

MIROŚLAW KARPIUK

NIEWAŻNOŚĆ DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Decyzja administracyjna jest podstawową formą działania organów administracji publicznej, za pośrednictwem której konkretyzowane są prawa i obowiązki indywidualnie wskazanych adresatów. W świetle kodeksu postępowania administracyjnego¹ decyzja rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części, bądź w inny sposób kończy sprawę w danej instancji². Ma więc ona charakter materialnoprocesowy. Użycie innej nazwy nie ma znaczenia dla charakteru prawnego danego aktu, w tym dla traktowania go jako decyzji, o ile jest to zgodne z art. 104 k.p.a., gdyż akt rozstrzygający merytorycznie indywidualną sprawę należącą do właściwości organu administracji publicznej, jest decyzją administracyjną³. W przypadku błędnej nazwy

Dr MIROŚLAW KARPIUK – adiunkt w Wyższej Szkole Menedżerskiej w Warszawie; e-mail: m_karpiuk@wp.pl

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 ze zm.), dalej cyt.: k.p.a.

² Art. 104 § 2 k.p.a. Postępowanie administracyjne, które już zostało wszczęte, musi być zakończone załatwieniem sprawy i wydaniem decyzji, jeżeli jednak z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej nie może odstąpić od załatwienia sprawy i w takim wypadku wydaje decyzję o umorzeniu postępowania, tak Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 1994 r., SAB/Wr 31/93, ONSA 1995, nr 1, poz. 29. Stwierdzenie, że załatwienie sprawy następuje poprzez wydanie decyzji, odnosi się tylko do sytuacji, gdy z mocy przepisów prawa materialnego lub innych załatwienie sprawy powinno nastąpić w tej formie prawnej, tak Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 1985 r., III SA 998/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 38. Niewydanie decyzji w sprawie nie oznacza decyzji odmownej, tak Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lipca 1983 r., II SA 668/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 60.

³ Por. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 października 1985 r., II CR 320/85, OSNC 1986, nr 10, poz. 158.

aktu, stronie i podmiotom uprawnionym przysługują takie same środki odwoławcze, jak w stosunku do decyzji administracyjnej⁴.

Decyzja administracyjna wiąże zarówno jej adresatów, jak i organ. Nie ma ona jednak przymiotu absolutnej niewzruszalności, akt obowiązuje do momentu jego wzruszenia, więc w ustawowo przewidzianych sytuacjach może zostać uruchomiony proces wzruszenia decyzji administracyjnej, którego skutkiem może być stwierdzenie nieważności.

I. ELEMENTY DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Decyzja administracyjna powinna w szczególności zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji, pouczenie o możliwości wniesienia skargi lub powództwa⁵. Przepisy szczególne mogą określać inne elementy decyzji administracyjnej, przepisy takie zawierają m.in. następujące ustawy: ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶, ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁷, ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cu-

⁴ Jeżeli w sprawie podlegającej załatwieniu w drodze decyzji, rozstrzygnięcie organu administracji nazwane zostało błędnie „postanowieniem”, ale odpowiada ono istocie decyzji administracyjnej, rozstrzygnięcie takie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, tak Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 1984 r., SA/Wr 309/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 61.

⁵ Art. 107 § 1 k.p.a.

⁶ Pozwolenie na wytwarzanie odpadów określa: rodzaj i parametry instalacji istotne z punktu widzenia przeciwdziałania zanieczyszczeniom; wielkość dopuszczalnej emisji w warunkach normalnego funkcjonowania instalacji, nie większą niż wynikająca z prawidłowej eksploatacji instalacji, dla poszczególnych wariantów funkcjonowania; maksymalny dopuszczalny czas utrzymywania się uzasadnionych technologicznie warunków eksploatacyjnych odbiegających od normalnych, w szczególności w przypadku rozruchu i wyłączenia instalacji, a także warunki wprowadzania do środowiska substancji lub energii w takich przypadkach; jeżeli ma to wpływ na określenie wymagań ochrony środowiska: a) wymagany termin zakończenia eksploatacji instalacji, b) dopuszczalny łączny czas dalszej eksploatacji instalacji oraz sposób dokumentowania czasu tej eksploatacji; 5) źródła powstawania albo miejsca wprowadzania do środowiska substancji lub energii; 6) termin, od którego jest dopuszczalna emisja, art. 188 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. 2008, Nr 25, poz. 150 ze zm.).

⁷ W licencji określa się w szczególności: numer ewidencyjny licencji; organ, który udzielił licencji; datę udzielenia licencji; podstawę prawną; przedsiębiorcę, jego siedzibę i adres; zakres

dzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁸, ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach⁹, ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹⁰, ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹¹, ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze¹², ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹³, ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach

transportu drogowego; rodzaj przewozów; oznaczenie obszaru przewozów w krajowym transporcie drogowym taksówką; czas, na jaki udzielono licencji, art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tj. Dz. U. 2007, Nr 125, poz. 874 ze zm.).

