

Agnieszka SKÓRA\*

## Przepis art. 161 Kodeksu postępowania administracyjnego jako statuujący szczególny rodzaj sankcji w prawie administracyjnym?

### 1. Pojęcie sankcji w nauce teorii prawa i w nauce prawa administracyjnego

Zarówno w teorii prawa, jak i w nauce prawa administracyjnego pojęcie sankcji jest wieloznaczne i bywa przez poszczególnych autorów używane w różnych kontekstach. Nie zostało ono zdefiniowane normatywnie i pozostaje pojęciem języka prawniczego<sup>1</sup>. W teorii prawa można wyróżnić stanowisko nazywane umownie formalnym, wedle którego sankcję stwierdza się na podstawie treści przepisów prawnych wyznaczających pewne dolegliwości za niezrealizowanie określonej dyspozycji<sup>2</sup>. Drugie podejście, tzw. funkcjonalne, akcentuje przy ustalaniu sankcji fakt rzeczywistego stosowania odpowiednich zabiegów przymusowych przez organy administracji publicznej wobec podmiotu przekraczającego dyspozycję<sup>3</sup>.

Zdaniem J. Nowackiego przez sankcję należy rozumieć ujemne skutki prawne, polegające na stosowaniu represji w postaci przymusu państwowego, jakie powinny nastąpić, jeżeli adresat nie zastosuje się do zakazu i/lub nakazu prawnego<sup>4</sup>. Z kolei L. Morawski definiuje sankcję jako ten element normy, który określa konsekwencje, jakie nastąpią w sytuacji, gdyby adresat zachował się niezgodnie z normą prawa<sup>5</sup>. Warto dodać, że w literaturze teorii prawa przyjęła się klasyfikacja sankcji prawnych na: represyjne, egzekucyjne i sank-

---

\* Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: hadrian5@wp.pl.

<sup>1</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 235.

<sup>2</sup> J. Jabłońska-Bonca, *Wstęp do nauk prawnych*, Gdańsk 1994, s. 46; zob. też S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2013, s. 18.

<sup>3</sup> J. Jabłońska-Bonca, *op. cit.*, s. 46.

<sup>4</sup> J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2002, s. 34.

<sup>5</sup> L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2012, s. 54.

cję nieważności<sup>6</sup>. Nietrudno zauważyć, że w tym ujęciu nie ma miejsca na konstrukcję z art. 161 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.), co nie powinno szczególnie dziwić z uwagi na krytyczne uwagi co do samej klasyfikacji w teorii prawa<sup>7</sup>. I tak, J. Jabłońska-Bonca stwierdza, iż przydatność tego podziału na gruncie poszczególnych dyscyplin prawnych jest niewielka<sup>8</sup>. Podobny wniosek można wyprowadzić z rozważań J. Zimmermanna, wedle którego pojęcie sankcji na gruncie prawa administracyjnego jest „specyficznie rozumiane” i „spełnia [...] odmienną, bardziej zróżnicowaną rolę niż w innych dziedzinach prawa”<sup>9</sup>. O specyficzności sankcji administracyjnej świadczy także jej rozróżnienie na najbardziej typową, czyli „negatywną”, oraz nietypową, „pozytywną” sankcję administracyjną<sup>10</sup>. Jest to instrument, który poprzez zachętę i przysporzenie korzyści adresatowi normy ma oddziaływać na wykonanie prawa przez tegoż adresata<sup>11</sup>.

Nie da się ukryć, że na gruncie prawa administracyjnego problematyka sankcji administracyjnych stanowi bardzo sporny obszar badań. Źródeł takiego stanu rzeczy należy poszukiwać m.in. w tym, iż ustawodawca pragnie zapewnić poszanowanie norm prawa publicznego, w skład którego wchodzi prawo administracyjne, poprzez kreowanie – adresowanych do organów administracji – norm kompetencyjnych. Normy te dają organom podstawę do podejmowania wobec adresatów norm prawa administracyjnego zróżnicowanych działań, które można określić jako dolegliwość. Jak już wskazano, w prawie administracyjnym nie istnieje legalna definicja sankcji administracyjnej, a katalog sankcji nie jest jednolity. Poszczególni przedstawiciele doktryny nierzadko nawiązują do przedstawionej wyżej typologii ukształtowanej na gruncie teorii prawa<sup>12</sup>. Syntezą tych definicji jest definicja zaproponowana przez H. Nowickiego, który stwierdza, że „sankcja administracyjna wynika bezpośrednio z przepisów prawa administracyjnego, jest dolegliwością (określoną w normie sankcjonującej) za naruszenie normy (sankcjonowanej) tego prawa”<sup>13</sup>. Zdaniem M. Wincenciaka najważniejszym desygnatem pojęcia sankcji jest zapowiedź ujemnych (negatywnych) konsekwencji względem adresata normy sankcjonowanej, który na-

<sup>6</sup> J. Jabłońska-Bonca, *op. cit.*, s. 47; J. Nowacki, Z. Tobor, *op. cit.*, s. 34.

