

Mariola Kurach

Nabycie praw z mocy decyzji administracyjnej

Nabycie praw na mocy decyzji administracyjnej, jako termin języka prawnego¹¹⁷¹, nie zostało w przepisach polskiego prawa administracyjnego, tak procesowego, jak i materialnego, legalnie zdefiniowane. Ustawodawca nie pokusił się o to, delegując owo jakże odpowiedzialne zadanie doktrynie oraz orzecznictwu sądownoadministracyjnemu. To właśnie tam toczy się wieloletni spór o rodzaje decyzji, z których można wywieść prawa nabyte, jak i o samą istotę tychże praw. Z punktu widzenia interesów jednostki sytuacja taka jest niekorzystna. Pojęcie to ma bowiem dla jej położenia prawnego niebanalne znaczenie, przede wszystkim na gruncie procedury administracyjnej. W świetle art. 155 k.p.a. uznanie, że określona decyzja administracyjna tworzy dla strony prawa nabyte, gwarantuje temu rozstrzygnięciu wzmocnioną trwałość, samej zaś stronie daje pewność, że przysporzenia, które na jego mocy uzyskała, nie będą jej inaczej niż za zgodą jej samej arbitralnie odebrane¹¹⁷².

Uznanie rozwiązań, uregulowanych m.in. w art. 154 oraz art. 155 k.p.a., za jedno z instrumentów realizacji w postępowaniu administracyjnym wymogu ochrony praw nabytych, będącego rozwinięciem konstytucyjnej zasady, determinuje sposób interpretacji rozważanego pojęcia. Ze względu bowiem na wąsko pojmowaną zasadę *pacta sunt servanda*, z której to wynika konieczność respektowania nadawanych jednostkom decyzjami administracyjnymi przysporzeń, podkreśla się, zwłaszcza w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, iż ochrona praw uzyskiwanych w ten sposób, tj. *in concreto* (na mocy decyzji, orzeczeń, z umów), powinna być szczególnie silna¹¹⁷³. Odbiciem owego postulatu jest

¹¹⁷¹ Zob. art. 154, art. 155 oraz art. 163 Ustawy z dnia 6 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071; ze zm.), dalej jako k.p.a.

¹¹⁷² Ustawodawca powiązał z tym pojęciem, uregulowaną w wymienionych powyżej artykułach „triadę rosnących wymagań”, które muszą być spełnione, aby możliwa była ingerencja w prawa nabyte.

¹¹⁷³ T. Zieliński, *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, PiP 1992, z. 3, s. 10; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 229; K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego*, Kraków 2003, s. 20.

tendencja doktryny oraz orzecznictwa sądownoadministracyjnego do interpretowania terminu „nabycie praw na mocy decyzji administracyjnej” w sposób maksymalnie szeroki¹¹⁷⁴. Jakkolwiek taka wykładnia towarzyszyła interpretacji omawianego pojęcia od samego początku¹¹⁷⁵, to jednak ostatnio przybrała wyraźnie na sile. Kierunek ten ocenić należy pozytywnie, jako że nowe warunki demokratycznego państwa prawnego wymagają nieco innego podejścia do zagadnienia praw nabytych niż przed kilkudziesięciu laty.

Wszelkie poszukiwania istoty nabycia praw z decyzji administracyjnych muszą być poprzedzone uściśleniem przyjętego w pracy pojęcia „decyzja administracyjna”, które to pojęcie, ze względu na czytelność prowadzonych rozważań, należało sprowadzić do decyzji w rozumieniu k.p.a. Podobnie, wszelkie inne kwestie proceduralne ograniczone zostały do regulacji ogólnego postępowania administracyjnego. Płaszczyzna badań, którą wyznacza prawo administracyjne (procesowe oraz materialne), uzupełniana jest, w niezbędnym zakresie, postanowieniami Konstytucji RP oraz bogatym, gdy idzie o kwestię ochrony praw nabytych, orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (TK).

Rozważania w przedmiocie nabycia praw z decyzji administracyjnej należy rozpocząć, podobnie jak czyni to większość autorów, od ustalenia samego terminu „nabywać”. Zgodnie ze słownikową definicją, przywoływaną m.in. przez K. Sobieralskiego, oznacza on tyle, co „dojść do czegoś, coś osiągnąć, uzyskać, zdobyć”¹¹⁷⁶. Treść słów „nabywać”, „nabyty” określona jest w sposób wskazujący, że „coś” nabyte powiększa stan posiadania o rzecz lub dobro niematerialne, które nie było przyrodzone, uprzednio przyswojone, nie było ani własne, ani posiadane. Nabycie „praw” wskazuje, że to „coś” nabyte obraca się w sferze pojęć prawnych. Będzie to wszelkie przysporzenie na rzecz jakiegoś podmiotu w jego sferze prawnej¹¹⁷⁷. Sens nabycia praw tkwi

¹¹⁷⁴ Wynika to z prac m.in. J. Borkowskiego, Z. Janowicza, W. Chróścielewskiego, R. Kędziory.

¹¹⁷⁵ Regulacja ta ma 80-letnią już tradycję. Jej początki wiązać należy z art. 99 oraz art. 100 Rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. nr 36, poz. 341), następnie przejęta była do pierwotnej wersji k.p.a.

¹¹⁷⁶ K. Sobieralski, *op. cit.*, s. 17.

¹¹⁷⁷ J. Borkowski, *Zmiana i uchylene ostatecznych decyzji administracyjnych*,

zatem w owym, dokonującym się przysporzeniu czy też, jak określa je T. Woś, „trwałym i realnym rozszerzeniu sfery prawnej podmiotu stosunku administracyjnoprawnego, z góry, choć tylko abstrakcyjnie, określonej już w ustawie”¹¹⁷⁸.

Na podstawie powyższych określeń, co słusznie podnosi J. Borkowski, można wywieść, iż konstrukcja nabycia praw zakłada istnienie trzech elementów: podmiotu, jego ukształtowanej sfery prawnej oraz trzeciego, dynamicznego elementu – praw nabywanych, wkraczających niejako w granice dotychczasowej sfery prawnej danego podmiotu¹¹⁷⁹.

