



Mariusz Bogusz

Uniwersytet Gdański

O FORMULE „NIEODWRACALNEGO SKUTKU PRAWNEGO” W ROZUMIENIU ART. 156 § 2 K.P.A. – KRYTYCZNIE

1. Instytucja stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, uregulowana w przepisie art. 156 i nast. ustawy z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ (dalej: k.p.a.), umożliwia usuwanie z porządku prawnego decyzji administracyjnych dotkniętych najcięższymi wadami prawnymi. Przepisy k.p.a., normujące instytucję stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, znajdują również odpowiednie zastosowanie do niektórych postanowień (art. 126 k.p.a.).

Katalog kwalifikowanych wad prawnych, uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, został zawarty w przepisie art. 156 § 1 k.p.a.² Wystąpienie którejkolwiek z tych wad – zgodnie z przyjętą w polskim systemie prawa koncepcją nieważności decyzji administracyjnej – stanowi podstawę usunięcia decyzji z porządku prawnego (stwierdzenie jej nieważności) ze skutkiem *ex tunc*, co jest uzasadnione znacznym „ciężarem gatunkowym” wady prawnej, która jest zawarta w decyzji. Nie budzi również wątpliwości i to, że decyzja administracyjna – nawet jeśli jest dotknięta wadą uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności – korzysta z domniemania prawidłowości oraz pozostaje w porządku prawnym i wywołuje skutki prawne do momentu, w którym we właściwym trybie nie zostanie stwierdzona jej wadliwość (w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a.), a sama decyzja nie zostanie wyeliminowana z porządku prawnego z mocą wsteczną (art. 158 § 1 k.p.a.).

Przepis art. 156 § 2 k.p.a. reguluje jednak również sytuacje, które wyłączają możliwość stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, mimo że decyzja taka jest dotknięta wadą, która uzasadniałaby stwierdzenie jej nieważności. Owe sytuacje są określane mianem negatywnych przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Przesłanki te obejmują: po pierwsze – stan,

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

² Problematyka katalogu wad prawnych, określonych w przepisie art. 156 § 1 k.p.a., a uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, pozostaje poza polem niniejszych rozważań.

w którym od doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło 10 lat (ta przesłanka negatywna dotyczy jedynie wad wymienionych w przepisie art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, a pozostałych wad wymienionych w art. 156 § 1 nie dotyczy) oraz – po drugie – stan, w którym „decyzja [zawierająca wadę uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności – M.B.] wywołała nieodwracalne skutki prawne” (ta przesłanka negatywna dotyczy wszystkich wad wymienionych w przepisie art. 156 § 1 k.p.a.³).

Formuła prawna drugiej z wymienionych negatywnych przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (do której odnoszą się niniejsze rozważania) obejmuje zatem trzy elementy: (1) istnienie „skutku prawnego”, który jest (2) „nieodwracalny”, a został (3) „wywołany” przez decyzję administracyjną dotkniętą wadą uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności.

Interpretacja formuły „nieodwracalnego skutku prawnego wywołanego decyzją administracyjną” (która to decyzja zawierała wadę uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności) stanowiła przedmiot licznych wypowiedzi doktryny i judykatury⁴. Z badań przeprowadzonych przez W. Chróścielewskiego wynika, że poglądy, gdy chodzi o interpretację formuły „nieodwracalnego skutku prawnego”, ewoluowały w kierunku ograniczenia zakresu znaczeniowego tego pojęcia, co – z kolei – prowadziło do rozszerzenia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej⁵.

Dopełniając wymogi ścisłości, należy w tym miejscu odnotować zbieżność kierunku ewolucji poglądów w zakresie interpretacji formuły „nieodwracalnego skutku prawnego” z dyrektywą metodologiczną sformułowaną przez W. Dawidowicza już w 1983 r. Autor ten stwierdził wówczas, że: „ponieważ interes ochrony porządku prawnego wymaga, moim zdaniem, preferowania stwierdzenia nieważności decyzji, dlatego należałoby wypowiedzieć się przeciwko rozszerzającej interpretacji nieodwracalności skutków decyzji ostatecznej w danej sprawie”⁶. Ważkie argumenty natury systemowej przeciwko rozszerzającej, a za

³ Kwestia, czy „nieodwracalność skutków prawnych” – jako negatywna przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji – odnosi się do wszystkich, czy też jedynie do niektórych (z uwagi na redakcję przepisu art. 156 § 2 k.p.a.) wad prawnych decyzji budziła pewne wątpliwości interpretacyjne, jednakże jedynie początkowo (zob. J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź – Zielona Góra 1997, s. 68–69; J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 624; M. Jaśkowska, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz Lex*, Warszawa 2013, s. 1014).

