



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Trwałość decyzji administracyjnej na tle orzecznictwa sądowego

Author: Kamil Majewski

Citation style: Majewski Kamil. (2016). Trwałość decyzji administracyjnej na tle orzecznictwa sądowego. W: D. Fleszer, A. Rogacka-Łukasik (red.), "Studia administracyjne i cywilne" (S. 164-183). Sosnowiec : Oficyna Wydawnicza "Humanitas"



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Kamil Majewski

Trwałość decyzji administracyjnej na tle orzecznictwa sądowego

1. Wstęp

Przedmiotem niniejszego artykułu są zagadnienia związane z trwałością i ostatecznością decyzji administracyjnych. Konieczność zapewnienia trwałości i ostateczności owych decyzji stanowi obowiązek sformułowany w art. 16 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego¹ (dalej KPA lub Kodeks). Zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, które podobnie jak inne zasady ogólne postępowania zostały wyodrębnione w rozdziale drugim działu pierwszego Kodeksu.

Znaczenie zasad ogólnych, w tym także zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, wyraża się w fakcie, że zakres ich stosowania rozciąga się na wszystkie instytucje procesowe. Jak trafnie zauważa C. Martysz, „cechą charakterystyczną tych zasad ogólnych jest więc to, że znajdują one współzastosowanie wraz z każdym przepisem kodeksu (...)”². Zastosowanie zasad ogólnych rozciąga się także na inne niż KPA przepisy prawne, jak choćby przepisy ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym³. Szczególnie istotne znaczenie przypisuje się zasadzie trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, ponieważ właśnie ta zasada służy bezpośrednio ochronie porządku prawnego, praw słusznie nabytych oraz pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego⁴, co nie oznacza, że korzystające z ochrony decyzje nie podlegają zmianie, a nawet uchyleń, wtedy gdy dotknięte są wadą. Oprócz tego z treści art. 16 KPA wywodzi się reguły interpretacyjne dla

^{*} mgr; doktorant w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23.

² G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom 1, Warszawa 2010, s. 85.

³ B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 17 listopada 1994 r.*, V SA 1260/94, OSP 1996/9/162.

⁴ A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 168.

innych regulacji Kodeksu, w szczególności tych dotyczących postępowań nadzwyczajnych⁵.

Nie ulega zatem wątpliwości, że regulacja art. 16 KPA formułująca zasadę zaliczaną do fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego⁶, zasługuje na szersze omówienie. W dalszej części niniejszego artykułu zostanie ona przedstawiona na tle orzecznictwa sądów administracyjnych.

2. Decyzja administracyjna

2.1. Decyzja administracyjna jako forma działania administracji publicznej

Formą działania administracji publicznej jest „określony przepisem prawa typ konkretnej czynności organu administracyjnego”⁷. Wszystkie te formy winny znajdować oparcie w przepisach prawnych, stąd też poprawne jest, pojawiające się w literaturze, określenie „prawne formy działania”⁸. Jak trafnie wskazuje J. Zimmermann „od prawnych form działania administracji należy odróżnić metody jej działania”⁹. Podstawowa różnica pomiędzy nimi polega na tym, że pierwsza z wymienionych kategorii zawsze znajduje oparcie w przepisach prawa, druga natomiast jest albo prawnie reglamentowana, albo nie, i wynika z praktyki administracyjnej.

Decyzją administracyjną jest władcze, zewnętrzne działanie prawne organu administracji publicznej skierowane do ściśle oznaczonego adresata (indywidualne), polegające na stosowaniu obowiązującego prawa poprzez określenie jego praw i obowiązków¹⁰. Zdaniem B. Adamiak jest to autorytatywna konkretyzacja normy administracyjnego prawa materialnego¹¹, dokonana w trybie regulowanym prawem procesowym¹². Zewnętrzny charakter tak rozumianej decyzji sprowadza się do tego, że jest ona skierowana do podmiotu niebędącego podporządkowanym organizacyjnie organowi, który ją wydał¹³.

⁵ T. Lewandowski, *Glosa do wyroku WSA z dnia 10 czerwca 2010 r., VII SA/Wa 413/10, LEX/el.* 2012.

⁶ M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego z komentarzem*, Lublin 1992, s. 113.

⁷ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 14.

⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 290.

⁹ Ibidem.

¹⁰ K. Gębala, *Charakter prawny aktu wyboru beneficjenta pomocy w celu ratowania lub restrukturyzacji udzielanej przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. i Ministra Skarbu Państwa w ramach środków z Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców*, PUG 2010/5/22-28.

¹¹ Odmienne J. Jemiołkowski. Autor wskazuje jako podstawę materialnoprawną decyzji przepisy Kodeksu karnego wykonawczego, rozszerza zatem katalog aktów mogących być podstawą materialnoprawną o akty niebędące administracyjnym prawem materialnym, por.: J. Jemiołkowski, *Problematyka cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami*, CASUS 2006/3/43.

¹² B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, ZNSA 2006/2/7.

¹³ Odmienne Z.R. Kmiecik i E. Kosieradzka. Zdaniem Autorów o zewnętrznym charakterze

B. Adamiak decyzję administracyjną traktuje jako oświadczenie woli organu administracji, które posiada ściśle określone cechy, tj.:

1. podjęte w wyniku zastosowania normy prawa materialnego oraz normy prawa procesowego,
2. podjęte w stosunku do ustalonego stanu faktycznego,
3. podjęte w trybie i formie przewidzianym przepisami prawa procesowego,
4. uzewnętrznione poprzez zakomunikowanie go stronie w celu wywołania skutku prawnego¹⁴.

Pojęcie decyzji administracyjnej przybiera różne znaczenia. W literaturze przedmiotu podejmuje się próby definiowania tego pojęcia albo określa się istotne cechy (elementy) decyzji wchodzące w skład tego pojęcia. Zalicza się do nich:

1. traktowanie decyzji jako czynności podejmowanej przez podmiot umocowany do tego przez państwo i w jego imieniu,
2. traktowanie decyzji jako czynności polegającej na stosowaniu norm prawa administracyjnego; określenie praw i obowiązków polegających na odpowiednim zastosowaniu abstrakcyjnej i generalnej normy prawa administracyjnego w taki sposób, by stała się konkretna i indywidualna,
3. jednostronność i władczość przejawiającą się w tym, że organ wydający decyzję określa prawa i obowiązki jej adresata samodzielnie, korzystając z władztwa, w które został wyposażony; jednostronność czynności dotyczy tylko formułowania decyzji i nie oznacza, że jest to akt jednostronnie wiążący. Prawa i obowiązki, które wynikają z decyzji, dotyczą zarówno organu, jak i adresata, a więc jest to akt dwustronnie wiążący,
4. akt zewnętrzny skierowany wobec podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie organowi wydającemu decyzję,
5. indywidualność, czyli skierowanie do indywidualnie określonego adresata,
6. akt wywołujący skutki zawsze w sferze prawa administracyjnego, czasem także w innych dziedzinach prawa.