Gdy idzie o pierwszy z nich – podmiot nabywanego prawa – jest nim, zdaniem J. Borkowskiego, strona postępowania administracyjnego w ujęciu procesowym, a zatem podmiot odpowiadający przesłankom z art. 28 oraz art. 29 k.p.a.¹¹⁸⁰ Zgodnie z przyjętym w orzecznictwie poglądem o tym, kto jest stroną postępowania administracyjnego, decydują przepisy materialnego prawa administracyjnego, wyznaczające sprawę. Określają one nie tylko przedmiot stosunku prawnego (węzeł praw i obowiązków), ale także podmiot, w stosunku do którego organ jest upoważniony do rozstrzygnięcia o nim. Zmierza się w ten sposób do uznania interesu prawnego danego podmiotu tylko wtedy, gdy wynika on z konkretnej normy prawa materialnego, stanowiącej materialnoprawną podstawę wydania decyzji¹¹⁸¹. Prawa nabyte z mocy decyzji administracyjnej

Warszawa 1967, s. 11; tak również: K. Kiczka, *Z zagadnień skutków prawnych zezwolenia*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 166; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999, s. 148; K. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005 s. 405.

¹¹⁷⁸ T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s.128.

¹¹⁷⁹ J. Borkowski, *Zmiana i uchylene...*, s. 11.

¹¹⁸⁰ Będą to zatem osoby fizyczne, osoby prawne oraz niemające osobowości prawnej państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, a także organizacje społeczne, posiadające wynikający z przepisów administracyjnego prawa materialnego interes prawny.

¹¹⁸¹ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 29 czerwca 1995 r., II PZP 2/95, OSN 1996, nr 4, poz. 57. W uchwale tej przywołany jest także nieco odmienny pogląd, w którego myśl interes prawny należy badać w całokształcie

wywodzą się zawsze z interesu prawnego lub prawnego obowiązku jednostki, a więc z tego elementu, który kwalifikował ją do roli strony w postępowaniu¹¹⁸². Te dwie kategorie są wobec przysporzonych praw pojęciami pierwotnymi. Rozpoczynając postępowanie w sprawie, mamy do czynienia z interesem prawnym (obowiązkiem), po zakończeniu zaś postępowania pojawia się prawo nabyte, jako trwała wartość obrotu prawnego¹¹⁸³. Podkreślić należy, na co słusznie wskazał E. Iserzon, iż nabycie prawa przez stronę nie jest zależne od jej udziału w postępowaniu. Poszukując zatem podmiotów, na których rzecz nastąpiło przysporzenie praw z decyzji, nie można poprzestać wyłącznie na uczestnikach postępowania, w którym ona zapadła¹¹⁸⁴.

Krąg beneficjentów decyzji administracyjnej ogranicza się zatem do tych jedynie osób, których interes w rozstrzygnięciu sprawy uznany został w prawie materialnym. Poza nimi natomiast znajdują się wszyscy ci, na których sytuację prawną rozstrzygnięcie co prawda oddziałuje, lecz którym odmówiono ochrony ich interesów w postępowaniu w danej sprawie, co wynika z braku przepisu prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można by skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia owej potrzeby ochrony¹¹⁸⁵. Podmiotem nabytego prawa nie będą zatem tzw. osoby zainteresowane¹¹⁸⁶.

rozważanej regulacji prawnej, dotyczącej sfery praw i obowiązków danego podmiotu, a nie tylko w ograniczeniu do jednego przepisu, stanowiącego materialną podstawę rozstrzygnięcia.

¹¹⁸² J. Borkowski, *Zmiana i uchylene...*, s. 12.

¹¹⁸³ J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z 20 lipca 1981 r. (SA 1163/81)*, OSPiKA 1982, poz. 169, s. 352. Por. też: J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2002, s. 328.

¹¹⁸⁴ E. Iserzon, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1964, s. 261.

¹¹⁸⁵ Por. Wyrok NSA z 22 lutego 1984, I S.A. 1748/83, publ. w: E. Smoktunowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 1995.

¹¹⁸⁶ Ta kategoria podmiotów znana była Rozporządzeniu Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. nr 36, poz. 341), według którego osobą zainteresowaną była ta, która żądała czynności władzy, do której czynność władzy się odnosiła, lub której czynność władzy choćby pośrednio dotyczyła. Osoby te były także, w świetle ówczesnego art. 99 tego rozporządzenia, objęte zakresem podmiotów praw nabytych. W późniejszych

Niezwykłe interesującym zagadnieniem związanym z podmiotowym aspektem przysporzenia praw jest udział w postępowaniu administracyjnym kilku stron. Skoro bowiem mówimy, że prawa z decyzji administracyjnej nabywa strona, to w powyższej sytuacji powstaje pytanie, o którą z nich idzie. Ze względu na ograniczone ramy niniejszej pracy, możliwym jest jedynie pobieżne zasygnalizowanie związanych z tą kwestią problemów.

Odpowiedź na powyższe pytanie zależy od tego, w jakich wzajemnych relacjach, zarówno prawnych, jak i faktycznych, pozostają względem siebie strony oraz – co może i najistotniejsze – czy mamy do czynienia z jedną, czy też z kilkoma sprawami administracyjnymi¹¹⁸⁷. Tylko bowiem wówczas, gdy przedmiotem postępowania jest jedna sprawa administracyjna, w której udział bierze kilka stron, zapada w nim jedna, wspólna decyzja administracyjna, kształtująca sytuację prawną ich wszystkich¹¹⁸⁸. Każda ze stron zostaje w ten sposób powiązana z organem administracji publiczną osobnym stosunkiem materialnoprawnym. Uprawnienia i/lub obowiązki poszczególnych podmiotów kształtowane są przez organ odrębnie (tzw. doktryna separacji, zaczerpnięta z nauki prawa niemieckiego). Każdy z adresatów normy prawa materialnego, w rezultacie procesu jej stosowania, objęty zostaje własnym zakresem uprawnień i obowiązków¹¹⁸⁹. Każdy z nich nabywa, bądź też nie, własne prawa. Owo ściśle przypisanie uprawnień i obowiązków nie oznacza

jednakże regulacjach postępowania administracyjnego zostały one pominięte.

¹¹⁸⁷ Sprawa administracyjna to sprawa o charakterze niespornym, która dotyczy ustalenia w drodze stosowania normy materialnej, o powszechnej mocy obowiązującej, sytuacji prawnej podmiotu na jego żądanie lub z urzędu. Na sprawę składają się elementy przedmiotowe (treść żądania uprawnienia lub treści obowiązku, a także podstawa prawna oraz faktyczna) oraz podmiotowe (podmioty mające w danej sprawie interes lub obowiązek prawny). O tym, czy mamy do czynienia z jedną sprawą, decyduje tożsamość tychże elementów. Jeżeli w postępowaniu rozstrzygana jest sprawa administracyjna tożsama pod względem przedmiotowym, a jej rozstrzygnięcie ukształtuje sytuację prawną wielu podmiotów, mamy do czynienia z wielością stron w jednej sprawie – B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck 2008, s. 363.

¹¹⁸⁸ Tak B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 364.