⁴ Obszerny wykaz pozycji bibliograficznych w tym zakresie, obejmujący dorobek tak doktryny jak i judykatury, przytacza M. Kamiński, *Problem definiowania pojęcia nieodwracalnych skutków prawnych unieważniającej decyzji administracyjnej a koncepcja skutku prawnego*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2013, nr 4, s. 49 i n.

⁵ W. Chróścielewski, *Pojęcie „nieodwracalne skutki prawne” w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska i E. Stefańska, Warszawa 2009, s. 83–91; zob. także J. Borkowski, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, t. IX, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski i A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 275; tenże, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 626.

⁶ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 258.

ściśniającą interpretacją formuły „nieodwracalnych skutków prawnych” przytacza również M. Kamiński⁷.

2. Mając na uwadze kierunek ewolucji poglądów w zakresie interpretacji formuły „nieodwracalnego” skutku prawnego, jak również potrzebę reinterpretacji także tych trwałych i dobrze zakorzenionych w systemie prawa konstrukcji prawnych⁸, należy w rozważaniach nad analizowaną negatywną przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej („nieodwracalność skutków prawnych wywołanych decyzją”) posunąć się o krok dalej i postawić na porządku dziennym problem potrzeby jej dalszego utrzymywania w postępowaniu administracyjnym.

Dotychczasowe doświadczenia doktryny i judykatury zdają się bowiem wskazywać na to, że nie da się (przynajmniej w świetle aktualnego stanu wiedzy) zbudować spójnej konstrukcji nieodwracalnego skutku prawnego wywołanego decyzją administracyjną, co stawia pod znakiem zapytania celowość dalszego utrzymywania w postępowaniu administracyjnym negatywnej przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej opartej na tej konstrukcji.

3. Podstawowe dylematy na tle interpretacji formuły nieodwracalnego skutku prawnego, wywołanego decyzją administracyjną, ogniskują się wokół następujących trzech zagadnień⁹.

Pierwsze zagadnienie sprowadza się do pytania o sposób rozumienia pojęcia skutku prawnego. W tym zakresie rozważane są następujące kwestie (ujęte dalej w punktach od „a” do „d”).

- a) Czy chodzi o skutek prawny decyzji w sferze prawa materialnego, czy prawa procesowego? Kwestia ta nie budzi szerszych kontrowersji. Powszechnie akceptowany jest bowiem pogląd, że chodzi tutaj o skutek materialnoprawny, a nie procesowy¹⁰.
- b) Jeżeli jest to skutek prawny decyzji wywołany w sferze prawa materialnego, to czy chodzi tutaj o skutek w sferze prawa administracyjnego materialnego, czy też również o skutek w sferze prawa materialnego innych gałęzi prawa, np. prawa cywilnego. W tym zakresie również wydaje się nie budzić wątpliwości pogląd, że może chodzić o skutek prawny zarówno w sferze prawa administracyjnego materialnego, jak i prawa materialnego innych gałęzi prawa, np. prawa cywilnego, skoro decyzja administracyjna może bezpośrednio kształtować stosunki cywilnoprawne: obligacyjne lub prawnorzeczowe (np. decyzja administracyjna o wywłaszczeniu nieruchomości, decyzja administracyjna o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, decyzja administracyjna o odszkodowaniu). Natomiast odrębnym zagadnieniem – rozpatrywanym na płasz-

⁷ M. Kamiński, *Problem definiowania...*, s. 55–56.

⁸ Ujmując potrzebę reinterpretacji tradycyjnych pojęć w kategoriach filozoficznego paradoksu, należy stwierdzić, że jedyną niezmienną zasadą jest zasada zmienności.

⁹ Trafnie identyfikuje je M. Kamiński, *Problem definiowania...*, s. 50, 55 i 61.