2.2. Decyzja w ujęciu materialnym i procesowym

W doktrynie pojawia się również pogląd, że pojęcie decyzji odpowiada pojęciu aktu administracyjnego¹⁵. Można na tym tle wskazać kilka poglądów pochodnych.

decyzji nie świadczy relacja pomiędzy organem administracji a adresatem decyzji, tylko przedmiot sprawy, w której został on wydany – por. Z.R. Kmiecik, E. Kosieradzka, *Mit o adresacie decyzji administracyjnej*, ST 2013/7-8/5-17.

¹⁴ B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, ZNSA 2006/2/7; tak też A. Bartosiewicz i R. Kubacki oraz P. Brzozowski; por. A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *Glosa do uchwały NSA z dnia 4 grudnia 2000 r.*, FPS 10/00, OSP 2002/12/154; P. Brzozowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 marca 2007 r.*, II GSK 335/06, LEX/el. 2008.

J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 92.

Niektórzy przedstawiciele doktryny uznają decyzję za szczególny rodzaj tego aktu, nazywając ją aktem administracyjnym kwalifikowanym¹⁶ albo aktem administracyjnym *sensu stricto*¹⁷. Takie traktowanie decyzji to ujęcie materialne, uznające, że posiada ona ww. elementy. Obok materialnego ujęcia decyzji wyróżnia się jej procesowe ujęcie, czyli wyznaczone przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁸, i właśnie to ujęcie decyzji jest istotne z punktu widzenia problematyki trwałości decyzji ostatecznych.

Przepisy prawa nie definiują decyzji administracyjnej w sposób zupełny. Jedy-
nym przepisem, który niektórzy autorzy uważają za definicję decyzji, jest art. 104 KPA umiejscowiony w Rozdziale 7 Działu II zatytułowanym „Decyzje”, z tym że przepis ten ogranicza się do wskazania związku decyzji ze sprawą administracyjną, która jest w tej formie załatwiana¹⁹, dlatego trafnie wskazuje C. Martysz, iż przepisu tego nie można traktować jako definicji decyzji²⁰. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stanowią zatem tylko o pewnym wycinku zakresu tego pojęcia.

Zgodnie z ww. przepisem organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej (art. 104 § 1). Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji (art. 104 § 2). Dopelnieniem tej regulacji są postanowienia przepisu art. 107 Kodeksu, który wymienia elementy decyzji. Są to elementy konstytutywne każdej decyzji administracyjnej²¹, co pociąga za sobą określone konsekwencje prawne – brak elementów konstytutywnych skutkuje bowiem nieistnieniem decyzji w obrocie prawnym²², czyli brak takich elementów w decyzji administracyjnej uniemożliwia jej ocenę w perspektywie chociażby stwierdzenia jej nieważności (decyzja taka przecież w ogóle nie istnieje w sensie prawnym)²³.

Katalog spraw, które mogą zostać załatwione w drodze decyzji administracyjnej, wyznaczają przepisy prawa materialnego. Słusznie zatem zauważa Z. Kmiecik, że ewentualne wątpliwości w tym zakresie nie mogą być eliminowane na gruncie regulacji art. 104 KPA²⁴.

¹⁶ C. Martysz [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 14.

¹⁷ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 298.

¹⁸ C. Martysz [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 16.

¹⁹ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 300.

²⁰ C. Martysz [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 13.

²¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 lutego 1994 r., I SAB 54/93, OSP 1995/11/222.*

²² B. Adamiak, J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 31 stycznia 1991 r., SA/Kr 1304/90, ST 1991/5/45-51.*

²³ P. Brzozowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 marca 2007 r., II GSK 335/06, LEX/el. 2008.*

²⁴ Z. Kmiecik, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 sierpnia 1990 r., II SA 467/90, OSP 1992/5/121.*

2.3. Przymiot ostateczności decyzji

Przepis art. 16 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi, że decyzjami ostatecznymi są te decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy. Przymiot ostateczności przypisuje zatem decyzjom:

1. podjętym przez organ I instancji w sytuacji, gdy strony nie wniosły od tego rozstrzygnięcia odwołania w wyznaczonym przepisami terminie, przy czym żadna z nich nie występowała także o przywrócenie tego terminu, albo też co prawda występowała, ale terminu tego jej nie przywrócono,
2. podjętym w jednoinstancyjnym postępowaniu,
3. podjętym przez organ II instancji, oraz
4. określone w innych niż Kodeks postępowania administracyjnego, przepisach prawa jako prawomocne²⁵.

Ad 1. Odnosząc się do pierwszej z wymienionych cech, zaznaczyć należy, że zgodnie z przepisem art. 127 § 1 KPA od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji. Może ono zostać wniesione tylko w określonym przepisami prawa terminie. Nie jest to obowiązek strony, lecz uprawnienie, w związku z czym nie musi ona z niego korzystać.

Kodeks postępowania administracyjnego w art. 129 § 2 stanowi, że odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia. Przepisy szczególne mogą przewidywać inne terminy do wniesienia odwołania (art. 129 § 3), a także modyfikować terminy do rozpatrzenia takiego odwołania. W przypadku, gdy strona uchybiła terminowi, termin ten zostaje przywrócony na jej wniosek, pod warunkiem że jego uchybienie nastąpiło bez jej winy (art. 58 § 1). Instytucja przywrócenia terminu dotyczy każdego uchybienia terminu procesowego, zatem nie ma znaczenia, czy termin został określony przepisami ustawy, czy też został wyznaczony przez organ administracji publicznej w toku prowadzonego postępowania administracyjnego²⁶.

Przesłanką negatywną w przypadku przywrócenia terminu jest uchybienie strony, choćby można jej było przypisać jedynie winę nieumyślną, niedbalstwo ocenione jako lekkie, czy niewiedzę o możliwości przywrócenia terminu do dokonania czynności²⁷. Wniosek o przywrócenie terminu należy wnieść w ciągu sied-

²⁵ A. Matan [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 170-172.

²⁶ M. Romańska, *Sądowa kontrola postanowień – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Glosa” 2001/11/2-11.