⁸ W przypadku, gdy wnioskodawcy lub osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje, odmawia się nadania statusu uchodźcy, w decyzji m.in. orzeka się o udzieleniu: ochrony uzupełniającej lub zgody na pobyt tolerowany, art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1695 ze zm.).

⁹ Cudzoziemca przebywającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którego pobyt jest niepożądany, można w decyzji o odmowie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony zobowiązać do opuszczenia tego terytorium w terminie określonym w decyzji, art. 57 ust. 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (tj. Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1694 ze zm.).

¹⁰ Koncesja powinna określać: podmiot i jego siedzibę lub miejsce zamieszkania; przedmiot oraz zakres działalności objętej koncesją; datę rozpoczęcia działalności objętej koncesją oraz warunki wykonywania działalności; okres ważności koncesji; szczególne warunki wykonywania działalności objętej koncesją, mające na celu właściwą obsługę odbiorców; zabezpieczenie ochrony środowiska w trakcie oraz po zaprzestaniu koncesjonowanej działalności; numer w rejestrze przedsiębiorców albo ewidencji działalności gospodarczej oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP), art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tj. Dz. U. 2006, Nr 89, poz. 625 ze zm.).

¹¹ Zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości powinno określać m.in.: rodzaje odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości; sposób postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów komunalnych; dopuszczalny do składowania poziom odpadów komunalnych ulegających biodegradacji; sposób realizacji obowiązku ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji; miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. 2005, Nr 236, poz. 2008 ze zm.).

¹² Koncesja powinna określać: rodzaj i sposób prowadzenia działalności objętej koncesją; przestrzeń, w granicach której ma być prowadzona ta działalność; okres ważności koncesji ze wskazaniem terminu rozpoczęcia działalności; inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska, art. 22 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (tj. Dz. U. 2005, Nr 228, poz. 1947 ze zm.).

¹³ Decyzja o ustanowieniu trwałego zarządu powinna zawierać: nazwę i siedzibę jednostki organizacyjnej, na rzecz której jest ustanawiany trwały zarząd; oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz według katastru nieruchomości; powierzchnię oraz opis nieruchomości; przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania; cel, na jaki nieruchomość została oddana w trwały zarząd; termin zagospodarowania nieruchomości; cenę nieruchomości i opłatę z tytułu trwałego zarządu; możliwość aktualizacji opłaty z tytułu trwałego zarządu;

płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym¹⁴, ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji¹⁵, ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych¹⁶, ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁷, ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸, ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego¹⁹.

czas, na który trwały zarząd został ustanowiony, art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. 2004, Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

¹⁴ Decyzja o ustaleniu lokalizacji autostrady powinna zawierać w szczególności: wymagania dotyczące powiązania z innymi drogami publicznymi; linie rozgraniczające teren; warunki techniczne realizacji; warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska i ochrony zabytków; wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich, art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (tj. Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2571 ze zm.).

¹⁵ W pozwoleniu na broń określa się: cel, w jakim zostało wydane; rodzaj broni; liczbę egzemplarzy broni, art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (tj. Dz. U. 2004, Nr 52, poz. 525 ze zm.).

¹⁶ Zezwolenie na urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości, gry bingo pieniężne, zakładów wzajemnych, gier na automatach oraz gier na automatach o niskich wygranych obejmuje: nazwę spółki; zatwierdzoną strukturę udziałów lub akcji imiennych, a także nazwiska członków zarządu i rady nadzorczej spółki; miejsce urządzenia gier lub zakładów; rodzaj i minimalną oraz maksymalną liczbę gier lub zakładów; warunki, które powinna spełniać spółka, w szczególności dotyczące zabezpieczeń; zatwierdzone warunki techniczne prowadzenia rejestracji gości; nieprzekraczalny termin rozpoczęcia działalności, art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (tj. Dz. U. 2004, Nr 4, poz. 27 ze zm.).

¹⁷ Decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi zawiera w szczególności: wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii; określenie linii rozgraniczających teren; warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony dóbr kultury oraz potrzeb obronności państwa; wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich; zatwierdzenie projektu podziału nieruchomości, art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm.).

¹⁸ Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa: rodzaj inwestycji; warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, a w szczególności w zakresie: a) warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, b) ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, c) obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji, d) wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich, e) ochrony obiektów budowlanych na terenach górniczych; linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali, art. 54 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

¹⁹ W decyzji dotyczącej przemieszczania materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego określa się: nazwę odbiorcy materiałów wybuchowych przeznaczonych do

II. PRZESŁANKI STWIERDZENIA NIEWAŻNOŚCI DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Instytucja stwierdzenia nieważności została pomyślana jako nadzwyczajny tryb służący eliminacji wadliwych decyzji administracyjnych²⁰. Nieważność jest instytucją procesową, ustanowioną w celu derogacji z obrotu prawnego decyzji dotkniętych przede wszystkim wadami materialnoprawnymi, które powodują nieprawidłowe ukształtowanie stosunku materialnoprawnego zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym, nieważność ma charakter niejednolity, gdyż występują tu cechy środka zaskarżenia, środka nadzoru czy odwołania od decyzji²¹.

