

ELIZA AGATA TEREJKO

Ważność decyzji w postępowaniu administracyjnym

Validity of the Decision in Administrative Proceedings

POJĘCIE WAŻNOŚCI DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ W POLSKIEJ NAUCE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Pojęcie ważności decyzji na gruncie teorii prawa administracyjnego jest zazwyczaj używane w dwóch kontekstach sytuacyjnych: 1) stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 k.p.a.) oraz 2) tzw. domniemania ważności decyzji. Domniemanie ważności tylko w przypadku oparcia na normach merytorycznych w obowiązującym systemie prawa może stanowić konsekwencję logiczną interpretacji decyzji administracyjnej.

Domniemanie ważności należy rozumieć jako jedno z rodzajów domniemania prawnego, z którym będziemy mieć do czynienia w przypadku, gdy w przepisach prawa przyjmuje się z góry określony argument, fakt lub stan faktyczny, który jest podstawą domniemania i na podstawie którego potwierdzimy bezwzględnie lub względnie (*praesumptio iuris et de iure/praesumptio iuris*) zachodzenie odmiennego faktu zmierzającego do kształtowania nowego skutku prawnego¹. Na gruncie polskiego prawa administracyjnego domniemanie ważności decyzji należy podzielić na wzruszalne (*praesumptio iuris tantum*), z którym będziemy mieć do czynienia w przypadku, gdy strona może skorzystać ze stwierdzenia nieważności decyzji zgodnie z art. 156 § 1 k.p.a., i nieusuwalne (*praesumptio iuris ac de iure*), które występuje w przypadku, gdy decyzja jest ostateczna i została wykonana przez adresata decyzji lub np. w przypadku, gdy ma zastosowanie reguła z art. 156 § 2 k.p.a.² Mimo wskazania dowodu przeciwnego obalającego ważność decyzji nie zostanie on wzięty pod uwagę, ponieważ nie jest zgodny ze stanem rzeczy w rzeczywistości zawartym w tezie domniemania względnego.

¹ J. Nowacki, *Domniemania prawne*, Katowice 1976, s. 8.

² *Ibidem*.

W teorii prawa administracyjnego mamy do czynienia z dwoma podejściami do domniemania ważności decyzji administracyjnych. Pierwsza teoria domniemania ważności decyzji w postępowaniu administracyjnym jest nierozzerwalnie związana z zasadą trwałości decyzji wyrażoną w art. 16 ust. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego³. Druga teoria odnosi się do ogólnej budowy pojęcia domniemania ważności, które upatrywane jest w jednostronnym charakterze aktu administracyjnego lub władztwie administracyjnym. W tak zarysowanym kontekście domniemanie ważności decyzji jest rezultatem formalno-procesowego zastosowania przepisów materialno-prawnych decyzji administracyjnej w formie aktu procesowego, w którym w rezultacie wyraża się władztwo administracyjne⁴.

Polski legislator nie precyzuje ani w kodeksie, ani w innych ustawach pojęcia ważności decyzji, ani tym bardziej domniemania ważności decyzji; tym samym jest ono tylko pojęciem doktrynalnym, a nie ustawowym. Na przykład E. Iserzon pisał: „[...] uznanie, iż akt administracyjny wadliwy jest z mocy samego prawa nieważny, prowadziłyby do konsekwencji życiowo gorszych niż uznanie aktu administracyjnego wadliwego za ważny, póki nie został w należyтым trybie zmieniony lub uchylony. [...] Szczyt praworządności [...] stałby się szczytem nierządu. Żeby temu zapobiec, ustawodawca zakłada domniemanie mocy obowiązującej aktu administracyjnego”⁵. W istocie – wbrew stwierdzeniu E. Iserzona i dość powszechnemu ujmowaniu tego zagadnienia⁶ – nie jest to domniemanie mocy obowiązującej (ważności, skuteczności), gdyż ważność (skuteczność) nie jest kwestią faktu, tylko umowy, przyjęcia, założenia. Nie możemy więc mówić o domniemaniu czegoś, co sami zakładamy; czegoś, co nie może istnieć obiektywnie, ale tylko jako efekt woli ustawodawcy bądź interpretacji (opinii, stanowiska) doktryny. Jeżeli zatem odrzucamy koncepcję nieważności decyzji z mocy prawa i przyjmujemy domniemanie jej legalności (w tym wypadku możemy mówić o domniemaniu, gdyż zgodność decyzji z obowiązującym w danym czasie prawem jest kwestią faktu), to każda decyzja ostateczna, która wchodzi do obrotu prawnego poprzez jej doręczenie lub ogłoszenie, jest po prostu ważna (skuteczna) dopóki nie zostanie uchylona lub unieważniona *ex tunc*, nie korzysta natomiast z domniemania ważności⁷.

³ Ustawa z 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 186, poz. 1100 ze zm.), dalej: k.p.a.

⁴ M. Kamiński, *Konstytucyjne podstawy domniemania ważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 9, s. 58.

⁵ E. Iserzon, *Moc obowiązująca aktu administracyjnego i domniemanie jego ważności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, nr 1, s. 56–57.

⁶ Zob. np. M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Kraków 2006, s. 137; *idem*, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, A. Krawiec, M. Kamiński, T. Kielkowski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s. 463. Odmienne np. B. Adamiak, która prawidłowo mówi o konstrukcji „domniemania prawidłowości” decyzji (*Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 39).

⁷ Z.R. Kmieciak, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 404.

Stwierdzenie nieważności decyzji na gruncie k.p.a. w istocie unieważnia decyzję z mocą wsteczną (*ex tunc*): znosi wszystkie skutki prawne, uchyla domniemanie prawidłowości decyzji, a sprawa zakończona wydaniem decyzji nieważnej wraca do stanu sprzed wydania decyzji. Art. 156 k.p.a. wymienia siedem przesłanek stwierdzenia nieważności⁸. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji mają co do zasady charakter materialnoprawny. Nie są związane z postępowaniem, w którym wydano decyzję, ale wynikają z samej decyzji. W przypadku stwierdzenia wystąpienia w toku postępowania jakiejkolwiek przesłanki negatywnej (art. 156 § 2 k.p.a.) organ właściwy może tylko i wyłącznie stwierdzić niezgodność decyzji z prawem.

Od decyzji nieważnej należy odróżnić decyzję nieistniejącą, zwaną też aktem pozornym lub „nietaktem”. Pogląd K. Korzana wypracowany w postępowaniu cywilnym można odnieść do postępowania administracyjnego na zasadzie analogii *iuris* i zdefiniować decyzje nieistniejące jako „decyzje, które nie odpowiadają wymogom formalnym w stopniu pozbawiającym je bytu prawnego”⁹. Istota różnicująca decyzje wadliwe i decyzje nieistniejące sprowadza się do braku uprawnienia, na mocy którego można usunąć błąd, stosując przepisy k.p.a. Doktryna wyznacza dwa przypadki, na podstawie których zostanie wydana decyzja nieistniejąca. Pierwszy przypadek dotyczy decyzji wydanych w toku nieistniejącego postępowania administracyjnego. Taka sytuacja będzie mieć miejsce np. jeżeli postępowanie prowadzi podmiot do tego nieuprawniony. Jeżeli adresat decyzji nieistniejącej zdecyduje się wnieść skargę do sądu administracyjnego, sąd odrzuci skargę jako niedopuszczalną i stwierdzi nieistnienie decyzji¹⁰. Podobny problem będzie mieć miejsce, jeżeli sprawę rozpatrywać będzie predestynowany organ administracyjny, ale wobec strony nieistniejącej, czyli takiej, która nie posiada zdolności prawnej¹¹. Drugi przypadek dotyczy decyzji nieistniejących wydanych w toku prawidłowo przeprowadzonego postępowania administracyjnego.

Wydany akt, aby był decyzją, musi zawierać przynajmniej cztery elementy: oznaczenie organu wydającego decyzję, oznaczenie strony postępowania, rozstrzygnięcie i podpis. W przypadku braku spełnienia powyższych warunków przez organ administracyjny, mamy do czynienia z decyzją nieistniejącą. „Nietaktami” będą również decyzje spełniające wszystkie warunki prawidłowej decyzji administracyjnej, ale niedoręczone (ogłoszone) adresatowi zgodnie z art. 110 k.p.a. Z tego przepisu wynika, że decyzja zaczyna istnieć w obrocie prawnym z chwilą jej ogłoszenia lub doręczenia, czyli uzewnętrznienia woli organu admi-

⁸ Art. 122 k.p.a.