²⁷ Z. Kmieciak, *Brak winy w uchybieniu terminowi jako przesłanka przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym*, St.lur.Lubl. 2008/11/51-68; por. także: M. Pułło, *Przegląd orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA w zakresie administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego za rok 2008*, GSP-Prz.Orz. 2010/1/15-50.

miu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu. Jednocześnie z wniesieniem prośby należy dopełnić czynności, dla której określony był termin (art. 58 § 2).

W literaturze podkreśla się, że z treści art. 58 wynika bezspornie, iż uprawdopodobnienie braku zawinienia jest obowiązkiem strony jako osoby zainteresowanej. Oprócz tego wskazuje się, że strona powinna „uwiarygodnić stosowną argumentacją swoją staranność oraz fakt, że przeszkoda była od niej niezależna i nie można jej było przewyciężyć”²⁸.

Prośba o przywrócenie terminu może zostać zamieszczona w odwołaniu. Prośba taka winna być rozpatrzona jako pierwsza w stosunku do odwołania. Jest to bowiem kwestia wstępna, od której załatwienia zależą dalsze losy postępowania, a zwłaszcza rozwianie wątpliwości co do tego, czy to odwołanie należy rozpatrzyć merytorycznie, i w związku z tym zakończyć postępowanie decyzją, czy też niemerytorycznie, i zostanie ono zakończone w drodze postanowienia, czyli stwierdzeniem w trybie art. 134 KPA, że odwołanie wniesione zostało z uchybieniem terminu²⁹.

Stwierdzenie uchybienia terminu do wniesienia odwołania nie zależy od uznania organu odwoławczego, lecz wynika z bezwzględnie obowiązującej normy prawnej. Organ odwoławczy, w razie stwierdzenia uchybienia terminu do złożenia odwołania, nie może przystąpić do jego merytorycznego rozpoznania³⁰. Rezultat zatem będzie taki sam jak w przypadku niedopuszczalności odwołania, przy czym należy pamiętać, że niedopuszczalność odwołania i uchybienie terminu do wniesienia odwołania są dwiema niezależnymi instytucjami proceduralnymi i w związku z tym przesłanki wydania obu postanowień nie są tożsame. Wniesienie więc odwołania po terminie nie może stanowić podstawy stwierdzenia niedopuszczalności odwołania³¹.

Badanie dopuszczalności wniesienia odwołania oraz dochowania terminu do jego wniesienia jest obowiązkiem zarówno organu, który wydał decyzję w I instancji, jak i organu odwoławczego. Orzecznictwo sądowe wskazuje, że niedopełnienie tego obowiązku ma poważne konsekwencje prawne w postaci wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa. „Wniesienie odwołania po terminie sprawia, iż pismo w ten sposób zatytułowane nie stanowi w istocie środka zaskarżenia, o którym mowa w art. 127 i nast. KPA. To z kolei oznacza, iż brak jest podstaw prawnych do rozpoznania takiego »odwołania«, a w rezultacie – do wystąpienia organu II instancji w charakterze organu odwoławczego. Jeśli zaś brak byłoby podstaw do rozpoznania odwołania, a organ II instancji mimo to wystąpiłby w charakterze

²⁸ Z. Kmiecik, *Brak winy w uchybieniu terminowi jako przesłanka przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym*, St.lur.Lubl. 2008/11/51-68.

²⁹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2012 roku, II SA/Wa 2423/11, Legalis nr 474582.

³⁰ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 sierpnia 2012 roku, IV SA/Wr 369/12, Legalis nr 548857.

³¹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11 lipca 2012 roku, II SA/Gd 211/12, Legalis nr 512843.

organu odwoławczego, to w tej sytuacji decyzja organu II instancji byłaby, zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 KPA dotknięta wadą nieważności, jako wydana bez podstawy prawnej³². Jest to niezwykle istotne z punktu widzenia trwałości decyzji. Oznacza bowiem weryfikację w postępowaniu odwoławczym decyzji ostatecznej, a zatem decyzji, która korzysta z ochrony trwałości na podstawie art. 16 KPA.

Ad 2. W myśl art. 15 KPA postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne. Zasada dwuinstancyjności jest zasadą konstytucyjną. W obowiązującej Konstytucji RP została wyrażona w art. 78, zgodnie z którym każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. KPA realizuje postanowienia konstytucyjne.

Jednoinstancyjność postępowania w polskim systemie postępowania administracyjnego jest wyjątkiem od tej ogólnej zasady. W Kodeksie postępowania administracyjnego wyjątek taki przewiduje przepis art. 127 § 3 w brzmieniu: „Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy”.

Określenie charakteru prawnego takiego wniosku rodzi jednak pewne wątpliwości. W judykaturze wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy uznaje się za środek odwoławczy, mimo że nie przenosi on kompetencji do orzekania na organ wyższej instancji. Tym samym sprawa podlega ocenie przez ten sam organ. W takim wypadku dopuszczalna jest zmiana stanowiska organu, ale wymaga szczególnie wnikliwego uzasadnienia i wskazania, z jakich powodów zajęto odmienne stanowisko, oceniając ten sam stan faktyczny³³. W doktrynie natomiast wniosek ten traktuje się jako substytut odwołania³⁴. Ze względu na to, że złożenie takiego wniosku nie wpływa – w przeciwieństwie do wniesienia odwołania – na ostateczność decyzji oraz odwołaniem nie jest, należy opowiedzieć się za stanowiskiem doktryny.

Do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji (art. 127 § 3 *in fine*), przy czym „w postępowaniu wszczętym wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy nie będą miały w ogóle zastosowania niektóre przepisy dotyczące odwołań od decyzji, na gruncie których ustawodawca, regulując kolejne etapy postępowania odwoławczego, odniósł się do relacji między organem pierwszej i drugiej instancji w następującym zakresie:

- 1) pośredniego trybu wnoszenia środka zaskarżenia – art. 129 § 1 KPA;
- 2) zastosowania instytucji autokontroli – art. 132 KPA;
- 3) obowiązku przesłania środka zaskarżenia (odwołania) wraz z aktami spra-

³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 lipca 2011 roku, IV SA/Po 422/11, Legalis nr 450005.

³³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 stycznia 2012 roku, II SA/Ol 917/11, Legalis nr 434302.

³⁴ A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 171.

wy przez organ pierwszej instancji – art. 133 KPA;

4) trybu przeprowadzenia dodatkowego uzupełniającego postępowania wyjaśniającego – art. 136 in fine KPA³⁵.

Jednoinstancyjność postępowania wprowadzają również szczegółowe przepisy ustawowe. Ostateczność decyzji może zatem wynikać z przepisów materialnego prawa administracyjnego³⁶. Przykładem takiej regulacji jest art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji³⁷, zgodnie z którym koncesja na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, wydana przez przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jest ostateczna.