Stwierdzenie nieważności wynika z konieczności obalenia domniemania zgodności z prawem decyzji²². Nieważność jest instytucją najdalej ingerującą w swobodę prawodawczą organów administracji publicznej, jest ona nadzwyczajnym środkiem prawnym służącym weryfikacji nielegalnych działań podmiotu uprawnionego do rozstrzygania w formie decyzji. Nieważność stwierdza organ wyższej instancji, niemniej jednak organ wydający decyzję może skorzystać w postępowaniu poprzedzającym postępowanie o stwierdzenie nieważności z prawa do autokontroli i autokorekty, uwzględniając żądanie strony lub podmiotu uprawnionego, wnoszących odwołanie. Efektem autokontroli nie może być stwierdzenie nieważności własnej decyzji, a jej uchylenie lub zmiana. W zakresie instytucji autorewizji organ pierwszej instancji dostaje

użytku cywilnego oraz adres jego siedziby lub miejsca zamieszkania, a także inne dane umożliwiające bezpośredni z nim kontakt; potwierdzenie, że odbiorca posiada pozwolenie lub koncesję na wytwarzanie materiałów wybuchowych lub obrót tymi materiałami, rodzaj i ilość przemieszczanych materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, opis przemieszczanych materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego i sposobu ich identyfikacji, z uwzględnieniem ich numeru rozpoznawczego ustalonego przez Organizację Narodów Zjednoczonych; miejsce wprowadzenia materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego do obrotu oraz potwierdzenie ich zgodności z zasadniczymi wymaganiami bezpieczeństwa stosowanymi przy wprowadzaniu ich do obrotu, jeżeli materiały te będą wprowadzane do obrotu, środek transportu i trasę przemieszczania materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, art. 28 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz. U. Nr 117, poz. 1007 ze zm.).

²⁰ K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Kraków: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2005, s. 200-201.

²¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis 2003, s. 329.

²² *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2004, s. 213.

szansę zbadania prawidłowości własnych ustaleń, dokonanych w trakcie rozpatrywania sprawy administracyjnej i przeprowadzenia weryfikacji wydanej decyzji, bez konieczności angażowania w proces kontroli organu wyższego stopnia²³. Wniesienie odwołania w ramach administracyjnego toku instancji ma charakter dewolutywny, rozpatrzenie żądania następuje przez kolejną instancję, która zajmuje stanowisko w sprawie. Nie oznacza to, iż odwołanie nie może rodzić skutków suspensywnych, to znaczy prowadzić do wstrzymania wykonania decyzji administracyjnej.

Nieważność decyzji administracyjnej może mieć charakter bezwzględny lub względny. Przy nieważności bezwzględnej rozstrzygnięcie o wadliwości decyzji (jej nieważności) ma charakter deklaratoryjny, więc działa *ex tunc*. W zakresie względnej nieważności, ze względu na zasadę trwałości aktów stosowania prawa, wadliwa decyzja administracyjna obowiązuje do momentu jej uchylenia, orzeczenie o wadliwości będzie miało charakter konstytutywny i skutkuje *ex nunc*.

Decyzja administracyjna organu kolegialnego powinna być podpisana przez osoby uczestniczące w jej podjęciu albo przez sporządzenie odrębnego dokumentu, który jest podpisywany przez wszystkie osoby uczestniczące w jego przyjęciu, albo też przez ujęcie treści rozstrzygnięcia przyjętego w wyniku głosowania w protokole posiedzenia, do którego załączona jest podpisana przez uczestników posiedzenia lista obecności członków organu kolegialnego²⁴ (inaczej wyrok NSA z 24 stycznia 1991 r., według którego nie jest spełniony warunek wydania decyzji przez organ kolegialny, gdy wszyscy członkowie organu podpisali protokół rozprawy zawierający treść rozstrzygnięcia, natomiast tylko przewodniczący składu podpisał decyzję wraz z uzasadnieniem²⁵). Decyzja organu kolegialnego niepodpisana przez wszystkie osoby biorące udział w jej wydaniu, narusza rażąco art. 107 § 1 k.p.a., przez co jest dotknięta nieważnością²⁶. W przypadku rozstrzygnięć dotyczących spraw indywidualnych podejmowanych przez organy monokratyczne, podpisa-

²³ M. B i k, *Autokontrola decyzji administracyjnej w ramach postępowania odwoławczego*, „Kontrola Państwowa” 2007, nr 3, s. 30.

²⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2003 r., III RN 135/03, OSNP 2004, nr 16, poz. 274.

²⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 1991 r., SA/Gd 1152/90, ONSA 1991, nr 2, poz. 34.

²⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r., II SA 3870/01, ONSA 2004, nr 1, poz. 14, podobnie Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 1991 r., SA/Kr 162/91, ONSA 1991, nr 2, poz. 42.

nie decyzji przez inną osobę bez wyraźnego powołania się na stosowne upoważnienie nie stanowi bezwzględnej przesłanki nieważności decyzji, organ wyższego stopnia lub sąd administracyjny powinien w razie wątpliwości badać, czy podpisujący decyzję miał w świetle regulaminu lub podziału czynności w danej strukturze upoważnienie do działania w imieniu tych organów administracji publicznej²⁷.

Kodeks postępowania administracyjnego (art. 107) zalicza do części składowych decyzji administracyjnej m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne. Uzasadnienie stanowi zatem integralną część decyzji i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia, stanowiącego dyspozytywną część decyzji²⁸. Szczególnie ważne jest uzasadnienie decyzji administracyjnej, gdy działalność organu dotyczy sfery swobodnego uznania. Decyzje wydawane w granicach uznania administracyjnego nie są wyłączone spod obowiązku ich uzasadniania na zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego²⁹. Zgodnie z art. 107 § 3. k.p.a. organ administracji jest obowiązany podać w uzasadnieniu faktycznym swojej decyzji m.in. dowody, na jakich się oparł, oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności. Dopełnienie tego obowiązku nabiera szczególnej wagi wówczas, gdy organ administracji kieruje się wyłącznie uznaniem ze względu na brak kryteriów prawnych wyboru. W takim wypadku organ jest obowiązany szczegółowo wyjaśnić motywy, jakimi się kierował przy rozstrzygnięciu sprawy³⁰. Jeżeli w sprawie występują sprzeczne interesy stron, obowiązkiem organu administracji publicznej jest przeprowadzenie analizy tych interesów i stwierdzenie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia, jakie to względy (zarówno prawne, jak i społeczne) zostały przy podejmowaniu rozstrzygnięcia wzięte pod uwagę, dłacz-

²⁷ Decyzja administracyjna nie jest nieważna z tego tylko powodu, że została podpisana przez zastępcę naczelnika urzędu skarbowego lub wicedyrektora izby skarbowej bez wyraźnego powołania się na odpowiednie upoważnienie naczelnika urzędu lub dyrektora izby, tak Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 października 1996 r., III RN 8/96, OSNP 1997, nr 9, poz. 144; Podpisanie decyzji administracyjnej przez wiceprezydenta miasta, upoważnionego przez prezydenta do jej wydania, bez zaznaczenia, że jest to decyzja wydana z upoważnienia, nie narusza art. 107 § 1 k.p.a., tak Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2000 r., III RN 189/99, OSNP 2001, nr 8, poz. 248.

²⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 1983 r., I SA 178/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 51.

²⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 1984 r., III SA 872/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 120.

³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 1981 r., I SA 2147/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 104.

go pewne argumenty zostały przedłożone nad inne i w jaki sposób interesy strony, dla której rozstrzygnięcie jest negatywne, zostały wzięte pod uwagę³¹. Brak jasnego sprecyzowania w uzasadnieniu decyzji, jakie fakty zdecydowały o nałożonych za jej pośrednictwem obowiązkach, bądź nabytych uprawnieniach, wraz z argumentacją, może stanowić przesłankę do jej unieważnienia, jako rażące naruszenie prawa. Ograniczenie się w uzasadnieniu decyzji do stwierdzenia, że zaistniały istotne rozbieżności w materiale dowodowym bez ich wskazania, a następnie próby wyjaśnienia, będzie stanowić istotne naruszenie przepisów postępowania, w tym zwłaszcza art. 107 § 3 k.p.a.³² Podobnie będzie traktowane zaniedbanie organu administracji publicznej w kwestii ustosunkowania się w uzasadnieniu do istotnych różnic w opiniach biegłych powołanych w sprawie, w tym w zakresie zaniechania skonfrontowania tych rozbieżnych opinii w toku postępowania administracyjnego, co stanowi istotne naruszenie przepisów postępowania administracyjnego mające wpływ na wynik sprawy³³. Nie stoi to w opozycji do zasady wynikającej z art. 80 k.p.a., w myśl której organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona, co odnosi się również do sytuacji, w której występują rozbieżności w ocenach biegłych³⁴, ważne jest, by organ wnikliwie wyjaśnił, dlaczego jednym argumentom dał wiarę, a innym nie. Jeżeli organ administracji państwowej uzasadnił przekonująco w decyzji (art. 107 § 3 k.p.a.), dlaczego uwzględnił opinię jednego biegłego i odmówił uwzględnienia opinii innego, nie można tylko z tego powodu skutecznie podważyć stanowiska organu, zarzucając jemu oparcie rozstrzygnięcia na błędnym ustaleniu stanu faktycznego i tym samym na błędnej ocenie tego stanu pod względem prawnym³⁵.