¹⁰ M. Jaśkowska, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania...*, s. 1015–1016 oraz W. Chróścielewski, *Pojęcie „nieodwracalne...*, s. 77.

czyżnie przyczynowości, a nie rodzaju gałęzi prawa, w obrębie której powstają skutki prawne – jest kwestia, czy skutkiem decyzji administracyjnej jest skutek prawny wynikający z czynności cywilnoprawnej dokonanej na podstawie decyzji administracyjnej dotkniętej nieważnością. Kwestia ta jest omówiona w dalszej części niniejszych rozważań (z związku z pytaniem, czy skutkiem decyzji administracyjnej jest wyłącznie skutek wynikający z niej bezpośrednio, czy też również pośrednio)

- c) Czy określenie „skutek prawny” należy odnosić wyłącznie do sfery prawnej (tj. uprawnień przysługujących podmiotom prawa i ciążących na nich obowiązków), czy też obejmować jego zakresem także skutki faktyczne. W zakresie tej kwestii, mimo deklarowanego dosyć powszechnie przekonania, że chodzi tutaj jedynie o skutki prawne, a nie faktyczne¹¹, nietrudno wskazać także na takie wypowiedzi judykatury, w których pod pojęciem skutku prawnego rozumie się także skutki faktyczne¹².
- d) Jaka jest – z teoretycznego punktu widzenia – konstrukcja skutku prawnego wywołanego decyzją administracyjną?

Kwestia ta – na co trafnie wskazał M. Kamiński – nie stanowi w ogóle przedmiotu analiz teoretycznych¹³. Autor ten – co godzi się odnotować – jako pierwszy w literaturze przedmiotu podjął próbę przeprowadzenia takiej analizy, proponując zdefiniowanie skutku prawnego decyzji administracyjnej przez odwołanie się do kategorii teoretycznej stosunku administracyjnoprawnego. Wyróżnionymi przez Autora elementami stosunku administracyjnoprawnego są: podmiot, przedmiot, podstawa normatywna i podstawa faktyczna¹⁴. W oparciu o tak określoną podstawę teoretyczną M. Kamiński stwierdza: „[...] nie jest pozbawione podstaw twierdzenie, że skuteczność prawna decyzji ustanie, gdy: przestanie

¹¹ Zob. m. in.: J. Borkowski, *Nieważność decyzji...*, s. 69; tenże, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 625; M. Jaśkowska, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania...*, s. 1014; uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNCP 1992 z. 12, poz. 211 (teza 1 uchwały: „Wykonanie decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego, dotkniętej wadami określonymi w art. 156 § 1 k.p.a., samo przez się nie oznacza, że decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (art. 156 § 2 k.p.a.)”).

¹² Zob. m. in. uchwałę SN z dnia 18 listopada 1993 r., III AZP 23/93, OSNCP 1994, z. 5, poz. 108 (teza uchwały: „Zrealizowanie inwestycji na podstawie decyzji o pozwoleniu budowlanym wyłącza dopuszczalność stwierdzenia nieważności tej decyzji mimo zaistnienia przesłanek z art. 156 § 1 k.p.a.”); wyrok NSA z dnia 23 listopada 1987 r., I SA 1406/86, ONSA 1987 nr 2, poz. 81, w którym jako przykład nieodwracalności skutków prawnych wskazano m.in. sytuację, w której przestał istnieć przedmiot, którego prawo dotyczyło; wyrok NSA z dnia 21 września 2007 r., I OSK 1428/2006, LEX Polonica nr 2137754 (teza wyroku: „Zdarzeniem powodującym nieodwracalność skutków prawnych decyzji jest utrata przez podmiot, któremu prawo przysługiwało, zdolności do zachowania tego prawa”; w stanie faktycznym, na tle którego zapadł wyrok, żołnierz zawodowy został zwolniony ze służby wojskowej na podstawie decyzji dotkniętej nieważnością; do stwierdzenia nieważności tej decyzji jednak nie doszło z uwagi na stwierdzoną przez właściwą komisję lekarską niezdolność żołnierza do pełnienia służby wojskowej).

¹³ M. Kamiński, *Problem definiowania...*, s. 51.

