

Adam Bródka

*Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski*

Instytucje uchylecia, zmiany decyzji tworzącej lub nietworzącej prawa dla strony. Analiza historyczno-prawna

Institutions to repeal, change a decision creating or not creating a right for a party.
Historical and legal analysis

Streszczenie

Uchylene, zmiana decyzji administracyjnych, które tworzą lub też nie tworzą dla adresata praw, to bliźniacze, nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego. Ich korzenie sięgają dwudziestolecia międzywojennego, kiedy to po raz pierwszy pojawiły się w polskim porządku prawnym. Od tego momentu obie instytucje były wielokrotnie nowelizowane, zarówno w okresie PRL-u, jak i III RP. Celem artykułu jest analiza pierwotnej wersji przepisów z 1928 r. wraz z przytoczeniem poglądów doktryny. Badaniu poddane zostaną również zmiany wprowadzane do regulacji rzeczowej instytucji, kolejno w latach 1960, 1980, 1990, 1998, 2010.

Słowa kluczowe

uchylene decyzji administracyjnej, zmiana decyzji administracyjnej, nadzwyczajny tryb postępowania administracyjnego, rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym 1928

Abstract

A repeal, a change of administrative decisions that create or do not create rights for the recipient are twin extraordinary modes of administrative proceedings. Their roots date back to the interwar period, in which they appeared for the first time in the Polish legal system. Since that moment, both institutions have been amended many times, both in the period of the People's Republic of Poland and the Republic of Poland. The aim of the article is to analyze the original version of the regulations from 1928 with the citation of doctrinal views; the changes introduced by the amendments in the years 1960, 1980, 1990, 1998 and 2010 will also be subject to examination.

Keywords

repeal of the administrative decision, change of the administrative decision, extraordinary mode of administrative proceedings

1. Wstęp

Tryb uchylene, zmiany (wzruszalności) decyzji prawidłowej lub dotkniętej wadliwością niekwalifikowaną jest jednym z podstawowych elementów systemu gwarancji

represyjnych w postaci nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego. Nakierowane są one na zwalczanie już istniejących niezgodności z prawem czy też interesem społecznym lub szczególnie istotnym interesem stron. Tryby te polegają na usuwaniu (w analizowanym przypadku poprzez uchylenie) z obrotu prawnego decyzji ostatecznych. Podkreślenia wymaga fakt, iż mowa tu tak naprawdę o dwóch instytucjach, które ze względu na podobieństwo regulacji zwykło się w doktrynie analizować łącznie. Pierwsza z nich odnosi się do decyzji, na mocy których strona nie nabyła żadnego prawa, druga natomiast dotyczy sytuacji odwrotnej, czyli kiedy strona nabywa w oparciu o decyzję szeroko rozumiane prawa. Co szczególnie ciekawe, za podstawowe kryterium weryfikacji decyzji została tu przyjęta nie legalność, a celowość. Chodzi więc o uwzględnienie zmienności stosunków społeczno-gospodarczych, zmian w rzeczywistości, powodujących, że wykonanie decyzji mogłoby wyrządzić szkodę społeczeństwu. Ponadto przeobrażenie interesu stron również powinno znaleźć zwoje odbicie w nowym kształcie praw nabytych¹. Innymi słowy, za zmianą lub uchyleniem decyzji mają przemawiać okoliczności interesu społecznego lub interesu strony.

Regulacje zamieszczone obecnie w art. 154 i 155 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego² mają długą tradycję w rodzimym porządku prawnym – ich korzenie sięgają czasów wprowadzenia w życie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym z 1928 r.³, a nawet samego projektu tegoż rozporządzenia⁴. Oczywiście po upływie niemal wieku od wydania pierwotnych przepisów tryby zmiany lub uchylenia decyzji uległy istotnej ewolucji dotyczącej elementów tak podstawowych jak przedmiot postępowania czy organy właściwe do ich podjęcia. Niemniej jednak można z pełnym przekonaniem stwierdzić, że istota instytucji polegająca na weryfikacji wyłącznie decyzji nadających lub też nienadających prawa adresatowi (nawet tych z prawnego punktu widzenia prawidłowych) pozostała przez te wszystkie lata niezmienna. W szczególności uwagę tę można odnieść do podstawowych środków prawnych stosowanych w ramach nadzwyczajnego trybu wzruszalności decyzji, tj. jej uchylenia albo zmiany.