⁹ B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nieistniejących w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, No. 1022 Prawo CLXVIII, s. 8.

¹⁰ Art. 178 Ustawy z 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej: p.p.s.a.

¹¹ Art. 30 k.p.a.

nistracyjnego zarówno względem adresata, jak i organu wydającego decyzję¹². Zweryfikowanie decyzji administracyjnej i zaklasyfikowanie jej jako decyzji nieistniejącej może nastąpić w dowolnej formie w każdej chwili¹³.

WAŻNOŚĆ A TRWAŁOŚĆ DECYZJI

Decyzja ostateczna nabiera stopniowo trwałości z każdym momentem, gdy zostaje spełniony warunek określony przez przepisy k.p.a. Pierwszy z chwilą doręczenia decyzji lub jej ogłoszenia adresatowi przez organ administracji, o ile przepisy nie stanowią inaczej¹⁴. Drugi – gdy decyzja nabiera cech ostateczności, staje się wykonalna. Trzeci – gdy decyzja staje się prawomocna (prawomocność formalna i materialna). Czwarty – gdy upływa okres przedawnienia¹⁵. W świetle art. 16 § 1 k.p.a. „ostatecznymi są decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji” lub wnioszek o ponowne rozpoznanie sprawy¹⁶. J. Borkowski na podstawie art. 269 k.p.a. „cechę prawomocności przypisuje jedynie decyzjom, które albo poddane były kontroli sądu powszechnego, albo nie zostały jej poddane z powodu niewykorzystania środka zaskarżenia”¹⁷. Zgodnie z art. 146 § 1 i art. 156 § 2 k.p.a. przedawnienie wzruszenia decyzji wynosi 5 lub 10 lat w zależności od tego, z którą podstawą normatywną mamy do czynienia. Wzruszenie jest niemożliwe także w przypadku, gdy decyzja mimo swojej wady spowodowała „nieodwracalne skutki prawne”.

Należy zgodzić się z M. Zapałą, która twierdzi, że „z zasady trwałości decyzji administracyjnej wynika niedopuszczalność stosowania wykładni rozszerzającej podstaw prawnych wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego oraz związanie przesłankami negatywnymi wyłączającymi wyeliminowanie decyzji. Naruszenie tak wyznaczonych granic trwałości decyzji administracyjnej stanowi rażące naruszenie prawa, które – zgodnie z art. 156 k.p.a. – jest podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji”¹⁸.

Zasada *exceptiones non sunt extendendae*, przyjęta z prawa rzymskiego, operuje z zasadą demokratycznego państwa prawa poprzez pociąganie za sobą wymagania skrupulatnej wykładni podstaw wzruszenia decyzji administracyj-

¹² Wyjątek został określony mocą art. 132 k.p.a.

¹³ B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nieistniejących w postępowaniu administracyjnym*, s. 12–13.

¹⁴ Art. 110 k.p.a.

¹⁵ A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, s. 169–170.

¹⁶ *Idem*, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2: *Komentarz do art. 104–269*, Warszawa 2010, s. 561.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ M. Zapała, *Zasada trwałości decyzji administracyjnej w orzecznictwie ETS*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 10, s. 74; art. 156 k.p.a.

nej¹⁹. Wszystkie możliwości, na mocy których decyzja może utracić swoją moc wiążącą, powinny być interpretowane tylko i wyłącznie ściśle, zgodnie z ich językowym brzmieniem. W znacznej mierze taka analiza rozwiewa wątpliwości i możliwe spory dotyczące wykładni przepisu, ale nie zawsze, np. w przypadku sformułowania z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., w którym mowa o pojęciu „rażące naruszenie prawa”²⁰.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 11 marca 2013 roku III SA/Wa 2464/12²¹ umacnia i precyzuje stanowisko orzecznictwa w kwestii podkreślenia znaczenia art. 2 Konstytucji RP, na mocy którego strona może „kształtować swoje stosunki prawne w oparciu o decyzję ostateczną w przekonaniu, iż w przyszłości jej działania będą uznawane przez porządek prawny, a także, że [...] nie będzie w sposób dowolny zmieniana”. Tym samym WSA zaznacza, że decyzji ostatecznej od momentu uostatecznienia się przysługuje presumpcja zgodności z prawem i atrybut trwałości. Stanowisko WSA bezpośrednio wiąże się z założeniami orzecznictwymi Trybunału Konstytucyjnego odnośnie słusznego nabycia prawa (*ex lege* czy na mocy ostatecznej decyzji administracyjnej) poprzez ich bezwzględną ochronę. Decyzja ostateczna zgodnie z art. 16 ust 1 k.p.a. jest bezwzględnie obowiązująca i będzie posiadać moc prawną i wywoływać skutki prawne na wszystkich płaszczyznach, których dotyczy, dopóki nie zostanie poddana nadzwyczajnym środkom prawnym postępowania administracyjnego, umożliwiającym wzruszenie ostatecznych decyzji administracyjnych. Do tych środków należą: wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji, stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, uchylenie lub zmiana decyzji bez zgody strony, uchylenie lub zmiana decyzji za zgodą strony, uchylenie lub zmiana decyzji w warunkach nadzwyczajnych, uchylenie decyzji na skutek niedopełnienia określonych czynności przez stronę, a także uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie przepisów szczególnych. Ingerencja we wzruszenie decyzji ostatecznych jest ograniczona przez ściśle określone ustawowo wymienione przypadki i powinna być traktowana jako wyjście ostateczne²².

Zasadniczym zagadnieniem związanym z trwałością decyzji jest wspomniane wyżej domniemanie prawidłowości decyzji administracyjnej, która w przypadku stwierdzenia przesłanek nieważności decyzji z art. 156 § 1 k.p.a. może zostać usunięta z obrotu prawnego poprzez jej unieważnienie²³. Wedle zasady trwałości

¹⁹ M. Laskowska, *Zasada trwałości decyzji administracyjnej a „słuszny interes strony” w rozumieniu art. 155 K.P.A.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 171.

²⁰ *Ibidem*, s. 174.

²¹ Wyrok WSA z 11 marca 2013 roku, III SA/Wa 2464/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/609228AEFB> (dostęp: 24.02.2014).

²² J.P. Tarno, [w:] Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA)*, Warszawa 1988, s. 52.

²³ K. Glibowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiej, A. Wiktorowskiej, Warszawa 2013, s. 114–115.

decyzji administracyjnych i domniemania prawidłowości wydanych aktów kończących postępowanie akty obciążone wadami z art. 156 § 1 k.p.a. obowiązują i podlegają bezwarunkowemu wykonaniu dopóty, dopóki nie zostaną unieważnione²⁴. Wyliczenie dokonane w artykule ma charakter enumeratywny z uwzględnieniem pkt. 7 jako przesłanki odsyłającej do przepisów szczególnych, przewidujących nieważność decyzji z mocy prawa. Dokonać tego mogą tylko organy administracji lub sądy administracyjne upoważnione do tego typu działań²⁵.

Budowa domniemania prawidłowości decyzji administracyjnej na podstawie zasady praworządności formalnej i materialnej z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁶ zakłada, że do momentu usunięcia z obiegu wadliwej decyzji administracyjnej jest ona traktowana jak legalna i wykonalna, przez co jest skuteczna i zachowuje bezwzględną moc obowiązującą.

Zasada demokratycznego państwa prawa uregulowana w art. 2 Konstytucji RP jest podstawą dla trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych. Głównie, aby zapewnić bezpieczeństwo i pewność prawa, władze państwa przyjęły jako supremację zaufanie obywateli do państwa. Niemniej to na podstawie wszystkich zasad konstytucyjnych budowana jest trwałość i w rezultacie pewność prawa, która ma odzwierciedlenie w zakresie obowiązywania i treści wydanych decyzji administracyjnych.

