

Rozdział I. Wykonalność aktu administracyjnego

§ 1. Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego

Zasada dwuinstancyjności postępowania, jak i zasada trwałości decyzji administracyjnej stanowią punkt wyjścia dla analizy podstaw prawnych wstrzymania wykonania aktu administracyjnego w postępowaniu administracyjnym. Istota dwuinstancyjności postępowania administracyjnego sprowadza się do dwukrotnego merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia tej samej sprawy przez dwa różne organy administracji. Zastosowanie w postępowaniu administracyjnym zasady dwuinstancyjności ma wpływ na ustalenie, kiedy decyzja staje się ostateczna. Artykuł 16 § 1 KPA *ab initio* stanowi, że decyzje, od których nie służy odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, stają się ostateczne. Z kolei wyrażona w art. 16 § 1 KPA *in fine* zasada trwałości decyzji administracyjnej oznacza, że wzruszenie decyzji ostatecznej, tj. uchylenie lub jej zmiana, stwierdzenie nieważności decyzji oraz wznowienie postępowania, może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie i to przy założeniu, iż usunięcie określonego rodzaju wady może nastąpić wyłącznie we właściwym trybie¹.

Na wstępie wskazać należy, że zasada dwuinstancyjności postępowania jest zagwarantowana w Konstytucji RP w art. 78 wśród środków ochrony wolności i praw. Przepis ten należy rozpatrywać w kilku aspektach odnoszących się do postępowania przed organami administracji publicznej, a także sądami. Po pierwsze, zasada ta gwarantuje stronie postępowania administracyjnego prawo do wyrażenia niezadowolienia z rozstrzygnięcia sprawy przez organ I instancji ze skutkiem prawnym. Zasada ta uwzględnia zatem również prawo strony postępowania administracyjnego do żądania ponownego merytorycznego rozpo-

¹ Szerzej nt. zasady trwałości decyzji administracyjnej zob. rozdział I, § 2.

znania sprawy zakończonej rozstrzygnięciem organu administracji publicznej. Wyjątki od tej zasady określa ustawa. Po drugie, mając na względzie stanowisko prezentowane w orzecznictwie TK, ustanowiona w art. 78 Konst zasada służy zapobieganiu pomyłkom i arbitralności orzeczeń wydanych w I instancji². Po trzecie, mechanizm instancyjny realizuje funkcję kontrolną (korekcyjną), pozwalającą na korygowanie rozstrzygnięć błędnych przez ich uchylenie lub zmianę³. Po czwarte, w szerszym, wykraczającym poza ramy postępowania administracyjnego kontekście, konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sprzyja realizacji prawa do sądu przez to, że nakłada na prawodawcę obowiązek powołania do życia unormowań, które umożliwiają wyeliminowanie uchybień popełnionych przez sąd I instancji. Przyczynia się w ten sposób do podwyższenia standardu rzetelności postępowań przed organami państwa⁴.

Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania znajduje w całości odzwierciedlenie w treści art. 15 KPA. W literaturze przedmiotu⁵ podkreśla się, że aktualne brzmienie art. 15 KPA przełamuje ogólną zasadę dwuinstancyjności, w ten sposób, że prawodawca przyznał pierwszeństwo przepisom szczególnym. Pierwszeństwo mają zatem przepisy szczególne, a tylko w razie ich braku – ogólna zasada dwuinstancyjności.

Przepisy szczególne mogą przewidywać konstrukcję prawną postępowania jednoinstancyjnego, o ile będzie to uzasadnione względami ustrojowymi tworzenia organów administracji publicznej powołanymi do rozpatrywania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnej. W takim przypadku stronie może zostać zapewniona ochrona poprzez uregulowanie środka zażalenia o charakterze niedewolutywnym, a więc przyznanie uprawnienia do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy⁶.

Takim przepisem szczególnym odchodzącym od zasady dwuinstancyjności jest także art. 127 § 1a KPA, nadający przymiot ostateczności decyzjom uwzględniającym w całości żądanie strony. Przepis art. 127 § 1a KPA został

² Zob. wyr. TK z 11.5.2004 r., K 4/03, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 41; wyr. TK z 20.5.2008 r., P 18/07, OTK-A 2008, Nr 4, poz. 61; wyr. TK z 8.4.2004 r., SK 22/11, OTK-A 2014, Nr 4, poz. 37.

³ T. Wiśniewski, Problematyka instancyjności postępowania sądowego w sprawach cywilnych, w: T. Ereciński, J. Gudowski (red.), *Ars et Usus*, s. 297–298.

⁴ Post. SN z 21.9.2021 r., I NSNc 78/20, Legalis.

⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*, 2024, s. 87.

⁶ *Ibidem*, s. 88.

dodany przez art. 1 pkt 1 ustawy z 26.1.2023 r.⁷ zmieniającej ustawę Kodeks postępowania administracyjnego z dniem 12.5.2023 r. Zresztą organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględni ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania⁸. W sytuacji opisanej w art. 127 § 1a KPA strona nie musi zatem składać oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Ponadto strona nadal będzie miała możliwość doprowadzenia do uchylenia takiej decyzji na drodze sądownoadministracyjnej.

