

Andrzej Matan

WZRUSZENIE DECYZJI OSTATECZNEJ W TRYBIE ART. 161 KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO – ZAGADNIENIA OGÓLNE

1. UWAGI WSTĘPNE

Przedmiotem rozważań zawartych w artykule będzie jedna z kodeksowych instytucji pozwalająca na wzruszenie decyzji administracyjnych mających walor rozstrzygnięć ostatecznych. Instytucja ta stanowi jeden z wyjątków od zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznych, ustanowionej w art. 16 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z tą zasadą decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w wypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Tego rodzaju decyzje powinny, co do zasady, kształtować w sposób trwały sytuację prawną adresata. Jak podkreśla J. Dawidowicz, „zasada ogólna trwałości ostatecznych decyzji ma podstawowe znaczenie dla stabilizacji opartych na decyzji stosunków prawnych, dlatego w świadomości społecznej zasada ta uchodzić będzie z pewnością za jedno z kardynalnych założeń całego systemu ogólnego postępowania administracyjnego”¹. Zasada ta służy realizacji takich wartości, jak: ochrona porządku prawnego, ochrona praw nabytych, pewność, stabilność i bezpieczeństwo obrotu prawnego, zaufanie do organów państwa, zaufanie do prawa². Szczególne znaczenie zasady przejawia się w sferze ochrony praw słusznie nabytych. Trwałość decyzji ostatecznych powoduje, że nie mogą być one zmieniane lub uchylane dowolnie, lecz tylko w trybie i w przypadkach wprost określonych w k.p.a. lub w przepisach szczególnych, do których kodeks odsyła w art. 163.

W sferze prawa administracyjnego prawomocność formalna nie może być rozumiana jako bezwzględna trwałość aktu administracyjnego. „Oznacza ona taką

¹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 123.

² M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego z komentarzem*, Lublin 1992, s. 116.

stabilizację decyzji administracyjnej, która jest niezbędna dla pewności obrotu prawnego, z uwagi na interes publiczny i interes stron. Zupełna trwałość decyzji wyrażająca się w jej absolutnej niezmienności byłaby wręcz szkodliwa³. Administracja publiczna sprawowana jest w interesie publicznym i polega nie tylko na stosowaniu prawa, ale także na realizacji pewnej polityki administracyjnej. Uchylenie lub zmiana ostatecznej prawidłowej decyzji uzasadniona może być w szczególności zmiennością stosunków społeczno-gospodarczych czy też zmianą okoliczności faktycznych.

Przepis art. 161 k.p.a. reguluje nadzwyczajny tryb wzruszenia decyzji ostatecznej, przy czym ma on wśród tych trybów charakter szczególny. Wyjątkowość jego polega przede wszystkim na tym, że przyczynę uchylecia lub zmiany decyzji może stanowić jedynie zagrożenie dla szczególnych dóbr wymienionych w art. 161 § 1 k.p.a. Swoisty będzie także cel zastosowania przepisu, bowiem nie chodzi tu o wyeliminowanie z obrotu decyzji wadliwej, ale o ochronę pewnych wartości. Ranga tych wartości jest tak wysoka, że uzasadnia postawienie ich ponad indywidualnym interesem strony, co w rezultacie w pełni uzasadnia ograniczenie lub likwidację określonych praw strony⁴. Określony w art. 161 k.p.a. tryb wzruszania decyzji ostatecznych ma charakter subsydiarny. Ustawodawca przyjmuje zasadę, że w oparciu o powołany przepis właściwy organ może działać tylko wtedy, gdy w inny sposób nie można usunąć tego zagrożenia. Organ administracji powinien zatem szukać wszelkich możliwych w danej sytuacji rozwiązań, zanim zdecyduje się na jego zastosowanie. Wreszcie decyzja może zostać zmieniona lub uchylona jedynie „w niezbędnym zakresie”, tj. w takim, w jakim konieczne to będzie dla usunięcia zagrożeń wobec wartości określonych w art. 161 § 1. O wyjątkowości omawianego trybu świadczy ograniczenie właściwości do uchylecia lub zmiany decyzji tylko do organów administracji wysokiego stopnia⁵.

W komentarzach spotykamy się z określeniem przewidzianej w art. 161 k.p.a. instytucji prawnej jako „wywłaszczenie prawa” z uzasadnieniem, że w tym przypadku pozbawia się stronę „dobrze” nabytego prawa. Ma ona charakter zbliżony np. do wywłaszczenia nieruchomości na cele użyteczności publicznej⁶.

2. PRZESŁANKI WZRUSZENIA DECYZJI OSTATECZNEJ W TRYBIE ART. 161

Instytucja ta stanowi odstępstwo od zasady stabilności decyzji ostatecznych, wobec czego organ podejmujący decyzję o zmianie lub uchyleciu innej decyzji osta-

³ J. Borkowski [w:] J. Borkowski J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 85.