¹¹⁸⁹ A. Skóra, *Koncepcja wielopodmiotowych stosunków administracyjno-prawnych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Wolters Kluwer Polska 2007, s. 263.

jednak całkowitej ich niezależności, częstokroć bowiem będą się one wzajemnie determinować, funkcjonując na zasadzie „naczyń połączonych”¹¹⁹⁰.

Poczynione powyżej ustalenia nakazują zapytać o to, jak będzie się przedstawiała kwestia nabycia praw w przypadku skierowania decyzji do kilku podmiotów, które wspólnie domagały się przyznania im określonego uprawnienia (np. gdy wspólnicy spółki cywilnej występują o przyznanie im koncesji), bądź też gdy rozstrzygnięcie to odnosi się do rzeczy stanowiącej wspólność ich uprawnień i/lub obowiązków (np. w sprawach wywłaszczenia nieruchomości, będącej przedmiotem współwłasności łącznej). W sytuacji tej A. Skóra proponuje rozważyć traktowanie wszystkich stron postępowania administracyjnego jako jednego podmiotu prawa materialnego. Ze względu na ową wspólność już posiadanych lub dopiero żądanych praw decyzja może tutaj zapaść wyłącznie w stosunku do nich wszystkich. „Nabywane prawa” byłyby wówczas wspólne, co oznacza, że wynikające z decyzji uprawnienia przysługiwałyby dwu lub więcej osobom jednocześnie, bądź też na dwu lub więcej osobach jednocześnie spoczywałyby wówczas tożsame obowiązki¹¹⁹¹.

Od powyższych sytuacji odróżnić trzeba, co istotne także dla faktu nabycia praw, współuczestnictwo formalne stron postępowania, o którym mowa w art. 62 k.p.a.¹¹⁹², z którym to mamy do czynienia wówczas, gdy

¹¹⁹⁰ Istotna jest przy tym dla zagadnienia nabycia praw relacja wzajemnych interesów stron, które mogą być zgodne bądź też pozostawać względem siebie w opozycji. W sytuacji gdy mamy do czynienia ze sprzecznością interesów, każda właściwie decyzja administracyjna, nawet odmowna, jest źródłem przysporzeń dla przynajmniej jednej z nich (Wyrok NSA z 15 lipca 1999 r., I SA 1644/98, LEX nr 48558).

¹¹⁹¹ A. Skóra, *op. cit.*, s.265.

¹¹⁹² Przepis ten budzi w doktrynie liczne spory; i tak – np. Z. Janowicz widzi w nim źródło współuczestnictwa materialnego; B. Adamiak, do której poglądów się przychylam, przyjmuje konstrukcję współuczestnictwa formalnego; W. Dawidowicz oraz A. Wróbel twierdzą, iż przepis ten daje podstawę wszczęcia jednego postępowania w dwu lub więcej sprawach, czego nie można jednak, ze względu na zasadnicze odrębności konstrukcyjne postępowania administracyjnego oraz cywilnego, nazwać współuczestnictwem formalnym. Przegląd wszystkich tych stanowisk prezentuje A. Wróbel (M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 423–425).

ze względów ekonomiki procesowej, w jednym postępowaniu połączonych zostanie do wspólnego rozpoznania kilka odrębnych spraw administracyjnych. W tym przypadku należy mówić o kilku sprawach, z których każda ma „własną” stronę. Organ administracji publicznej powinien zaś wydać tyle decyzji administracyjnych, ile spraw połączył¹¹⁹³. Pomiedzy wykreowanymi na ich podstawie, na rzecz poszczególnych podmiotów, uprawnieniami (obowiązkami) nie zachodzi żadna materialnoprawna zależność, a jedynie faktyczne ich podobieństwo (jednorodzaowość). W stosunku do każdej z tych stron powstaje zatem odrębny, niezależny od bytu pozostałych stosunek prawny¹¹⁹⁴, a zatem – również – prawa nabyte.

Podmiotem praw nabytych na mocy decyzji administracyjnej będzie nie tylko jej pierwotny adresat, ale także jego ewentualny następcą prawny. Jakkolwiek w prawie administracyjnym, inaczej niż w cywilnym, regułą jest, że uprawnienia oraz obowiązki o charakterze publiczno-prawnym są w zasadzie nieprzenoszalne i wygasają wraz ze śmiercią ich podmiotu¹¹⁹⁵, to w przypadkach wyraźnie przez to prawo przewidzianych możliwe będzie ich przejście na inną osobę. Uwzględniając potrzeby obrotu gospodarczego oraz przedkładając praktycyzm nad pryncypializm, dopuszcza ono możliwość przejęcia praw wynikających z poszczególnych decyzji administracyjnych, jak również wstąpienia w ogół uprawnień i obowiązków publiczno-prawnych poprzednika w drodze ich sukcesji uniwersalnej. Sytuacje te, jako wyjątki od przyjętej reguły – podkreślmy to jeszcze raz – wymagają zawsze wyraźnej podstawy ustawowej¹¹⁹⁶.

Drugim z elementów, którego istnienie zakłada nabycie praw, jest sfera prawna ich podmiotu. Składa się ona z uprawnień oraz obowiązków, powstających w oparciu o przepisy ustaw, aktów niższej rangi oraz wpływających z aktów administracyjnych. J. Borkowski wyróżnia przy

¹¹⁹³ Tak B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 366; a także wyrok NSA z 20 marca 1998 r., I S.A. 684/97, LEX nr 44639; Por. jednak: Z. Kmiecik, *Glosa do wyroku NSA z 14 stycznia 1993 r.*, SA/Wr 1408/92, OSP 1994/12/233; wyrok z 13 maja 1999 r., II SA 161/99, LEX nr 46259.

¹¹⁹⁴ A. Skóra, *op. cit.*, s. 267.

¹¹⁹⁵ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 135 i n.

¹¹⁹⁶ Np. art. 1 Ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 2002 r., nr 171, poz. 1397 ze zm.); art. 134 Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. nr 115, poz. 1229); art. 40 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. 2006, Nr 156, poz. 1118).

tym dwojakiego rodzaju kształtowanie tejże sfery: abstrakcyjne, dokonywane przepisami ogólnymi, generalnymi, oraz konkretne, dokonywane przepisami bardziej szczegółowymi oraz aktami administracyjnymi¹¹⁹⁷. Przyjęty temat wskazuje, iż obracać się będziemy w płaszczyźnie konkretnego kształtowania sfery prawnej podmiotu praw nabytych.

Trzeci wreszcie element stanowią prawa nabyte. To właśnie określenie istoty tych „praw”, obok rodzajów decyzji, będących źródłem przysporzeń, jest w doktrynie najbardziej problematyczne.