<sup>7</sup> J. Jabłońska-Bonca, *op. cit.*, s. 47.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 235, s. 237 i 238.

<sup>10</sup> P. Chmielnicki, *Sankcje publicznoprawne jako sposób realizacji reguł określających wypłaty i koszty działania*, [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 43.

<sup>11</sup> Por. J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 237.

<sup>12</sup> D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 26.

<sup>13</sup> H. Nowicki, *Sankcje administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 635. Definicja ta zdaje się nawiązywać do sformułowania przyjętego przez J. Landego, który wskazał, że sankcja to „norma prawna (norma sankcjonująca), która sankcjonuje inną normę, normę sankcjonowaną”. J. Lande, *Studia z filozofii prawa*, Warszawa 1959, s. 925–926.

rusza nakaz lub zakaz zawarty w dyspozycji normy sankcjonowanej<sup>14</sup>. Do desygnatów pojęcia sankcji w następnej kolejności należy zaliczyć nakaz określonego postępowania, którego adresatami są organy administracji publicznej<sup>15</sup>.

Jednak trzeba zauważyć, że obecne jest także stanowisko, wedle którego w prawie administracyjnym pojęcie sankcji jest rozumiane w sposób specyficzny<sup>16</sup>. Przede wszystkim nie zawsze jest ono wiązane z elementami normy prawnej (tj. hipoteza, dyspozycja, sankcja). Ponadto specyfika ta polega na wielości sankcji oraz występowaniu jako sankcji takich instrumentów, które występują marginalnie lub nie występują w ogóle w innych gałęziach prawa<sup>17</sup>.

Za J. Zimmermannem przyjmuję szeroką definicję sankcji, wedle której stanowią ją „wszelkie instrumenty, które powinny zapewnić zrealizowanie przez nie [organy administracji publicznej – A.S.] prawno-administracyjnych założeń celowych”<sup>18</sup>. Na gruncie prawa administracyjnego sankcja powinna być raczej postrzegana jako przykład ujawnienia władztwa przez organy administracji i realizowana po to, by określony akt działania administracji wywołał skutek prawny<sup>19</sup>.

W nauce prawa administracyjnego nie budzi wątpliwości zaliczenie do sankcji kar administracyjnych<sup>20</sup>. Charakterystyczna jest także dla tej gałęzi prawa sankcja egzekucyjna. Do sankcji administracyjnych można zaliczyć także sankcje nieważności<sup>21</sup> oraz bezskuteczności<sup>22</sup>. Jednakże jedynie dla prawa administracyjnego specyficzne jest określenie mianem sankcji negatywnego następstwa niekorzystania lub wadliwego korzystania z niektórych przyznaných uprawnień. Chodzi tu m.in. o cofnięcie, pozbawienie, ograniczenie lub wstrzymanie wykonania przyznanego wcześniej uprawnienia<sup>23</sup>. Jak się wskazuje w doktrynie, przepisy prawa materialnego administracyjnego nierzadko wskazują tego rodzaju sankcje<sup>24</sup>.

Powstaje w tym miejscu pytanie, czy zmianę lub uchylene decyzji w trybie art. 161 k.p.a. można określić jako sankcję administracyjną, a przy pozytywnej odpowiedzi na to pytanie – do jakiej grupy sankcji ona przynależy.

<sup>14</sup> M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 21.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1968, z. 12, s. 877; por. też J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 235.

<sup>17</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 235.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 236; zob. też T. Kielkowski, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 244 i n.

<sup>21</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 236; M. Wincenciak, *op. cit.*, s. 40; T. Kielkowski, *op. cit.*, s. 170 i n.

<sup>22</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 240.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 240–241.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

## 2. Zmiana lub uchylenie decyzji w trybie art. 161 k.p.a. Uwagi ogólne

Instytucja uregulowana w art. 161 k.p.a. nazywana jest w doktrynie nierządkiem wywłaszczeniem prawa<sup>25</sup>. Jej stosowanie prowadzi bowiem z reguły do pozbawienia określonego podmiotu nabytego wcześniej uprawnienia<sup>26</sup>. Jak słusznie stwierdza T. Kielkowski, przypomina ona wywłaszczenie nieruchomości na cele użyteczności publicznej<sup>27</sup>. Różni się jednak w sposób istotny od tej instytucji, gdyż cechą immanentną wywłaszczenia nieruchomości jest przejście wywłaszczonego prawa z podmiotu wywłaszczonego na podmiot wywłaszczający (tj. Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego). Natomiast w przypadku „wywłaszczenia prawa” pozbawieniu prawa nie towarzyszy jego nabycie przez jakiegokolwiek inny podmiot<sup>28</sup>.