⁴ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 460.

⁵ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 460.

⁶ Tamże, s. 461.

tecznej z powołaniem się na przepis art. 161 k.p.a. ma obowiązek wykazać, że faktycznie zachodziły przesłanki w nim określone.

Zmiana, uchylenie decyzji ostatecznej w trybie art. 161 k.p.a. uzależniona jest od spełnienia łącznie trzech podstawowych przesłanek: po pierwsze – wzruszeniu może podlegać jedynie decyzja ostateczna; po drugie – wzruszenie w tym trybie jest dopuszczalne, jeśli brak możliwości usunięcia stanu zagrożenia dla dóbr wskazanych przez ustawodawcę (życie i zdrowie ludzi) albo zapobieżenia poważnym szkodom dla określonych wartości (gospodarka narodowa oraz ważne interesy Państwa); po trzecie – musi pojawić się „stan nagłej konieczności administracyjnej” polegający na zaistnieniu stanu zagrożenia albo konieczności zapobieżenia szkodom.

Możliwość zmiany (uchylenia) rozstrzygnięcia w trybie określonym w art. 161 k.p.a. dotyczy jedynie decyzji mających przymiot ostateczności, a więc prawomocnych formalnie. Prawomocność formalna oznacza, że niedopuszczalne jest użycie do uchylenia lub zmiany aktu administracyjnego zwyczajnego środka zaskarżenia (zażalenia, odwołania). Taki akt staje się niezaskarżalny. Akt prawomocny formalnie nie może być ani zniesiony, ani zmieniony na wniosek strony, jest dla niej wiążący i tworzy dla niej prawo (*res iudicata ius facit inter partes*). Decyzjami ostatecznymi będą takie rozstrzygnięcia, od których w toku instancji nie służy odwołanie. Należy do nich zaliczyć:

1. Decyzje podjęte w I instancji, od których strony nie wniosły odwołania w określonym terminie i strona nie występowała o przywrócenie terminu, bądź też występowała, ale nie przywrócono jej terminu do złożenia odwołania (art. 134 k.p.a.). Warunkiem skuteczności czynności procesowej – wniesienia odwołania – jest zachowanie ustawowego terminu do jej dokonania. Uchybienie ustawowego terminu powoduje bezskuteczność odwołania, czego następstwem jest ostateczność decyzji. „Rozpatrzenie odwołania wniesionego z uchybieniem terminu, który nie został przywrócony, stanowi rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Oznacza bowiem weryfikację w postępowaniu odwoławczym decyzji ostatecznej, a zatem decyzji, która korzysta z ochrony trwałości”⁷. Przywrócenie terminu do wniesienia odwołania powoduje szczególnego rodzaju skutek w postaci utraty przez decyzję cechy ostateczności i uruchomienia toku instancji⁸;
2. Decyzje podjęte w jednoinstancyjnym postępowaniu; jednoinstancyjność postępowania, jako wyjątek od zasady dwuinstancyjności, wprowadzają przepisy k.p.a. (art. 127 § 3) oraz szczególne przepisy ustawowe:
 - a) zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. od decyzji wydanych w I instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie. Substytutem odwołania w przypadku decyzji podejmowanych przez wymienione organy

⁷ Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 1999 r., IV SA 2028/97, LEX nr 48735.

⁸ J. Zimmerman, *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1983, s. 61.

jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, przy czym nie wpływa on na ostateczność decyzji przez nie podjętej. Ze względu na fakt, że do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań (art. 127 § 3 k.p.a. *in fine*), w tym art. 130 § 3 k.p.a., można mieć pewną wątpliwość, czy wskazane decyzje mają rzeczywiście charakter ostateczny;

- b) decyzje ostateczne na mocy przepisów szczególnych. Przepisy materialnego prawa administracyjnego mogą nadawać pewnym rodzajom decyzji cechę ostateczności. Przykładowo, zgodnie z art. 33 ust. 3 (*in fine*) ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji⁹ koncesja na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, wydana przez przewodniczącego KRRiT, jest ostateczna. Taki charakter ma również decyzja powiatowego inspektora weterynarii w sprawie odszkodowania za bydło, świnię, owcę, kozy, konie, kury, kaczki, gęsi i indyki zabite lub poddane ubojowi z nakazu organów Inspekcji Weterynaryjnej albo za takie zwierzęta padłe w wyniku zastosowania zabiegów nakazanych przez te organy przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, podjęta na podstawie art. 49 ust. 8 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt¹⁰. Natomiast posiadaczowi zwierzęcia, niezadowolonemu z decyzji, przysługuje prawo do wniesienia powództwa do sądu rejonowego w terminie trzech miesięcy od dnia jej doręczenia;
- 3. Decyzje podjęte przez organ II instancji; zgodnie bowiem z art. 15 k.p.a. postępowanie jest dwuinstancyjne, a zatem od decyzji wydanej w I instancji służy odwołanie tylko do jednej instancji (art. 127 § 1 k.p.a.);
- 4. Decyzje określone w innych przepisach (niż k.p.a.) jako prawomocne. W świetle art. 269 k.p.a. decyzje określone w innych przepisach jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, że dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym, bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi.