Ad 3. Zgodnie z art. 15 KPA postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, w związku z czym, jak już wspomniano powyżej, od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji (art. 127 § 1), a decyzja organu drugiej instancji jest ostateczna. Zdaniem judykatury prawo do wniesienia odwołania służy zarówno stronie, która brała czynny udział w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, jak i takiej, która nie brała udziału w tym postępowaniu. Odwołanie zatem może wnieść także podmiot, który jedynie mógł być stroną w postępowaniu zgodnie z art. 28 KPA³⁸. Jak już wspomniano, odwołanie wnosi się do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję (art. 129 § 1), w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie (art. 129 § 2), przy czym przepisy szczególne mogą przewidywać inne terminy do wniesienia odwołania (art. 129 § 3). O fakcie wniesienia odwołania strony zawiadomi organ administracji publicznej, który wydał decyzję (art. 131). Następnie organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w trybie autokontroli (art. 133). „Skorzystanie przez stronę ze środków odwoławczych nakłada bowiem na organ wyższego stopnia obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy i wydania nowego rozstrzygnięcia, przy czym – w tym zakresie – organowi odwoławczemu przysługują takie same kompetencje orzecznicze jak organowi pierwszej instancji”³⁹. Organ odwoławczy wydaje rozstrzygnięcie na podstawie stanu faktycznego i prawnego sprawy istniejącego w dniu wydania decyzji, a zatem jest obowiązany uwzględnić zmiany zarówno w stanie faktycznym, jak i prawnym, które zaszły w okresie od wydania de-

³⁵ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2011 roku, II GSK 1062/10, Legalis nr 389319.

³⁶ A. Matan [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 171.

³⁷ Dz.U. z 2004 r. nr 253, poz. 2531, ze zm.

³⁸ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 stycznia 2011 roku, VII SA/Wa 1904/11, Legalis nr 465918.

³⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 12 września 2012 roku, I SA/Gd 430/12, Legalis nr 553081.

czyż przez organ pierwszej instancji do zakończenia postępowania odwoławczego⁴⁰. Zgodnie z przepisem art. 138 organ odwoławczy wydaje decyzję, w której utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję, albo uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części, i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, albo uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo umarza postępowanie odwoławcze. W orzecznictwie sądowym trafnie wskazuje się, że wymienione rozstrzygnięcia mają charakter alternatywny, a użyty w przepisie art. 138 KPA spójnik „albo” oznacza z kolei rozłączny charakter tej alternatywy⁴¹. Decyzja wydana przez organ odwoławczy (organ II instancji) jest ostateczna.

Ad 4. Przymiot ostateczności nadaje pewnej kategorii decyzji także przepis art. 269 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z tym przepisem 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.

2.4. Ostateczność a prawomocność decyzji

Od ostateczności decyzji należy odróżnić jej prawomocność. Zdaniem T. Wośa problem prawomocności oraz mocy wiążącej w czasie aktów administracyjnych jest kwestią stosunku między prawem materialnym a prawem procesowym⁴². W doktrynie prawomocność traktuje się w dwojaki sposób. Albo jako pojęcie niepodzielne⁴³, albo występujące w dwóch postaciach, tj. prawomocność formalna i prawomocność materialna⁴⁴.

Prawomocność jako pojęcie niepodzielne to atrybut utrwalający skonkretyzowane w decyzji administracyjnej stosunki prawne, powodujący jej moc wiążącą w czasie niezbędną do wywoływania określonych w jej treści skutków w obrocie prawnym⁴⁵. Zwolennicy takiego ujmowania prawomocności argumentują swoje stanowisko tym, że jest to jedno pojęcie składające się z dwóch ściśle ze sobą powiązanych kwestii, pozostających ze sobą w związku merytorycznym. Według T. Wośa „pojęcie prawomocności jest jedno i niepodzielne. Nie ma dostatecznie przekonujących racji, by w zakresie mocy prawnej aktu administracyjnego dokonywać wyodrębnienia skutków tylko formalnych i tylko materialnych, tym bardziej, by te skutki

⁴⁰ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 03 kwietnia 2012 roku, IV SA/Wr 268/11, *Legalis* nr 475212.

⁴¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 28 marca 2012 roku, II SA/Rz 1022/11, *Legalis* nr 485735.

⁴² T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 588.

⁴³ *Ibidem*, s. 590

⁴⁴ A. Matan [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 169-170.

⁴⁵ T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo...*, s. 590.

przypisywać dwóm odrębnym sferom prawa – materialnego i procesowego – ani wreszcie, by ją ograniczać tylko do któregoś z rodzajów tych skutków⁴⁶.

Traktowanie prawomocności jako pojęcia niepodzielnego znalazło oparcie także w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Na przykład w uchwale z dnia 23 października 2003 roku Sąd stwierdził, że „przez prawomocność rozumie się niepodważalność decyzji (...). Prawomocność można postrzegać w dwóch aspektach formalnym i materialnym. Są to jakby dwie strony tego samego medalu⁴⁷. Orzecznictwo Sądu Najwyższego nie jest jednak jednolite w tym zakresie. W innej uchwale dokonuje on rozróżnienia na prawomocność formalną i materialną⁴⁸.

Rozróżnienie prawomocności formalnej i materialnej wywodzi się z nauki procesu cywilnego oraz karnego i odnosi się do orzeczeń sądowych. Na gruncie postępowania administracyjnego prawomocność formalna oznacza brak możliwości zmiany lub uchylenia treści decyzji za pomocą zwyczajnego środka zaskarżenia (środka odwoławczego w postępowaniu sądowym), inaczej mówiąc – taki akt staje się niezaskarżalny. Nie może zostać uchylony ani zmieniony na wniosek strony. Prawomocność formalna powstaje z chwilą upływu terminu do wniesienia zwyczajnego środka prawnego, albo z chwilą wydania aktu, od którego nie służy środek prawny⁴⁹. Natomiast prawomocność materialna jest pojęciem szerszym, związane jest ono z treścią aktu i oznacza, że stosunek prawny wynikający z treści decyzji jest trwały (trwale ukształtowany treściowo) i nie może zostać zmieniony ani uchylony zarówno na wniosek strony, jak i przez organ z urzędu⁵⁰. Na gruncie prawa administracyjnego prawomocność materialna nie oznacza jednak bezwzględnej trwałości aktu administracyjnego (w tym przypadku decyzji), istnieje bowiem możliwość zmiany lub uchylenia prawidłowej decyzji ostatecznej w przypadku zmiany stosunków społeczno-gospodarczych, okoliczności faktycznych bądź przepisów prawa.