WAŻNOŚĆ A LEGALNOŚĆ DECYZJI

Pierwszym twórcą pojęcia „legalność” był niemiecki filozof oświeceniowy I. Kant. Definiował on pojęcie jako „zgodność działania z prawem (ustawą)”²⁷. Uważał, że pobudki, którymi kieruje się podmiot, nie mają znaczenia, tylko to, aby działał zgodnie z prawem. Konsekwencją działania jest tylko i wyłącznie przestrzeganie prawa i perspektywa sankcji za uchylanie się od tego obowiązku, który dotyczy wszystkich podmiotów prawa²⁸.

Wielka encyklopedia prawa pod redakcją E. Smoktunowicza i C. Kosikowskiego definiuje legalność jako „cechę przypisywaną zachowaniom lub aktom normatywnym, zawierającą się w stwierdzeniu, iż są one zgodne z prawem obowiązującym”.

²⁴ A. Matan, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, s. 337; L. Żukowski, R. Sawula, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł – Rzeszów 2010, s. 95–96.

²⁵ J.P. Tarno, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowania przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 196–202.

²⁶ Ustawa z 2 kwietnia 1997 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm), dalej: Konstytucja RP.

²⁷ J. Nowacki, *O rozumieniach legalności*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopowicza*, pod red. R. Mikosza, Katowice 2000, s. 273.

²⁸ Z. Tobor, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 9–23.

jącym²⁹. Podkreśla się, że legalność aktów organów państwa jest jedną z instytucji państwa prawa. Jednak konieczność poprzedzenia takiej oceny wykładnią normy prawnej, ze względu na którą dokonuje się tej oceny, powoduje, że trudno jest odzielić problem legalności od spełnienia wymogów wynikających z innych wartości prawnych (np. sprawiedliwości)²⁹. *Mała encyklopedia prawa* pod redakcją U. Kaliny-Prasznic definiuje legalność jako „cechę działania podmiotów prawa (zarówno organów państwa, jak też obywateli i ich stowarzyszeń) polegającą na tym, że podmioty te powinny działać na podstawie i zgodnie z obowiązującym prawem”³⁰.

Podstawowe rozumienie legalności można spuentować jako zgodność zachowania i działania z prawem wszystkich bez wyjątku podmiotów prawa³¹. Niekiedy zdarza się, że pojęcie legalności jest utożsamiane z terminem „praworządność”. Podczas przeprowadzania analizy semantycznej legalności i praworządności może się wydawać, iż są to pojęcia zbieżne. Jednak znaczenie praworządności odnosi się do zakwalifikowania decyzji administracyjnej jako konsekwencji zastosowanej procedury przez organ administracji³². Orzeczenie określające działanie organu administracji jako praworządne w rezultacie dotyczy tylko jej zgodności z prawem, czyli legalności. Legalność stosowania prawa jest zatem związana z praworządnością w podejściu formalnym³³.

Każdy akt, aby mógł uchodzić za legalnie wydany, musi spełniać przesłanki legalności, czyli kryteria wywiązania się ze zgodności z prawem. Pierwsza przesłanka dotyczy kryterium materialnego, czyli zgodności treści aktu z aktami prawnymi wyższego rzędu. Druga przesłanka dotyczy kryterium formalnego, czyli zrealizowania ustawowo określonych warunków zmierzających bezpośrednio do wydania aktu prawnego. Trzecia przesłanka dotyczy kryterium kompetencji organu, który został przeznaczony do opublikowania aktu prawnego w kształcie określonym na podstawie drugiej przesłanki. Kluczem w posługiwaniu się kryteriami jest zweryfikowanie zależności między postępowaniem (aktami prawnymi) a prawem, normami, regułami czy przepisami³⁴.

W przypadku badania pojęcia legalności w kontekście decyzji administracyjnej muszą zostać spełnione dwa warunki, aby można było wydaną decyzję administracyjną nazwać legalną. Pierwszy z nich to zachowanie kryterium materialnego, które odnosi się do określenia zgodności decyzji pod względem treści z aktami wyż-

²⁹ M. Zirk-Sadowski, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, pod red. E. Smoktunowicza, C. Kosikowskiego, Warszawa 2000, s. 410.

³⁰ *Mała encyklopedia prawa*, pod red. U. Kaliny-Prasznic, Warszawa 2005, s. 238.

³¹ J. Nowacki, *O rozumieniach legalności*, s. 275.

³² Z. Tobor, *Legalność a praworządność*, [w:] *Rozważania o państwie i prawie. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Józefowi Nowackiemu*, pod red. E. Giszter, Katowice 1993, s. 197.

³³ L. Leszczyński, *Legalność i praworządność a elastyczność stosowania prawa. Uwagi o wzajemnych relacjach*, [w:] *Pro scientia et disciplina*, pod red. H. Groszyka, J. Kostrubca, M. Grochowskiego, Warszawa 2009, s. 176.

³⁴ Z. Tobor, *Legalność a praworządność*, s. 197.

szego rządu, np. k.p.a. czy innymi ustawami i rozporządzeniami, czyli przepisami postępowania oraz przepisami materialnoprawnymi. Dyspozycja ta jest spełniana podczas procesu decyzyjnego, szczególnie gdy czynności podmiotu, który stoi za wydaniem decyzji, są oparte na normie kompetencyjnej³⁵. Drugi dotyczy zachowania kryterium formalnego, czyli wywiązania się z warunków określonych mocą ustaw względem wydania konkretnej decyzji. Decyzja jest konsekwencją przeprowadzonej procedury, a treść aktu odpowiada stanowi faktycznemu i przeprowadzonej kwalifikacji normatywnej opartej na przesłankach obowiązującego prawa³⁶.

Na legalność decyzji w toku postępowania administracyjnego mają wpływ art. 6 i 7 k.p.a. w związku z art. 16 § 2 k.p.a. Wyżej przedstawione przepisy determinują działania organów administracji i sądów administracyjnych, czyli tzw. kontrolę sądową. J. Wróblewski zwraca uwagę, że do legalności wydanej decyzji można w sposób synonimiczny uprościć pojęcie sprawiedliwości. Zgodnie z koncepcją legalistyczną „sprawiedliwość decyzji sprowadza się do jej zgodności z prawem [...], decyzja sprawiedliwa to decyzja zgodna z ustawą”. Sprawiedliwość decyzji, równoważna jej legalności, sprowadza się do stwierdzenia jej zgodności z prawem. Ta zaś wyraża się w odpowiednim zwrocie stosunkowym, ujmowanym jako określone zdanie stwierdzające relację zgodności faktu (decyzja) z normą (podstawa normatywna decyzji)³⁷.

Art. 6 i 7 k.p.a., określając zasadę praworządności (inaczej zwaną zasadą legalności), statuują, iż organ, który prowadzi postępowanie jest obciążony przymusem podejmowania działań i wydawania decyzji administracyjnych zgodnych z prawem³⁸. Dodatkowym obowiązkiem dla organu administracji jest dopełnienie powierzonych mu obowiązków w postaci pilnowania, aby wszystkie strony i uczestnicy postępowania podejmowali działanie tylko i wyłącznie na podstawie i w granicach obowiązującego prawa³⁹. Jest to możliwe, ponieważ organ wydający decyzję, opiera wszystkie swoje działania głównie na uregulowaniach kompetencyjno-proceduralnych. Wszystkie czynności podejmowane przez organy administracji publicznej muszą bazować na przepisach ustawowych (ustawy, rozporządzenia prezydenta RP, ratyfikowane przez Polskę umowy międzynarodowe, akty prawa miejscowego), ewentualnie także na przepisach wykonawczych, które będą fundamentem podstawy prawnej każdej decyzji administracyjnej⁴⁰. To w nich od-

³⁵ L. Leszczyński, *Legalność i praworządność...*, s. 174–175.

³⁶ A. Drewniak, *Pojęcie legalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, z. 3–4, s. 41; Z. Tobor, *Kłopoty z legalnością?*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, pod red. W. Stańkiewicza, T. Staweckiego, Warszawa 2010, s. 162.

³⁷ J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław 1973, s. 73, 185–186.

³⁸ Jest także zasadą konstytucyjną wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP.

³⁹ J.P. Tarno, [w:] Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 44.