Z treści art. 161 k.p.a. nie wynika, czy chodzi w nim tylko o decyzje nieważne, czy również wadliwe. W związku z użyciem przez ustawodawcę ogólnego określenia „każda decyzja ostateczna” należy przyjmować szeroką wykładnię pojęcia „decyzja”¹¹. Przepis 161 k.p.a. dopuszcza uchylenie zarówno decyzji prawidłowych, jak i dotkniętych wadami tego rodzaju, że nie dają podstaw do wznowienia postępowania ani do stwierdzenia ich nieważności. Trzeba jednak mieć na uwadze to, że celem tego przepisu nie jest usuwanie jakichkolwiek wadliwości decyzji. Jeżeli zaś do tego dojdzie, to jest to tylko uboczny skutek stosowania prze-

⁹ Tekst jedn. z 2004 r., Dz.U. Nr 253, poz. 2531 z późn. zm.

¹⁰ Tekst jedn. z 2008 r., Dz.U. Nr 213, poz. 1342 z późn. zm.

¹¹ Z. Janowicz, *Kodeks...*, s. 460.

pisu¹². Uchylenie lub zmiana decyzji w tym trybie dyktowana jest przyczynami natury celowościowej¹³.

Omawiana instytucja może dotyczyć każdej decyzji ostatecznej, bez względu na to, czy wynikają z niej prawa, czy też nie. Jednakowoż szczególną trwałością będą się wyróżniać decyzje prawidłowe, z mocy których strony nabyły prawa, a przepisy odrębne nie dają podstaw do ich wzruszenia w trybie innym niż określony w art. 155 k.p.a. Subsydiarność trybu pozwala nam jednak domniemywać, że artykuł ten stosuje się tylko wtedy, gdy ktoś z decyzji nabył prawo, a nie chce się zgodzić na jej uchylenie lub zmianę, lub też w sytuacji, gdy pilność sprawy nie pozwala czekać na uzyskanie zgody¹⁴.

Rozważenia wymaga kwestia dopuszczalności wzruszania w trybie art. 161 k.p.a. ostatecznych decyzji o charakterze deklaratoryjnym. Szczególna konstrukcja tej decyzji, wyrażająca się w tym, że rozstrzygnięcie w niej zawarte nie jest samoistne, stanowi jedynie refleks tego, co w sferze prawnej nastąpiło. Decyzja taka deklaruje w sposób prawnie wiążący zaistnienie pewnego skutku prawnego, zrodzonego ex lege, ze względu na spełnienie przesłanek określonych przez ustawodawcę, z którymi skutek taki wiąże. Wobec tego, o ile przesłanki owe pozostają aktualne, uchylenie lub zmiana takiej decyzji ze względu na konieczność usunięcia stanu zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi lub zapobieżenia poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub ważnych interesów Państwa uznać trzeba za niedopuszczalną.

Prawomocność wyroku sądu administracyjnego nie stanowi przeszkody do zastosowania art. 161, bowiem przymiot prawomocności dotyczy tylko sfery zgodności z prawem decyzji ostatecznej¹⁵.

Przepis art. 161 może znaleźć zastosowanie, jeśli „w inny sposób nie można usunąć stanu zagrożenia”. Chodzi o inne „sposoby” rozumiane jako zastosowanie innego trybu wzruszania decyzji, jak również o działania faktyczne usuwające stan zagrożenia¹⁶.

W odniesieniu do „sposobów” prawnych, ustalenia wymaga przede wszystkim kwestia, czy decyzja jest obarczona wadą pozwalającą na jej wzruszenie w trybie k.p.a. Następnie, w razie braku takiej wady, należy ustalić, czy decyzja tworzy dla stron prawa nabyte, a jeśli tak, to czy ubiegano się o zgodę strony na wzruszenie takiej decyzji z negatywnym skutkiem, czy wreszcie nie istnieją przepisy odrębne, do których odsyła się w art. 163 k.p.a.¹⁷.

¹² J. Borkowski [w:] *Kodeks...*, s. 241.

¹³ M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 222.

¹⁴ F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961, z. 12, s. 916.

¹⁵ Por. wyr. NSA z dnia 30 kwietnia 1986 r., SA/Wr 137/86, OSPiKA 1987, z. 4, poz. 82.

¹⁶ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, wyd. 7, 2009, s. 337.

¹⁷ Tak J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 6 wyd., Warszawa 2004, s. 760.