Na podstawie ustawy z 26.1.2023 r.⁹ wprowadzono do KPA również aktualną treść przepisu art. 127a § 1 KPA. Na podstawie tego przepisu w związku z art. 127 § 3 *in fine* KPA strona może się zrzec się prawa do wniesienia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy po doręczeniu jej decyzji, a przed upływem terminu do wniesienia odwołania. Taka czynność procesowa może być podjęta przez stronę również w dniu doręczenia jej decyzji. Dla zapewnienia skuteczności tej czynności konieczne jest zachowanie ram czasowych dla złożonego w tym zakresie oświadczenia, a także poszanowania praw pozostałych stron postępowania jako adresatów decyzji administracyjnej. Oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania powinno stanowić czynność chronologicznie późniejszą w stosunku do doręczenia stronie decyzji. W konsekwencji oświadczenie to nie może zostać złożone względem decyzji sporządzonej, niemniej jeszcze stronie niedoręczonej¹⁰. Cofnięcie oświadczenia, o którym mowa w art. 127a § 1 KPA, powinno nastąpić w terminie 14 dni, licząc od dnia doręczenia decyzji tej stronie i w tym terminie powinno być również złożone odwołanie. Jednak, jeżeli w postępowaniu występuje wyłącznie jedna strona, to skuteczne zrzeczenie się przez nią prawa do złożenia odwołania w oparciu o art. 127a § 1 KPA powoduje, że decyzja ta staje się natychmiast ostateczna i prawomocna¹¹. W konsekwencji strona ta nie ma możliwości cofnięcia (w terminie 14 dni) złożonego przez nią wcześniej oświadczenia. W celu uznania skuteczności oświadczenia strony o zrzecze-

⁷ Ustawa z 26.1.2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 803 ze zm.).

⁸ Zob. art. 107 § 4 KPA.

⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 803 ze zm.

¹⁰ Por. wyr. NSA z 5.7.2023 r., III OSK 2396/21, Legalis.

¹¹ Por. wyr. NSA z 29.8.2019 r., II OSK 873/19, ONSAiWSA 2020, Nr 4, poz. 54; M. Kowalski, Głosa do wyr. NSA z 29.8.2019 r., II OSK 873/19, *passim*; W. Piątek, Głosa do wyr. NSA z 29.8.2019 r., II OSK 873/19, *passim*.

niu się odwołania najpierw decyzja musi być stronie prawidłowo doręczona¹². Oświadczenie o zrzeczeniu się odwołania nie może być składane na przyszłość. Jeśli jest składane w tym samym dniu, co doręczenie decyzji, wówczas z okoliczności musi wynikać, że takie oświadczenie jest składane w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania. Okoliczność ta może wynikać z treści samego oświadczenia strony składanego w myśl art. 127a § 1 KPA, względnie chociażby z protokołu, gdyby oświadczenie o zrzeczeniu się odwołania strona (jej pełnomocnik) dokonywała przed organem, po uprzednim doręczeniu jej decyzji np. w siedzibie organu (art. 42 § 2 KPA)¹³. W kontekście zastosowania art. 127a § 1 i 2 KPA należy podkreślić, że pominięcie strony postępowania przez organ I instancji i skutek tego złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania przez wadliwie uznaną za jedyną stronę postępowania nie może wywoływać związanego z takim oświadczeniem skutku dla strony ewidentnie pominiętej przez organ, a będącej stroną. Oświadczenie o zrzeczeniu się prawa odwołania będzie skuteczne, gdy wniosły je wszystkie strony. Ujawnienie się pominiętej strony postępowania na etapie odwołania już po wniesieniu przez inne strony ww. oświadczenia stanowi powód odmowy skuteczności wniesionych dotychczas oświadczeń. W takim przypadku założenie organu o złożeniu oświadczeń przez wszystkie strony będzie wadliwe, co w konsekwencji prowadzi do wniosku, że nie zachodzi sytuacja z art. 127a § 2 KPA. Wobec braku oświadczeń o zrzeczeniu się odwołania wszystkich stron, w tym niesłusznie pominiętej, nie będzie możliwe wywołanie skutków z ww. przepisu, tzn. uzyskaniu przez decyzję przymiotu ostateczności i prawomocności. W orzecznictwie¹⁴ podkreśla się, że pomijanie strony nie tylko naruszałoby wymogi z art. 127a § 2 KPA, ale przeczyłoby zasadzie zagwarantowania stronom udziału w postępowaniu z art. 10 KPA.

W literaturze przedmiotu¹⁵ słusznie dostrzega się kolejny wyjątek od zasady dwuinstancyjności postępowania odnoszony do skutków procesowych milczącego załatwienia sprawy. Jak zresztą wskazał projektodawca w uzasadnieniu noweli do KPA z 2017 r.¹⁶, „milczące załatwienie sprawy jako szczególnie spo-

¹² Zob. rozdział 8 KPA.