Konstrukcja „wywłaszczenia prawa” uregulowana została w art. 161 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>29</sup>. Zgodnie z treścią art. 161 § 1 k.p.a. minister może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa. Jeżeli kompetencja do wydania decyzji służy organom jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej, zmienić lub uchylić decyzję może również wojewoda (art. 161 § 2 k.p.a.). Stronie, która poniosła szkodę na skutek uchylenia lub zmiany decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę od organu, który uchylił lub zmienił tę decyzję; organ ten, w drodze decyzji, orzeka również o odszkodowaniu. Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja uchylająca lub zmieniająca decyzję (art. 161 § 3 i § 4 k.p.a.).

W doktrynie prawa administracyjnego nie ulega wątpliwości, że tryb wzruszenia decyzji z art. 161 k.p.a. jest trybem szczególnym, wyjątkowym<sup>30</sup> (ekscepcyjnym<sup>31</sup>). Wyjątkowy charakter tego trybu polega „przede wszystkim na tym, że przyczynę uchylenia lub zmiany decyzji może stanowić jedynie za-

<sup>25</sup> T. Kielkowski, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 492; por. też R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 465.

<sup>26</sup> T. Kielkowski, [w:] *Postępowanie...*, s. 492.

<sup>27</sup> *Ibidem*; por. też Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 461.

<sup>28</sup> T. Kielkowski, [w:] *Postępowanie...*, s. 492–493.

<sup>29</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.

<sup>30</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 października 2013 r., II SA/Gd 21/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; R. Stankiewicz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2014, s. 697.

<sup>31</sup> T. Kielkowski, [w:] *Postępowanie...*, s. 493; A. Matan, *Wzruszenie decyzji ostatecznej w trybie art. 161 kodeksu postępowania administracyjnego – zagadnienia ogólne*, s. 10, Śląska Biblioteka Cyfrowa, oai:www.sbc.org.pl:23875 (18.01.2017).

grożenie dla szczególnych dóbr wymienionych w art. 161 § 1 k.p.a.”<sup>32</sup>. O ekscepcyjnym statusie trybu stanowią także: ranga dóbr, do których nawiązuje, subsydiarny charakter wynikającej z niego kompetencji, a także przypisanie tej kompetencji do organów najwyższego stopnia w strukturze administracji publicznej<sup>33</sup>. Interesujący jest w tym kontekście pogląd T. Kielkowskiego, iż „wywłaszczenie prawa” nie zostało wprowadzone z myślą o bieżącym administrowaniu, lecz z myślą o przypadkach mających cechy „stanu wyższej konieczności administracyjnej”<sup>34</sup>. Jego celem nie jest wyeliminowanie z obrotu decyzji wadliwej, jak stwierdza autor, lecz ochrona pewnych wartości<sup>35</sup> ogólnych, ponadjednostkowych i szczególnie ważnych dla interesu publicznego. W pewnym stopniu można podzielić stanowisko powyższego autora. Przede wszystkim przemawia za nim wykładnia językowa przepisu art. 161 § 1 k.p.a., *expressis verbis* odwołująca się do konieczności ochrony określonych dóbr i wartości, nie zaś do konieczności usunięcia decyzji wadliwej. Za poglądem tym przemawia także wykładnia systemowa. Artykuł 161 k.p.a. umieszczony bowiem został przez ustawodawcę w rozdziale 13 – po uregulowaniu instytucji zmiany lub uchylecia decyzji, na mocy której strona nie nabyła prawa (art. 154 k.p.a.), zmiany lub uchylecia decyzji, na mocy której strona nabyła prawo (art. 155 k.p.a.), i stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156–159 k.p.a.), a przed instytucją stwierdzenia wygaśnięcia decyzji (art. 162 § 1 k.p.a.) oraz uchylecia decyzji na skutek niedopełnienia czynności w wyznaczonym terminie przez stronę, gdy decyzja została wydana z zastrzeżeniem dokonania czynności (art. 162 § 2 k.p.a.). Usytuowanie art. 161 k.p.a. oznacza, iż głównym jego celem miała być eliminacja z obrotu prawnego decyzji ostatecznej w sytuacjach nadzwyczajnego zagrożenia określonych dóbr i wartości, nie zaś ze względu na wadliwość tej decyzji (gdyż eliminacji takiej decyzji służą przepisy art. 145, 145a, 145b i 156–159 k.p.a.). Nie można jednak całkowicie wykluczyć zastosowania trybu określonego w omawianym przepisie w przypadkach, gdy nadzwyczajne zagrożenie dóbr i wartości będzie skutkiem wydania decyzji wadliwej, lecz niepodlegającej uchyleciu w trybie wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji.