Uchylenie polega na usunięciu decyzji z obrotu prawnego i wywołuje skutek *ex nunc*, nieodnoszący się do stosunku materialnoprawnego występującego przed uchyleniem decyzji. Oznacza to, że przestają istnieć prawo czy obowiązek mające swoje źródło

¹ J. Borkowski, *Zmiana lub uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1967, s. 144, 145.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257).

³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341).

⁴ Projekt rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 31.

w decyzji, ale dzieje się tak dopiero w momencie, kiedy decyzja uchylająca inną decyzję stanie się ostateczna. W takim przypadku otwiera się droga do ponownej autorytatywnej konkretyzacji norm prawa albo też reglamentacja administracyjna ustaje w zupełności⁵. W przypadku zmiany decyzji sytuacja kształtuje się odmiennie, gdyż organ administracji publicznej nie poprzestaje na uchyleniu danej decyzji w całości lub części. Podejmuje on również we właściwym zakresie ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, uwzględniając przy tym aktualny stan faktyczny i prawny. Konsekwentnie, rozstrzygnięcie zawarte w decyzji zmieniającej porusza dwie zasadnicze kwestie – po pierwsze zakres uchylecia weryfikowanej decyzji, po drugie – rozstrzygnięcie sprawy w granicach wyznaczonych uchyleciem decyzji.

Ewolucja rzeczonych instytucji podyktowana została zmianami przepisów prawa administracyjnego procesowego, które zazwyczaj towarzyszyły przemianom ustrojowym w Polsce – zarówno przemianom ustroju państwowego, jak i ustroju administracji publicznej. Dla wyczerpującego prześledzenia rozwoju trybu uchylecia lub zmiany decyzji niezbędne staje się odniesienie nie tylko do korzeni instytucji, czyli rozporządzenia z 1928 r., lecz także pierwotnej wersji Kodeksu postępowania administracyjnego z 1960 r. oraz rozległych zmian wprowadzanych kolejno w latach 1980, 1990, 1998 i 2010.

2. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym

Jak już wyżej podniesiono, genezy trybu uchylecia, zmiany decyzji tworzącej lub nietworzącej praw dla strony należy poszukiwać w okresie dwudziestolecia międzywojennego, a mianowicie w projekcie rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z 1926 r. oraz w samym rozporządzeniu z 1928 r. (dalej zwanym RPA). Przed wejściem w życie rozporządzenia nie istniały w polskim porządku prawnym jednolite regulacje traktujące kompleksowo o możliwości wzruszalności decyzji administracyjnych, a w licznych ustawach materialnych występowały fragmentaryczne postanowienia procesowe odnoszące się do tej materii⁶. Istotny wpływ na stosowanie analizowanych trybów miały przepisy zaborcze, które w początkowym okresie istnienia II Rzeczypospolitej nadal znajdowały miejsce w praktyce polskiej administracji. Na ziemiach byłego zaboru pruskiego i austriackiego pozwalano na zmianę lub uchylecie decyzji, na mocy których nie powstały dla nikogo żadne prawa, przez władzę, która ją wydała, jeśli strona o to wystąpiła⁷. W byłym zaborze rosyjskim, gdzie prawo pozwalało jedynie na zmianę/uchyle-

⁵ J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H.Beck, Warszawa 2017, s. 837.

⁶ S.T., *Zmiana i uchylecie decyzji administracyjnej*, „Gazeta Administracji” 1947, nr 5–6, s. 274.

⁷ *Ibidem*, s. 274.

nie decyzji przez władzę zwierzchnią i Senat Rządzący, zapanował w działalności administracji chaos – część urzędników trzymała się kurczowo regulacji rosyjskich, inni zaś korzystali w drodze analogii z postanowień przepisów austriackich.