¹³ Zob. wyr. NSA z 20.7.2022 r., II OSK 2202/19, Legalis.

¹⁴ Zob. wyr. NSA z 6.11.2020 r., II OSK 2674/20, Legalis.

¹⁵ A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany, s. 85.

¹⁶ Zob. ustawa z 7.4.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935), zob. Projekt ustawy VIII kadencja, Druk sejm. Nr 1183.

sób jej rozstrzygnięcia nie podlega zaskarżeniu na ogólnych zasadach Kodeksu postępowania administracyjnego ani w drodze skargi do sądu administracyjnego (niezmieniony katalog aktów, czynności i zaniechań podlegających kontroli sądów administracyjnych – art. 3 § 2 PostAdmU). W tym przypadku nie mamy bowiem do czynienia z decyzją ani z innym aktem lub czynnością, która mogłaby stać się przedmiotem postępowania odwoławczego albo kontroli sądu administracyjnego”. Tym niemniej w art. 122f § 2 KPA został przewidziany środek zaskarżenia w postaci zażalenia na postanowienie w sprawie zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy¹⁷.

Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego należy wiązać z prawem strony do zaskarżenia rozstrzygnięć zapadłych w związku z rozpatrzeniem postępowania przez organ I instancji. **Zastosowanie zasady dwuinstancyjności postępowania powinno uwzględniać także zasadę dyspozycyjności w postępowaniu administracyjnym, która pozostaje z nią w powiązaniu. Zasada dyspozycyjności wyraża się w tym, że ponowne rozpatrzenie sprawy możliwe jest wyłącznie z inicjatywy strony, będącej adresatem rozstrzygnięcia organu I instancji. W tym zakresie nie jest możliwe ponowne rozpoznanie sprawy przez organ działający z urzędu.** Dlatego też w celu zagwarantowania realizacji zasady dyspozycyjności zasadniczym obowiązkiem organu administracji jest właściwe, precyzyjne ustalenie treści wniosku (podania) strony zwracającej się do niego o wydanie decyzji. Konieczność ustalenia tego wynika z zasady, że jednostka rozporządza swoim prawem. W tym zakresie strona dysponuje inicjatywą wszczęcia postępowania wynikającą z art. 61 § 1 KPA¹⁸. Organ nie może zastępować strony w określeniu przedmiotu postępowania, gdyż tylko strona może rozporządzać swoim prawem (zasada dyspozycyjności), chyba że następuje wszczęcie postępowania z urzędu.

W przypadku opisanym w art. 127 § 3 KPA środek zaskarżenia nie ma charakteru dewolutywnego i w konsekwencji nie powoduje powstania uprawnienia do rozpatrzenia sprawy przez organ wyższego rzędu w znaczeniu ustrojowym. Odwołanie stanowi środek zaskarżenia, który jest stosowany w toku instancji, co wynika wprost z wykładni art. 127 § 3 KPA. Po pierwsze, strona niezadowolona z decyzji wydanej w I instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze może zwrócić się do tego samego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Po drugie, co prawda stronie nie przysługuje odwołanie, jednak do takiego wniosku stosuje się odpowiednio prze-

¹⁷ Zob. art. 122f § 1 KPA.

¹⁸ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, Glosa do post. NSA z 3.12.1987 r., SAB/Wr 8/87, *passim*.

pisy dotyczące odwołań. Pozbawienie postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy elementu dewolutywnego, prowadzącego do rozpatrzenia sprawy przez ten sam organ, prawodawca wyrównuje na gruncie przepisów PostAdmU dotyczących uprawnień strony do wystąpienia z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. *Prima facie* należy wskazać na przepis art. 52 § 3 PostAdmU. Z treści tego przepisu wynika, że jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa. Z treści ww. art. 52 § 3 PostAdmU wynika zatem, że prawodawca wprowadził wybór sposobu zaskarżenia albo poprzez złożenie do organu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, albo wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Prawo wyboru zostało pozostawione stronie, jednak powyższe nie oznacza, że strona może wnieść zarówno wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak i skargę do sądu administracyjnego. Skargę do sądu administracyjnego wnosi strona, jeżeli wcześniej nie korzysta ze złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Obowiązuje zatem reguła pierwszeństwa ochrony adresata decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 54a § 1 PostAdmU, jeżeli przed przekazaniem sądowi skargi jednej ze stron postępowania administracyjnego inna strona tego postępowania zwróciła się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, przepisów art. 54 § 2–4 PostAdmU nie stosuje się. Organ rozpoznaje tę skargę jak wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o czym niezwłocznie zawiadamia stronę wnoszącą skargę. Z kolei zgodnie z § 2 tego przepisu, jeżeli po przekazaniu sądowi skargi jednej ze stron postępowania administracyjnego inna strona tego postępowania zwróciła się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, organ niezwłocznie zawiadamia o tym sąd. Sąd niezwłocznie przekazuje skargę wraz z aktami sprawy temu organowi.