### 3. Przesłanki zmiany lub uchylecia decyzji w trybie art. 161 k.p.a.

#### 3.1. Uwagi ogólne

Zastosowanie „wywłaszczenia prawa” uzależnione jest od zaistnienia czterech przesłanek, które muszą zostać spełnione kumulatywnie. Po pierwsze, eliminacji w tym trybie może podlegać jedynie ostateczna decyzja administracyj-

<sup>32</sup> A. Matan, *Wzruszenie...*, s. 10; por. wyrok NSA z 16 października 2013 r... (uzasadnienie).

<sup>33</sup> T. Kielkowski, [w:] *Postępowanie...*, s. 493; A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2010, s. 395; R. Stankiewicz, *op. cit.*, s. 697.

<sup>34</sup> T. Kielkowski, [w:] *Postępowanie...*, s. 493 i cytowana tam literatura przedmiotu.

<sup>35</sup> A. Matan, *Wzruszenie...*, s. 10.

na. Druga przesłanka wyraża się w tym, że wzruszenie decyzji jest dopuszczalne tylko, jeśli nie ma 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). Chodzi tu o podkreślenie ekscyencyjnego charakteru tego przepisu, przewidującego możliwość zastosowania art. 161 k.p.a. jedynie wtedy, gdy brak w ustawodawstwie innych konstrukcji prawnych (oraz faktycznych), które umożliwiłyby osiągnięcie wspomnianego celu<sup>36</sup>. Trzecią przesłanką jest pojawienie się „stanu nagłej konieczności administracyjnej”, polegającego na zaistnieniu stanu zagrożenia albo konieczności zapobieżenia szkodom<sup>37</sup>. Można zatem powiedzieć, że przesłanką tą jest zagrożenie dla szczególnych dóbr<sup>38</sup> i/ lub wartości. Czwarta, ostatnia przesłanka, wyraża się w tym, że decyzja może być zmieniona lub uchylona tylko „w niezbędnym zakresie”, tj. takim, który będzie konieczny dla stworzenia warunków umożliwiających usunięciu stanu zagrożenia<sup>39</sup>. Warto w tym miejscu dodać, iż zgodnie z poglądem wyrażonym w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 maja 2009 r. (VII SA/Wa 27/09)<sup>40</sup> przesłanki uzasadniające uchylenie lub zmianę decyzji nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

### 3.2. Ostateczny charakter decyzji jako przesłanka zmiany lub uchylenia w trybie art. 161 k.p.a.

Decyzje ostateczne to decyzje wydane przez organ pierwszej instancji, od których strona nie wniosła odwołania (lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) w przewidzianym przez przepisy prawa terminie (art. 16 § 1 zd. 1 k.p.a.). Chodzi tu – po pierwsze – o przypadki, w których strona w ogóle nie wniosła odwołania, mimo iż została prawidłowo poinformowana o trybie i terminie do jego wniesienia. Po drugie, mogą tu także mieć zastosowanie decyzje, w których strona uchybiła terminowi do wniesienia odwołania (lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) i termin ten nie został przywrócony. Ostateczne są także decyzje wydane przez organ drugiej instancji. Ponadto przepisy szczególne mogą przesądzić o ostateczności decyzji administracyjnych (np. decyzja powiatowego inspektora weterynarii w sprawie odszkodowania za bydło, świnie, owce, 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 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt<sup>41</sup>).

<sup>36</sup> R. Stankiewicz, *op. cit.*, s. 697.

<sup>37</sup> A. Matan, *Wzruszenie...*, s. 11.

<sup>38</sup> R. Stankiewicz, *op. cit.*, s. 697.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>41</sup> T.j.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1539 ze zm.