¹⁴ Tamże, s. 70–71.

istnieć lub ulegnie zmianie uprawniony lub zobowiązany podmiot skonkretyzowanego stosunku; przestanie istnieć przedmiot stosunku; dojdzie do modyfikacji mocy obowiązującej decyzji; podstawa faktyczna (poza wspomnianymi wyżej elementami podmiotowymi lub przedmiotowymi) przestanie istnieć lub ulegnie zmianie naruszającej normatywną tożsamość stosunku”¹⁵.

Propozycja M. Kamińskiego, charakteryzująca się znacznymi walorami teoretycznymi, nie jest jednak wolna od niekonsekwencji. Autor ten, z jednej strony, opowiada się bowiem za kwalifikowaniem jako skutków prawnych decyzji administracyjnej jedynie takich skutków, które z decyzji wynikły bezpośrednio¹⁶, z drugiej zaś dopuszcza możliwość objęcia zakresem pojęcia skutku nieodwracalnego decyzji administracyjnej także takich zmian podstawy faktycznej stosunku administracyjnoprawnego, które powodują „dekompletację” tego stosunku¹⁷. Nie ulega zaś wątpliwości, że zmiana podstawy faktycznej stosunku administracyjnoprawnego nie tylko nie musi być bezpośrednim skutkiem decyzji administracyjnej, ale może być wynikiem okoliczności o charakterze „zewnętrznym”, tj. w ogóle nie pozostawać w jakimkolwiek związku z tą decyzją.

Ponadto należy odnotować, że kategorii teoretycznej stosunku administracyjnoprawnego jest w nauce prawa administracyjnego przeciwstawiana konkurencyjna kategoria teoretyczna sytuacji administracyjnoprawnej¹⁸, która może stanowić podstawę alternatywnej koncepcji skutku prawnego. Z perspektywy kategorii teoretycznej sytuacji administracyjnoprawnej skutek prawny decyzji administracyjnej to: przyznanie uprawnienia bądź nałożenie obowiązku, zniesienie uprawnienia bądź zniesienie obowiązku, zmiana zakresu istniejącego uprawnienia bądź obowiązku oraz odmowa przyznania/nałożenia/zniesienia/zmiany zakresu uprawnienia bądź obowiązku¹⁹. Za dyskusyjne – z perspektywy konstrukcji teoretycznej sytuacji administracyjnoprawnej – może być natomiast uznane kwalifikowanie jako skutku prawnego wywołanego decyzją administracyjną zachowania faktycznego polegającego na zrealizowaniu uprawnienia lub obowiązku wynikającego z decyzji; zachowanie zgodne z treścią uprawnienia lub obowiązku należy bowiem do sfery faktu, a nie prawa.

Drugie zagadnienie, które pojawia się na tle interpretacji formuły „nieodwracalnego skutku prawnego wywołanego decyzją administracyjną”, sprowadza się do pytania o sposób rozumienia „nieodwracalności” skutku prawnego.

¹⁵ Tamże, s. 72.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Na temat obu kategorii teoretycznych syntetycznie T. Bąkowski, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski i K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 404–409 oraz 422–426 wraz z powołaną tam literaturą.

¹⁹ Poza polem rozważań pozostawiam, skądinąd niezwykle interesującą z punktu widzenia teorii przyczynowości, kwestię skutku prawnego, który może wynikać z decyzji odmownej. Sytuacja materialnoprawna adresata „przed” i „po” decyzji odmownej pozostaje bowiem taka sama. Wydaje się jednak, że bez pogłębionych analiz tezy o skutku prawnym wynikającym z decyzji odmownej nie można *a priori* odrzucić.

Rezultaty osiągnięte przez doktrynę i judykaturę przy udzielaniu odpowiedzi na to pytanie trudno uznać za całkowicie satysfakcjonujące; treść każdej odpowiedzi na przedstawione pytanie ze swej istoty musi się bowiem charakteryzować relatywizmem wynikającym z apriorycznego wyboru punktu odniesienia, tj. określonego mechanizmu prawnego, w którym skutek prawny miałby zostać „odwrócony” (z zastrzeżeniem, że pod pojęciem „odwrócenia skutku prawnego” należy rozumieć powrót do stanu prawnego lub faktycznego i prawnego – co także zależy od przyjętego założenia – sprzed wydania decyzji dotkniętej nieważnością). Trafnie wskazuje się w literaturze, że zagadnienie „odwracalności” skutku prawnego może być oceniane z różnych perspektyw²⁰: z perspektywy całego systemu prawa i – w konsekwencji – wszystkich kompetencji organów państwa, w tym kompetencji prawotwórczych; z perspektywy kompetencji do stosowania prawa przysługujących sądom i organom administracji publicznej; z perspektywy kompetencji do stosowania prawa (wydawania decyzji administracyjnych) przysługujących samym organom administracji publicznej oraz z perspektywy kompetencji organów administracji publicznej do stosowania prawa w określonym trybie (np. w trybie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej).