Należy w tym miejscu zauważyć, że niejednokrotnie tok instancji ma charakter czysto procesowy – środek zaskarżenia nie ma charakteru dewolutywnego i nie powoduje przejęcia kompetencji do rozpatrzenia sprawy przez organ wyższego szczebla w znaczeniu ustrojowym. Jak dostrzega się w literaturze przedmiotu¹⁹, w takim przypadku zasada dwuinstancyjności postępowania ma charakter proceduralny. W konsekwencji sprawę rozpatruje co prawda ten sam organ, ale jednak w innym składzie personalnym, co wynika z art. 24 § 1 pkt 5 KPA²⁰. W wyr. NSA z 10.4.2022 r.²¹ Sąd wskazał, że nie stanowi narusze-

¹⁹ Zob. wyr. NSA z 8.1.2019 r., II OSK 259/17, Legalis.

²⁰ P.M. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, *passim*.

nia zasady dwuinstancyjności sytuacja, w której organ odwoławczy, rozpoznając odwołanie w uzasadnieniu ostatecznej decyzji, nie ustosunkowuje się tylko do niektórych zarzutów zawartych w odwołaniu. Zasada dwuinstancyjności wówczas byłaby naruszona, gdyby organ odwoławczy pominął rozpoznanie sprawy na skutek wniesienia odwołania lub nie przeprowadził ponownego rozpatrzenia sprawy. W wyr. NSA w Warszawie z 12.11.1992 r.²² Sąd wskazał, że do uznania, że zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego została zrealizowana, nie wystarcza stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzje, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone.

Postępowania pierwszoinstancyjne i odwoławcze łączą przedmiot rozpoznania, oparty na właściwych przepisach prawa materialnego, a także tożsamość strony. Trzeba jednak podkreślić, że konieczność zachowania tożsamości sprawy w każdym jej elemencie nie może być ujmowana bezwzględnie. Jak wskazał NSA w wyr. z 5.7.2023 r.²³, nie chodzi tutaj bowiem o zupełną identyczność sprawy. Niezbędne jest przyjęcie zastrzeżenia, że organ odwoławczy uwzględnia zmiany stanu prawnego i faktycznego, które pojawiły się w okresie od wydania decyzji I instancji do wydania decyzji II instancji.

W wyr. NSA z 23.4.2020 r.²⁴ zostało wskazane, że gdy postępowanie odwoławcze prowadzone jest na innej podstawie z zakresu prawa materialnego niż przepisy (prawa materialnego), w oparciu o które wydano decyzję organu I instancji, wówczas prowadzi to do naruszenia praw skarżących, tj. do dwukrotnego merytorycznego rozpoznania sprawy administracyjnej, gwarantowanego zarówno na gruncie KPA (art. 15), jak i konstytucyjnym (art. 78 Konst).

Akceptując stanowisko wyrażone w powyższym wyroku, należy jednocześnie podkreślić, że organ odwoławczy nie może zastępować organu I instancji w prowadzeniu postępowania zmierzającego do wyjaśnienia kwestii istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, ponieważ prowadziłoby to do naruszenia prawa strony do dokonania ich oceny i rozpatrzenia sprawy w jej całościach przez organy dwóch instancji²⁵. Co prawda organ odwoławczy na podstawie

²¹ Zob. wyr. NSA z 10.4.2022 r., I OSK 1795/19, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1604BCDFCD>, dostęp: 27.11.2024 r.

²² Zob. wyr. NSA w Warszawie z 12.11.1992 r., V SA 721/92, ONSA 1992, Nr 3–4, poz. 95.

²³ Zob. wyr. NSA z 5.7.2023 r., II OSK 3053/20, Legalis.

²⁴ Zob. wyr. NSA z 23.4.2020 r., II OSK 786/19, Legalis.

²⁵ Por. wyr. NSA z 4.12.2019 r., II OSK 168/18, Legalis.

art. 136 KPA dysponuje możliwością przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, ale postępowanie to ma być jedynie postępowaniem dodatkowym, tj. uzupełniającym postępowanie prowadzone przez organ I instancji²⁶. Organ odwoławczy przy ponownym rozstrzyganiu sprawy powinien uwzględnić sposób rozstrzygnięcia sprawy przez organ I instancji, a więc, czy rozstrzygnięcie to miało miejsce co do istoty. Jak bowiem wskazał NSA w wyr. z 16.6.2019 r.²⁷, zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nie będzie zachowana, jeśli organ odwoławczy wyda decyzję co do istoty sprawy (a więc decyzję rozstrzygającą merytorycznie sprawę), w sytuacji gdy organ I instancji wydał decyzję umarzającą postępowanie administracyjne z tej przyczyny, że uznał, iż nie jest organem właściwym do rozpatrzenia sprawy, gdyż sprawa należy do właściwości rzeczowej innego organu.