T. Woś nazywa prawa nabyte „roszczeniami ustawowymi”¹¹⁹⁸ czy też „publicznymi prawami podmiotowymi”¹¹⁹⁹, które to ujęcie koresponduje ze stanowiskiem TK, zgodnie z którym ochroną, należną prawom nabytym, objęte mogą być wyłącznie sytuacje prawne jednostek, dające się zakwalifikować jako prawa podmiotowe, a ściślej – gdy idzie o płaszczyznę prawa publicznego – publiczne prawa podmiotowe¹²⁰⁰.

K. Kiczka, nawiązując do poglądów prezentowanych już w orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego¹²⁰¹, nazywa „prawami nabytymi” zarówno publiczne prawa podmiotowe (uprawnienia), jak też wynikające z decyzji administracyjnej dla stron obowiązki¹²⁰². Autor ten wskazuje jednocześnie na tendencję doktryny do utożsamiania praw nabytych, zgodnie z literalnym brzmieniem tego terminu, wyłącznie z korzystnymi przysporzeniami na rzecz jednostki oraz pomijania „niekorzystnego” komponentu sytuacji prawnej, jaka powstaje w wyniku decyzji administracyjnej, tj. obowiązków¹²⁰³.

¹¹⁹⁷ J. Borkowski, *Zmiana...*, s. 13–14.

¹¹⁹⁸ T. Woś, *Moc wiążąca...*, s. 133.

¹¹⁹⁹ T. Woś, *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, PiP 1994, z. 6, s. 25, 28. Przez pojęcie publicznego prawa podmiotowego rozumie się taką sytuację prawną obywatela, w której obrębie może on, opierając się na chroniących jego interesy normach prawnych, żądać czegoś skutecznie od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać – J. Boć, [w:] *Prawo...*, s. 512.

¹²⁰⁰ Orzeczenie z 4 października 1989 r., K 3/88, OTK z 1988, t. 1, s. 362.

¹²⁰¹ Zob. wyrok NTA z 27 stycznia 1932 r., I rej. 7168/29, ZWNTA 1932, nr 484 A.

¹²⁰² K. Kiczka, *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Wrocław 2006, s. 302.

¹²⁰³ K. Kiczka, *Z zagadnienia...*, s. 168.

Najszerze, wydaje się, określenie proponuje J. Borkowski, wiążąc „prawa nabyte” z każdą korzyścią, jaką strona wyciąga pod względem prawnym z załatwienia jej sprawy decyzją administracyjną¹²⁰⁴. Autor, podobnie jak K. Kiczka, włącza w zakres owych „korzyści” także określenie obowiązków jednostki co do ich rodzaju, charakteru i wielkości.

Przyznając rację obydwu co do kwestii uznania powinności za prawa nabyte, przychylić się należy jednak do koncepcji J. Borkowskiego, gdyż lepiej oddaje ona istotę owych „praw”, czego próba wykazania podjęta będzie w dalszej części pracy. Jednocześnie, odrzucić trzeba wciąż jeszcze prezentowane poglądy, w których świetle decyzje zobowiązujące, jeżeli wynikają z nich wyłącznie obowiązki, czy też określające obowiązki w rozmiarze maksymalnym nie tworzą dla strony żadnych praw nabytych¹²⁰⁵. Stanowisko przemawiające za odrzuceniem powyższych zapatrywań jest uzasadnione kilkoma, istotnymi względami.

Doktryna w większości przyjmuje, że pojęcie „nabycia praw” nie może być interpretowane w sposób literalny, co nakazywałoby ograniczyć je do wynikających z decyzji administracyjnej uprawnień. Co więcej, wykładnia celowościowa przepisów, w których ustawodawca posługuje się tym określeniem, przemawia za przypisaniem mu możliwie szerokiego znaczenia. Celem bowiem tejsze regulacji jest stabilizacja określonych w

¹²⁰⁴ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, C.H. Beck 2008, s. 710. Paralele do owej teorii korzyści znajdujemy w regulacji niemieckiej ustawy o postępowaniu administracyjnym (*Verwaltungsverfahrensgesetz*, z 25.05.1976 r., BGBl. I 1976, s. 1253), która definiuje wprost pojęcie „aktów uprawniających” (*begünstigender Akt*), w odniesieniu do których rozważana jest zasada ochrony praw nabytych. Ustawa określa je jako takie, które wprowadzają lub potwierdzają jakieś prawo, lub istotną korzyść prawną (V. Götz, *Zasada ochrony praw nabytych. Uwagi o uchylaniu niezgodnych z prawem uprawniających aktów administracyjnych*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Kraków 2001, s. 195).

¹²⁰⁵ Poglądy takie znaleźć można u M. Zimmermanna (*Administracyjne akty prawne rad narodowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza 1958, Prawo, nr 6, s. 113), dziś stanowisko takie reprezentują J. Zimmermann (*Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 352) oraz W. Chróścielewski (*op. cit.*, s. 201). Zdarza się ono także i w dzisiejszym orzecznictwie (Wyrok WSA we Wrocławiu z 24 stycznia 2008, IV SA/Wr 630/07, niepubl.).

rozstrzygnięciu praw i obowiązków stron w sferze materialnoprawnej¹²⁰⁶ oraz ochrona ich zaufania do wykreowanej w ten sposób sytuacji prawnej. Nawet jeśli strona wywodzi dla siebie z decyzji wyłącznie obowiązki, jest ona zainteresowana trwałością takiego rozstrzygnięcia, ze względu na płynącą stąd pewność co do rodzaju, rozmiaru oraz charakteru swej powinności. Jak słusznie stwierdził E. Iserzon: „rzetelność i ścisłość kalkulacji gospodarczej wymaga, aby obywatel wiedział, co, komu, nie wyłączając Państwa, jest winien i mógł spokojnie rozporządzać swym majątkiem, gdy należytość wyznaczoną mu prawomocnym orzeczeniem władzy całkowicie uiscił”¹²⁰⁷. Ponadto, zasada *pacta sunt servanda*, z której wywodzi się wymóg respektowania praw ustalonych decyzją, nakazuje, by państwo dotrzymywało postanowień wydanych przez siebie aktów, niezależnie od tego, co jest ich przedmiotem. Dlatego też zgodzić się należy z J. Borkowskim, że każdy, nawet maksymalnie określony decyzją, obowiązek zaliczyć trzeba do praw nabytych jednostki¹²⁰⁸.