W konsekwencji skutek możliwy do „odwrócenia” w drodze wydania aktu normatywnego o odpowiedniej mocy prawnej²¹ może być niemożliwy do „odwrócenia” w trybie stosowania prawa przez sąd lub organ administracji publicznej. Z kolei skutek możliwy do „odwrócenia” w trybie stosowania prawa przez sąd może być niemożliwy do „odwrócenia” w trybie stosowania prawa przez organ administracji publicznej. Wreszcie skutek możliwy do „odwrócenia” w trybie stosowania prawa przez organ administracji publicznej (jakikolwiek organ administracji w jakimkolwiek trybie) może być niemożliwy do „odwrócenia” przez organ administracji publicznej stosujący prawo w ściśle określonym trybie (np. w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej).

Kwalifikacja skutku prawnego, wywołanego przez decyzję administracyjną, jako „odwracalnego” lub „nieodwracalnego” zależy zatem od przyjętych założeń co do wyboru organu państwa i kompetencji, z wykorzystaniem której ma nastąpić „odwrócenie” skutku prawnego wywołanego decyzją administracyjną.

Dominujący pogląd wiąże nieodwracalność skutku prawnego z brakiem możliwości „odwrócenia” takiego skutku przez organ administracji publicznej na drodze jakiegokolwiek postępowania administracyjnego. Chodzi tutaj zatem nie o niemożność „odwrócenia” danego skutku prawnego w ogóle, ale o niemożność „odwrócenia” tego skutku przez organ administracji publicznej działający

²⁰ Zob. m.in.: W. Chróścielewski, *Pojęcie „nieodwracalnego...”,* s. 88 i n.; J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...,* s. 625; M. Jaśkowska, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania...,* s. 1018–1020; M. Kamiński, *Problem definiowania...,* s. 61–64.

²¹ W tym miejscu warto przypomnieć dowcipne stwierdzenie dziewiętnastowiecznego, angielskiego filozofa i ekonomisty Johna Stuarta Mill: „Parliament can do anything except turn a man into a woman”.

w formie decyzji administracyjnej. Ów dominujący pogląd ukształtował się pod wpływem „pomnikowego” wyroku SN z dnia 6 kwietnia 1995 r., III ARN 8/95²², w którym Sąd ten wyraził pogląd, zgodnie z którym „jeśli skutki prawne decyzji administracyjnej mogą być zniesione w drodze postępowania administracyjnego, oznacza to, iż nie mają one charakteru nieodwracalnego (art. 156 § 2 k.p.a.)”. Pogląd ten był akceptowany w wielu późniejszych orzeczeniach sądów administracyjnych²³ i stanowił np. podstawę kwalifikowania jako nieodwracalnego skutku prawnorzeczowego, który wynikał z czynności prawnej dotyczącej nieruchomości, a dokonanej na podstawie decyzji administracyjnej dotkniętej nieważnością²⁴. Trudno jednak oprzeć się refleksji, że – wbrew dominującemu pogładowi – skutek prawnorzeczowy nie jest w przedstawionej sytuacji „nieodwracalny” w tym znaczeniu, że niemożliwy do odwrócenia przez organ administracji publicznej w drodze wydania decyzji administracyjnej w jakimkolwiek postępowaniu administracyjnym. Zniesienie prawa rzeczowego na nieruchomości (a tym samym „odwrócenie” skutku prawnego wynikłego z decyzji administracyjnej) jest bowiem możliwe poprzez wydanie decyzji administracyjnej w postępowaniu administracyjnym w sprawie wywłaszczenia nieruchomości. Z tej perspektywy wydaje się zatem, że przyjęty – w ramach dominującego poglądu – sposób rozumienia pojęcia „skutku nieodwracalnego” jako skutku niemożliwego do odwrócenia przez organ administracji publicznej działający w formie decyzji administracyjnej wydanej w jakimkolwiek postępowaniu administracyjnym, jest zbyt szeroki.