Postępowanie odwoławcze ma pierwszeństwo przed nadzwyczajnymi trybami odwoławczymi. Kompetencje odwoławcze i kompetencje nadzorcze skierowane do decyzji administracyjnych mają całkowicie inny cel i inny charakter i choć pozostają najczęściej w ręku jednego organu (właśnie w ręku „organu wyższego stopnia”), to organ ten nie może dowolnie ich wybierać. Powinna być zachowana ich stała kolejność i sekwencja czasowa stosowania. Tym samym tok instancji gwarantujący ponowne pełne rozpatrzenie sprawy administracyjnej ma pierwszeństwo przed nadzorem, w ramach którego można osiągnąć jedynie weryfikację dotychczasowej decyzji²⁸.

Także w doktrynie prezentowany jest tożsamy pogląd co do pierwszeństwa postępowania odwoławczego przed trybami nadzwyczajnymi. Odwołanie ma zawsze pierwszeństwo przed środkami nadzwyczajnymi zawierającymi tożsame co do przedmiotu zarzuty. Dał temu wyraz NSA w Warszawie w wyr. z 1.4.1988 r.²⁹, wskazując: „Pismo zatytułowane «wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji», ale wniesione do organu odwoławczego przed upływem terminu do złożenia odwołania, podlega rozpatrzeniu jako odwołanie”³⁰. Jak wskazał NSA w Krakowie w wyr. z 4.2.1993 r.³¹, KPA nie wprowadził ograniczeń formalnych bądź materialnych dotyczących prawa strony do odwołania. W szczególności nie uzależnił on jego realizacji od udziału strony w postępowaniu przed organem I instancji (tak trzeba by rozumieć ograniczenie

²⁶ Tak w wyr. NSA z 23.4.2020 r., II OSK 786/19, Legalis.

²⁷ Zob. wyr. NSA z 19.6.2019 r., II OSK 2111/17, Legalis.

²⁸ Por. post. NSA (do 31.12.2003 r.) w Warszawie z 8.6.2001 r., I SA 2148/00, Lex.

²⁹ Zob. wyr. NSA w Warszawie z 1.4.1988 r., IV SA 1001/87, CBOSA.

³⁰ Zob. także wyr. NSA w Warszawie z 7.5.1984 r., II SA 225/84, CBOSA.

³¹ Wyr. NSA w Krakowie z 4.2.1993 r., SA/Kr 558/92, ST 1993, Nr 10, poz. 78.

typu formalnego). Jak podkreślił Sąd, wskazane prawo „ma nie tylko strona, która brała udział w postępowaniu zakończonym decyzją, ale również osoba, która wprawdzie nie brała udziału w postępowaniu, ale jest stroną w rozumieniu przepisów art. 28”³².

Jeżeli od decyzji wydanej przez organ I instancji zostało wniesione odwołanie, powinno być ono załatwione na podstawie przepisów procedury administracyjnej stanowiących o postępowaniu odwoławczym. W tym sensie konkurencja z nadzwyczajnymi trybami wzruszenia decyzji³³ jest niedopuszczalna.

§ 2. Zasada trwałości decyzji administracyjnej i jej granice

Decyzja administracyjna, jako akt organu administracji publicznej sporządzony w przepisanej prawem formie, korzysta z domniemania prawidłowości. W orzecznictwie³⁴ przyjmuje się, że taka decyzja staje się jednym z elementów kreujących porządek prawny.

Zasada trwałości decyzji służy realizacji istotnych wartości, jakimi są ochrona porządku prawnego, stabilności obrotu prawnego, zaufania do organów państwa i samego prawa, a przede wszystkim – ochrona praw nabytych³⁵. Ma duże znaczenie dla stabilizacji skutków prawnych wynikających z decyzji i realizuje potrzebę zagwarantowania bezpieczeństwa sytuacji prawnej obywateli³⁶.

W literaturze przedmiotu³⁷ akcentuje się, że prawodawca wychodzi z uzasadnionego praktycznie założenia, że pomijanie w sferze normatywnej wszel-

³² Z. Kmiecik, w: J. Wegner, M. Wojtuń, Z. Kmiecik, Kodeks postępowania administracyjnego, s. 752.

³³ Chodzi o wznowienie postępowania i stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej.

³⁴ Zob. wyr. NSA z 7.12.2021 r., II FSK 493/20, Legalis.

³⁵ Zob. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Zasady ogólne, s. 116.

³⁶ Szerzej nt. trwałości stosunków prawnych kształtowanych na podstawie decyzji ostatecznej zob. M. Kisielska, Pewność sytuacji prawnej jednostki a trwałość ostatecznej decyzji administracyjnej, w: A. Błaś (red.), Pewność sytuacji, s. 148 i n.; a także A. Makowiec, Zasada trwałości decyzji administracyjnych według zasady ochrony praw nabytych, w: H. Zięba-Załucka, P. Chmielnicki (red.), Środki ochrony praw, s. 270–286; i P. Ruczkowski, Zasada trwałości aktu administracyjnego oraz aktu normatywnego administracji w czasie jako środek ochrony praw słusznie nabytych, w: H. Zięba-Załucka, P. Chmielnicki (red.), Środki ochrony praw, s. 287–310.