### 3.3. Subsydiarny charakter zmiany lub uchylecia decyzji w trybie art. 161 k.p.a.

Ustawodawca posługuje się ogólnym sformułowaniem „każda decyzja ostateczna”, co oznacza, że przepis ma zastosowanie zarówno do decyzji niewadliwych, jak i wadliwych<sup>42</sup>. Jak już wspomniano, podstawowym celem przepisu art. 161 §1 k.p.a. jest usunięcie z obrotu prawnego decyzji przede wszystkim w celu ochrony określonych dóbr i wartości, nie zaś eliminacja decyzji wadliwych. Podczas stosowania przepisu art. 161 k.p.a. należy bowiem pamiętać, że ma on charakter subsydiarny<sup>43</sup> i znajduje zastosowanie, jeśli „w inny sposób nie można usunąć stanu zagrożenia” określonych dóbr i wartości. Należy się zgodzić z poglądem doktryny, wedle którego inne „sposoby” powinny być rozumiane przede wszystkim (jakkolwiek nie wyłącznie) jako zastosowanie innego trybu wzruszania decyzji<sup>44</sup>. Wskazany przepis stosuje się zatem do decyzji ostatecznych, które nie mogą być wzruszone na podstawie przepisów kodeksu przewidujących zmianę lub uchYLECIE takich decyzji (art. 154 i 155 k.p.a.), stwierdzenie ich nieważności (art. 156 k.p.a.) lub wznowienie postępowania zakończonego decyzją ostateczną (art. 145, art. 145a, art. 145b k.p.a.)<sup>45</sup>. Przepis ten nie może być także stosowany do przypadków, gdy organ ma uchylić lub zmienić decyzję, na mocy której strona nabyła prawo na podstawie przepisów szczególnych (art. 163 k.p.a.). Jak słusznie stwierdza A. Matan, w odniesieniu do „sposobów” prawnych eliminacji takiej decyzji ustalenia wymaga w pierwszym rzędzie zagadnienie, czy decyzja jest dotknięta wadą pozwalającą na jej wzruszenie w trybie wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji. „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<sup>46</sup>, czy wreszcie nie istnieją przepisy odrębne, do których odsyła się w art. 163 k.p.a.”<sup>47</sup>. Podobny pogląd

<sup>42</sup> A. Matan, *Wzruszenie...*, s. 12. Podobnie B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2014, s. 335.

<sup>43</sup> T. Kielkowski, [w:] *Postępowanie...*, s. 493.

<sup>44</sup> A. Matan, *Wzruszenie...*, s. 13; por. też: R. Kędziora, *op. cit.*, s. 465; *idem*, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 900.

<sup>45</sup> R. Stankiewicz, *op. cit.*, s. 697; R. Kędziora, *Ogólne postępowanie...*, s. 465; *idem*, *Kodeks postępowania...*, s. 900; odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na zapytanie nr 2647 w sprawie stosowania art. 161 Kodeksu postępowania administracyjnego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ3.nsf/main/668D4CED> (18.01.2017).

<sup>46</sup> T. Kielkowski przyjmuje, że art. 161 k.p.a. nie znajduje zastosowania dla decyzji objętych hipotezą normy wynikającej z art. 155 k.p.a. Wzruszenie na jego podstawie decyzji, na mocy której strona nabyła prawo, „uwarunkowane jest niemożnością uczynienia użytku z kompetencji ustanowionej w art. 155. Przyjąć należy, że z niemożnością tą mamy do czynienia zarówno wtedy, gdy strona odmawia zgody na uchYLECIE lub zmianę decyzji, jak i wtedy, gdy z uwagi na dynamikę «stanu wyższej konieczności administracyjnej» po prostu nie ma czasu na zwrócenie się do niej o zajęcie stanowiska”. T. Kielkowski, [w:] *Postępowanie...*, s. 494.

<sup>47</sup> A. Matan, *Wzruszenie...*, s. 13; podobnie B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 335.

prezentuje także orzecznictwo sądów administracyjnych<sup>48</sup>. I tak, tytułem przykładu, w wyroku Sądu Najwyższego z 10 stycznia 1997 r. (II RN 52/96)<sup>49</sup> sąd ten przyjął, że nie ma podstaw do stosowania art. 161 k.p.a. w odniesieniu do decyzji, z której strona nie nabyła prawa<sup>50</sup>.

Podzielam pogląd, iż oprócz prawnych trybów eliminacji decyzji z obrotu prawnego wymienionych powyżej w pojęciu „innego sposobu [...] usunięcia stanu zagrożenia” mieszczą się także działania faktyczne usuwające ten stan<sup>51</sup>. Te działania faktyczne mogą mieć charakter działań organizacyjnych bądź technicznych<sup>52</sup>. Jeżeli w wyniku analizy okaże się, że inny sposób usunięcia zagrożenia istnieje, zmiana lub uchylene decyzji są niedopuszczalne<sup>53</sup>, a powstałe naruszenie można zakwalifikować jako rażące naruszenie prawa procesowego, skutkujące stwierdzeniem nieważności decyzji.