Natomiast ewentualne zawężenie sposobu rozumienia formuły skutku nieodwracalnego jedynie do skutku niemożliwego do odwrócenia w trybie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, a ponadto do skutku wynikającego bezpośrednio z decyzji administracyjnej²⁵, w istocie rzeczy czyni zbiór skutków nieodwracalnych, wynikających z decyzji administracyjnej, dotkniętej nieważnością, zbiorem pustym. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej (z mocą wsteczną) usuwa bowiem – także z mocą wsteczną – wszelkie bezpośrednie skutki prawne takiej decyzji (uprawnienia/obowiązki). Żaden z tych bezpośrednich skutków prawnych nie może zatem mieć charakteru nieodwracalnego.

²² OSNAPiUS, 1995 nr 18, poz. 223.

²³ Tezy tych orzeczeń przytacza M. Jaśkowska, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania...*, s. 1018–1019.

²⁴ Zob. P. Przybysz, *Komentarz do kodeksu postępowania administracyjnego w programie Lex Polonica* – wersja listopad 2013, teza 28 do art. 156.

²⁵ Taką propozycję formuluje M. Kamiński, *Problem definiowania...*, s. 63–64. Dla tego sposobu rozumienia „nieodwracalności” skutku prawnego reprezentatywny jest również pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z dnia 8 marca 2006 r., OSK 1773/06, Lex Polonica nr 2588803, w którego uzasadnieniu Sąd wyraził pogląd, zgodnie z którym „[...] przy ocenie ujemnej przesłanki z art. 156 § 2 k.p.a. nie chodzi o «odwracalność» skutków prawnych w ogóle, lecz o odwrócenie skutków prawnych wywołanych przez decyzję dotkniętą nieważnością w ramach postępowania o stwierdzenie jej nieważności”.

Trzecim z kolei zagadnieniem, które wyłania się na tle interpretacji formuły „nieodwracalnego skutku prawnego wywołanego decyzją administracyjną”, jest pytanie o to, czy pod pojęciem skutku „wywołanego” przez decyzję administracyjną należy rozumieć wyłącznie skutek wynikający bezpośrednio z tej decyzji, czy też również skutek wynikający z tej decyzji pośrednio (oprócz skutku bezpośredniego). Przy węższym sposobie rozumienia pojęcia skutku prawnego wynikłego z decyzji administracyjnej decyzja jest wyłącznym źródłem skutku prawnego, z kolei przy szerszym sposobie rozumienia pojęcia skutku prawnego decyzja administracyjna jest jednym z ogniw (koniecznym, aczkolwiek niewyłącznym) w łańcuchu przyczynowo-skutkowym prowadzącym do powstania skutku prawnego. W nawiązaniu do koncepcji szerszego sposobu rozumienia pojęcia skutku prawnego należy wyjaśnić, że decyzja administracyjna może np. stanowić przesłankę ważności czynności cywilnoprawnej bądź też stanowić podstawę innej decyzji administracyjnej. Na tym tle wyłania się pytanie o to, czy skutki prawne wynikające z czynności cywilnoprawnej dokonanej na podstawie decyzji administracyjnej dotkniętej nieważnością oraz skutki prawne decyzji administracyjnej wydanej na podstawie decyzji administracyjnej dotkniętej nieważnością, mogą być uznane za skutki owej pierwotnej decyzji (dotkniętej nieważnością) i – w dalszej perspektywie – podlegać kwalifikacji jako skutki nieodwracalne bądź też nie.

Przyjęcie szerszego sposobu rozumienia formuły skutku prawnego „wynikłego” z decyzji administracyjnej ogranicza zakres zastosowania instytucji stwierdzenia nieważności decyzji, natomiast przyjęcie węższego sposobu rozumienia tej formuły zwiększa zakres zastosowania instytucji stwierdzenia nieważności decyzji (ponieważ skutki prawne wynikające z decyzji administracyjnej pośrednio są prawnie indyferentne dla możliwości stwierdzenia nieważności tej decyzji).