³⁷ Zob. M. Kamiński, Nieważność decyzji administracyjnej, s. 243.

kich skutków prawnych wadliwej decyzji może prowadzić do niekorzystnych następstw społeczno-ekonomicznych.

Zasadę trwałości decyzji uzasadniają konstytucyjne zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa.

Zasada trwałości decyzji administracyjnej sprowadza się do prawnego zagwarantowania trwałości prawidłowo wydanej decyzji w warunkach określonych przez prawo. Zasada ta dotyczy decyzji ostatecznych. Najistotniejszą konsekwencją wynikającą z tej zasady jest niedopuszczalność naruszenia decyzji, chyba że zachodzą warunki określone przez prawo. Sankcją tej nienaruszalności rozstrzygnięcia zawartego w decyzji administracyjnej jest postanowienie art. 156 § 1 pkt 3 KPA, zgodnie z którym podlega uchyleniu jako nieważna decyzja, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną³⁸.

Zasadę trwałości decyzji administracyjnej wyraża wprost art. 16 § 1 KPA, stanowiąc, że decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania mogą nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie lub ustawach szczególnych³⁹. Zasadę trwałości decyzji administracyjnej należy odnosić do decyzji ostatecznych. W art. 16 § 1 KPA została zawarta definicja ustawowa pojęcia „decyzja ostateczna”. Będzie to zatem decyzja, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zatem decyzje ostateczne to decyzje wydane w I instancji i niezaskarżone odwołaniem lub wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie albo zaskarżone z uchybieniem terminowi oraz decyzje organu odwoławczego załatwiające sprawę co do istoty albo kończące postępowanie w sprawie stwierdzeniem niedopuszczalności orzekania merytorycznego o istocie sprawy⁴⁰.

Jakkolwiek zasada trwałości decyzji ostatecznych służy realizacji podstawowych dla porządku prawnego zasad prawa, a mianowicie: bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa, zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz ochrony praw nabytych, co motywowane jest potrzebą zapewnienia stabilności i pewności stosunków administracyjnoprawnych w przestrzeni czasu, to jednak – co nie jest bez znaczenia z punktu widzenia prawidłowej rekonstrukcji

³⁸ J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie*, s. 67.

³⁹ Przykładowo art. 36a PrBud, art. 23 ust. 5 i art. 23 ust. 6 KłskŻywiołU.

⁴⁰ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*, s. 127.

systemowego kontekstu obowiązywania art. 145–145b w zw. z art. 151 KPA oraz konsekwencji tego stanu rzeczy – **nie ma ona charakteru bezwzględnie obowiązującego (absolutnego)**⁴¹, co należy poczytywać jako ustanowione przez ustawodawcę granice jej zastosowania.

Wykładnia literalna przepisu przepis art. 16 § 1 KPA wprost bowiem stanowi, że uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznych, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania mogą nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w KPA lub ustawach szczególnych, co prowadzi do wniosku, że **trwałość decyzji nie powinna być rozumiana jako niezmiennność tych decyzji. Trwałość powinna być natomiast poczytywana w kontekście ograniczenia możliwości ich wzruszania tylko do przypadków określonych przez przepisy ogólnego postępowania administracyjnego**⁴².

Wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego może nastąpić w szczególności w sytuacjach określonych nie tylko w art. 156 KPA, ale też w art. 145 § 1 w zw. z art. 151 § 1 pkt 2, art. 154, art. 155, art. 161 i art. 162 § 1 i 2 KPA. W tych sytuacjach ustawodawca przyjmuje prymat zasady praworządności, wyrażonej w art. 6 KPA, co skutkuje eliminowaniem z obrotu decyzji niezgodnej z prawem.

Uzasadnieniem przyjętej w art. 156 KPA konstrukcji stwierdzenia nieważności decyzji, a tym samym eliminowania wadliwej decyzji z obrotu, jest, wynikająca z art. 7 Konst, zasada praworządności (legalizmu). Również w świetle art. 6 KPA, oddającego jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego: „Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”. Ustawodawca przewiduje jednak rozwiązania wyłączające możliwość przywrócenia stanu zgodnego z prawem, w szczególności z uwagi na upływ czasu. Uzasadnieniem takich rozwiązań są **wynikające z art. 2 Konst zasada pewności prawa i zasada zaufania obywatela do państwa**. Przykładem jest brak możliwości stwierdzenia nieważności decyzji po upływie dziesięciu lat od jej wydania lub ogłoszenia, mimo że jest ona wadliwa w sposób opisany w art. 156 § 1 KPA⁴³.