Prawami nabytymi z decyzji administracyjnej będą więc wszystkie, płynące z jej rozstrzygnięcia przysporzenia w sferze materialnoprawnej, które dopuszczają określone działanie, zaniechanie, nieczynienie strony, tworzą podstawę domagania się określonych zachowań innych osób, a także określone, co do rodzaju i wielkości, ciężące na niej obowiązki¹²⁰⁹. Poszukiwać ich należy w treści rozstrzygnięcia, dlatego też – ze względu na mnogość tychże – wskazanie wszystkich jest niemożliwe.

Istotne jest przy tym, że do „praw nabytych” nie zaliczymy wszystkich podmiotowych skutków decyzji, a jedynie te, które powstają w sferze materialnoprawnej strony¹²¹⁰. Nie będą nimi uprawnienia procesowe¹²¹¹, co wynika z istoty decyzji jako aktu stosowania prawa, a

¹²⁰⁶ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 709.

¹²⁰⁷ E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz*, Kraków 1937, s. 232–233.

¹²⁰⁸ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 700.

¹²⁰⁹ *Ibidem*, s. 710.

¹²¹⁰ Pogląd ten jest przyjmowany zgodnie, tak w doktrynie, jak i orzecznictwie. Zob. np. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 710; M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 864; wyrok NSA z 28 sierpnia 2001 r., II S.A. 1904/00, LEX nr 53467.

¹²¹¹ Takie stanowisko zajmuje także odnośnie ochrony praw nabytych TK, zob. wyrok TK z 19 marca 2001 r., K 32/00, OTK ZU, nr 3(41)/2001, s. 290.

także, z uwagi na jedynie służebną ich rolę wobec uprawnień materialnoprawnych. Ponadto, do praw nabytych z decyzji należą tylko przysporzenia wynikające wprost z jej treści, co pozostawia poza ich zakresem wszystkie inne komponenty sytuacji prawnej, które powstaną w związku z daną decyzją, np. z mocy samego prawa¹²¹².

W świetle powyższych ustaleń możnaby zapytać, czy popierana przeze mnie propozycja „korzyści” J. Borkowskiego uzasadniona jest wyłącznie względami językowymi, związanymi z tradycyjną interpretacją terminu „prawo”, czy też za przyjęciem tego określenia przemawiają jakieś inne względy? Odpowiedź na to pytanie wymaga przyjrzenia się jeszcze jednemu, niezwykle istotnemu dla rozważanego tematu problemowi, mianowicie rodzajom decyzji, które uznawane są za będące źródłem przysporzeń dla stron. Dopiero wyjaśnienie tych zagadnień pozwoli na przyjęcie ostatecznej koncepcji nabycia praw z decyzji administracyjnej. Punkt wyjścia stanowi tradycyjny, doktrynalny podział decyzji, dokonywany na podstawie różnorodnych kryteriów, mogących mieć rozmaity wpływ na zdolność tworzenia przez nie praw nabytych. Przynajmniej niektóre bowiem z decyzji administracyjnych zdolności takiej nie posiadają.

Niezwykle istotnym, opartym na kryterium treści rozstrzygnięcia, jest podział na decyzje uprawniające i zobowiązujące. Najczęściej popełniany w związku z nim błąd polega na utożsamianiu decyzji tworzących prawa nabyte z decyzjami uprawniającymi. Opowiedzieć się należy – przypomnijmy – za stanowiskiem, iż zarówno akty uprawniające, jak i zobowiązujące, mogą być źródłem omawianych „praw”. Z sytuacją ich nienabycia będziemy mieć do czynienia tylko wówczas, gdy strona z rozstrzygnięcia o jej uprawnieniach (obowiązках) nie będzie mogła wywieść dla siebie żadnego przysporzenia (w postaci jednych bądź drugich). Będzie tak, np. gdy decyzja pozbawia ją w całości poprzednio posiadanych uprawnień¹²¹³. Co więcej, w orzecznictwie sądownoadministracyjnym wykształcił się pogląd, zgodnie z którym źródłem przysporzeń dla strony jest każda merytoryczna decyzja, która

¹²¹² K. Kiczka nazywa je skutkami pośrednimi decyzji, słusznie utożsamiając prawa nabyte wyłącznie z bezpośrednimi jej skutkami, tj. odpowiadającymi treści powstałego stosunku administracyjnoprawnego (*Z zagadnień...*, s. 170); zob. także M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 865.

¹²¹³ W. Chróścielewski, *op. cit.*, s. 201.

kształtuje jej sytuację prawną¹²¹⁴. Ze względu na postulat zagwarantowania jednostkom maksymalnego bezpieczeństwa prawnego, opowiedzieć się należy za wszelkimi rozwiązaniami, które nie zagrażając interesowi ogółu, pozwolą go jak najpełniej zrealizować. Takim wydaje się być właśnie to, przyjęte przez sądy.

W ramach kolejnego podziału, opartego na kryterium stosunku rozstrzygnięcia do żądania adresata, wyróżnia się decyzje pozytywne oraz negatywne¹²¹⁵. Jest on dla badanego problemu niezwykle istotny, gdyż zarówno doktryna, jak i orzecznictwo sądownoadministracyjne zgodnie przyjmują, że decyzja odmowna, bez względu na treść żądania strony, nie tworzy dla niej praw nabytych. Będzie tak jednakże jedynie wówczas, gdy w sprawie występuje tylko jedna strona lub też kilka stron, ale o wspólnych interesach. W przypadku sprzeczności interesów, z decyzji odmownej dla którejkolwiek z nich, przynajmniej jedna strona może wywieść dla siebie jakieś prawa¹²¹⁶.

Z punktu widzenia rodzaju skutków prawnych dzieli się decyzje na merytoryczne i procesowe¹²¹⁷. Te pierwsze, rozstrzygając sprawę co do jej istoty, wywołują skutki materialnoprawne (powstanie, zmianę, ustanie stosunku prawnego) oraz procesowe (rozwiązują stosunek procesowy pomiędzy stroną a organem). Drugie natomiast, kończąc sprawę w danej instancji inaczej niż poprzez merytoryczne jej rozstrzygnięcie, wywołują jedynie skutek procesowy. Decyzje procesowe zatem nie mogą być źródłem praw nabytych, jako że do tych ostatnich, co było już wskazywane, zaliczyć można jedynie uprawnienia materialnoprawne¹²¹⁸.

Istotnym jest także wyróżnienie decyzji wywołujących skutki jedynie w płaszczyźnie prawa administracyjnego oraz wywołujących

¹²¹⁴ Wyrok NSA z 25 lipca 2003 r., IV S.A. 3205/01, MoP 2003, nr 14, s. 627; wyrok NSA z 23.03 2001, IV SA 1515/ 96 LEX nr 53442; wyrok SN z 12 grudnia 1997 r., III RN 92/97, OSNAPiUS 1998, nr 10, poz. 290.