Stroną postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest nie tylko strona postępowania zwykłego, zakończonego wydaniem kwestionowanej decyzji, lecz także każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku

³¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 1997 r., III RN 94/96, OSNP 1997, nr 19, poz. 366.

³² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 1988 r., II SA 497/88, ONSA 1989, nr 2, poz. 68.

³³ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 grudnia 1980 r., SA 645/80, ONSA 1981, nr 1, poz. 2.

³⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 1984 r., III SA 113/84, ONSA 1984, nr 1, poz. 42.

³⁵ Tamże.

dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej³⁶. W postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ustalenie, kto jest stroną tego postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a., a także wskazanie podstaw tego ustalenia, jest konieczne także wówczas, gdy zdaniem organu administracji publicznej przyczyna stwierdzenia nieważności kwestionowanej decyzji w świetle art. 156 § 1 k.p.a. jest oczywista³⁷.

Oceny legalności decyzji administracyjnej można dokonywać tylko na gruncie przepisów prawa obowiązujących w dniu jej wydania, zarówno przepisów procesowych, jak i materialnych³⁸.

Organ administracji publicznej zobowiązany jest do stwierdzenia nieważności decyzji, która: wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości; wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa; dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną; została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie; była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały; zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa³⁹ (np. decyzja wydana z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska jest nieważna⁴⁰); w razie jej wykonania, wywołałaby czyn zagrożony karą⁴¹. Wady decyzji skutkujące jej nieważnością mają charakter materialnoprawny, co oznacza, że na mocy decyzji nie zostanie nawiązany stosunek prawny, albo powstaje stosunek prawny ułomny. Wady te tkwią w samej decyzji administracyjnej i nie mają charakteru proceduralnego (wadliwość proceduralna jest korygowana w procesie wznowienia postępowania)⁴².

³⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 1994 r., II SA 2164/92, ONSA 1995, nr 1, poz. 32.

³⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 2003 r., OSA 2/03, ONSA 2004, nr 1, poz. 2.

³⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 1995 r., I SA 1241/94, ONSA 1996, nr 2, poz. 94.

³⁹ Nieważność z mocy prawa może być podstawą stwierdzenia nieważności decyzji jedynie wtedy, gdy przepis prawa materialnego wyraźnie stanowi, że określona w nim wadliwość decyzji powoduje jej nieważność, tak Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 1998 r., IV SA 941/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 30.

⁴⁰ Art. 11 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. 2008, Nr 25, poz. 150 ze zm.).

⁴¹ Art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a.

⁴² B. A d a m i a k, J. B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2002, s. 690.

Jedną z przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest rażące naruszenie prawa w zakresie jej podejmowania, czy materii, jaką obejmuje. Rażące naruszenie prawa, o którym mówi art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., to oczywiste naruszenie jednoznacznego przepisu prawa, a przy tym takie, które koliduje z zasadą praworządnego działania organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Uwzględnienie przy wydawaniu decyzji administracyjnej jednej z możliwych interpretacji niejednoznacznych w swej treści przepisów prawa, nie może być uznane za rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., które prowadzi do stwierdzenia nieważności decyzji, tylko z tego powodu, że interpretacji tej nie podziela organ wyższego stopnia⁴³. Jeżeli organy orzekające w trybie nadzoru inaczej interpretują przepisy prawa i dochodzą do odmiennych wniosków, nie można mówić o rażącym naruszeniu prawa przez zastosowanie jednej z tych interpretacji⁴⁴. W sytuacji, gdy prawodawca pozostawia organowi wydającemu decyzję swobodę w ocenie lub wyborze konsekwencji stosowanej przezeń normy prawnej, rażącym naruszeniem prawa jest tylko szczególnie istotne naruszenie wymienionych ram swobody oceny lub uznania⁴⁵. Rozstrzygający dla oceny, czy zachodzą przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa, jest stan prawny obowiązujący w dniu wydania tej decyzji, na taką ocenę nie może mieć wpływu ani późniejsza zmiana prawa, ani tym bardziej zmiana interpretacji tego prawa⁴⁶. Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie może być identyfikowane z naruszeniem podstawy prawnej decyzji, gdyż z tego punktu widzenia (rażącego naruszenia prawa) dla stwierdzenia nieważności decyzji niezbędna jest ocena naruszenia jej podstawy prawnej, jako rażącego w świetle całokształtu okoliczności sprawy z uwzględnieniem konsekwencji prawnych, wynikających z zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁷. I tak np. wy-

⁴³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 1995 r., II SA 1531/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 37.

⁴⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 1994 r., I SA 1559/93, ONSA 1995, nr 1, poz. 51.

⁴⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 1996 r., III ARN 19/96, OSNP 1997, nr 4, poz. 44.

⁴⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 1997 r., III SA 1134/96, ONSA 1998, nr 3, poz. 101.