⁴⁰ Art. 87 Konstytucji RP; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 44–45; wyrok NSA z 6 lutego 1981 roku, SA 819/80, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/17DE0CEC96> (dostęp: 24.02.2014).

najdujemy podstawowe wartości legalności. W przypadku gdy zasada legalności nie jest przestrzegana, może stać się podstawą kwalifikowaną wady decyzji administracyjnej, która może spowodować jej nieważność na mocy art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Legalność wyznacza wartość, jaką jest stosowanie prawa administracyjnego i procedury urzeczywistnianej w typie administracyjnym i w typie sądowym⁴¹. Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 1996 roku⁴² stwierdza, iż jeśli organ wydający decyzję nie wskaże jej podstawy prawnej w przypadku, gdy bezsprzecznie taka istnieje, to mimo wszystko nie będzie ona podstawą do jej unieważnienia⁴³.

Art. 16 § 2 k.p.a. decyduje o kontekście rozumienia zasady sądowej kontroli pod względem legalności wydanych przez organy administracji publicznej decyzji administracyjnych. Kontrola na mocy powyższego przepisu ma znaczącą wymowę dla utrzymania zasady praworządności i będzie dotyczyć badania, czy decyzja jest zgodna z prawem. Procedura zostanie przeprowadzona przez niezależny sąd administracyjny w całkowicie odrębnym postępowaniu toczącym się na podstawie ustawy z 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁴. Na mocy prawomocnego orzeczenia sądu, zgodnie z powyższą ustawą, zostanie określony status decyzji, tzn. czy nadal będzie obowiązywać w obrocie prawnym, czy też z powodu jej wadliwości zostanie uchylona lub zostanie stwierdzona jej nieważność. Uzasadnienie sądu administracyjnego będzie wiązało organ administracji podczas ponownego rozstrzygnięcia sprawy⁴⁵. Stanowisko ustawodawstwa w tej kwestii potwierdza np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku⁴⁶, przypominając, iż upoważnienie do badania legalności zaskarżonych aktów wynika z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁴⁷. Zasada sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych stanowi kontynuację zasady demokratycznego państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Dla obywateli

⁴¹ L. Leszczyński, *Legalność i praworządność...*, s. 178.

⁴² Wyrok NSA z 30 stycznia 1996 roku, SA/Wr 3095/95, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/70F9FC1EAD> (dostęp: 24.02.2014).

⁴³ Cyt. za: C. Martysz, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, s. 111.

⁴⁴ J.P. Tarno, [w:] Z. Kmieciak, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 52; *idem*, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1997, s. 52; Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej: p.p.s.a.

⁴⁵ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 55; M. Kamiński, *Konstruowanie wzorca legalności decyzji administracyjnej na podstawie prawa UE przez polskie sądy administracyjne (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 4, s. 22–23.

⁴⁶ Wyrok WSA w Białymstoku z 12 grudnia 2013 roku, II SA/Bk 573/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9107295FC8> (dostęp: 28.02.2014).

⁴⁷ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 roku – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1269 ze zm.), dalej: p.u.s.a.

możliwość skorzystania z kontroli decyzji administracyjnych jest pokazaniem, że prawa jednostki względem organów prowadzących postępowania są zasadnicze i fundamentalne.

Wiążąca decyzja administracyjna, aby odznaczała się przymiotem legalności, powinna niejako opierać się na schemacie działania organu administracji, tak aby sąd administracyjny w przypadku sprawdzania legalności wydanej decyzji nie miał podstaw do jej obalenia.

Jeżeli dochodzi do badania legalności decyzji administracyjnej przez sąd administracyjny, zostaje ona przeprowadzona pod kątem następujących czynników: „Po pierwsze, ze względu na rozległość i złożoność regulacji prawnej stanowiącej źródło normy dopełnienia, proces ustalania wzorca prawidłowej decyzji administracyjnej wydanej w sprawie wyznaczającej granice rozpoznania sądu wymaga sformułowania przez ten sąd szeregu ocen interpretacyjnych, odnoszących się do norm prawa procesowego i materialnego, podlegających zastosowaniu w danej sprawie. [...] Po drugie, sąd administracyjny czyni przedmiotem legalnościowej oceny zaskarżoną decyzję administracyjną. Zakresem jakościowej kwalifikacji objęte są zarówno proces konkretyzacji generalno-abstrakcyjnych norm prawa administracyjnego w sprawie rozstrzygniętej ostatecznie przez organ administracji, jak i wynik tego procesu, czyli konkretno-indywidualna norma, stanowiąca integralną część porządku prawnego”⁴⁸.

Legalna decyzja administracyjna będzie wydana na podstawie etapów:

- ustalenie stanu faktycznego (postępowanie dowodowe, ustalanie faktów),
- decyzja walidacyjna (ustalenie podstawy normatywnej),
- decyzja interpretacyjna (interpretacja określonych w drugiej fazie przepisów prawnych, znaczenia stosowanych norm),
- subsumcja („podciągnięcie” ustalonego stanu faktycznego pod sformułowaną na podstawie wykładni normę prawną),
- wydanie decyzji (konsekwencje prawne stosowanych norm dla danego stanu faktycznego).

Ostateczne znaczenie dla rozumienia legalności względem wydanych i obowiązujących decyzji administracyjnych mają orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Ich zadaniem jest stworzenie instytucjonalnego systemu zabezpieczenia rządów prawa, przydzielając zasadzie legalności jeszcze bardziej zogniskowany charakter. Celem takiego działania jest zagwarantowanie stabilności i trwałości ustrojowo-kompetencyjnej (władzy ustawodawczej i wykonawczej)⁴⁹. Konkretno-indywidualne normy zawarte w decyzjach administracyjnych, sprzeczne z zasadą legalności, dzięki instytucjom kontrolnym są wychwytywane i podlegają zmianie przez organy administracji

⁴⁸ M. Kamiński, *Legalnościowe oceny decyzji administracyjnej w działalności kontrolnej sądów administracyjnych*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 2, s. 63.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 64.

publicznej. Sądy, oceniając decyzje, biorą pod uwagę tylko porządek prawny usystematyzowany wedle zasad norm prawnych.

Kontrola legalności decyzji administracyjnych uzmysławia, że sądy administracyjne głównie rozstrzygają o normach instrumentalnego zakazu i nakazu, na gruncie których powstały naruszenia zasady legalności. Wydanie w wyniku kontroli nowego aktu łączy się z pozytywnymi konsekwencjami zmiany treści decyzji na zgodną z prawem, a tym samym legalną.

WAŻNOŚĆ A WYKONALNOŚĆ DECYZJI

Sprecyzowanie pojęcia wykonalności decyzji dla dalszych rozważań jest niezbędne. K.p.a. nie zawiera decyzji legalnej pojęcia, ale wykonalnością można nazwać strukturę stworzoną na bazie obowiązujących przepisów prawnych. Jej odkodowanie powinno zmierzać do wyznaczenia warunków i kryteriów dopuszczających wykonanie decyzji nieostatecznej, ale i warunków, możliwości wstrzymania tego wykonania⁵⁰.

Charakter prawny konstrukcji wykonalności decyzji nieostatecznej opiera się na zasadzie, że decyzja nieostateczna nie ulega wykonaniu. Art. 130 k.p.a. określa zasadę samoczynnego zawieszenia wykonania decyzji, w myśl której „przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu”. Rozciągłość czasowa niewykonalności decyzji ma miejsce od powstania decyzji nieostatecznej do terminu, gdy upływa możliwość wniesienia odwołania, a jeżeli strona skorzystała z tego prawa, to aż do wydania decyzji ostatecznej⁵¹. Na płaszczyźnie postępowania administracyjnego pojęcie „powstania” decyzji należy rozumieć jako sporządzenie dokumentu, czyli projekt decyzji przygotowany przez organ administracji. „Wydanie” decyzji to czynność organu administracji kończąca postępowanie w danej sprawie i zmierzająca do rozwiązania sprawy na piśmie⁵². Projekt powstałej decyzji zostanie zatwierdzony poprzez czynność podpisania decyzji przez właściwy organ wydający i z tą chwilą decyzja zostanie wydana, ale to doręczenie stronom decyzji na piśmie spowoduje skutki prawne. Kodeks postępowania administracyjnego nie podaje konkretnego terminu, w jakim decyzja ma zostać doręczona adresatowi, ale zgodnie z zasadą szybkości postępowania i zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwowych powinno to nastąpić bez zbędnej zwłoki⁵³. Jeżeli strona wnosi skuteczne procesowo odwołanie od decyzji, to do czasu zakończenia postępowania odwoławczego jej wykonalność będzie wstrzymana *ex lege*, z mocy prawa.