W orzecznictwie sądów administracyjnych prawomocność jest ujmowana jako walor, który można przypisać decyzji, a zatem w kategoriach cechy wyróżniającej, szczególnie pozytywnej⁵¹. W doktrynie sformułowano argumenty za i przeciw prawomocności aktów administracyjnych. Zdaniem T. Wosia do argumentów przemawiających „za” należy zaliczyć to, że:

1. jest to moc publicznych praw podmiotowych przeciwdziałająca odwołaniu aktu, polegająca przede wszystkim na tym, że wydanie aktu rodzi określone prawa podmiotowe, które stanowią barierę dla odwołalności aktu,

⁴⁶ T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s. 98.

⁴⁷ Sygn. akt: I KZP 31/03, *Legalis* nr 59213.

⁴⁸ Por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2004 roku, III CZP 63/04, *Legalis* nr 65438.

⁴⁹ A. Matan [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 169.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 170.

⁵¹ Por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2013 roku, I OZ 576/13, niepubl.; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lipca 2013 roku, IV SA/Wa 557/13, niepubl.; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 lipca 2013 roku, I SA/Po 297/13, niepubl.

2. w zamyśle pozwala realizować uprawnienia uzyskane na podstawie aktu administracyjnego,
3. pociąga ona za sobą bezpieczeństwo i pokój prawny, ochronę autorytetu organu,
4. pozwala na obdarowanie dobrą wiarą adresata aktu i ochroną jego zaufanie – przy odwoływaniu aktu nie może zostać naruszone zaufanie jego adresata i przekroczone zasady dobrej wiary⁵².

Przeciw prawomocności pozostaje natomiast wymóg realizacji interesów publicznych i porządku prawnego.

Przymiot ostateczności decyzji odpowiada pojęciom prawomocności formalnej i materialnej⁵³, rodzi bowiem skutek w postaci niedopuszczalności uchylecia lub zmiany takiej decyzji przy użyciu zwyczajnego środka zaskarżenia oraz kształtuje treściowo trwały stosunek prawny pomiędzy stroną a organem administracji, który decyzję wydał. Właściwe w tym miejscu jest posłużenie się sformułowaniem „odpowiada”, ponieważ „pojęcie decyzji ostatecznej jest równoznaczne z pojęciem decyzji prawomocnej w sytuacjach, gdy od decyzji ostatecznej nie przysługuje skarga do sądu”⁵⁴. Przed 1980 rokiem, a więc przed wejściem w życie ustawy powołującej do życia sądownictwo administracyjne⁵⁵, decyzje ostateczne były zarazem prawomocne. W obecnym stanie prawnym od decyzji ostatecznej (i tylko takiej) przysługuje stronie skarga do sądu administracyjnego, a więc zasadne jest rozróżnienie obu pojęć, tak jak to ma miejsce w regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego i posługiwanie się pojęciem „ostateczności” w stosunku do decyzji wydanych w administracyjnym toku instancji, czyli przez organy administracji publicznej, oraz pojęciem „prawomocności” na oznaczenie decyzji poddanej kontroli sądów administracyjnych, a więc zaskarżonej do sądu i przezeń rozpatrzonej. Rozróżnienie takie pojawia się także w judykaturze. W wyroku z dnia 17 czerwca 2013 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie dokonał rozgraniczenia tych pojęć, wskazując, że „czynność materialno-techniczna, jaką jest zameldowanie lub wymeldowanie, nie ma cech ostateczności ani prawomocności (...)”⁵⁶.

3. Zasada trwałości decyzji ostatecznych

Zasadę trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych normuje przepis art. 16 § 1 KPA w brzmieniu: „Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowie-

⁵² T. Woś, *Moc...*, s. 28-37.

⁵³ A. Matan [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 169.

⁵⁴ T. Woś, *Moc...*, s. 104.

⁵⁵ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980 nr 4, poz. 8 z późn. zm.).

⁵⁶ Sygn. akt: III SA/Kr 1152/12, niepubl.

nie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych”.

Zasada trwałości decyzji służy przede wszystkim realizacji pewnych wartości i ich ochronie⁵⁷. A. Matan zalicza do nich takie wartości, jak: ochrona porządku prawnego, ochrona praw nabytych, pewność, stabilność i bezpieczeństwo obrotu prawnego, zaufanie do prawa i organów państwa⁵⁸.

Ochroną przewidzianą w art. 16 § 1 i dalszych przepisach Kodeksu realizujących tę zasadę ogólną nie są objęte wszystkie rozstrzygnięcia w sprawie. Przepis posługuje się pojęciem „decyzji” i nie należy jego regulacji interpretować rozszerzająco. Również nie każda decyzja będzie objęta ochroną. Zasada trwałości odnosi się bowiem tylko do decyzji ostatecznych.

Warto również podkreślić za J. Borkowskim, że „trwałość decyzji nie jest równoznaczna z jej niezmiennością. Oznacza ona taką stabilizację decyzji administracyjnej, która jest niezbędna dla pewności obrotu prawnego (...). Zupełna trwałość decyzji wyrażająca się w jej absolutnej niezmienności byłaby wręcz szkodliwa”⁵⁹. A. Matan wyróżnia kilka poziomów (etapów) trwałości, tj.:

1. trwałość wyznaczona momentem doręczenia decyzji lub jej ogłoszeniem,
2. trwałość wyznaczona momentem nabycia przez decyzję cechy ostateczności,
3. trwałość rozpoczynająca się od momentu uprawomocnienia,
4. trwałość wyznaczona upływem okresów przedawnienia⁶⁰.

Jak już wspomniano, decyzjami ostatecznymi zgodnie z treścią art. 16 § 1 KPA są decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a więc decyzje:

1. wydane przez organ II instancji,
2. wydane w postępowaniu jednoinstancyjnym⁶¹,
3. wydane przez organ I instancji, jeżeli strona uchybiła terminowi do wniesienia odwołania i nie przywrócono jej tego terminu na jej wniosek bądź też wniosku takiego nie złożyła,
4. określone w innych przepisach niż przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego jako prawomocne.

Wyjątki od zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych zostały wskazane w art. 16 § 1 zd. drugie.

⁵⁷ A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 149.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ J. Borkowski [w:] J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 85.

⁶⁰ A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie...*, s. 150.

⁶¹ Należy pamiętać, że postępowanie jednoinstancyjne jest wyjątkiem od ogólnej zasady, w tym także konstytucyjnej.

3.1. Idea trwałości

Trwałość, którą decyzjom ostatecznym nadaje przepis art. 16 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, służy przede wszystkim zapewnieniu pewności obrotu prawnego i jego bezpieczeństwa⁶². Podstawowe znaczenie trwałości, jak trafnie wskazuje W. Dawidowicz, polega na „stabilizacji opartych na decyzji stosunków prawnych, dlatego w świadomości społecznej zasada ta uchodzić będzie z pewnością za jedno z kardynalnych założeń całego systemu ogólnego postępowania administracyjnego”⁶³.