Judykatura nie wypracowała – jak dotąd – jednolitego stanowiska w zakresie przedstawionego zagadnienia „pośredniości/bezpośredniości” skutków prawnych wynikających z decyzji administracyjnej. Praktyka dostarcza zarówno przykładów orzeczeń, w których sądy opowiadały się za szerokim²⁶, jak i wąskim²⁷ sposobem rozumienia formuły skutków prawnych wynikających z decyzji administracyjnej. Lapidarnie koncepcja wąskiego sposobu rozumienia tej formuły została ostatnio wyłożona w wyroku NSA z dnia 7 maja 2013 r., I OSK 2475/2011²⁸, w którego uzasadnieniu Sąd stwierdził: „nieodwracalność skutku prawnego należy [...] ograniczyć wyłącznie do skutków prawnych wywołanych bezpośrednio

²⁶ Zob. m. in. uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 23 lutego 1998 r., OPS 6/97, ONSA 1998 nr 2, poz. 40; uchwała składu 5 sędziów NSA z dnia 9 listopada 1998 r., OPK 4/98, OPK 5/98, OPK 6/98, OPK 7/98, ONSA 1999 nr 1, poz. 13; wyrok NSA z dnia 21 marca 2013 r., I OSK 1480/2012, Lex Polonica nr 6366396.

²⁷ Zob. m. in.: uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNCP 1992 zes. 12, poz. 211; uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 7/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 49; uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 20 marca 2000 r., OPS 14/99, ONSA 2000 nr 3, poz. 93.

²⁸ Lex Polonica nr 7517630.

decyzją nieważną. Wyłączona jest interpretacja rozszerzająca, a zatem interpretacja uwzględniająca zdarzenia przyszłe, które tylko pośrednio wiążą się z decyzją nieważną. To stwierdzenie nieważności decyzji ma wpływać na zdarzenia przyszłe, a nie zdarzenia przyszłe wyłączać nieważność decyzji”.

Analizując przedstawione zagadnienie skutków prawnych, które mogą (albo nie mogą) być uznane za skutki wynikające z decyzji administracyjnej, należy w pierwszej kolejności przypomnieć, że stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej usuwa decyzję z porządku prawnego ze skutkiem *ex tunc*, co oznacza, że wraz z tą decyzją z mocy prawa upadają wynikające z niej skutki prawne (uprawnienia bądź obowiązki). Jeżeli zaś, mimo stwierdzenia nieważności decyzji, jakiegokolwiek jej bliższe lub dalsze następstwa prawne (także te pośrednie) utrzymywałyby się w systemie prawa (np. własność nieruchomości nabytej na podstawie czynności prawnej, której przesłankę stanowiła decyzja administracyjna dotknięta nieważnością), to oznacza to, że następstwa te mają inne, aniżeli decyzja administracyjna, źródło. Skoro byt prawny tych następstw nie jest bezpośrednio powiązany z bytem prawnym decyzji administracyjnej (w tym znaczeniu, że zniesienie bytu prawnego decyzji administracyjnej z mocą wsteczną nie zniesie *ex lege* bytu prawnego tych następstw), możliwość ich odwrócenia lub nie (w trybie jakichkolwiek procedur w ramach systemu prawa) nie powinno w żaden sposób determinować możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.

Konstatacja ta prowadzi do wniosku, że za rozwiązanie właściwsze należy uznać przyjęcie węższego sposobu rozumienia formuły skutku prawnego wynikającego z decyzji administracyjnej.

Z drugiej strony, wyeliminowanie z zakresu pojęcia skutków prawnych decyzji administracyjnej skutków prawnych wynikających z tej decyzji pośrednio i objęcie zakresem tego pojęcia wyłącznie bezpośrednich skutków prawnych decyzji administracyjnej powoduje, że zbiór nieodwracalnych skutków prawnych decyzji administracyjnej dotkniętej nieważnością (rozumianych wyłącznie jako skutki bezpośrednie takiej decyzji) jest zbiorem pustym, a to z tego względu, że stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej znosi z mocą wsteczną także wszelkie skutki prawne (uprawnienia/obowiązki) wynikające z tej decyzji bezpośrednio.