⁴⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 1994 r., III ARN 71/94, OSNP 1995, nr 13, poz. 156. Rażąco będzie naruszać prawo np. decyzja wydana wbrew materialno-

danie decyzji z pogwałceniem zasady dwuinstancyjności, obowiązującej w postępowaniu administracyjnym (art. 15 k.p.a.), godzi w podstawowe prawa i gwarancje procesowe obywatela i musi być ocenione jako rażące naruszenie prawa⁴⁸. O rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie będzie decydować ani oczywistość naruszenia prawa, ani charakter przepisu, jaki został naruszony, ani też tylko racje ekonomiczne lub gospodarcze, jeżeli jedna z tych okoliczności stanowić miałaby wyłączną przesłankę przemawiającą za nieważnością decyzji administracyjnej⁴⁹. Naruszenie przepisów postępowania lub prawa materialnego, mające istotny wpływ na wynik sprawy, nie może być podstawą stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli nie nosi cech rażącego naruszenia prawa⁵⁰, podstawą taką nie może być również naruszenie przepisów postępowania administracyjnego uzasadniające wznowienie postępowania⁵¹. Rażące naruszenie prawa zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządneho państwa, a obowiązkiem organu stwierdzającego nieważność decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, jest wyraźne wykazanie, jaki konkretny przepis został naruszony i dlaczego naruszenie to organ ocenił jako rażące⁵². Nie można skutecznie powoływać się na nieważność decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. tylko z tego powodu, że zawarte w niej rozstrzygnięcie sprzeczne jest z ustaleniami innej decyzji administracyjnej⁵³. Istotne (rażące) naruszenie prawa jest zdeterminowane rangą naruszanego przepisu oraz bezspornością powyższego naruszenia, które godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej, praworządności i zaufania do działania organów publicznych.

-prawnemu zakazowi, tak Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 1989 r., IV SA 339/89, ONSA 1989, nr 1, poz. 50.

⁴⁸ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 1989 r., II SA 1198/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 36.

⁴⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 1994 r., III ARN 15/94, OSNP 1994, nr 3, poz. 36.

⁵⁰ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 1988 r., II SA 981/98, ONSA 1988, nr 2, poz. 96.

⁵¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 1988 r., I SA 636/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 45.

⁵² Wyrok Naczelnego Sądu administracyjnego z dnia 21 października 1992 r., V SA 86/92, ONSA 1993, nr 1, poz. 23.

⁵³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 1990 r., IV SA 1057/89, ONSA 1990, nr 2-3, poz. 32.

Wstępnym warunkiem uznania, że wystąpiło rażące naruszenie prawa, jest stwierdzenie, iż w zakresie objętym konkretną decyzją administracyjną obowiązywał niewątpliwy stan prawny, a wymaganie od adresatów norm prawnych postępowania zgodnego z ustalonymi w nich regułami w okresie, w którym nie mieli oni jeszcze możliwości zapoznania się z tymi unormowaniami, i stosowanie, w przypadku stwierdzenia naruszenia powyższych regulacji, wszystkich konsekwencji przewidzianych w wypadku takich uchybień, jest trudne do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zwłaszcza w sytuacji, gdy postępowanie tych adresatów było zgodne z poprzednio obowiązującym stanem prawnym, który w ich przekonaniu był nadal wiążący⁵⁴.

Artykuł 156 § 1 k.p.a. określający wady decyzji skutkujące stwierdzeniem jej nieważności, powinien być interpretowany ściśle, a zatem przy stwierdzeniu nieważności decyzji należy brać pod uwagę okoliczności wymienione w tym przepisie. Niedopuszczalne jest odwoływanie się do innych, niewymienionych w tym przepisie przesłanek, w tym błędu, winy, należytej staranności lub dobrej wiary⁵⁵.

III. POSTĘPOWANIE W SPRAWIE STWIERDZENIA NIEWAŻNOŚCI DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji to samodzielne postępowanie administracyjne, którego celem jest jedynie ustalenie, czy dana decyzja jest dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.⁵⁶ Ma ono na celu wyjaśnienie jej kwalifikowanej niezgodności z prawem, a nie ponowne rozpoznanie zakończonej sprawy⁵⁷, dlatego też nie może rozstrzygać co do jej istoty⁵⁸. Organ właściwy w zakresie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, w ramach sprawowanej weryfikacji instancyjnej, nie

⁵⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 1994 r., V SA 535/94, ONSA 1995, nr 2, poz. 91.

⁵⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2000 r., III RN 62/00, OSNP 2001, nr 4, poz. 100.

⁵⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 1987 r., IV SA 1062/86, ONSA 1987, nr 1, poz. 35.

⁵⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 1996 r., III ARN 70/95, OSNP 1996, nr 18, poz. 258.