¹²¹⁵ Decyzje pozytywne zaspokajają żądanie adresata, negatywne odmawiają jego zaspokojenia.

¹²¹⁶ Zob. np. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 340.; wyrok NSA z 15 lipca 1999 r., I SA 1644/98, LEX nr 48558.

¹²¹⁷ Nomenklatura przyjęta za A. Wróblem, *op. cit.*, s. 856.

¹²¹⁸ Z tego też względu nie można uznać za tworzące prawa nabyte, decyzje podjęte na podstawie art. 105 § 1, art. 138 § 1 pkt. 2 i 3 oraz art. 138 § 2 k.p.a.

skutki cywilnoprawne, wśród których dokonuje się dalszego ich podziału – na wywołujące owe skutki bezpośrednio oraz pośrednio¹²¹⁹. W związku z powyższym podziałem można postawić pytanie, czy także skutki w sferze prawa cywilnego należałyby zaliczyć do „praw nabytych”. Na problem ten słusznie zwrócił uwagę T. Woś. Wypada zgodzić się z autorem, iż niewątpliwie pojęciem tym objąć należy uprawnienia cywilnoprawne, które nabywa strona bezpośrednio na podstawie decyzji administracyjnej (np. decyzji wywłaszczeniowej). W przypadku decyzji kształtujących stosunki cywilnoprawne w sposób pośredni (np. decyzja o przydziale lokalu), mimo że ostatecznie to strona, swoją czynnością prawną, wywołuje w tej sferze bezpośredni skutek, należy uznać, iż uprawnienie lub nawet obowiązek dokonania tejże czynności, które płyną w tym przypadku z powyższej decyzji, także należy uznać za nabyte na jej mocy prawa¹²²⁰.

Jednym z najdonioślejszych dla omawianego problemu podziałów, z którym wiążą się aktualnie największe spory w doktrynie oraz orzecznictwie, jest podział na decyzje deklaratoryjne oraz konstytutywne. Ze względu na rangę tego problemu, z punktu widzenia sytuacji prawnej jednostki, postulować należy wypracowanie w tej kwestii jednolitego stanowiska. Opowiedzenie się po którejkolwiek ze stron wymaga bliższego spojrzenia na istotę obydwu rodzajów aktów.

O decyzjach konstytutywnych mówi się, iż mają one twórczy charakter, czyli tworzą, zmieniają lub uchylają stosunki prawne, przy czym skutek ten następuje tu nie z mocy samej ustawy, lecz z mocy tej właśnie decyzji administracyjnej, która obowiązuje *ex nunc* (od teraz).

Rola decyzji deklaratoryjnych w ustalaniu praw jednostki jest inna. Potwierdzają one jedynie skutki prawne, które wynikają wprost z ustawy. Twierdzi się, zatem o tych aktach, że tylko „podciągają dane stany faktyczne pod normy prawne w sposób wiążący” oraz „deklarują i ustalają w sposób wiążący, że w danej sytuacji wynikają z ustawy takie a takie prawa i obowiązki”¹²²¹ (prawa nabyte z mocy ustawy). Skutek w postaci przyznania jednostce owych praw wynika tu więc nie z mocy decyzji, lecz z mocy samych norm ustawowych. Obowiązuje ona zatem *ex tunc* (od wtedy).

¹²¹⁹ Por. J. Boć (red.), *Prawo...*, s. 318.

¹²²⁰ T. Woś, *Moc...*, s. 129 i n.

¹²²¹ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 349.

To właśnie z powyższego, jedynie „potwierdzającego” wynikające z ustawy prawa charakteru wywodzą niektórzy przedstawiciele doktryny niezdolność decyzji deklaratoryjnych do tworzenia „praw nabytych”¹²²². Z poglądem takim nie sposób się zgodzić.

Po pierwsze, podział ten jest niezwykle nieostry. Słusznie zwraca się w doktrynie uwagę na to, że *de facto* każdy akt konstytucyjny nosi znamiona deklaratoryjnego, gdyż tkwi w nim *implicite* stwierdzenie, że zaszły przewidziane w prawie warunki jego wydania¹²²³. Jednocześnie również w akcie deklaratoryjnym dopatrzeć się można elementów konstytucyjności. Tworzy on nową sytuację prawną dla strony, gdyż z momentem jego uzyskania może ona powoływać się na swoje prawo, które do tego momentu było jakby „zamrożone”. J. Zimmermann oraz W. Jakimowicz wyprowadzają z niego dla jednostki „prawo do korzystania z praw ustawowych”¹²²⁴.

J. Borkowski upatruje „praw nabytych” w pewności stanu prawnego, jaka jest wynikiem uzyskania przez stronę decyzji deklaratoryjnej, a która nie istniała wcześniej¹²²⁵. Rozstrzygnięcie to, poprzez wiążące ustalenie praw wynikających dla jednostki z ustawy, prowadzi do stabilizacji jej sfery prawnej¹²²⁶.

Ze względu na owo zaufanie do swej sytuacji prawnej, którego źródłem jest dla strony decyzja deklaratoryjna, opowiedzieć się należy za możliwością wyprowadzenia z niej praw nabytych¹²²⁷. Przyjęcie, że istota

¹²²² Szczególna rozbieżność stanowisk zaznaczyła się w odniesieniu do deklaratoryjnych decyzji organów podatkowych. Zob. P. Przybysz, *Kodeks...*, s. 340, oraz podane tam orzecznictwo, a także: wyrok z 1 marca 1996 r., III SA 362/95, Mon.Pod. 1997, nr 3, s. 78; wyrok NSA z 31 sierpnia 1995 r., SA/Po 313/95, Mon.Pod. 1996, nr 2, s. 53. Odmienne: wyrok NSA z 17 stycznia 1996 r., III S.A. 829/95, Mon.Pod. 1997/2, s. 52.

¹²²³ W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 331.

¹²²⁴ W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 320–321, J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 348.

¹²²⁵ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 698. Początkowo autor zajmował zdecydowanie przeciwne stanowisko, czemu dał wyraz w swej monografii *Zmiana...*, s. 28.

¹²²⁶ J. Borkowski, *Zmiana...*, s. 28.