Oprócz tego trwałość decyzji ostatecznych realizuje i chroni określone wartości porządku prawnego⁶⁴. Należą do nich m.in. pewność, stabilność i bezpieczeństwo obrotu prawnego, zaufanie do organów państwa, zaufanie do prawa⁶⁵. Na tle takiego poglądu można wysnuć wniosek, że zasada trwałości decyzji ostatecznych służy również realizacji innych zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego⁶⁶. Skoro więc chroni takie wartości jak zaufanie do organów państwa, to przestrzeganie tej zasady przez organ prowadzący postępowanie będzie sprzyjało pogłębianiu zaufania obywateli do organów państwa, a więc wypełnieniu obowiązku wynikającego z zasady ogólnej statuowanej przez przepis art. 8 KPA.

Trwałość decyzji przejawia się także w ochronie praw słusznie nabytych⁶⁷. Decyzje ostateczne, które będąc jednostronnymi, władczymi rozstrzygnięciami w przedmiocie określenia praw i obowiązków indywidualnie wskazanego podmiotu, którego dotyczą, mogą być zmieniane, czy też uchylane, tylko w trybie i przypadkach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego lub ustawach szczególnych. Ochroną objęte będą przede wszystkim decyzje prawidłowe, z których strony nabyły uprawnienia, ale także te decyzje, które opatrzone są wadliwością. Wiążące pozostaną także te decyzje, których podstawa wydania nie istnieje już lub uległa zmianie. Wobec powyższego, wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji ostatecznej może nastąpić jedynie poprzez zastosowanie odpowiednich trybów nadzwyczajnych. Dopóki jednak to nie nastąpi, tj. decyzja nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego, będzie ona wywoływać skutek wiążący⁶⁸.

Trwałość decyzji wyznacza także kierunek postępowania w przedmiocie zmiany bądź uchylecia, a także stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej, a więc stanowi

⁶² Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2011 roku, I GSK 722/10, niepubl.; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2011 roku, II FSK 708/10, niepubl.

⁶³ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 123.

⁶⁴ A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 168.

⁶⁵ M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Zasady...*, s. 116.

⁶⁶ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2011 roku, I GSK 722/10, niepubl.; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2011 roku, II FSK 708/10, niepubl.

⁶⁷ A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 168.

⁶⁸ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 2012 roku, I OSK 1755/11, Legalis nr 497119.

wytyczne dla określonych trybów postępowania. Zdaniem judykatury zasada trwałości decyzji ostatecznych wymaga ścisłego przestrzegania granic rozpoznania sprawy dla konkretnego trybu eliminacji z obrotu prawnego ostatecznej decyzji administracyjnej. „Przesłanki stosowania każdego z tych trybów nie mogą być stosowane zamiennie bądź łącznie w ramach jednego nadzwyczajnego postępowania”⁶⁹.

Trwałość decyzji może odgrywać również doniosłą rolę w innych niż postępowanie administracyjne procedurach prawnych. Chodzi tutaj przede wszystkim o treść tej decyzji oraz trwałość stwierdzonego w niej stanu rzeczy i jej użycie w postępowaniu dowodowym. W orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawiło się określenie decyzji ostatecznej jako dokumentu, na podstawie którego można ustalić stan prawny. „(...) rzeczywisty stan prawny może zostać wykazany za pomocą orzeczenia lub dokumentu w trybie przewidzianym w art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece”⁷⁰. Dokumentem, o którym mowa w powołanym wyżej przepisie, jest także ostateczna decyzja administracyjna, chociażby została zaskarżona do sądu administracyjnego. Dotyczy to również decyzji wydanych w sytuacjach, o których mowa w art. 16 ust. 1 KPA⁷¹. Gdyby decyzji nie można było przypisać cechy trwałości, byłby to „dokument”, którego moc dowodowa byłaby znacznie mniejsza, bowiem ustalenie stanu prawnego na podstawie „dokumentu”, który może być w sposób dowolny i w każdym czasie zmieniany, bądź wyeliminowany z obrotu prawnego, byłoby zawodne oraz rodziło negatywne skutki prawne dla rezultatu tego postępowania.

W orzecznictwie sądowym rozpowszechniony jest również pogląd mówiący o tym, że z trwałości decyzji wynika powaga rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Funkcjonowanie bowiem w obrocie decyzji, której można przypisać przymiot ostateczności, powoduje, że sprawa nią rozstrzygnięta nie może być przedmiotem postępowania administracyjnego ponownie. Podkreśla się również przy tym, że jest ona objęta domniemaniem ważności, które może zostać obalone wyłącznie w trybach przewidzianych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Naruszenie natomiast tej ogólnej zasady w postaci ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy powoduje nieważność decyzji stosownie do treści art. 156 § 1 pkt 3 KPA⁷². Ostateczna decyzja administracyjna w świetle regulacji art. 16 § 1 KPA jest trwała i korzysta z ochrony przewidzianej w tym przepisie. Zakaz ponownego prowadzenia postępowania administracyjnego w normalnym trybie w tej samej sprawie wypływa zatem bezpośrednio z art. 16 KPA⁷³. Chodzi tu o tożsamość obu

⁶⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 sierpnia 2011 roku, II OSK 1229/10, Legalis nr 388104.

⁷⁰ Dz.U. z 2001 r. nr 124, poz. 1361, ze zm.

⁷¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2012 roku, II CSK 504/11, Legalis nr 544249.

⁷² Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 24 lutego 2011 roku, II SA/Lu 881/10, Legalis nr 374417.

⁷³ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 stycznia 2010 roku, II SA/Ol 1026/09, Legalis nr 240561; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2007 roku, V SA/Wa 1796/06, Legalis nr 91660; wyrok Wojewódzkiego Sądu

spraw, która polega na tym, że w obu tych sprawach można wyróżnić istnienie tych samych podmiotów, ten sam przedmiot sprawy, na który składa się ten sam stan prawny, przy tym samym stanie faktycznym⁷⁴.