Przyjąć trzeba, iż ustawodawca ma na względzie jedynie takie decyzje ostateczne, które nie mogą być uchylone lub zmienione w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Decyzje ostateczne dotknięte wadą określoną w przepisie art. 145 § 1, art. 156 § 1 k.p.a., a także decyzje ostateczne, na mocy których strona nie nabyła prawa (art. 154 k.p.a.), nie mogą być uchylone lub zmienione na podstawie art. 161 § 1 i § 2 k.p.a.¹⁸. Jeśli strona nabyła prawo na mocy decyzji ostatecznej niewadliwej albo wadliwej w stopniu niepozwalającym na wzruszenie jej w trybie wznowienia postępowania lub stwierdzenia jej nieważności, powinna zostać podjęta próba zmiany lub uchYLENIA w trybie art. 155 k.p.a. i dopiero nieskuteczność takiej próby otwiera możliwość zastosowania art. 161 k.p.a. Nie można zastosować tego trybu także wtedy, gdy przepisy szczególne, w rozumieniu art. 163 k.p.a., zezwalają na weryfikację decyzji w trybach pozakodeksowych¹⁹.

Inny „sposób”, o jakim mowa w § 1 art. 161, to także „obowiązek podjęcia uprzednich działań organizacyjnych lub technicznych, które usunęłyby istniejące zagrożenie lub zapobiegły powstaniu szkód i w ten sposób uczyniłyby zbędnym uchYLENIE decyzji ostatecznej”²⁰. Jak się wydaje, może tutaj chodzić również o podjęcie próby nakłonienia adresata decyzji do zrzeczenia się uprawnień wynikających z aktu.

Subsydiarny charakter trybu określonego w art. 161 k.p.a. skutkuje również tym, że nie można go uruchomić w sytuacji, kiedy zostało wszczęte inne postępowanie nadzwyczajne zmierzające do wzruszenia decyzji ostatecznej. „Ze względu na subsydiarny charakter postępowania uregulowanego w art. 161 k.p.a. nie można go uruchomić, przed zakończeniem postępowania nadzorczego prowadzonego w trybie art. 156 § 1 k.p.a.”²¹.

Przepis art. 161 k.p.a. nie znajdzie również zastosowania, jeśli przepisy szczególne zobowiązują organ administracji do podejmowania działań faktycznych celem usunięcia stanu zagrożenia dla dóbr określonych w § 1 tego artykułu²².

Organ prowadzący postępowanie powinien wykazać brak możliwości wykorzystania innego trybu postępowania oraz niemożność usunięcia stanu zagrożenia w inny sposób²³. W wyroku z dnia 10 stycznia 1997 r. SN podkreślił, że „Przepis art. 161 k.p.a. ma zastosowanie do decyzji ostatecznych, które nie mogą zostać wzruszone na podstawie przepisów kodeksu przewidujących zmianę lub uchYLENIE takich decyzji (art. 154, 155 i 163), stwierdzenie ich nieważności (art. 156 § 1) lub wznowienie postępowania zakończonego decyzją ostateczną”²⁴.

¹⁸ M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Kraków 2000, s. 949.

¹⁹ W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 205.

²⁰ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 235.

²¹ Wyrok WSA w Warszawie z 24.03.2009 r., I SA/Wa 1901/08. Teza pierwsza.

²² A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 950.

²³ J. Borkowski [w:] *Kodeks...*, pod red. J. Borkowskiego, s. 242.

²⁴ III RN 52/96, OSNAP 1997, nr 18, poz. 331.

Zmiana lub uchylenie decyzji ostatecznej na tej podstawie wiąże się z koniecznością usunięcia „stanu zagrożenia życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobieżenia poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa”. Sytuacja tego rodzaju określana jest w literaturze przedmiotu jako „stan nagłej konieczności administracyjnej”. Według A. Jaroszyńskiego pod tym pojęciem należy rozumieć „syntetyczne ujęcie wszelkich ustawowo oznaczonych sytuacji, które uzasadniają odstępstwo od normalnego toku działania organu albo też powodują zmianę uprzednio ustanowionego stosunku administracyjnego”²⁵. W ocenie G. Łaszczyca (który używa określenia: „stan wyższej konieczności”) jest to stan uzasadniający poświęcenie określonej wartości (gwarancji) procesowej dla ochrony innego zagrożonego dobra prawnego²⁶.

W części pierwszej zwrot ten odnosi się do zagrożeń życia lub zdrowia ludzkiego. Stan zagrożenia ma swe źródło w treści decyzji ostatecznej lub okolicznościach jej wykonania albo w obu tych źródłach łącznie²⁷. Powinien być rozumiany jako realnie istniejący, rzeczywisty i aktualny. Wobec tego nie chodzi tutaj o stan domniemywany ani też przewidywany, ponieważ jest on określany jako stan do „usunięcia”. Nie można bowiem usunąć tego, co obecnie nie istnieje. Przepis nie wymaga wykazania, że uszczerbek na zdrowiu lub życiu już powstał, a tylko chodzi o potencjalny, rzeczywisty stan zagrożenia dla tego dobra. Stan taki powinien być obiektywnie udowodniony (wykazany)²⁸.