Podsumowując niniejsze rozważania, należy stwierdzić, iż art. 161 k.p.a. stwarza tryb wyjątkowy, ekscepcyjny, pozwalający ministrowi na uchylene lub zmianę ostatecznej decyzji administracyjnej, gdy inne przepisy kodeksu lub przepisy szczególne nie znajdują zastosowania<sup>54</sup>. Podobny pogląd prezentowany jest w praktyce administracyjnej. I tak, w odpowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na zapytanie nr 2647 w sprawie stosowania art. 161 k.p.a. stwierdzono, iż „z założenia przepis ten powinien być stosowany sporadycznie, tylko w przypadku wystąpienia stanu zagrożenia określonych dóbr”<sup>55</sup>.

Interesujący pogląd w powyższej kwestii wyraził także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 24 marca 2009 r. (I SA/Wa 1901/08). Przyjął on, iż 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. W szczególności ze względu na wspomniany charakter tego postępowania nie może ono zostać wszczęte przed zakończeniem postępowania nadzorczego prowadzonego w trybie art. 156 § 1 k.p.a.<sup>56</sup>.

<sup>48</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 marca 2009 r., I SA/Wa 1901/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>49</sup> „Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1997, nr 18, poz. 331.

<sup>50</sup> Odmienny pogląd wypowiada P. Przybysz, który stwierdza, że dopuszczalne jest uchylene lub zmiana decyzji na podstawie art. 161 k.p.a., jeżeli jej uchylene lub zmiany odmówił właściwy organ administracji publicznej. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 360.

<sup>51</sup> A. Matan, *Wzruszenie...*, s. 13.

<sup>52</sup> P. Przybysz, *op. cit.*, s. 212.

<sup>53</sup> T. Kielkowski, [w:] *Postępowanie...*, s. 493.

<sup>54</sup> <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ3.nsf/main/668D4CED> (18.01.2017).

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 marca 2009 r., I SA/Wa 1901/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.



### 3.4. Zaistnienie stanu zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego albo zapobieżenie poważnym szkodom w gospodarce narodowej lub dla ważnych interesów państwa

Wzruszenie decyzji ostatecznej w trybie art. 161 k.p.a. ma doprowadzić do usunięcia stanu zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego albo zapobiec poważnym szkodom w gospodarce narodowej lub dla ważnych interesów państwa. Nietrudno zatem zauważyć, że analizowany przepis nie określa *expressis verbis* przesłanek nadzwyczajnej zmiany decyzji, poprzestając na wskazaniu celu, do osiągnięcia którego jest ono niezbędne<sup>57</sup>. Zgodzić się należy zatem z poglądem, iż nie da się wskazać *in abstracto* katalogu okoliczności faktycznych podlegających badaniu w postępowaniu dowodowym<sup>58</sup>.

Wywłaszczenie prawa 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”<sup>59</sup> lub „stan wyższej konieczności”. Należy się zgodzić z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z 26 marca 1987 r. (II SA 1553/86), wedle którego stan zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego ma swe źródło w treści decyzji ostatecznej lub okolicznościach jej wykonania albo w obu tych źródłach łącznie<sup>60</sup>. W wyroku tym sąd stwierdził, że stan nagłej konieczności powinien być rozumiany jako realnie istniejący, rzeczywisty i aktualny<sup>61</sup>. Wobec tego nie chodzi tutaj o stan domniemywany ani też przewidywany, ponieważ jest on określany jako stan „do usunięcia”<sup>62</sup>. 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. Trzeba także zaznaczyć, że stan taki powinien być obiektywnie udowodniony (tj. wykazany) w treści decyzji weryfikacyjnej<sup>63</sup>. W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 maja 1984 r. (II SA 1989/83)<sup>64</sup> stwierdzono m.in., że przepis art. 161 § 1 k.p.a. nie może być wykorzystywany do takich zmian decyzji ostatecznych, które są wynikiem odmiennej oceny stanu faktycznego, jeżeli nie występuje bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego. Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 sierpnia 2004 r. (I SA 3206/02)<sup>65</sup>

<sup>57</sup> T. Kielkowski, [w:] *Postępowanie...*, s. 494.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> A. Matan, *Wzruszenie...*, s. 15; por. też R. Kędziora, *Ogólne postępowanie...*, s. 465; R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, s. 899.

<sup>60</sup> „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1988, nr 9, poz. 199.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> A. Matan, *Wzruszenie...*, s. 15.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1984, nr 1, poz. 45.

<sup>65</sup> Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

przez „poważne szkody” w świetle art. 161 k.p.a. należy rozumieć straty materialne, których nie należy lekceważyć.