Trwałość decyzji nie oznacza, że jest ona niewzruszalna (niezmienialna). Zdaniem J. Borkowskiego trwałość decyzji oznacza tylko taką jej stabilizację, która jest wymagana dla pewności obrotu prawnego⁷⁵. Jeżeli trwałość decyzji byłaby tożsama z jej niezmienialnością, czyli miałaby charakter zupełny, byłaby w pewnych przypadkach szkodliwa⁷⁶. Chodzi tutaj o decyzje wadliwe, których nie można byłoby wyeliminować z obrotu prawnego. Pogląd ten zyskał aprobatę judykatury. W wyroku z dnia 29 listopada 2011 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że „co prawda jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego jest zasada stabilności decyzji (art. 16 § 1 KPA), ale to nie oznacza i oznaczać nie może akceptowania takiego stanu rzeczy, kiedy w obrocie prawnym pozostaje decyzja obciążona ciężkimi wadami prawnymi. Do takich niewątpliwie należy rażące naruszenie prawa”⁷⁷.

4. Podsumowanie

Punktem wyjścia dla przeprowadzenia analizy zagadnienia trwałości i ostateczności decyzji jest próba zdefiniowania oraz określenia samego jej pojęcia, miejsca i znaczenia w systemie prawa i postępowania administracyjnego. Należy wskazać, że wszystkie przymioty, takie jak trwałość, ostateczność, prawomocność, czy nawet tak dalece niechciane zjawisko jak wadliwość w praktyce stosowania prawa, towarzyszą decyzji rozumianej jako rezultat prowadzonego postępowania. Najistotniejszym z punktu widzenia wywoływania skutków przewidzianych w art. 16 KPA jest określenie przymiotu ostateczności tych decyzji, od tego momentu bowiem można mówić o trwałości i ochronie decyzji. Należy w tym miejscu również zauważyć, że trwałość decyzji występuje w dwóch postaciach. Po pierwsze trwałe będą przede wszystkim decyzje ostateczne i one podlegają pełnej ochronie. Po drugie natomiast, trwałe będą w pewnym zakresie także decyzje nieostateczne, przy czym trwałość ta nie podlega ochronie regulacji art. 16 KPA, a zatem ochrona tych decyzji nie jest pełna. Trwałość decyzji zarówno nieostatecznych, jak i ostatecznych zaczyna się będzie niewątpliwie od momentu wejścia w życie tych decyzji, a więc od momentu ich doręczenia lub ogłoszenia stronie.

Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2006 roku, II SA/Wa 646/06, Legalis nr 87616.

⁷⁴ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2007 roku, V SA/Wa 1796/06, Legalis nr 91660; tak też R. Babińska-Górecka, *Glosa do postanowienia SN z dnia 7 maja 2009 r., III UK 100/08*, OSP.2011.5.53.

⁷⁵ J. Borkowski [w:] J. Borkowski (red.), *Kodeks...*, s. 85.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Sygn. akt: VII SA/Wa 1033/10, Legalis nr 376489.

Już samo definiowanie pojęcia decyzji stwarza poważne problemy i nasuwa wiele wątpliwości. Zwłaszcza że mamy tutaj do czynienia zarówno z materialnoprawnymi, jak i formalnoprawnymi aspektami. Stąd też ograniczenie się tylko do regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego, chociaż poruszana problematyka jest normowana głównie jego przepisami, nie jest możliwe.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że zasady ogólne KPA, a w tym także zasady trwałości decyzji ostatecznych, są normami prawnymi rangi ustawowej, co pociąga za sobą szereg konsekwencji prawnych. W innych dyscyplinach zasady postępowania traktowane są niejednokrotnie zaledwie jako wytyczne, wskazówki, reguły postępowania. Kodeks postępowania administracyjnego jest pod tym względem regulacją odmienną, co słusznie akcentuje się w judykaturze, nadając zasadom ogólnym właściwe znaczenie i miejsce w systemie postępowania administracyjnego. Jak trafnie podkreślił S. Rozmaryn, są to przepisy „wyjęte niejako przed nawias, a więc wspólne dla całości postępowania administracyjnego”⁷⁸.

Zasada trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych ma szczególne znaczenie. Statuowana przez nią trwałość służy stabilizacji opartych na decyzji stosunków prawnych, co jest niezwykle istotne dla funkcjonowania systemu prawnego, a także w wywieraniu doniosłego wpływu na świadomość społeczną. Rola i ogromne znaczenie trwałości decyzji nie ogranicza się do zapewnienia pewności obrotu prawnego. Trwałość decyzji realizuje i chroni również określone wartości porządku prawnego oraz służy realizacji innych zasad ogólnych Kodeksu.

Pojęcie trwałości decyzji nie należy do pojęć prostych. Wyróżnia się bowiem etapy tej trwałości, jej ścisły związek z przymiotem ostateczności decyzji, prawomocnością oraz szeregiem innych zagadnień o zróżnicowanym charakterze, a przy tym pozostającym z nią w ścisłym związku.

I wreszcie trwałość decyzji to także problem jej wzruszalności. Nieodzownym elementem, chociaż niepożądanym każdego działania decyzyjnego, jest wadliwość podejmowanych czynności. Jak wynika z poczynionych ustaleń, trwałość decyzji tożsama z jej niewzruszalnością (niezmienialnością) byłaby wręcz szkodliwa. Takie rozwiązanie prowadziłoby niechybnie do tego, że w obrocie prawnym funkcjonowałyby decyzje wadliwe. Trwałość decyzji wynikająca z treści art. 16 KPA oznacza tylko taką jej stabilizację, która jest wymagana dla pewności obrotu. Ustawodawca, wychodząc naprzeciw potrzebom praktyki, przewiduje szereg instytucji służących eliminacji niepożądanych rozstrzygnięć wadliwych, dokonując jednocześnie ich zróżnicowania, tak by odpowiadały pojawiającym się w praktyce wadom. Instytucje te są zgodnie w doktrynie i orzecznictwie, nazywane wyjątkami od zasady ogólnej trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, przy czym zasada trwałości wyznacza kierunek tych postępowań.

Problematyka trwałości decyzji odnosi się także do postępowania podatkowego.

⁷⁸ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12, s. 889.

Przepis art. 128 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁷⁹, stanowiący odpowiednik art. 16 KPA, ustanawia zasadę trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych w postępowaniach, do których zastosowanie mają przepisy Ordynacji. Celem tej zasady w postępowaniu podatkowym, analogicznie jak w przypadku postępowania administracyjnego, jest zagwarantowanie pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego, ochrona praw nabytych jednostki, a także przyczynianie się w praktyce stosowania prawa do pogłębiania zaufania obywateli do działalności organów państwa, czyli realizacja innych zasad procedury⁸⁰. Wobec powyższego wydaje się słusznym postulat, aby dorobek doktryny i orzecznictwa postępowania administracyjnego w zakresie problematyki trwałości decyzji wykorzystać w postępowaniu podatkowym.