W części drugiej powołany zwrot dotyczy „zapobieżenia” poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa. Nie jest to zatem problem przeciwdziałania szkodzie aktualnej, ale kwestia zapobiegania powstawaniu w przyszłości poważnej szkody²⁹. Podobnie jak w poprzednim wypadku zagrożenie tych dóbr musi być realne, obiektywnie udowodnione i powinno wynikać przede wszystkim z treści samej decyzji ostatecznej lub całokształtu okoliczności jej wydania, a tylko wyjątkowo z jej wykonywania³⁰. Pojęcie „poważna szkoda” obejmuje straty materialne, których nie należy lekceważyć³¹.

Zastosowanie art. 161 k.p.a. może być wyłączone na podstawie odrębnych przepisów. Jako przykład można powołać art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³², w myśl którego nie stosuje się przepisów k.p.a. dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznych wydanych

²⁵ A. Jaroszyński, *Stan nagłej konieczności w polskim prawie administracyjnym*, AUWr. Nr 857, Prawo CXLIII, Wrocław 1985, s. 86.

²⁶ G. Łaszczyca, „*Stan wyższej konieczności*” w *ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Sam. Teryt. 2007, nr 4, s. 55.

²⁷ Por. wyr. NSA z dnia 26 marca 1987 r., II SA 1553/86, OSpIKA 1988, z. 9, poz. 194.

²⁸ A. Matan [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, Kraków 2007, s. 430.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 10 maja 1984 r., I SA 89/83, ONSA 1984, nr 1, poz. 4.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 26 marca 1987 r., przywołany wyżej.

³¹ Wyrok WSA z dnia 24 sierpnia 2004 r., I SA 3206/02, Lex nr 173995.

³² Tekst jedn. z 2007 r., Dz.U. Nr 231, poz. 1700 z późn. zm.

na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych³³. Podobnie, zgodnie z art. 82 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów³⁴, od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów stronie nie przysługują środki prawne wzruszenia decyzji przewidziane w k.p.a., dotyczące wznowienia postępowania, uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji. W tym drugim wypadku można jednak rozważać, czy to ograniczenie nie odnosi się jedynie do postępowania subsydiarnego wszczynanego na wniosek strony, natomiast nie obejmuje postępowania podejmowanego z urzędu³⁵.

Właściwy organ „może” uchylić lub zmienić decyzję, przy czym pozornie tylko mamy do czynienia z uznaniem administracyjnym. W razie zagrożenia dóbr o takiej wartości beczynność organu byłaby sprzeczna z prawem. Z tego względu zwrot ten należy odczytywać jako jest „władny”, „uprawniony”, bowiem z uwagi na sytuację, w której przepis znajduje zastosowanie, wykorzystanie tego uprawnienia stanowi obowiązek organu³⁶.

Zmiana lub uchylenie decyzji następuje w „niezbędnym zakresie”. O tym, jaki zakres będzie niezbędny, decydują okoliczności konkretnej sprawy. Obejmować będzie tę część decyzji, której eliminacja pozwoli na skuteczne usunięcie stanu zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego albo zapobieżeniu poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa. Zważywszy na szczególny charakter tej instytucji, trzeba przyjąć możliwość ograniczonego wzruszenia decyzji ostatecznej tylko w tym zakresie i jednocześnie zakaz wzruszenia w części pozostałej.

3. POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WZRUSZENIA DECYZJI

Konsekwencją wyjątkowego charakteru instytucji regulowanej w art. 161 k.p.a. jest powierzenie uprawnień tam przewidzianych organom administracji publicznej wysokiego szczebla, tj. ministrowi oraz, wyjątkowo, wojewodzie. Zakres określenia „minister” użytego w § 1 ma charakter umowny, mieści bowiem w sobie wiele podmiotów różnych kategorii, wyliczonych wyczerpująco w art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem do zakresu pojęcia „minister” wchodzi takie organy, jak: Prezes i wiceprezesa Rady Ministrów pełniący funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrowie kierujący określonym działem administracji rządowej, przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierownicy centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez

³³ Dz.U. Nr 27, poz. 250 z późn. zm.

³⁴ Tekst jedn. z 2007, Dz.U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.

³⁵ E. Modzelewska-Wąchał, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, Warszawa 2002, s. 278.

³⁶ E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 288-289.

Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierownicy innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4 k.p.a.

Przewidziane w art. 161 § 1 k.p.a. uprawnienia ministra nie ograniczają się do decyzji ostatecznych wydanych przez organy administracji publicznej, dla których minister jest organem wyższego stopnia. Uprawnionym do zastosowania przepisu powinien jednakże być minister rzeczowo właściwy³⁷.