Zasada praworządności (legalizmu) została przewidziana w art. 7 Konst. Treść zawartej w nim zasady legalizmu sprowadza się do nałożenia na organy władzy publicznej obowiązku działania „na podstawie i w granicach prawa”. Działania tych organów, zgodnie z art. 7 Konst, są wyznaczone przez prawo,

⁴¹ Zob. wyr. WSA w Krakowie z 14.6.2023 r., II SA/Kr 430/23, Legalis.

⁴² Zob. wyr. NSA z 6.8.2024 r., II GSK 2108/23, Legalis.

⁴³ Zob. wyr. TK z 12.5.2015 r., P 46/13, OTK-A 2015, Nr 5, poz. 62.

w którym winna być zawarta zarówno podstawa działania, jak i zakresłone granice jej działania. W dotychczasowym orzecznictwie TK zasada legalizmu była najczęściej wiązana z zakazem domniemywania kompetencji organu państwowego, jak też zakazem naruszeń prawa przez organ państwowy w toku procesu prawotwórczego⁴⁴.

Legalizm działalności organów administracji publicznej polega m.in. na wydawaniu przez nie rozstrzygnięć w przepisanej prawem formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi. Zasada ta dotyczy nie tylko organów publicznych tworzących prawo, ale też stosujących je organów. **Naruszenie przez organy państwa obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa sprawia, że takie działanie traci cechę legalności.**

Zasada wyrażona w art. 7 Konst nie ma charakteru wyłącznie formalnego, który by powodował, że konstytucyjne uwarunkowania dotyczące treści przepisów prawnych nie wynikają z art. 7, ale z klauzuli wyrażonej w art. 2 Konst i pozostałych zasad ustrojowych. Takie uwarunkowania wynikają bowiem również z samego art. 7 Konst⁴⁵.

Przepis art. 7 Konst ma jednak też samoistne znaczenie, bo jest dyrektywą „interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone”⁴⁶.

Nieograniczona w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych nie jest zasadą konstytucyjną, a ograniczenie terminów zaskarżenia prawomocnych decyzji administracyjnych jest uzasadnione względami bezpieczeństwa prawnego⁴⁷. Ograniczenia czasowe są konieczne z uwagi na wartość, którą jest stabilność stosunków prawnych, oraz ze względu na rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego, a także z uwagi na potrzebę ochrony praw nabytych przez osoby trzecie⁴⁸.

Artykuł 2 Konst stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

⁴⁴ Zob. np. orz. TK z 20.10.1986 r., P 2/86, OTK 1986, Nr 1, poz. 6; orz. TK z 19.10.1993 r., K 14/92, OTK 1993, Nr 2, poz. 35; post. TK z 15.3.1995 r., K 1/95, OTK 1995, Nr 1, poz. 7.

⁴⁵ W. Sokolewicz, Komentarz do art. 7 Konstytucji RP, w: L. Garlicki (red.), Konstytucja 2007, s. 3.

⁴⁶ Zob. wyr. TK z 27.5.2002 r., K 20/01, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 34.

⁴⁷ Zob. wyr. TK z 22.2.2000 r., SK 13/98, OTK-ZU 2000, Nr 1, poz. 5.

⁴⁸ Zob. wyr. TK z 15.5.2000 r., SK 29/99, OTK-ZU 2000, Nr 4, poz. 110.

Artykuł ten wyraża trzy zasady konstytucyjne, tj. zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej. Zasada demokratycznego państwa prawnego od początku jej obowiązywania w polskim porządku prawnym była traktowana jako źródło kolejnych zasad o bardziej szczegółowym charakterze. Jedną z nich jest zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana również zasadą lojalności państwa względem obywateli. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budząc w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego⁴⁹. **Z zasady ochrony zaufania do państwa wyprowadza się również zasadę pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) gwarantującą ochronę praw słusznie nabytych, interesów w toku oraz ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych**⁵⁰. Interesami w toku są te przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe, które rozpoczęto na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów, lecz są niezakończone, w sytuacji gdy te przepisy uległy zmianie⁵¹. TK wskazywał, że obowiązkiem ustawodawcy jest takie unormowanie kwestii intertemporalnych, aby spełniały rolę minimalnego „zabezpieczenia interesów w toku”. Sytuacja prawna podmiotów dotkniętych nową regulacją powinna być poddana takim przepisom przejściowym, by podmioty te mogły dokończyć swoje przedsięwzięcia podjęte na podstawie wcześniejszej regulacji w uzasadnionym przeświadczeniu, że regulacje te są i pozostaną stabilne⁵².

Zasada pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) jest zasadą wynikającą z art. 2 Konst. Jej treścią jest gwarancja ochrony praw nabytych, interesów w toku oraz ekspektatyw. Zasadę tę wywodzi się najczęściej z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, która interpretowana jest z – przewidzianej w art. 2 Konst – klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Niekiedy z klauzuli tej wywodzi się równolegle zasadę zaufania oraz zasadę pewności prawa⁵³.

⁴⁹ P. Tuleja (red.), Konstytucja, *passim*.