¹²²⁷ Rację przyznać należy A. Wróblowi, który postuluje, aby o tym, czy konkretny akt deklaratoryjny niesie dla strony jakieś przysporzenie, rozstrzygać poprzez odwołanie się do jego treści. Nie sposób dopatrzeć się np. żadnej korzyści, jaka mogłaby płynąć dla jedynej strony postępowania z

tych przysporzeń przejawiać się będzie w tym przypadku w „prawie do korzystania z praw ustawowych” czy też w „pewności stanu prawnego”, ukazuje sens teorii „korzyści” J. Borkowskiego. Prawa nabyte nie dadzą się w tym przypadku wyrazić w kategorii tradycyjnych uprawnień czy obowiązków, stąd konieczne jest zaproponowanie takiego ich określenia, które obejmie wszystkie powyższe rodzaje przysporzeń. Termin „korzyść” wydaje się należycie spełniać te funkcję.

Nie mniej sporów toczyło się swego czasu wokół zdolności tworzenia praw nabytych przez decyzje nieostateczne¹²²⁸. Zagadnienie to, wobec dzisiejszego brzmienia przepisów, straciło nieco na znaczeniu, tym nie mniej, w dalszym ciągu jest interesującym i nie do końca rozwikłanym, stąd pokusić się można o jego rozważenie. Wiąże się ono ponadto z inną istotną kwestią – momentem nabycia praw z decyzji administracyjnej.

Zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy wywodzenia praw z decyzji nieostatecznych, powoływali się dla uzasadnienia swego stanowiska na ten sam argument, a mianowicie na wykonalność tychże decyzji. Z jednej strony – mówiono – regułą jest, że decyzja nieostateczna nie podlega wykonaniu¹²²⁹, w związku z czym rzekomo nabyte z niej prawa są nierealne, skoro strona nie może z nich korzystać¹²³⁰. Z drugiej strony,

decyzji stwierdzającej wygaśnięcie z mocy prawa poprzednio posiadanych przez nią uprawnień (A. Wróbel, *op. cit.*, s. 856).

¹²²⁸ Wynikały one z brzmienia art. 99 r.p.a., mówiącego o uchylaniu (zmianie) decyzji nietworzących praw dla strony, który nie precyzował, inaczej aniżeli czyniły to przepisy regulujące pozostałe nadzwyczajne tryby weryfikacji decyzji, do jakich kategorii decyzji się odnosił. Wątpliwości tych nie rozwiązała także pierwotna wersja k.p.a. – art. 135 oraz art. 136 (Dz.U. z 1960 r., nr 30, poz. 168). Ustawodawca uciszył te spory dopiero nowelizacją z 1980 r., którą wyraźnie zawęził zastosowanie przepisu art. 154 oraz art. 155 do decyzji ostatecznych, nie uciął ich jednak definitywnie, gdyż owo wątpliwe sformułowanie zawiera wciąż art. 163 k.p.a.

¹²²⁹ Zob. art. 130 § 1: „Przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu”, oraz art. 30 § 2 k.p.a.: „Wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji”, a także dotyczącą ich literaturę: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 589–590; M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz...*, s. 712–714. Pamiętać należy o tym, że w postępowaniu podatkowym regułą jest wykonalność decyzji organu I instancji.

¹²³⁰ Poglądy te nawiązywały do zaproponowanych przez J. Pokrzywnickiego warunków nabycia praw, do których autor zaliczał materialnoprawny ich

obroncy możliwości nabycia praw z tychże decyzji, do których należeli przede wszystkim E. Iserzon oraz W. Dawidowicz, uzasadniali swoje zapatrywania wyjątkową dopuszczalnością ich wykonania¹²³¹. Skoro – argumentowali – w pewnych okolicznościach strona może przystąpić do wykonania decyzji nieostatecznej, oznacza to, że wynikające z niej prawa już istnieją, inaczej wykonanie takiej decyzji byłoby bezprzedmiotowe¹²³².

Obydwie powyższe tezy, jako że odwołują się do wykonalności decyzji nieostatecznej, są niesłuszne. Literatura przedmiotu stoi dziś na stanowisku, iż te dwie kwestie, tj. nabycie praw oraz ich wykonanie, należy od siebie definitywnie oddzielić¹²³³. Ponadto omawiane zagadnienie uprawnień nabywanych z mocy ustawy, wymagających swego potwierdzenia decyzją deklaratoryjną, dowodzi, że realność praw nie musi być wcale warunkiem *sine qua non* ich nabycia.

Argumentów przeciwko możliwości nabycia praw z decyzji nieostatecznej poszukiwać należy w pierwszym rzędzie w płaszczyźnie jej trwałości. Kodeks postępowania administracyjnego *expressis verbis* przypisał tę cechę decyzjom ostatecznym¹²³⁴. Jej istota wyraża się nie w absolutnej niewzruszalności takich decyzji, lecz w możliwości ich wyeliminowania z obrotu prawnego wyłącznie w ściśle wskazanych w kodeksie przypadkach. Zarzut braku trwałości rozstrzygnięć nieostatecznych wiąże się z ich niepewnością, która wynika z faktu, iż organ odwoławczy stosunkowo łatwo może dokonać ich uchylecia lub zmiany. Co prawda, to wyłącznie strona dysponuje prawem odwołania, jednakże może ona liczyć na trwałość decyzji jedynie wówczas, gdy tylko ona

charakter, trwałość oraz realność (*Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa NTA*, Gazeta Administracji i PP 1933, nr 6, s. 191).

¹²³¹ Np. gdy na podstawie art. 108 k.p.a. opatrzone ją rygorem natychmiastowej wykonalności.

¹²³² Zob. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962, s. 190.

¹²³³ Tak np. K. Kiczka, *Z zagadnień...*, s. 166; zob. także wyrok NSA z 13 maja 1986 r., SA/Wr 166/86, ONSA 1986, nr 1, poz. 31. Wykonanie decyzji może mieć wpływ, co najwyżej, na trwałość już nabytych praw.

¹²³⁴ Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a.: „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 w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub przepisach szczególnych”.

sama bierze udział w postępowaniu¹²³⁵. Nawet jeśli w wyjątkowych przypadkach wykonuje się decyzję – to i wtedy nabycie prawa nie jest jeszcze przesądzone¹²³⁶.