Obok ministra kompetencje w tym zakresie posiada również wojewoda. Jednak w przeciwieństwie do ministra, który może uchylić lub zmienić każdą decyzję ostateczną, wojewoda jest uprawniony do zmiany lub uchylecia jedynie decyzji wydanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej. Zdaniem W. Chróścielewskiego wojewoda pełniący funkcję przedstawiciela Rady Ministrów w terenie (art. 152 ust. 1 Konstytucji) powinien być wyposażony w kompetencje do stosowania uprawnień wynikających z art. 161 wobec wszystkich decyzji administracyjnych wydawanych na terenie województwa³⁸.

Powstaje pewna wątpliwość, czy uprawnienia ministra do zmiany lub uchylecia „każdej” decyzji ostatecznej są ograniczone przez określone w art. 161 § 2 k.p.a. uprawnienia wojewody w tym znaczeniu, że z zakresu kompetencji ministra wyłączone są decyzje wydane przez organy jednostek samorządowych (gminy, powiatu, województwa samorządowego) w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej. Użyte w przepisie art. 161 § 2 k.p.a. słowo „także” wskazuje na subsydiarną właściwość wojewody w tym zakresie, co nie wyłącza właściwości ministra do uchylecia lub zmiany takich decyzji³⁹.

Zakres właściwości miejscowej wojewody jest ograniczony ze względu na podział terytorialny kraju. Natomiast zakres jego właściwości rzeczowej będzie szeroki. Jest to swego rodzaju właściwość zbiorcza, obejmująca sprawy przynależne do różnych działów administracji, jako sprawy z zakresu administracji rządowej załatwiane przez jednostki samorządu terytorialnego⁴⁰. Chodzi więc o sprawy przekazane na mocy ustaw, realizowane jako zadania z zakresu administracji, jak i sprawy przekazane jednostkom samorządu terytorialnego na zasadzie porozumień. W tym ostatnim przypadku organ samorządu terytorialnego będzie działać w imieniu wojewody, wobec tego do wzruszenia takiej decyzji będzie właściwy minister.

W literaturze przedmiotu prezentowany jest pogląd o możliwości zmiany (uchylecia) w trybie art. 161 k.p.a. ostatecznej decyzji samorządowego kolegium odwoławczego przez właściwego rzeczowo ministra, a w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej, załatwianych przez organy j.s.t. – rów-

³⁷ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 952.

³⁸ W. Chróścielewski, *Organ administracji ...*, s. 207.

³⁹ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 953.

⁴⁰ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 761.

niez przez wojewodę. Nie ma żadnych przeszkód, aby „...w trosce o ochronę dóbr i wartości określonych omawianym przepisem (a więc niejako nadzorując, czy wykonywanie decyzji wydawanych przez s.k.o. nie powoduje zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzkiego lub mogłoby spowodować poważne szkody dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa), właściwy ze względu na przedmiot sprawy minister (a także właściwy miejscowo wojewoda w sprawach z zakresu administracji rządowej) zmienił w niezbędnym zakresie bądź uchylił decyzję s.k.o.”⁴¹. Podobny pogląd odnieść także trzeba do decyzji podejmowanych przez Krajową Komisję Uwłaszczeniową, z tą jednak różnicą, że właściwy do uchylenia (zmiany) jej decyzji byłby minister (Komisja nie orzeka w sprawach z zakresu administracji rządowej załatwianych przez j.s.t.).

Postępowanie w sprawie wzruszenia decyzji w trybie subsydiarnym może być wszczęte z urzędu albo na wniosek strony (art. 61 k.p.a.). Żądanie w sprawie wszczęcia postępowania może także złożyć organizacja społeczna (na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a.) oraz prokurator w formie sprzeciwu (art. 184 § 1 k.p.a.).

Granice przedmiotowe postępowania administracyjnego prowadzonego na tej podstawie są wytyczone nie tylko przesłankami wzruszenia określonej decyzji, lecz również koniecznością ustalenia niezbędnego zakresu, w jakim ma nastąpić jej zmiana lub uchylenie. Dopiero kumulatywne zaistnienie przesłanek wskazanych w ustawie wobec niemożności uchylenia stanu zagrożenia oraz brak zgody strony na uchylenie lub zmianę istniejących decyzji pozwalają na zastosowanie art. 161 k.p.a.

W ramach postępowania prowadzonego na podstawie art. 161 k.p.a. organ nadzoru nie dokonuje ponownego ustalenia i oceny prawnej stanu faktycznego odnoszącego się do istoty sprawy zakończonej ostateczną decyzją, którą to oceną jest on związany, ale bada wyłącznie tę sprawę w aspekcie określonych tym przepisem przesłanek uchylenia lub zmiany decyzji, w związku z tzw. stanem nagłej konieczności administracyjnej. Innymi słowy ocenia on wyłącznie, czy w związku z wystąpieniem realnego zagrożenia wartości, o których mowa w tym przepisie, istnieje konieczność eliminacji niewadliwej w stopniu kwalifikowanym decyzji z obrotu prawnego⁴².