⁵⁰ L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja, s. 22.

⁵¹ Zob. wyr. TK z 25.11.1997 r., K 26/97, Legalis; wyr. NSA z 26.11.2014 r., II FSK 3021/12, Legalis.

⁵² Zob. wyr. TK z 28.1.2003 r., SK 37/01, OTK-A 2003, Nr 1, poz. 3; wyr. TK z 10.2.2015 r., P 10/11, OTK-A 2015, Nr 2, poz. 13.

⁵³ Zob. W. Sokolewicz, Komentarz do art. 2 Konstytucji RP, w: L. Garlicki (red.), Konstytucja, s. 18–19, 36.

Pojęcie „pewność prawa” oznacza zatem możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Pewność prawa rozumiana jest jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe⁵⁴.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazywał, że „zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny”⁵⁵.

Zasadę pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) należy postrzegać jako dyrektywę wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego. Źródłem jej obowiązywania jest konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego wyrażona w przepisie art. 2 Konst, która ma walor zasady normatywnej. Konsekwencją jej obowiązywania jest wywodzona z niej szczegółowa zasada zaufania obywatela do państwa, której istota wyraża się właśnie w zasadzie pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego). Funkcjonuje ona zarówno w płaszczyźnie stanowienia prawa, jak i w płaszczyźnie jego stosowania. **Wyrazem zasady zaufania do stanowionego i stosowanego prawa (zasady pewności prawa) jest jego przewidywalność**, umożliwiającą jego jednolite rozumienie i stosowanie, co ma szczególne znaczenie zwłaszcza w przestrzeni prawa daniowego⁵⁶, w której, jak od dawna już podkreślał TK, podległość obywatela państwu występuje w na tyle drastycznym wymiarze, iż konieczne jest przykładanie szczególnej wagi do dochowania wymagań „przyzwoitej legislacji”⁵⁷.

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa nakazuje unikania sytuacji, w których obywatel znajdowałby się w swoistej „pułapce prawnej”. Za przykład takiej pułapki TK uznał regulację pozostawiającą organowi nieograniczoną, także czasowo, kompetencję w zakresie wzruszania prawomocnych

⁵⁴ Zob. post. TK z 7.9.1994 r., K 9/92, OTK 1994, Nr 2, poz. 32; wyr. TK z 14.6.2000 r., P 3/00, OTK-ZU 2000, Nr 5, poz. 138.

⁵⁵ Zob. orz. z 24.5.1994 r., K 1/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 10; wyr. z 7.2.2001 r., K 27/00, OTK-ZU 2001, Nr 2, poz. 29.

⁵⁶ Por. W. Jakimowicz, Wykładnia, s. 73–74.

⁵⁷ Por. orz. TK z 29.3.1994 r., K 13/04, OTK-ZU 1994, Nr 2, poz. 21.

decyzji. Możliwość taka powinna mieć charakter wyjątkowy, obwarowany ściśle określonymi przesłankami⁵⁸.

Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która wg swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki jako autonomicznej, racjonalnej istoty⁵⁹.

Pewność prawa oznacza możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli, a przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa⁶⁰.

Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego prawa uzasadnia rozwiązanie prawne, które przewidują ochronę trwałości ostatecznej decyzji, wśród nich ograniczenie czasowe możliwości stwierdzenia jej nieważności.

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie przyjął równocześnie, że w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna, jest dopuszczalne odstępianie od zasady bezpieczeństwa prawnego⁶¹. Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, Trybunał stwierdził, że obejmują one „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej (...) oparcie w przepisach Konstytucji RP. Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły”⁶². Trybunał podkreślał też, że prawomocne rozstrzygnięcia organów mają za sobą konstytucyjne domniemanie wynikające z zasady praworządności, które może być jednak przełamane, gdy samo rozstrzygnięcie odbiega od konstytucyjnego standardu, np. z uwagi na niekonstytucyjność dotyczącą prawa materialnego lub procedury. Trybunał zauwa-

⁵⁸ Zob. wyr. z 28.2.2012 r., K 5/11, OTK-A 2012, Nr 2, poz. 16.

⁵⁹ Zob. wyr. z 14.6.2000 r., P 3/00, OTK-ZU 2000, Nr 5, poz. 138; podobnie wyroki z: 6.7.2004 r., P 14/03, OTK-A 2004, Nr 7, poz. 6; 25.4.2001 r., K 13/01, OTK-ZU 2001, Nr 4, poz. 811.

⁶⁰ Zob. orz. z 2.3.1993 r., K 9/92, OTK 1993, cz. I, poz. 6.

⁶¹ Zob. wyroki z: 10.10.2007 r., P 43/07, OTK-A 2007, Nr 11, poz. 155; 23.4.2013 r., P 44/10, OTK-A 2013, Nr 4, poz. 48.

⁶² Zob. orz. z 29.1.1992 r., K 15/91, OTK 1992, cz. I, poz. 8.