#### 4. Organy właściwe do zmiany lub uchylecia decyzji w trybie art. 161 k.p.a.

Organem właściwym do orzekania o zmianie lub uchyleniu decyzji w trybie art. 161 k.p.a. jest zasadniczo minister. Pojęcie ministra zdefiniowane zostało w art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. Kodeks pod pojęciem tym rozumie „Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4”. Słusznie zauważa T. Kielkowski, iż odpowiedzi na pytanie, który z organów określanych mianem ministra będzie „predestynowany do uczynienia użytku z omawianej kompetencji w odniesieniu do określonej decyzji, trzeba poszukiwać *ad hoc* w przepisach o zakresie ich działania”<sup>66</sup>, przede wszystkim w ustawie z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>67</sup>. Jeżeli decyzje wydane zostały przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej, kompetencja do uchylenia lub zmiany decyzji należy do wojewody (art. 161 § 2 k.p.a.). Organy jednostek samorządu terytorialnego obejmują: „organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze” (art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.). Kompetencja wojewody nie ogranicza ani nie narusza kompetencji ministra<sup>68</sup>. Zgodzić się należy z poglądem B. Adamiak i J. Borkowskiego, wedle którego weryfikacja decyzji w opisanym przypadku odbywa się w trybie nadzoru, a o jej odwołalności można mówić tylko w przypadkach, gdy weryfikowaną decyzję wydał minister<sup>69</sup>.

#### 5. Roszczenie odszkodowawcze

Stronie, która poniosła szkodę na skutek uchylenia lub zmiany decyzji, służy roszczenie odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę (*damnum emergens*). Trzeba przy tym zauważyć, że przepis art. 161 § 3 k.p.a. stanowi samo-

<sup>66</sup> T. Kielkowski, [w:] *Postępowanie...*, s. 494.

<sup>67</sup> T.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.

<sup>68</sup> T. Kielkowski, [w:] *Postępowanie...*, s. 494.

<sup>69</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 335.

dzielną podstawę roszczenia odszkodowawczego. Źródłem szkody jest decyzja niewadliwa lub decyzja dotknięta wadami, które nie są usuwane w trybach nadzwyczajnych<sup>70</sup>. Odpowiedzialność oparta na art. 161 k.p.a. jest pewnym typem odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych. Nie chodzi tu bowiem ani o naprawienie szkody powstałej wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, ani o odpowiedzialność za szkodę wywołaną czynem niedozwolonym<sup>71</sup>.

Podstawą do podjęcia postępowania administracyjnego w sprawie odszkodowania jest istnienie ostatecznej decyzji wydanej przez ministra lub wojewodę na podstawie art. 161 § 1 lub 2 k.p.a.<sup>72</sup> Roszczenie odszkodowawcze służy bowiem stronie, która poniosła szkodę na skutek uchylecia lub zmiany decyzji. Z tego względu w postępowaniu 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<sup>73</sup>.

Odszkodowanie przysługuje od organu administracji publicznej, który uchylił lub zmienił decyzję w trybie art. 161 k.p.a. Ten sam organ orzeka – w drodze decyzji – o wysokości odszkodowania.

## 6. Wyłączenie prawa jako szczególnego rodzaju sankcja administracyjna

Przedstawione rozważania upoważniają do wyprowadzenia wniosku, iż instytucja określona w art. 161 k.p.a. może zostać uznana za szczególnego rodzaju sankcję administracyjną.

Instytucja z art. 161 k.p.a. mieści się, moim zdaniem, w definicji sankcji administracyjnej. Na wstępie opracowania przyjęto bowiem (za J. Zimmermannem) szeroką definicję sankcji, zgodnie z którą należy przez nią rozumieć wszelkie instrumenty prawne, które służą zapewnieniu zrealizowania przez organy administracji publicznej prawno-administracyjnych założeń celowych. Przyjęto również, że sankcja powinna być postrzegana jako przykład ujawnienia władztwa przez organy administracji służący temu, by określony akt działania administracji wywołał skutek prawny. Nie ulega wątpliwości, że opisana wyżej instytucja wyłączenia prawa tak zakreślone przesłanki spełnia. Wśród rodzajów sankcji specyficznych dla prawa administracyjnego wymieniono instrumenty służące usunięciu negatywnego następstwa niekorzystania lub wadliwego korzystania z niektórych przyznanych adresatowi uprawnień. Chodzi tu m.in. o: cofnięcie, pozbawienie, ograniczenie lub wstrzymanie wykonania przy-

---

<sup>70</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 lutego 2010 r., SA/Wa 1563/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

znanego wcześniej uprawnienia. Wydaje się, że instytucja wyłączenia prawa mieści się właśnie w tej grupie sankcji administracyjnej.