⁵⁰ M. Świącki, *Wykonalność decyzji nieostatecznej według Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 1976, Prawo X, z. 75, s. 143.

⁵¹ *Ibidem*, s. 146.

⁵² E. Frankiewicz, *Wydanie a doręczenie decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 2, s. 70, 72.

⁵³ Art. 8, 12 k.p.a.

Decyzja nieostateczna będzie wykonalna w poniższych wyjątkowych przypadkach:

– gdy decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności w trybie art. 108 k.p.a. (art. 130 § 3 pkt 1 k.p.a.). Przypadki wymienione w art. 108 § 1 k.p.a. można podzielić na dwie grupy sytuacyjne. W pierwszej zostanie nadany rygor natychmiastowej wykonalności z urzędu „ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny”. Natomiast w drugiej grupie sytuacyjnej zostanie nadany rygor wykonalności ze względu na „ważny interes strony”. Art. 108 § 2 k.p.a. wprowadza możliwość nadania rygoru wykonalności decyzji w formie postanowienia dla decyzji już wydanej – przepis ten można zastosować w przypadku, gdy ulegała zmianie sytuacja prawna i faktyczna po wydaniu decyzji, a wykonanie rygoru wykonalności spowoduje uniknięcie negatywnych konsekwencji. Rygor wykonalności może zostać nadany także po wniesieniu przez stronę odwołania, ale jednocześnie przed upływem ustawowego terminu do jego wniesienia. Wykonanie rygoru wykonalności ze względu na ważny interes strony powoduje możliwość wydania przez organ postanowienia, w którym będzie żądać od strony zabezpieczenia na poczet możliwych roszczeń. Jeżeli rygor dotyczył wykonalności z urzędu, to obowiązek naprawy szkód będzie spoczywał na organie, który wydał postanowienie o nadaniu rygoru wykonalności⁵⁴,

– gdy decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy, czyli szczególnych przepisów prawa (art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a.). Adnotacja na temat wykonalności znajduje się w treści decyzji i nie wymaga konieczności dodatkowego uzasadnienia. Zazwyczaj przepis taki wynika z treści ustawy i nie pozostawia organom administracji swobody co do nadania rygoru⁵⁵,

– gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron (art. 130 § 4 k.p.a.). W przypadku, gdy choćby jedna strona złożyła odwołanie, wykonanie decyzji zostanie wstrzymane (tzw. bezwzględna suspensywność). Trudności mogą pojawić się dopiero, gdy w postępowaniu bierze udział więcej niż jedna strona – w takim przypadku wydana decyzja musi być zgodna z interesami wszystkich stron⁵⁶.

Na gruncie praktyki i teorii możliwe jest wykonanie decyzji administracyjnej przed upływem terminu do wniesienia odwołania także w innych przypadkach. Taka sytuacja będzie jednak możliwa tylko wtedy, gdy domagać się będzie wykonania decyzji strona, organ administracji publicznej nie ma takiego prawa. Przystąpienie do wykonania decyzji nie odbiera stronie prawa do złożenia odwołania bez względu na to, czy treść wykonywanej decyzji nakłada na nią prawo, czy obowiązek.

⁵⁴ Art. 108 § 2 k.p.a.

⁵⁵ G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, s. 197.

⁵⁶ *Ibidem*; K. Glibowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, s. 768–769.

Przepisy szczególnie mogą przewidywać *expressis verbis* zakaz wcześniejszego wykonywania decyzji nieostatecznej, ponieważ takie działanie mogłoby doprowadzić do nieodwracalnych skutków nie tylko prawnych, ale i faktycznych.

Ustawodawca zawarł w k.p.a. uregulowania, które zezwalają na wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji oraz wykonania decyzji ostatecznej, jeżeli występuje zagrożenie dla interesu społecznego lub interesu prawnego strony. Możliwość skorzystania z takiego rozwiązania zapewnia szansę na urzeczywistnienie głównej zasady zmierzającej do wykluczenia z obiegu prawnego decyzji błędnych⁵⁷.

Gwarancje przestrzegania zasady niewykonania decyzji nieostatecznej wynikają z przydzielenia ochrony interesowi społecznemu i prawnemu strony. W uzasadnionych przypadkach organ odwoławczy może wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji (art. 135 k.p.a.). Możliwość wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji może zostać zastosowana zarówno do decyzji, której został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, jak i decyzji, która podlega wykonaniu z mocy ustawy. Przesłanką do wstrzymania decyzji jest tylko i wyłącznie „uzasadniony przypadek”. Zwrot „może” użyty przez ustawodawcę w przepisie daje do zrozumienia, że wydanie postanowienia w tym przypadku ma charakter uznaniowy. Natomiast „uzasadniony przypadek” może dotyczyć zwłaszcza nieodwracalnych skutków prawnych czy ewentualnej wadliwości decyzji nieostatecznej. Wstrzymanie wykonania decyzji może nastąpić z urzędu lub na wniosek strony na podstawie art. 123 k.p.a. i przyjmuje formę postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie, ale podlega ogłoszeniu poprzez doręczenie. Jeżeli z inicjatywą wstrzymania decyzji wyszła z wnioskiem strona, a organ oceni, że brakuje przesłanek do wydania takiego rozstrzygnięcia, jest zobowiązany do wydania postanowienia odmownego⁵⁸.

Dopuszczalność wstrzymania wykonania decyzji ostatecznej przewidują przepisy art. 152 i 159 k.p.a. Czynność taka jest zatem dopuszczalna w związku ze wznowieniem postępowania oraz ze wszczęciem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Działanie strony lub organu zmierzające do wznowienia postępowania albo do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, nie powoduje wstrzymania wykonania decyzji; będzie ona nadal trwać w obrocie prawnym i teoretycznie podlegać wykonaniu (brak charakteru bezwzględnie suspensywnego). Organem powołanym do wstrzymania wykonania decyzji jest organ właściwy w sprawie wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji. Wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji może zostać złożony przez stronę lub uczestnika na prawach strony, tj.

⁵⁷ M. Świącki, *op. cit.*, s. 145.

⁵⁸ G. Łaszczycyca, [w:] G. Łaszczycyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, s. 214–215; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 715–716.

organizację społeczną, prokuratora oraz Rzecznika Praw Obywatelskich⁵⁹. Jeżeli w toku badania decyzji przez organ z urzędu zostanie stwierdzone „prawdopodobieństwo” wady z art. 156 § 1 k.p.a. albo prawdopodobieństwo uchylecia decyzji z powodów określonych w art. 145–145b k.p.a., wykonanie decyzji zostanie wstrzymane obligatoryjnie. Strona niezadowolona ze wstrzymania wykonania decyzji może złożyć zażalenie na mocy art. 152 § 2 lub 159 § 2 k.p.a., a także skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jeżeli zażalenie zostanie pozytywnie rozpatrzone, organ wyższy uchyli zaskarżone postanowienie.

WAŻNOŚĆ A SKUTECZNOŚĆ DECYZJI

Decyzje wydane w świetle umocowań prawnych wynikają z przyjętego systemu prawnego. Ich główną cechą charakterystyczną jest racjonalność, która wynika głównie z teorii aksjologicznych. Tylko decyzja cechująca się racjonalnością będzie skuteczna prawnie, ponieważ jej konsekwencje zmierzają do zachowania adresatów decyzji zgodnie z regułami prawa⁶⁰. Decyzja administracyjna rozpatrywana pod względem skuteczności jest konstytutywnym aktem konwencjonalnym, obdarzonym skutecznością, a jej przyjęcie pociąga za sobą w całości określone skutki prawne⁶¹.