Po przeprowadzeniu postępowania, którego celem jest ustalenie istnienia określonych w art. 161 § 1 k.p.a. przesłanek, organ administracji publicznej wydaje decyzję, w której uchyła lub zmienia decyzję ostateczną, a gdy stwierdzi brak przesłanek kodeksowych – odmawia jej uchylenia (zmiany). Podstawowym celem wszczętego postępowania powinno być ustalenie, w jakim stopniu stan faktyczny odpowiada ustawowym przesłankom uchylenia decyzji ostatecznej. Jeżeli zostanie udowodnione, że skutki wywierane przez decyzję ostateczną nie dadzą się zakwalifikować jako stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzkiemu lub też grożący powstaniem poważnych szkód dla gospodarki narodowej albo dla waż-

⁴¹ D. Kijowski, *W kwestii nadzoru nad samorządowymi kolegiami odwoławczymi*, CASUS 2004, nr 3, s. 15.

⁴² Por. powołany wyżej wyrok WSA w Warszawie z 24.03.2009. Teza druga.

nych interesów Państwa – organ prowadzący postępowanie winien wydać decyzję odmawiającą uchylenia decyzji ostatecznej. Jeżeli postępowanie zostało wszczęte z urzędu, organ nie może odmówić uchylenia (zmiany) decyzji. Powinien w orzeczeniu kończącym postępowanie stwierdzić brak przesłanek do uchylenia (zmiany). Natomiast umorzenie postępowania może nastąpić tylko w wypadku jego bezprzedmiotowości w oparciu o art. 105 § 1 k.p.a.

Zarówno decyzja uchylająca (zmieniająca) decyzję ostateczną, jak i odmawiająca jej uchylenia (zmiany) oraz decyzja umarzająca postępowanie są rozstrzygnięciami wydanymi w I instancji⁴³. Od „nowej” decyzji wydanej w I instancji przez ministra służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, natomiast od wydanej przez wojewodę – odwołanie. Podkreślenia wymaga to, że odmowa uchylenia decyzji w trybie art. 161 powinna nastąpić również w formie decyzji administracyjnej⁴⁴.

4. ROSZCZENIA ODSZKODOWAWCZE STRONY W ZWIĄZKU ZE WZRUSZENIEM DECYZJI OSTATECZNEJ NA PODSTAWIE ART. 161 K.P.A.

W związku z tym, że w wyniku „wywłaszczenia prawa” dochodzi do pozbawienia strony praw nabytych bez jej zgody, służy jej roszczenie odszkodowawcze na zasadach określonych w art. 161 § 3–4 k.p.a.

Przepis art. 161 § 3 k.p.a. stanowi samodzielną podstawę roszczenia odszkodowawczego za szkodę wyrządzoną wykonywaniem uprawnień przewidzianych w art. 161 § 1 lub § 2 k.p.a. Źródłem szkody jest legalna, z zasady niewadliwa decyzja, którą właściwy organ administracji (wojewoda lub minister) podejmuje w ramach wykonywania przysługujących mu kompetencji. Odpowiedzialność oparta na art. 161 k.p.a. jest pewnym typem odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych⁴⁵. Trudno porównać ją z reżimem odpowiedzialności *ex contractu* jak i *ex delicto*. Nie chodzi tu bowiem ani o naprawienie szkody powstałej wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, ani o odpowiedzialność za szkodę wywołaną czynem niedozwolonym. Działanie powodujące szkodę jest bowiem legalne, oparte o wyraźną normę kompetencyjną.

Wykładnia logiczna art. 161 § 3 k.p.a. wskazuje na konieczność przyjęcia stanowiska, zgodnie z którym podstawą do podjęcia postępowania administracyjnego w sprawie odszkodowania jest istnienie ostatecznej decyzji wydanej na podstawie art. 161 § 1 lub 2 k.p.a. Roszczenie odszkodowawcze służy bowiem stronie, która poniosła szkodę na skutek uchylenia lub zmiany decyzji. Z tego względu w postę-

⁴³ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 236.

⁴⁴ Wyrok WSA z dnia 23 listopada 2004 r., II SAB/Wa 185/04, Lex nr 164669.

⁴⁵ J. Boć, *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971, s. 54.

powaniu zmierzającym do wzruszenia decyzji sprawy odszkodowania nie można rozstrzygać ze względu na fakt, że nie jest jeszcze przesądzona kwestia wzruszenia decyzji ostatecznej, a co za tym idzie – także kwestia wystąpienia szkody.