Pogląd taki wypływa także ze stwierdzenia, iż instytucja wyłączenia prawa służy eliminacji z obrotu prawnego niewadliwych decyzji administracyjnych, lecz także eliminacji decyzji wadliwych (z wymienionymi wyżej wyjątkami). Jak już wspomniano, podstawowym celem przepisu art. 161 § 1 k.p.a. jest uchylenie lub zmiana decyzji w celu ochrony określonych dóbr i wartości w sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia, zaś eliminacja decyzji wadliwych (które nie podlegają trybowi wznowienia decyzji lub stwierdzenia jej nieważności) nim nie jest. Nie zmienia to jednak faktu, iż omawiany przepis może służyć usunięciu takich decyzji ostatecznych, co może przemawiać za uznaniem go za specyficzną sankcję administracyjną. Mamy tu zatem, przynajmniej w niektórych przypadkach, przykład określenia następstwa wadliwego, naruszającego prawo, korzystania przez adresata z przyznanych mu wcześniej uprawnień.

Eliminacja z obrotu prawnego ostatecznej decyzji zarówno niewadliwej, jak i wadliwej w trybie art. 161 k.p.a. oznacza także złamanie zasady trwałości decyzji ostatecznych oraz ochrony praw nabytych. Już tym samym może być uznana za dolegliwość dla adresata takiej wyeliminowanej z obrotu prawnego decyzji.

Nie bez znaczenia jest także konstatacja, iż ustawodawca pozostawił w kodeksie – tylko w odniesieniu do tej instytucji – szczególne przepisy o odszkodowaniu za poniesioną rzeczywistą szkodę (art. 161 § 3–4 k.p.a.). Oznacza to, że uznaje zmianę lub uchylenie ostatecznej decyzji w przypadkach nadzwyczajnego zagrożenia za dolegliwość dla strony bądź stron, które takiego działania organu doświadczyły. Dolegliwość tę – mającą doprowadzić do eliminacji nadzwyczajnego zagrożenia – ma zrekompensować odszkodowanie.

## Bibliografia

### Akty prawne

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1539 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.).

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.).

### Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 maja 1984 r., II SA 1989/83, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1984, nr 1, poz. 45.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 października 2013 r., II SA/Gd 21/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 marca 1987 r., II SA 1553/86, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1988, nr 9, poz. 199.

Wyrok Sądu Najwyższego z 10 stycznia 1997 r., II RN 52/96, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1997, nr 18, poz. 331.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 maja 2009 r., VII SA/Wa 27/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 lutego 2010 r., SA/Wa 1563/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 marca 2009 r., I SA/Wa 1901/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 sierpnia 2004 r., I SA 3206/02, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

## Opracowania

Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2014.

Chmielnicki P., *Sanckje publicznoprawne jako sposób realizacji reguł określających wypłaty i koszty działania*, [w:] *Sanckje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011.

Filipek J., *Sanckja prawna w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1968, z. 12.

Jabłońska-Bonca J., *Wstęp do nauk prawnych*, Gdańsk 1994.

Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999.

Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.

Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015.

Kielkowski T., *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012.

*Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2014.

Lande J., *Studia z filozofii prawa*, Warszawa 1959.

Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2010.

Matan A., *Wzruszenie decyzji ostatecznej w trybie art. 161 kodeksu postępowania administracyjnego – zagadnienia ogólne*, Śląska Biblioteka Cyfrowa, oai:www.sbc.org.pl:23875 (18.01.2017).

Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2012.

Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2002.

Nowicki H., *Sanckje administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.

*Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013.

Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005.

Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.

Wincenciak M., *Sanckje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.

Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2013.

Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

## Źródła internetowe

Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na pytanie nr 2647 w sprawie stosowania art. 161 Kodeksu postępowania administracyjnego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ3.nsf/main/668D4CED> (18.01.2017).

### THE PROVISION OF ARTICLE 161 OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS ACT AS CREATING A SPECIAL KIND OF SANCTIONS IN ADMINISTRATIVE LAW?

**Abstract:** According to Article 161 of the Code of Administrative proceedings, the relevant minister or province governor (*Wojewoda*) may repeal or amend – as necessary – any final decision if one cannot remove the state threatening human life or health or prevent major damage to the national economy or to vital interests of the State. A participant of such proceedings may demand compensation for actual harm from the authorities (minister or local governor). The institution enables the elimination of all legal decisions and decisions which are illegal. Thus it can be considered to be a special administrative sanction.

**Keywords:** ADMINISTRATIVE DECISION, ADMINISTRATIVE AUTHORITY, ELIMINATION OF DECISIONS, ADMINISTRATIVE SANCTION, ADMINISTRATIVE LAW