Zagadnienie skuteczności decyzji jest szeroko powiązane z pojęciem skuteczności prawa, które można zinterpretować jako „efektywność działania prawa w stosunku do celów prawodawcy”⁶² lub „wywołanie przez prawo przewidywalnych, zamierzonych skutków i niewywoływanie skutków niezamierzonych, negatywnych”⁶³. L.J. Żukowski określa skuteczność jako „działanie prowadzące do zamierzonego celu, jej miarą będzie stopień zbliżenia się do niego przy jednoczesnej korzystności tego procesu”⁶⁴. Natomiast A. Miączyński definiuje skuteczność prawną decyzji administracyjnej jako „normatywną zdolność wywierania przez decyzję skutków prawnych określanych w normach wyższego stopnia, które podlegają w niej konkretyzacji lub które przewidują powstanie tych skutków w związku z samym faktem wydania decyzji”⁶⁵. Kluczowym punktem w powyższej defi-

⁵⁹ A. Matan, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, s. 385–386.

⁶⁰ D. Czajka, *Filozofia sprawiedliwego i skutecznego prawa*, „Gazeta Sądowa” 2000, nr 12, s. 10–15.

⁶¹ T. Kielkowski, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 181.

⁶² *Wielka encyklopedia prawa*, s. 930.

⁶³ A. Kojder, *Ograniczenia skuteczności prawa*, [w:] *Skuteczność prawa*, pod red. T. Giaro, Warszawa 2010, s. 43.

⁶⁴ L.J. Żukowski, *Pojęcie skuteczności administracji – próba syntezy*, „Administracja (Teoria. Dydaktyka. Praktyka)” 2011, nr 2, s. 128.

⁶⁵ Cyt. za: M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Warszawa 2006, s. 131.

nicji są normy obowiązujące wyższego rzędu, które stanowią i warunkują skutki prawne dla wydanej decyzji administracyjnej. Sam skutek prawny można określić jako stan faktyczny podciągnięty pod normę prawną, która odpowiada zasięgowi zaimplementowania normy z uwzględnieniem konsekwencji dla niej przewidzianych. Skutki prawne możemy podzielić na dwa rodzaje: 1) bezpośrednie – powstające z mocy samego prawa i oparte na normach generalno-abstrakcyjnych, 2) pośrednie – powstające w rezultacie konkretyzacji określonej normy w toku indywidualnego rozstrzygnięcia sprawy⁶⁶. Na podstawie powyższych definicji można podsumować, że skuteczność będzie synonimem efektywności czy sprawności.

Normy prawne obowiązujące we wszystkich gałęziach prawa można podzielić na trzy zbiory. Nakazujące i zakazujące określają w decyzji zachowanie adresatów jako przedmiot obowiązku. Dozwalające określają różnorodne uprawnienia, wolności, możliwości prawne wydane na podstawie decyzji⁶⁷. Cały system prawa opiera się na normach sankcjonowanych i sankcjonujących, zależności zachodzące między nimi określają skuteczność przepisów i to one są warunkiem działania prawa⁶⁸.

Przytaczając sformułowanie T. Kotarbińskiego, „skutecznym nazwiemy takie działanie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel”⁶⁹. „Gdy chodzi o skuteczność prawa, środkami tymi są poszczególne przepisy prawa. «osiągnięcie uznanego celu uzależnione jest od dwu czynników-środków: 1) od samych postanowień przepisów prawa i 2) od zachowań adresatów tego przepisu»⁷⁰. Widzimy więc, że oprócz innych czynników zachowanie zgodne z prawem jest warunkiem realizacji celów zamierzonych przez prawodawcę”⁷¹.

Skuteczność decyzji opiera się na korzystaniu z przyjętych przez ustawodawcę przepisów prawnych. Każdy przepis prawa niesie za sobą jakiś cel, który założył sobie prawodawca do osiągnięcia⁷². Założone cele do normy prawnej muszą zostać wystarczająco precyzyjnie określone, aby zapewnić możliwie najpełniejszą realizację skuteczności decyzji⁷³. Cele, które mogą zostać przyporządkowane normom prawnym, determinują jej rodzaje jako skuteczność behawioralna, psychologiczna, finitystyczna, społeczno-wychowawcza⁷⁴.

⁶⁶ *Idem*, *O pojęciu skutku prawnego decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 11, s. 25–26.

⁶⁷ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, „Studia Prawnicze” 1980, z. 1–2, s. 4–5.

⁶⁸ *Wielka encyklopedia prawa*, s. 930.

⁶⁹ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa 1982, s. 104.

⁷⁰ J. Nowacki, *O rozumieniach skuteczności przepisów prawa*, „Studia Prawnicze” 1986, z. 1–2, s. 213.

⁷¹ Z. Tobor, *Ideologia legalności*, [w:] *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń 1998, s. 343–344.

⁷² J. Nowacki, *O rozumieniach skuteczności...*, s. 205.

⁷³ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa...*, s. 6–8.

⁷⁴ *Wielka encyklopedia prawa*, s. 930; J. Wróblewski, *Skuteczność prawa...*, s. 10–12.

Skuteczność decyzji, na mocy której wykonywane jest prawo lub obowiązek strony w postępowaniu administracyjnym, ma złożony charakter, ponieważ ustawodawca określił cele względem zastosowanej normy, a adresatowi normy może przyświecać inne dążenie. Nawet jeden zastosowany przepis prawny nie gwarantuje, że zarówno ustawodawca, jak i adresat decyzji mają na względzie tożsame rozstrzygnięcie. Cele mogą być zarówno zbieżne, jak i przeciwstawne.

Skuteczność behawioralna stosowania prawa dla decyzji administracyjnej jest powiązana z przedmiotem decyzji. Jest najbardziej widoczna w przypadku, gdy decyzja wyznacza powinność adresata do wyznaczonego postępowania. Skuteczność finitystyczna decyzji stosowania prawa odnosi się do obszaru obowiązywania decyzji; najtrafniejszym przykładem będzie decyzja w przedmiocie nakazania przywrócenia stanu poprzedniego. Skuteczność psychologiczna decyzji administracyjnej łączy się z określeniem czy i w jakim stopniu informacja o regulacji prawnej oddziałuje motywująco na adresata. Skuteczność społeczno-wychowawcza decyzji administracyjnej zależy od tego, jakie prawa lub obowiązki ma kształtować wydana decyzja. Główną cechą tego rodzaju skuteczności jest możliwość wywarcia wpływu na model postawy innych adresatów norm niż tych, do których adresowana jest decyzja jako odpowiedź na ich postępowanie⁷⁵. Skuteczność wykonania decyzji administracyjnej jest konsekwencją przestrzegania prawa w jego stosowaniu.

Jeżeli decyzja spełnia wszystkie wymogi i jest prawidłowa, to skuteczność nie niesie za sobą żadnych wątpliwości. Ale co w przypadku, gdy decyzja jest obciążona wadliwością? Wówczas nie jest z góry pozbawiona skuteczności przez stwierdzoną bądź niestwierdzoną wadliwość. Takie podejście do zagadnienia jest jak najbardziej słuszne i popierane przez prawodawcę, a także akceptowane przez doktrynę⁷⁶. Wadliwość decyzji narzuca konieczność ponownej interpretacji i może rewaloryzacji skutków prawnych decyzji opartych na jednostkowym podejściu. Zabieg taki będzie konieczny, jeżeli okaże się, że wadliwość postępowania wpłynęła na wynik decyzji i doprowadziła do innego niż domniemane rozstrzygnięcia założonego przez prawodawcę. Wadliwa decyzja administracyjna ogranicza skutki prawne, a tym samym ma wpływ na nadane prawa lub obowiązki adresata, co może w konsekwencji niekorzystnie wpłynąć na relacje strony postępowania względem organu wydającego decyzję. Najistotniejsze skutki, które niesie ze sobą reglamentacja ochrony i trwałości obowiązków i praw na podstawie skutków decyzji wadliwej, odnoszą się do nadzwyczajnych środków prawnych, takich jak wznowienie postępowania i stwierdzenie nieważności decyzji⁷⁷.

Skuteczne decyzje są efektem działania administracji, niebagatelny wydzźwięk wiąże się z postawą społeczeństwa, która ma własne i jednostkowe po-

⁷⁵ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa...*, s. 14–16; J. Nowacki, *O rozumieniach skuteczności...*, s. 203.

