 Prawo ochrony środowiska w brzmieniu następującym: „Decyzja wydana z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska jest nieważna”⁴⁶.

2.2.2. Przesłanki negatywne

Jeżeli wystąpią określone w art. 156. §2. k.p.a. przesłanki negatywne, organ nie stwierdza nieważności decyzji, lecz ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa⁴⁷. Decyzja zatem pozostaje w obrocie prawnym.

2.2.2.1. Upływ dziesięciu lat

Nie stwierdza się nieważności decyzji przyczyn wymienionych w punktach 1,3,4, i 7 art. 156. §1., jeżeli od jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat. Należy zauważyć, iż decyzja obciążona pozostałymi wadami może być unieważniona po upływie jakiegokolwiek okresu; dlatego możliwe jest nawet stwierdzenie nieważności decyzji wydanych kilkadziesiąt lat temu, o ile uzasadnia się to innymi wadami niż te wymienione powyżej – do których odnosi się okres dziesięcioletni.

Można się zastanawiać, czy nie należałoby wprowadzić do k.p.a. terminu przedawnienia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji bez względu na rodzaj wady, jaką jest obciążona. Zapobiegłoby to trudnościom zwią-

⁴⁵ Art. 145 §1 pkt. 2 k.p.a.

⁴⁶ Dz. U. Nr 62, poz.627.

⁴⁷ Art. 158 §2 k.p.a.

zanym z rozpatrywaniem stanów faktycznych i prawnych, które miały miejsce np. pięćdziesiąt lat temu.

2.2.2.2. Nieodwracalne skutki prawne decyzji

Nie stwierdza się nieważności decyzji obarczonej jakąkolwiek wadą z art. 156. §1., jeżeli decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Nie znalazł poparcia w doktrynie pogląd, jakoby nieodwracalność skutków prawnych oznaczała rzeczywistą niemożliwość przywrócenia stanu prawnego w drodze jakiegokolwiek trybu postępowania. Przyjmuje się natomiast, iż decyzja wywołała nieodwracalny skutek prawny w sytuacji, gdy organ administracyjny nie ma prawnej możliwości cofnięcia, odwrócenia lub zniesienia tego skutku prawnego przez wydanie decyzji. „Z nieodwracalnymi skutkami prawnymi w rozumieniu art. 156 §2 k.p.a. mamy do czynienia wówczas, gdy organ administracji przysługującymi mu środkami, w ramach własnych kompetencji nie może przywrócić stanu poprzedniego. Jeśli natomiast skutki prawne mogą być zniesione w drodze postępowania administracyjnego, oznacza to, że nie mają one charakteru nieodwracalnego”⁴⁸. „Nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 §2 k.p.a. występują wtedy, gdy organ administracji, działając w granicach przysługujących mu kompetencji, nie ma możliwości własnymi działaniami odwrócić skutków prawnych powstałych po wydaniu dotkniętej wadą nieważności decyzji”⁴⁹.

Obiektywnie może istnieć prawna możliwość odwrócenia skutków prawnych decyzji, ale ta możliwość nie leży w kompetencji organu administracji publicznej, lecz np. sądu: „(...) skutki prawne decyzji administracyjnej obarczonej wadami powodującymi jej nieważność będą miały znamie nieodwracalnych w rozumieniu art. 156 §2 k.p.a., albowiem ich *odwrócenie* może nastąpić na podstawie orzeczenia sądowego (sądu powszechnego), a nie w drodze administracyjnej”⁵⁰. Przykładowo, zawarcie umowy notarialnej i przeniesienie własności nieruchomości będące wynikiem wydania wadliwej decyzji administracyjnej dotyczącej tej sprzedaży

⁴⁸ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 października 1998 r., IV SA 1906/97, LEX nr 45890.

⁴⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 marca 1998 r., IV SA 1902/97, LEX nr 45672.

⁵⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 lutego 1999 r., IV SA 1170/97, LEX nr 47262.



kwalifikuje się jako nieodwracalny skutek prawny; organ bowiem nie ma tu prawnej możliwości ingerencji w stosunek cywilnoprawny: „Organ administracji, działając w granicach swojej właściwości, nie ma możliwości prawnych zniweczenia skutków cywilnoprawnych powstałych wskutek zawarcia umowy sprzedaży(...)”⁵¹. Jest to podyktowane ochroną osób trzecich nabywających prawa w dobrej wierze: „Niewątpliwie celem uregulowania zawartego w art. 156 §2 k.p.a. jest ochrona osób trzecich, które po wydaniu decyzji dotkniętej wadą nieważności nabyły rzecz w dobrej wierze, i jest to podyktowane ochroną obrotu prawnego”⁵².

Omawiana przesłanka negatywna stwierdzenia nieważności dotyczy wyłącznie nieodwracalnych skutków prawnych, a nie faktycznych: „Skutki prawne wskazane w przepisie art. 156 §2 k.p.a. oznaczają, iż nie chodzi tu o stan faktyczny spowodowany istnieniem lub wykonaniem wadliwej decyzji, ani też o to, czy istnieje faktyczna możliwość odwrócenia następstw spowodowanych przez taką decyzję, a w szczególności przywrócenia stanu poprzedniego. Istotne jest to, czy organ administracyjny na podstawie przepisów k.p.a. oraz przepisów prawa materialnego, przy zastosowaniu indywidualnych aktów administracyjnych, może odwrócić, cofnąć czy znieść skutki prawne wadliwej decyzji.”⁵³ Dlatego: „Zrealizowanie inwestycji nie stanowi nieodwracalnego skutku prawnego, a jedynie skutek faktyczny”⁵⁴.

3. Podsumowanie

Instytucja stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej oraz postanowienia ma charakter wyjątkowy. Umożliwia ona bowiem wycofanie z obrotu prawnego decyzji i postanowień obciążonych materialnoprawnymi wadami – można by rzec – najcięższego kalibru. Ciężar gatunkowy tych wad uzasadnia eliminowanie aktu administracyjnego ze skutkiem *ex tunc*, a więc tak jakby od początku był ów akt nieważny. Pamiętać trzeba jednak, iż art. 156. k.p.a. jest jednocześnie jedyną drogą prowadzącą do tego typu

⁵¹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 października 1999 r., I SA 119/99, LEX nr 48619.

⁵² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 1998 r., IV SA 1050/96, LEX nr 45938.

⁵³ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 września 1999 r., IV SA 2708/98, LEX nr 48632.

⁵⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 grudnia 1999 r., IV SA 2144/97, LEX nr 48710.

unicestwienia decyzji (postanowienia). Strona decyzji nie może arbitralnie odmówić jej wykonywania, nawet jeśli jest ewidentnie sprzeczna z prawem – gdyż decyzja, póki funkcjonuje w obrocie, korzysta z domniemania legalności. Dopiero właściwy organ administracji publicznej, we właściwym postępowaniu (które stanowiło przedmiot niniejszego artykułu) orzeka autorytatywnie, iż owa decyzja była od początku nieważna.