⁵⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 1985 r., I SA 89/85, ONSA 1985, nr 1, poz. 30.

jest upoważniony do wydania decyzji reformatoryjnej⁵⁹, nie może więc podejmować żadnej innej kwestii merytorycznej⁶⁰. Organ stwierdza nieważność decyzji w takim zakresie, w jakim ustali występowanie wady określonej w art. 156 § 1 k.p.a., bez względu na granice żądania zgłoszonego przez stronę wnoszącą o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji⁶¹.

Właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ⁶². W sprawach indywidualnych decyzje centralnego organu administracji rządowej są ostateczne, o ile ustawa uprawnień takich nie przyznaje ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej⁶³. W powyższej sytuacji o nieważności decyzji rozstrzyga również właściwy minister. Właściwość rzeczową organu odwoławczego ocenia się z uwzględnieniem przepisów prawa materialnego zastosowanych w decyzji organu pierwszej instancji, a w odniesieniu do decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji, przepisów prawa materialnego, według których wydano decyzję będącą przedmiotem postępowania w sprawach o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 156 § 1 k.p.a.⁶⁴

Wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji, kierowany do tego samego organu, który wydał decyzję, stwarza jedynie iluzję uprawnienia właściwego podmiotu w zakresie rozpatrzenia żądania stwierdzenia nieważności decyzji, jest to fikcja przyjmowana dla zadośćuczynienia temuż uprawnieniu (uprawnienie do bezstronnego rozpatrzenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej). Podmiot uprawniony, pozbawiony jest możliwości dochodzenia stwierdzenia nieważności decyzji przed organem wyższego szczebla. Organ wydający decyzję, będzie w tym przypadku polemizował z samym sobą, a stwierdzając nieważność własnej decyzji, podkreśli swoją nieudolność

⁵⁹ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 listopada 1992 r., IV SA 721/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 72.

⁶⁰ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 sierpnia 1987 r., IV SA 393/87, ONSA 1990, nr 1, poz. 1.

⁶¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 1994 r., II SA 2164/92, ONSA 1995, nr 1, poz. 32.

⁶² Art. 157 § 1 k.p.a.

⁶³ Art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tj. Dz. U. 2007, Nr 65, poz. 437 ze zm.).

⁶⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 1993 r., I SA 116/93, ONSA 1994, nr 3, poz. 109.

w zakresie rozstrzygania indywidualnych spraw administracyjnych. Wniosek o uruchomienie procedury stwierdzenia nieważności decyzji skierowany do tego samego organu, aczkolwiek jest formą dochodzenia swoich racji, to jednak pozbawia faktycznej, instancyjnej możliwości weryfikacji rozstrzygnięcia o charakterze indywidualnym, wydanego przez organ administracji publicznej.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji może mieć charakter wnioskowy lub być prowadzone z urzędu, gdyż wszczyna się je na żądanie strony lub z inicjatywy organu⁶⁵. Organ administracji nie może odmówić wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, uzasadniając odmowę jedynie brakiem podstaw prawnych do stwierdzenia nieważności, gdyż o tym, czy zachodzą podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji, przewidziane w art. 156 § 1 k.p.a., organ może zadecydować dopiero po przeprowadzeniu stosownego postępowania⁶⁶.

Postępowanie administracyjne prowadzone w trybie art. 157 k.p.a. (postępowanie w zakresie stwierdzenia nieważności decyzji), jest tylko inną fazą postępowania administracyjnego prowadzonego uprzednio w tej samej sprawie w zwykłym trybie i zakończonych decyzją ostateczną (tryb nadzoru)⁶⁷. Kodeks postępowania administracyjnego nie stwierdza wprost, że instytucja stwierdzenia nieważności dotyczy jedynie decyzji ostatecznych, w tym względzie nie wypracowano jednolitej linii, nadal występują w tym zakresie spory doktrynalne.

Organ administracji publicznej, właściwy w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, wstrzyma w drodze postanowienia, z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że jest ona dotknięta jedną z wad kwalifikowanych określonych w art. 156 § 1 k.p.a.⁶⁸ Na stronie nie ciąży obowiązek uprawdopodobnienia wystąpienia przyczyny nieważności, gdy występuje ona z żądaniem wstrzymania wykonania decyzji, gdyż to organ jest zobowiązany do samodzielnego zbadania, czy zachodzi prawdopodobieństwo istnienia wady powodującej nieważność decyzji⁶⁹.

⁶⁵ Art. 157 § 2 k.p.a.

⁶⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 1994 r., I SA 1143/93, ONSA 1995, nr 3, poz. 145.

⁶⁷ Por. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 1981 r., II SA 157/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 52.

⁶⁸ Art. 159 § 1 k.p.a.

⁶⁹ Z. J a n o w i c z, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze PWN 1999, s. 455.