⁷⁶ T. Kielkowski, *Nabywanie prawa na mocy decyzji...*, s. 183–185.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 186.

dejsie względem państwa i prawa, które ono stanowi⁷⁸. Skuteczność prawa i skuteczność decyzji nie powinny być postrzegane przez pryzmat skuteczności administracji publicznej. „Prawo do dobrej administracji” i Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej są tylko uzupełnieniem procedur administracyjnych i nie stanowią wyznacznika prawidłowej decyzji⁷⁹. Zarówno konstruowanie prawa, jak i jego stosowanie oraz wykonywanie jest skutecznym wdrażaniem decyzji administracyjnych jako elementu zachodzącej procedury między organem a stroną.

Z zagadnieniem stosowania prawa przez organy administracji łączy się system sankcji w przypadku niezastosowania się strony postępowania do nakazów i zakazów decyzji kształtującej sytuację prawną adresata. Najważniejsze jest, aby system sankcji działał sprawnie i nie wywoływał wrażenia bezkarności i lekceważenia prawa⁸⁰.

Warunkiem skuteczności decyzji administracyjnej jest potwierdzenie jej przmiotów legalności, obowiązywania, ważności, co wynika ze zmiennych momentów ich poświadczenia czy uznania w postępowaniu i w momencie wydania aktu⁸¹.

WAŻNOŚĆ A MOC OBOWIĄZYWANIA DECYZJI

Termin „obowiązywanie prawa” jest początkiem rozważań na temat obowiązywania decyzji administracyjnej. Współczesne prawoznawstwo podzieliło obowiązywanie prawa na dwie koncepcje. Pierwsza dotyczy prawa w ujęciu całościowym, czyli obowiązywania absolutnego; druga – jasno określonej normy prawnej, która ma swoje miejsce w systemie prawa, czyli obowiązywania relatywnego⁸². Pojęcie obowiązywania prawa w sensie absolutnym odnosi się do ontologii też powiązanych z pojęciem prawa, ewentualnie założeń aktu intencjonalnego, czy też dociekań pojęć prawa i jego obowiązywania. Pojęcie relatywnego obowiązywania prawa będzie mieć podstawę w koncepcjach formalno-dogmatycznych lub normatywistycznych⁸³. Przez obowiązywanie prawa „można rozumieć obowiązywanie systemu i obowiązywanie norm prawnych w ramach systemu”⁸⁴.

⁷⁸ L.J. Żukowski, *op. cit.*, s. 134, 145.

⁷⁹ Z. Janku, *Przemiany cywilizacyjne a skuteczność prawa administracyjnego*, [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, pod red. J. Zimmermanna, P.J. Suwaja, Warszawa 2013, s. 235.

⁸⁰ Z. Leoński, *Z problematyki skuteczności prawa administracyjnego*, „*Studia Iuridica*” 1990, nr 18, s. 140–141.

⁸¹ M. Romańska, *Przesłanki skuteczności orzeczeń sądów administracyjnych*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010, s. 677–678.

⁸² J. Stelmach, *Obowiązywanie prawa w sensie absolutnym i relatywnym*, [w:] *Teorie prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń 1998, s. 315.

⁸³ *Ibidem*, s. 324.

⁸⁴ *Wielka encyklopedia prawa*, s. 534.

Obowiązywanie prawa, jako pojęcie normatywne, można także rozważać w zależności od czynników priorytetowych w trzech różnych aspektach: aksjologicznym, formalnym i faktycznym. „W aspekcie aksjologicznym obowiązywanie prawa jest pojęciem zrelatywizowanym przede wszystkim do norm i wartości moralnych sprzężonych funkcjonalnie z danym porządkiem prawnym. W aspekcie formalnym pojęcie obowiązywania prawa zrelatywizowane jest do normatywnych reguł systemu prawa, w aspekcie zaś faktycznym – do empirycznie stwierdzalnych faktów i sytuacji, które określają stopień prawdopodobieństwa spełnienia norm prawnych w danym układzie społecznym”⁸⁵.

Od mocy obowiązującej decyzji należy odróżnić moc wiążącą aktu administracyjnego, która wyraża się głównie w jurydycznej naturze. Moc obowiązująca nie jest tożsama z mocą wiążącą, ponieważ to, że decyzja obowiązuje, nie znaczy, że bezwarunkowo wiąże np. organy w innych toczących się postępowaniach⁸⁶.

W gałęzi prawa administracyjnego można wyróżnić dwa zakresy interpretowania decyzji administracyjnej: pierwszy w ujęciu formalnym, drugi w ujęciu materialnym⁸⁷. Analiza obowiązywania decyzji w postępowaniu administracyjnym także przybierze model podziału na formalny i materialny. Obowiązywanie formalne decyzji dotyczy „istnienia aktu administracyjnego jako prawnej formy działania organów administracji, będącej wyrazem władztwa formalno-procesowego przysługującego tym organom na mocy norm procesowych”. Obowiązywanie materialne decyzji dotyczy „sfery skutków prawnych wobec różnych podmiotów prawa”⁸⁸.

W kontekście mocy obowiązującej decyzji administracyjnej można przyjąć, że „termin «moc obowiązująca» traktowany jest w językach prawniczych jako równoznaczny z terminem «obowiązywanie» w każdym z jego aspektów, zwłaszcza w aspekcie temporalnym, albo też jako konieczny element treściowy pojęcia «obowiązywanie». [...] Za pomocą zwrotu «moc obowiązująca» określa się cechę pozwalającą uznać dany akt prawny (przepis prawny, normę prawną) za element systemu prawa. Jest to więc cecha związana raczej z systemem prawa rozpatrywanym jako system poziomy. [...] Natomiast można [...] stwierdzić, że dany akt prawny ma moc obowiązującą albo też, że jej nie ma. Brak tej cechy przesądza o tym, że dany akt prawny (przepis prawny, norma prawna) nie jest uważany za element systemu prawa, ponieważ dokonana została czynność konwencjonalna derogowania albo nie dokonano którejś z czynności konwencjonalnych, przewidzianej przez dany system prawa jako warunkującej «byt» aktu w systemie”⁸⁹.

⁸⁵ W. Lang, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, s. 387–388.

⁸⁶ Ł.M. Wyszomirski, *Moc wiążąca decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 11, s. 31, 33.

⁸⁷ M. Kamiński, *Obowiązywanie formalne i materialne decyzji administracyjnej (problem delimitacji pojęciowej)*, „Casus” 2008, nr 47, s. 15.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 17.

⁸⁹ B. Kanarek, *Moc obowiązująca i moc prawna a zagadnienie derogacji*, [w:] *Prawoznawstwo a praktyka stosowania prawa*, pod red. Z. Tobora, Katowice 2002, s. 189.

Wyrok WSA z 8 sierpnia 2013 roku, I SA/GI 1057/12, dotyczący interpretacji prawa podatkowego i przepisów k.p.a., wskazuje, iż „trzeba podkreślić wynikającą z art. 16 k.p.a. zasadę trwałości decyzji ostatecznych zawierającą domniemanie mocy obowiązującej decyzji w zakresie z niej wynikającym. Zasada ogólna trwałości ostatecznych decyzji ma podstawowe znaczenie dla stabilizacji opartych na decyzji stosunków prawnych, służy realizacji takich wartości, jak: ochrona porządku prawnego, ochrona praw nabytych, pewność, stabilność i bezpieczeństwo obrotu prawnego, zaufanie do organów państwa, zaufanie do prawa”⁹⁰.