4. U podstaw wprowadzenia formuły „nieodwracalnego skutku prawnego wywołanego decyzją administracyjną”, jako negatywnej przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, leży potrzeba zapewnienia ochrony „żywothnych interesów jednostki i poszanowanie praw nabytych z aktu administracyjnego, chociażby i wadliwego w najcięższym stopniu”²⁹. Tezę tę potwierdza praktyka orzecznicza. M. Kamiński trafnie pisze, że głównym motywem orzeczeń, w których opowiedziano się za szerszym rozumieniem formuły skutku prawnego wynikłego z decyzji administracyjnej (a tym samym za ograniczeniem

²⁹ J. Borkowski, *Nieważność decyzji...*, s. 68 oraz tenże, [w:] *System prawa...*, s. 275.

zakresu zastosowania instytucji stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej), było „dążenie do zapewnienia efektywnej ochrony podmiotom, które nabyły następnie prawa w związku z obowiązywaniem wadliwej decyzji (np. decyzji wywłaszczeniowej) albo do uniknięcia sytuacji, w której unieważnienie decyzji nie byłoby w stanie efektywnie przywrócić stanu prawnego sprzed wydania wadliwego aktu (np. przywrócić własności osobie, której prawo zostało na mocy decyzji bezprawnie odebrane) z uwagi na dalsze skutki prawne wywołane przez czynności cywilnoprawne”³⁰.

Nad przedstawionymi uwarunkowaniami aksjologicznymi i motywami nie można przejść do porządku, ponieważ stałość i pewność porządku prawnego stanowi w demokratycznym państwie prawnym wartość podlegającą ochronie na równi z praworządnością.

Nie kwestionując tych uwarunkowań i motywów, należy jednak wyrazić zasadniczą wątpliwość co tego, czy formuła „nieodwracalnego skutku prawnego wynikłego z decyzji administracyjnej” – jako negatywna przesłanka stwierdzenia nieważności tej decyzji – stanowi adekwatny środek do zapewnienia ochrony szeroko rozumianych (a na taką ochronę zasługujących) następstw prawnych decyzji administracyjnych dotkniętych nieważnością.

Formuła „nieodwracalnego skutku prawnego decyzji administracyjnej” – jak wynika z powyższych wywodów – jest wysoce niejednoznaczna pod względem jej zakresu znaczeniowego i dopuszcza jej sprzeczne interpretacje. Wad tych nie da się usunąć w sposób, który – z jednej strony – zapewniłby tej formule wymaganą jednoznaczność, a z drugiej – umożliwił realizację celów i wartości, dla których została ona wprowadzona.

De lege ferenda należałoby rozważyć rezygnację z tej formuły. W konsekwencji, sprecyzowania na nowo wymagałaby podstawa, ze względu na istnienie której organ administracji publicznej mógłby odstąpić od stwierdzenia nieważności decyzji, ograniczając się do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa. Określenie tej podstawy mogłoby nastąpić z wykorzystaniem zwrotów niedookreślonych i kryteriów celowościowych umożliwiających dostosowanie rozstrzygnięcia do okoliczności konkretnego przypadku, w którym więcej racji przemawia za przyznaniem prymatu zasadzie stałości i pewności prawa aniżeli praworządności³¹.

³⁰ M. Kamiński, *Problem definiowania...*, s. 61.

³¹ W. Adamczak pisał o idei rozłożenia ryzyka jako myśli kształtującej filozofię prawa morskiego (W. Adamczak, *Idea rozłożenia ryzyka jako myśl kształtująca filozofię prawa morskiego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVIII, s. 57 i n.). Trawestując Jego myśl, należałoby postulowaną negatywną przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej oprzeć na idei minimalizowania ryzyka, wynikającego zarówno dla systemu prawa, jak i podmiotów prawa działających w dobrej wierze, z usunięcia decyzji administracyjnej z porządku prawnego z mocą wsteczną.

Mariusz Bogusz

**ON THE CONCEPT OF “IRREVERSIBLE LEGAL EFFECTS”
WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 156 § 2 OF THE CODE
OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE – CRITICALLY**

Polish administrative proceedings provide for the annulment of an administrative decision that has the gravest legal defects. At the same time, however, procedural rules exclude the possibility of the annulment of defective administrative decision in case it has caused “irreversible legal effects”. The Author critically examines the concept of “the irreversible legal effects of an administrative decision” indicating the ambiguity of the scope of its meaning. This scope can substantially vary depending on the adopted a priori assumptions. The Author advocates the abandonment of the concept of “irreversible legal effects” as a negative condition for the annulment of an administrative decision.