Jeżeli nie przemawiają za tym względy stabilności stosunków prawnych, należy dopuścić wzruszalność decyzji administracyjnych, w przypadku, gdy celowość za tym przemawia⁷⁰. Nie stwierdza się nieważności decyzji, która wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości, dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie, zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa, o ile od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne⁷¹. Nieodwracalność skutków prawnych w szczególności dotyczy sytuacji, w której poprzedni stan prawny nie może zostać przywrócony, gdyż przestał istnieć przedmiot, którego prawo dotyczyło, lub też podmiot, któremu prawo przysługiwało, utracił zdolność do zachowania tego prawa, albo wygasła instytucja stanowiąca źródło prawa⁷². Jeżeli jednak skutki prawne decyzji administracyjnej mogą być zniesione w drodze postępowania administracyjnego, oznacza to, iż nie mają one charakteru nieodwracalnego⁷³.

Zarówno odmowa wszczęcia postępowania, jak i rozstrzygnięcie w sprawie nieważności decyzji administracyjnej, następuje w drodze decyzji⁷⁴. Organ wydaje więc: 1) decyzję o odmowie wszczęcia postępowania; 2) decyzję, która rozstrzyga o nieważności innej decyzji administracyjnej; 3) w sytuacji, gdy decyzja jest dotknięta istotną wadą uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności (art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a.), ale zachodzą dodatkowo przesłanki negatywne (od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, bądź gdy wywołała ona nieodwracalne skutki prawne), decyzję, w której wskazuje wadę kwalifikowaną i określa przyczyny, z powodu których nie orzekł o jej nieważności.

Stwierdzenie kwalifikowanego naruszenia prawa lub tegoż naruszenia i nieważności decyzji administracyjnej może stanowić podstawę dochodzenia

⁷⁰ E. I s e r z o n, J. S t a r o ś c i a k, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1965, s. 207.

⁷¹ Art. 156 § 2 k.p.a.

⁷² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 listopada 1987 r., I SA 1406/86, ONSA 1987, nr 2, poz. 81.

⁷³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 1995 r., III ARN 8/95, OSNP 1995, nr 18, poz. 223.

⁷⁴ Art. 157 § 3 k.p.a. oraz art. 158 § 1 k.p.a. Wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji, skierowany przez stronę do właściwego organu administracji publicznej, powinien być załatwiony przez ten organ decyzją, por. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 1981 r., II SA 157/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 52.

odszkodowania, o ile wykaże się związek między unieważnioną decyzją, czy decyzją dotkniętą wadą istotną, lecz nie unieważnioną ze względu na upływ czasu, czy skutki prawne, a poniesioną szkodą.

*

Nieważność może dotyczyć całej decyzji lub jej części. Stwierdzenie nieważności części decyzji administracyjnej może nastąpić, gdy tylko ta część zawiera wady wynikające z art. 156 § 1 k.p.a., wady te nie mogą wywierać wpływu na treść pozostałych rozstrzygnięć, mogących samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym⁷⁵. Stwierdzenie nieważności decyzji tylko w części dotkniętej kwalifikowaną wadliwością jest, jako zgodne z zasadami ogólnymi kodeksu postępowania administracyjnego, regułą działania organów administracji publicznej⁷⁶.

Skutki prawne decyzji administracyjnej mogą być przesunięte w czasie i związane z wystąpieniem zdarzenia przyszłego. Warunek uzależniający skutki prawne decyzji od zdarzenia przyszłego i niepewnego, może być dodany do treści decyzji, jeżeli ma podstawy w przepisach prawa, niezależnie jednak od tego powyższy warunek musi być skonkretyzowany oraz wykonalny, w przeciwnym razie w tej części decyzja dotknięta jest wadą nieważności (art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.)⁷⁷, a więc była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały.

Należy podkreślić, iż organ właściwy w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej nie może podejmować żadnej innej kwestii o charakterze merytorycznym, w tym nie może rozstrzygać sprawy co do istoty.

⁷⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2003 r., III RN 3/02, OSNP 2004, nr 4, poz. 56.

⁷⁶ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 1988 r., IV SA 859/87, ONSA 1990, nr 2-3, poz. 25.

⁷⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 maja 1995 r., SA/Ka 486/94, ONSA 1996, nr 2, poz. 89.

INVALIDITY OF AN ADMINISTRATIVE DECISION

S u m m a r y

The article takes up the issue of necessary procedures which are to ascertain the invalidity of individual administrative acts (decisions). Invalidity of an administrative decision constitutes an extraordinary mode which is to derogate defective acts. It is an institution connected with a procedure; it was established to eliminate decisions affected by substantive-legal defects which cause the legal relation to be ill-formed both subjectively and objectively.

Proceedings to ascertain invalidity of a decision constitute a separate administrative procedure which is only to determine whether a given administrative decision is affected by one of those defects that make it unlawful. In terms of ascertainment of invalidity, the competent authority may not rule on any other substantial issue. Neither can it settle the case as to its essence.

Translated by Tomasz Pałkowski

Słowa kluczowe: decyzja administracyjna, nieważność, rażące naruszenie prawa, wady decyzji.

Key words: administrative decision, invalidity, grave violation of law, defects of decision.