Na mocy art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianach ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692) z dniem 1 września 2004 r. został uchylony przepis § 5 art. 161 k.p.a. Nakazywał on odpowiednie stosowanie art. 160 § 2 i 5 do postępowania w sprawie odszkodowania w oparciu o art. 161 § 3. W świetle uchylonych regulacji prawnych postępowanie w sprawie odszkodowania mogło przebiegać w dwóch etapach. W etapie pierwszym o odszkodowaniu w postępowaniu jednoinstancyjnym, w drodze decyzji administracyjnej, orzekał organ, który w trybie art. 161 k.p.a. zmieniał lub uchylał decyzję ostateczną. Od tej decyzji nie służyło odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) ani skarga do NSA. Podlegała ona natomiast wzruszeniu w trybach postępowań nadzwyczajnych. W etapie drugim strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji odszkodowawczej, mogła wnieść powództwo do sądu powszechnego (art. 161 § 5 w związku z art. 160 § 5 k.p.a.). Uchylony przepis może jednak znajdować dalej zastosowanie, bowiem na mocy art. 5 ww. ustawy zachowuje on moc (jak i art. 160 k.p.a.) wobec zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie.

Jeśli doszło do uchylenia (zmiany) decyzji ostatecznej w trybie określonym w art. 161 po dniu 1 września 2004 r. (tj. po wejściu w życie cytowanej wyżej ustawy), dochodzenie roszczeń odszkodowawczych może się odbywać tylko w trybie administracyjnym. Decyzja w sprawie odszkodowania, podjęta na podstawie art. 161 § 3 k.p.a., będzie podlegała weryfikacji na drodze administracyjnej oraz w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Przepis art. 163 § 3 ogranicza możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego do „szkody rzeczywistej, zatem tylko do wyrównania ewentualnej straty (*damnum emergens*). Rzeczywista szkoda oznacza każde pogorszenie się sytuacji majątkowej poszkodowanego. Wyraża się ona przede wszystkim w zmniejszeniu aktywów majątku. Szkoda może jednak polegać także na zwiększeniu pasywów majątku, co następuje m.in. w wyniku wydatków poniesionych w celu ograniczenia lub wyłączenia szkody⁴⁶.

Pewne zastrzeżenia może budzić ograniczenie możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, w oparciu o art. 160 § 3 k.p.a., do szkody rzeczywistej. Rozważenia wymaga problem, czy dopuszczalne jest rozdzielenie roszczenia odszkodowawczego i przyjęcie tezy, że w postępowaniu administracyjnym roszczenie to może być realizowane w granicach odpowiadających szkodzi rzeczywistej, natomiast w pozostałym zakresie w postępowaniu cywilnym (co wypełniałoby standard określony w art. 77 Konstytucji). Na przeszkodzie mogą jednak stać postanowienia art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., który wyłącza możliwość

⁴⁶ K. Świdorski, *Konstytucyjne przesłanki dopuszczalności wyłączenia*, CASUS 2007, nr 1, s. 12.

stosowania art. 417² k.c., regulującego zasady dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za szkody legalne, jeżeli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej jest uregulowana w przepisach szczególnych. Bez wątpienia przepis art. 160 § 3 k.p.a. ma taki właśnie charakter⁴⁷.

Warto zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 września 2003 r. (K 20/02) uznał za niezgodne z Konstytucją tylko art. 160 § 1 k.p.a. oraz art. 260 § 1 ordynacji podatkowej w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, natomiast nie wypowiedział się w kwestii art. 160 § 3 k.p.a.

Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja zmieniająca lub uchylająca stała się ostateczna (art. 161 § 4 k.p.a.). Przyjąć trzeba, że jest to termin do złożenia wniosku o odszkodowanie, a nie do podjęcia ostatecznego rozstrzygnięcia w tej sprawie.

5. UWAGI KOŃCOWE

W praktyce administracyjnej tryb wzruszania decyzji ostatecznych określony w art. 161 k.p.a. stosowany jest nadzwyczaj rzadko (świadczą o tym może niewielka ilość orzeczeń sądowych zapadłych w sprawach prowadzonych na podstawie wskazanego przepisu). Nie zwalnia to jednak od prowadzenia badań dogmatycznych nad zasadami jego stosowania, przesłankami, granicami przedmiotowymi i podmiotowymi, kwestią roszczeń odszkodowawczych z nim związanych oraz innych problemów, jakie pojawiają się w trakcie analizy istotnych z punktu widzenia teoretycznego, jak i praktycznego. Punktem wyjściowym dla prowadzonych analiz powinna być konstatacja o wyjątkowym i subsydiarnym charakterze tego trybu wzruszania decyzji ostatecznych. W istocie rzeczy mamy tutaj do czynienia z trybem „podwójnie” szczególnym; po pierwsze – ze względu na odstępstwo od zasady trwałości decyzji ostatecznych; po drugie – subsydiarnym charakterze tego trybu wobec pozostałych trybów wzruszania takich decyzji.

Przedstawione wyżej ogólne uwagi dotyczące regulacji zawartej w art. 161 k.p.a. mogą stanowić przyczynek do prowadzenia bardziej szczegółowych badań w tym zakresie.

⁴⁷ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 74.