Problematyka trwałości decyzji powinna być również znana osobom zajmującym się innymi dziedzinami prawnymi ze względu na to, że odgrywa doniosłą rolę w innych niż postępowanie administracyjne procedurach prawnych, jak choćby w postępowaniu dowodowym procedury cywilnej.

Bibliografia

- Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 17 listopada 1994 r.*, V SA 1260/94, OSP 1996/9/162.
- Adamiak B., *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980.
- Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.
- Adamiak B., *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, ZNSA 2006/2/7.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Adamiak B., Borkowski J., *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015.
- Adamiak B., Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 lutego 1994 r.*, I SAB 54/93, OSP 1995/11/222.
- Adamiak B., Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 31 stycznia 1991 r.*, SA/Kr 1304/90, ST 1991/5/45-51.
- Babińska-Górecka R., *Glosa do postanowienia SN z dnia 7 maja 2009 r.*, III UK 100/08, OSP 2011/5/53.
- Bartosiewicz A., Kubacki R., *Glosa do uchwały NSA z dnia 4 grudnia 2000 r.*, FPS 10/00, OSP 2002/12/154.

⁷⁹ Dz.U. nr 137, poz. 926, ze zm.

⁸⁰ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2011, I GSK 722/10, niepubl.; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2011 roku, II FSK 708/10, niepubl.

- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970.
- Borkowski J. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989.
- Brzozowski P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 marca 2007 r., II GSK 335/06, LEX/el.* 2008.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Gębala K., *Charakter prawny aktu wyboru beneficjenta pomocy w celu ratowania lub restrukturyzacji udzielanej przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. i Ministra Skarbu Państwa w ramach środków z Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców*, PUG 2010/5/22-28.
- Jemiołkowski J., *Problematyka cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami*, CASUS 2006/3/43.
- Kmieciak Z., *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 sierpnia 1990 r., II SA 467/90, OSP 1992/5/121.*
- Kmieciak Z., *Brak winy w uchybieniu terminowi jako przesłanka przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym*, St.Iur.Lubl. 2008/11/51-68.
- Kmieciak R., Kosieradzka E., *Mit o adresacie decyzji administracyjnej*, ST 2013/7-8/5-17.
- Lewandowski T., *Glosa do wyroku WSA z dnia 10 czerwca 2010 r., VII SA/Wa 413/10, LEX/el.* 2012.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom 1 i 2, Warszawa 2010.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Pułło M., *Przegląd orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA w zakresie administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego za rok 2008*, GSP-Prz.Orz. 2010/1/15-50.
- Romańska M., *Sądowa kontrola postanowień – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Glosa” 2001/11/2-11.
- Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.
- Woś T., *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Zdyb M., Stelmasiak J., *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego z komentarzem*, Lublin 1992.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

Wykaz orzecznictwa:

- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2003 r., I KZP 31/03, Legalis nr 59213.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2004 roku, III CZP 63/04, Legalis nr 65438.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2012 roku, II CSK 504/11, Legalis nr 544249.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2011 roku, II FSK 708/10, niepubl.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 sierpnia 2011 roku, II OSK 1229/10, Legalis nr 388104.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2011, I GSK 722/10, niepubl.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2011 roku, II GSK 1062/10, Legalis nr 389319.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 2012 roku, I OSK 1755/11, Legalis nr 497119.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2013 roku, I OZ 576/13, niepubl.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2006 roku, II SA/Wa 646/06, Legalis nr 87616.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2007 roku, V SA/Wa 1796/06, Legalis nr 91660.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 stycznia 2010 roku, II SA/Ol 1026/09, Legalis nr 240561.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 stycznia 2011 roku, VII SA/Wa 1904/11, Legalis nr 465918.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 24 lutego 2011 roku, II SA/Lu 881/10, Legalis nr 374417.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 lipca 2011 roku, IV SA/Po 422/11, Legalis nr 450005.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 stycznia 2012 roku, II SA/Ol 917/11, Legalis nr 434302.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2012 roku, II SA/Wa 2423/11, Legalis nr 474582.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 28 marca 2012 roku, II SA/Rz 1022/11, Legalis nr 485735.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2012 roku, IV SA/Wr 268/11, Legalis nr 475212.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11 lipca 2012 roku, II SA/Gd 211/12, Legalis nr 512843.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 sierpnia 2012 roku, IV SA/Wr 369/12, Legalis nr 548857.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 12 września 2012 roku, I SA/Gd 430/12, Legalis nr 553081.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 czerwca 2013 roku, III SA/Kr 1152/12, niepubl.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 lipca 2013 roku, I SA/Po 297/13, niepubl.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lipca 2013 roku, IV SA/Wa 557/13, niepubl.

Streszczenie

Artykuł porusza problematykę trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych. Opracowanie zagadnienia uwzględnia stanowisko prezentowane w aktualnym orzecznictwie sądowym. W części wstępnej wskazano podstawy prawne trwałości decyzji i znaczenie tej regulacji dla systemu postępowania administracyjnego, umieszczając ją na tle innych instytucji procesowych. Scharakteryzowano decyzję administracyjną jako prawną formę działania administracji publicznej. Omówiono również istotę ostateczności, mając na względzie jej funkcję ochronną, wskazano, którym decyzjom taką cechę się przypisuje oraz różnice pomiędzy ostatecznością a prawomocnością decyzji. Analizując literaturę przedmiotu oraz przede wszystkim orzecznictwo sądowe, wskazano, że instytucja trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych jest kluczowa dla polskiego systemu postępowania administracyjnego, pełni funkcję ochronną w zakresie wartości porządku prawnego, praw słuszenie nabytych, wyznacza kierunek postępowań szczególnych oraz odgrywa doniosłą rolę także w innych procedurach prawnych.

Słowa kluczowe: decyzja administracyjna, trwałość decyzji administracyjnej, ostateczność decyzji administracyjnej, zasada trwałości decyzji administracyjnej

Durability of administrative decisions compared to judicial decisions

Summary

This article raises the issue of the durability of final administrative decisions. Development takes account of the issues presented in the current judicial decisions. In the initial indicated the legal basis for the durability of the decisions and the importance of this regulation for the system administrative proceedings, placing it against the background of other contracting process. Characterized by an administrative decision as a legal form of public administration. It also discusses the essence of last resort, with a view to its protective function, indicated that the decisions of such a feature is credited and the differences between finality and legitimacy decision. Analysing the literature and most of all judicial decisions indicated that the institution of the durability of final administrative decisions is crucial to the Polish system of administrative proceedings, protective function in terms of the law, vested rights, sets the direction procedures special and fulfills an important role also in other legal procedures.

Keywords: administrative decision, the durability of an administrative decision, the finality of an administrative decision, the principle of durability of the administrative decision