Moc obowiązująca decyzji administracyjnej swoją kodeksową podstawę ma w art. 110 k.p.a., który stanowi, iż „Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej”⁹¹. Przepis dotyczy organu wydającego decyzję nieostateczną i ostateczną, zarówno w I, jak i w II instancji. Wyrok WSA z dnia 22 listopada 2005 roku, II SA/Wa 1591/05⁹², stanowi, iż „Decyzja sporządzona, ale niedoręczona, nie załatwia sprawy administracyjnej, gdyż nie wiąże organu ani strony, co uzasadnia przyjęcie, iż decyzja administracyjna jest wydawana z chwilą jej doręczenia”. Z chwilą doręczenia stronie decyzji uzyskuje ona potwierdzenie, że postępowanie zostało definitywnie zakończone, a organ wydający decyzję ostatecznie określił swoje stanowisko w danej sprawie w tej konkretnej instancji⁹³. Poddając art. 110 k.p.a. analizie *a contrario*, można stwierdzić, że tak długo, jak decyzja lub jej ogłoszenie nie zostało wykonane, organ korzysta z prawa dowolnej zmiany podjętej decyzji, nawet jeżeli została przygotowana i podpisana. Sytuacja ulega zmianie w momencie doręczenia bądź ogłoszenia decyzji, ponieważ wówczas zaczyna wywierać skutki prawne. Od tej chwili organ administracji nawet jakby chciał zmienić lub uchylić decyzję, np. z powodu popełnionego błędu, nie może tego uczynić. Wynika to z przyjętej przez doktrynę i judykaturę zasady domniemania prawidłowości aktu administracyjnego⁹⁴. W kontekście opisywanego zagadnienia należy dodać, że „problematyka związania organu treścią decyzji lub postanowienia dotyczy także spraw przekazanych danemu organowi w trybie art. 65 § 1 k.p.a.”⁹⁵. Organ, który

⁹⁰ Wyrok WSA z 12 marca 2013 roku, III SA/Wa 2376/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1BB2B5225B> (dostęp: 28.02.2014). Potwierdza powyższe stanowisko wyrok WSA z 8 kwietnia 2013 roku, I SA/GI 1057/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9129F737C0> (dostęp: 24.02.2014).

⁹¹ Według J. Borkowskiego i A. Skoczylasa art. 110 k.p.a. można stosować także wobec postanowień. Zob. A. Skoczylas, *Uwzględnienie skargi przez NSA a moc wiążąca postanowień*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 3, s. 58.

⁹² Wyrok WSA z 22 listopada 2005 roku, II SA/Wa 1591/05, LEX nr 192504.

⁹³ M. Kamiński, *Materialnoprawne wygaśnięcie i proceduralne stwierdzenie wygaśnięcia mocy obowiązującej decyzji administracyjnej*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, s. 256–258.

⁹⁴ B. Dobkowska, *Obowiązki aktu administracyjnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13, s. 91–92; R. Kędzióra, *op. cit.*, s. 614.

⁹⁵ C. Martysz, [w:] G. Łaszczycyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, s. 102.

otrzymał sprawę do załatwienia na podstawie postanowienia, jest zmuszony dostosować się do aktu i nie może zwrócić sprawy w tej samej formie organowi, który przekazał mu sprawę, ani przekazać żadnemu innemu⁹⁶.

Moc obowiązująca zależy od prawidłowości decyzji, innymi słowy – zgodności aktu administracyjnego z materialnym i proceduralnym prawem administracyjnym. K.p.a. zawiera szereg możliwości prawnych zmierzających do wykluczenia wadliwej decyzji z obrotu prawnego. Równocześnie zagadnienie obowiązywania aktu opiera się na koncepcji stopniowania wad, które oddziałują na moc obowiązywania aktu administracyjnego⁹⁷.

PODSUMOWANIE

Decyzja administracyjna „jest władczym, jednostronnym oświadczeniem woli organu administracji konkretyzującym prawa i obowiązki indywidualnego podmiotu w konkretnej sytuacji faktycznej”⁹⁸. Rezultatem jest wydanie aktu konkretno-indywidualnego zgodnego z przepisami prawa, którego efektem jest przeniesienie mocy obowiązującej i skutków prawnych z norm generalno-abstrakcyjnych na poziom społeczny.

Sens przeprowadzania postępowania administracyjnego tkwi w rozstrzygnięciu sprawy wiążącą decyzją, czyli taką, która jest oparta na obowiązywaniu formalnym i materialnym decyzji. „Jeżeli chodzi o płaszczyznę formalną [...], można przyjąć, że formalną podstawą dekodowania i obowiązywania normy w systemie prawnym są określone jednostki redakcyjne tekstu prawnego zawarte w akcie normatywnym”⁹⁹. „Obowiązywanie materialne normy [decyzji – E.A. T.] rozumianej jako moc wiążąca treści normy może być utożsamiana z wynikającą z normy powinnością jej stosowania przez określone podmioty reprezentujące autorytet państwa (w tym sądy lub organy administracji publicznej) lub przestrzegania przez wszystkie podmioty, które są bezpośrednimi adresatami określonych w niej obowiązków”¹⁰⁰. Zadaniem postępowania jest wydanie aktu administracyjnego, który mógłby funkcjonować jako jeden z elementów składowych porządku prawnego dzięki dopełnieniu wszystkich warunków prawidłowej decyzji i zapewnieniu trwałości, legalności, wykonalności, skuteczności i na mocy obowiązującej decyzji wiązałyby bezwzględnie strony i organ decyzyjny. „Decyzja, nakładając

⁹⁶ *Ibidem*, s. 102; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 213–215.

⁹⁷ B. Dobkowska, *op. cit.*, s. 93–94; C. Martysz, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, s. 100–101.

⁹⁸ M. Kamiński, M. Romańska, *Moc wiążąca decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym a koncepcje jej nieważności*, „Przeгляд Sądowy” 2008, nr 4, s. 15.

⁹⁹ M. Kamiński, *Temporalne zakresy następstw prawnych i skuteczności prawnej norm prawa administracyjnego*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2010, nr 2, s. 9.

¹⁰⁰ *Ibidem*, s. 10.

jakiś obowiązek lub przyznając uprawnienie, wywołuje skutek materialnoprawny. W sferze proceduralnej tworzy powagę rzeczy osądzonej¹⁰¹.

Każde omówione zagadnienie ma swoje znaczenie dla procesu wydawania decyzji i najprawdopodobniej pominięcie któregośkolwiek z nich spowodowałoby szkody czy to dla adresata decyzji, czy organu wydającego decyzję. Wzajemne oddziaływanie poszczególnych zagadnień między sobą stanowi warunek wydania sprawiedliwej decyzji.

Reasumując, legalność decyzji administracyjnej to brak błędów, zwłaszcza takich, które skutkowałyby nieważnością decyzji zgodnie z art. 156 § 1 k.p.a. Cechy, które powinny charakteryzować legalną decyzję, to¹⁰²:

- zachowanie warunków prawidłowej decyzji (art. 107 § 1 k.p.a.),
- zachowanie właściwości rzeczowej i miejscowej (art. 20–21 k.p.a.),
- zachowanie prawidłowej formy aktu w zależności od kategorii sprawy, której dotyczy (art. 104 k.p.a.),
- zachowanie przepisów postępowania (dział II, rozdział 1–6 k.p.a.),
- zachowanie przepisów materialnych (art. 107 § 3–5 k.p.a.).

Decyzja powinna także charakteryzować się, jak już zostało wspomniane, celowością, czyli powinna kierować się ku ustawowo określonej intencji i obowiązku wykonania przez adresata decyzji.

Starając się znaleźć wśród omówionych zagadnień, co jest synonimem słowa „ważność”, dochodzimy do wniosku, że najbliższym terminem wydaje się być „moc obowiązująca”. Decyzja wyróżniająca się mocą obowiązywania wiąże się z domniemaniem prawidłowości i praworządnością formalną i materialną, a tym samym z ważnością.

Pozostałe pojęcia nie tylko mają inną treść, ale też nie muszą współistnieć z ważnością, chociaż pozostają z ważnością w ścisłych relacjach jako jej warunki lub konsekwencje, np. decyzja jest ważna (obowiązująca), mimo jej wad prawnych (nielegalności), dopóki nie zostanie unieważniona, ponieważ korzysta z domniemania prawidłowości. Rzeczywista prawidłowość (legalność) decyzji uniemożliwia jej unieważnienie, ale nie gwarantuje trwałości, decyzja może bowiem zostać uchylona lub zmieniona ze względów celowościowych.

SUMMARY

The article discusses the issue of the validity of the decision taken in the course of administrative proceedings. The author analyzed all the attributes of properly issued administrative decisions: sustainability, legality, enforceability, effectiveness, the binding force of an administrative decision. The particular attention was given to finding a definition of the concept of legal validity of the decision based on the concepts of doctrine and jurisprudence.

¹⁰¹ Ł.M. Wyszomirski, *op. cit.*, s. 31–32.

¹⁰² S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 116–117.