Ponadto przeciwko możliwości wywodzenia praw z nieostatecznych rozstrzygnięć przemawiają fundamentalne założenia samego postępowania administracyjnego¹²³⁷ oraz jego funkcje. Stanowi ono mianowicie uregulowany prawem ciąg czynności organu administracyjnego oraz innych podmiotów, których ostatecznym celem jest praworzędna decyzja stosowania prawa (procesowego oraz materialnego). Ma ono zagwarantować przy tym poszanowanie interesu indywidualnego, społecznego oraz wymogów porządku prawnego. Dla realizacji tych celów wtłoczono w jego ramy cały szereg instytucji, z zasadą dwuinstancyjności na czele. Z tej ostatniej natomiast wynika dla strony prawo do dwukrotnego rozpoznania jej sprawy. Rozstrzygnięcie decyzją nieostateczną kończy jedynie postępowanie pierwszej instancji, sama zaś sprawa pozostaje otwarta do ponownego orzekania. Najistotniejsza jest przy tym funkcja organu odwoławczego, który w przypadku zaskarżenia decyzji zobligowany jest na nowo rozpoznać sprawę, biorąc za podstawę stan faktyczny oraz prawny istniejący w chwili jego orzekania. Jego rola nie ogranicza się do kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, co przemawiałoby za uznaniem nabycia z niego praw. Musi on, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, uzupełnić, jeśli zachodzi taka potrzeba, materiał dowodowy, a także uwzględnić wszelkie zmiany, jakie zaszły w stanie faktycznym oraz prawnym. Ponowne, merytoryczne rozpoznanie sprawy ma zapewnić, iż rozstrzygnięcie, które w niej zapadnie, będzie jak najlepiej odpowiadać rzeczywistemu stanowi faktycznemu oraz porządkowi prawnemu i jest ono podporządkowane celowi całego postępowania. Tylko w ten sposób przydane prawa mają pełną gwarancję ochrony i cieszyć się będą mogły szczególną trwałością. Z tego też względu należy przyjąć, jak też czyni orzecznictwo sądownoadministracyjne, że nabycie praw z decyzji następuje w chwili,

¹²³⁵ Tak T. Woś, *Moc...*, s. 135.

¹²³⁶ Tak Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa–Poznań 1987, s. 172.

¹²³⁷ Tak J. Borkowski, *Glosa do wyroku SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 30 kwietnia 1997 r. (III RN 12/97)*, OSP 1998, poz. 99, s.259–262.

gdy stała się ona ostateczną¹²³⁸. Za takim stanowiskiem przemawiają także względy pewności obrotu prawnego, które wymagają, aby wchodziły do niego tylko te prawa, które, z punktu widzenia przynajmniej proceduralnego, są ostatecznie ukształtowane i trwałe. Powyższy pogląd podziela także TK¹²³⁹. Moment nabycia praw nie ulegnie zmianie także wtedy, gdy decyzja ostateczna opatrzona zostanie warunkiem lub terminem zawieszającym. W takim bowiem wypadku odroczone zostaje wykonanie decyzji, nie zaś nabycie płynących z niej praw¹²⁴⁰.

W podsumowaniu całości powyższych rozważań należałoby przedstawić istotę omawianego zagadnienia. Pojęcie „praw nabytych z decyzji administracyjnej”, funkcjonujące w powiązaniu z uregulowaniami k.p.a., statuującymi w ramach nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji ostatecznych swoisty „system ochrony płynących z nich przysporzeń”, należy rozumieć niezwykle szeroko. Zgodzić się należy z poglądem J. Borkowskiego, iż istoty tych „praw” upatrywać należy w każdej korzyści, jaką może dla siebie wywieść strona z rozstrzygnięcia jej sprawy decyzją administracyjną. Korzyści te powstają w sferze prawa materialnego, dopuszczając określone działania, zaniechanie, nieczynienie jednostki, tworząc podstawę domagania się określonych zachowań lub świadczeń od innych podmiotów, jak również będą nimi określone co do rodzaju, charakteru oraz wielkości obowiązki¹²⁴¹. Powyższe określenie praw nabytych wydaje się, wobec możliwości objęcia nim maksymalnej sfery podmiotowych skutków decyzji administracyjnej, najbardziej adekwatne. Równie szeroki jest zakres decyzji administracyjnych, o których można stwierdzić, iż stanowią źródło owych przysporzeń. Zasadniczo, jedynie decyzje całkowicie dla strony odmowne lub pozbawiające ją całości posiadanych uprzednio uprawnień można zakwalifikować do kategorii nietworzących praw. Tak

¹²³⁸ A zatem zasadniczo z momentem upływu terminu na wniesienie odwołania lub doręczenia stronie decyzji organu II instancji.

¹²³⁹ Por. np.: wyrok TK z 11 lutego 1992 r., K. 14/91, OTK 1992, cz. I., s. 128; wyrok TK z 15 września 1998 r., K 10/98, OTK 1998/5/64.

¹²⁴⁰ T. Woś, *Termin, warunek...*, s. 25, 28. Strona nabywa prawa z decyzji z chwilą, gdy ta stała się ostateczna, przy czym treść tych praw wzbogacona jest o owe specyficzne elementy w postaci warunku lub terminu, które – z chwilą ich dodania do decyzji – stają się częścią składową nabytego prawa (J. Borkowski, *Zmiana...*, s. 26).

¹²⁴¹ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 710.

szeroka interpretacja tego terminu jest uzasadniona koniecznością zagwarantowania niezbędnego w demokratycznym państwie prawnym bezpieczeństwa prawnego, mającego dla jego obywateli fundamentalne znaczenie. Uznanie określonej sytuacji prawnej jednostki za jej prawo nabyte gwarantuje bowiem ochronę przed arbitralną ingerencją w te prawa, którą mogłaby ona odczuwać jako pogorszenie swego położenia prawnego. Ochrona ta realizowana jest na kilku płaszczyznach. Niezwykle ważną jest ta, funkcjonująca w postępowaniu administracyjnym. Obliguje ona korzystającą z państwowego *imperium* administrację, zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*, do respektowania raz przydanego jednostce, mocą ostatecznej decyzji administracyjnej, statusu prawnego.

Samo jednak ustanowienie odpowiedniej regulacji prawnej jest niewystarczające dla osiągnięcia celu, jakim jest bezpieczeństwo prawne. Prawo urzeczywistnia się w procesie stosowania, tu zaś największa rola przypada dokonywanej jego wykładni. Tak długo, jak istnieć będą spory i wątpliwości co do istoty „nabycia praw z decyzji”, skutkujące rozchwianym orzecznictwem, nie może być mowy o efektywności stworzonego systemu ochrony, a tym samym o przewidywalności i pewności prawa.

Zaproponowana w niniejszej pracy koncepcja interpretacji tego terminu wydaje się optymalna wobec nadrzędnego celu, jakim jest zapewnienie obywatelom warunków prawnych, w których będą oni mogli, w zaufaniu do swego prawnego położenia, spokojnie planować swoją przyszłość, realizować swoje zamierzenia i cele życiowe, rozwijać się w pełni swojego człowieczeństwa¹²⁴². Korzyści z jej przyjęcia byłyby obopólne, albowiem również wizerunek administracji jako wiarygodnej i skutecznej w stosunkach z obywatelami zostałyby znacząco podbudowane.

¹²⁴² A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, wyd. 3, Lublin 2005, s. 190.