3. Uchylenie lub zmiana decyzji tworzącej prawa w świetle RPA

Przechodząc do przepisów polskich, oba akty (zarówno projekt rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, jak i samo rozporządzenie) nie różniły się wyłącznie umiejscowieniem interesujących nas przepisów, ale również samą ich treścią. Projekt opublikowany w „Gazecie Administracji i Policji Państwowej” nr 31 z 1926 r. w art. 56 umieszczonym w części poświęconej zmianie decyzji i wniesieniu postępowania przyjmował, iż decyzja (orzeczenie i zarządzenie) władzy administracyjnej, na mocy której po upływie terminu do wniesienia odwołania lub skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego (NTA) strony lub osoby trzecie nabyły pewne prawa, nie mogła być bez zgody tych stron lub osób zmieniana lub odwołana, z wyjątkiem wypadków: a) gdy władza, która wydała w tej sprawie decyzję w ostatniej instancji, zarządziła na prośbę zainteresowanej osoby wznowienie postępowania z powodu nowych istotnych okoliczności faktycznych, które istniały przed wydaniem decyzji i wpłynąć mogły na zmianę jej decyzji, i b) gdy decyzja mogła być zmieniona z urzędu⁸. Dla porównania art. 100 właściwego rozporządzenia stanowił, iż prawomocne decyzje, na mocy których strony lub osoby inne nabyły już prawa, mogą być uchylane lub zmieniane przez władzę, która je wydała, za zgodą tych stron lub osób, o ile temu nie sprzeciwia się ustawa. Przytoczony artykuł zawężył możliwość uchylenia lub zmiany decyzji jedynie do tych, które nosiły przymiot prawomocności. Prawomocność rozumiana była natomiast jako stan niemożności złożenia odwołania lub skargi od decyzji w toku instancji administracyjnej (ostateczność) połączonej z niemożnością zaskarżenia jej również do sądu administracyjnego⁹. Dla porównania w projekcie rozporządzenia z 1926 r. art. 56 nie stanowił *expressis verbis* o możliwości weryfikacji decyzji prawomocnych, aczkolwiek wskazywał, iż są to decyzje, w stosunku do których upłynął termin do wniesienia odwołania lub skargi do NTA. Przyczyn wskazanej rozbieżności należy poszukiwać w braku występowania w projekcie rozporządzenia z 1926 r. postanowień dotyczących prawomocności decyzji. Do czasu upływu terminu odwoławczego lub terminu przewidzianego na wniesienie skargi do NTA władzy nie wolno było skorzystać z nadzwyczajnego trybu przewidzianego w art. 100 RPA. Uruchomienie instytucji usunięcia/zmiany decyzji prawomocnej nadającej prawa dopuszczalne było po upływie 14-dniowego terminu na wniesienie

⁸ Art. 57 RPA.

⁹ Art. 73. § 1 i 2 RPA.

środka odwoławczego co do decyzji wydanej przez I instancję i 2-miesięcznego terminu co do decyzji ostatecznej.

Możliwość wzruszalności w obu regulacjach dotyczyła jedynie tych decyzji, na mocy których strony lub osoby nabyły już prawa, kluczowym więc stało się ustalenie, co będzie rozumiane pod pojęciem nabycia praw z decyzji. Wykładnia tego sformułowania – obecnego również w aktualnie obowiązującej ustawie – stwarzała i nadal stwarza liczne problemy wpływające na zakres zastosowania analizowanej instytucji¹⁰. E. Iserzon wskazywał, iż przez „prawa nabyte rozumieć należy wszelkiego rodzaju prawa, a więc także prawa, które powstają przez prawomocne orzeczenie właściwej władzy, że na danej osobie nie ciąży sporny obowiązek; prawem nabytym jest więc również wynikające z prawomocnego orzeczenia prawo do wykonania ciężącego na stronie obowiązku w rozmiarach określonych przez to orzeczenie, nie zaś według normy wyższej”¹¹. Ponadto, jak podkreśla Z. Janowicz, za decyzję uprawniającą uznawano nie tylko decyzje nakładające obowiązek, ale i te, które stwierdzały, że na danej osobie obowiązek nie ciąży¹². Inaczej – nabycie prawa przejawiało się tu przez przyznanie prawa do wykonywania takiego obowiązku, jaki został określony w decyzji (a nie w wymiarze wyższym), bądź prawa do niewykonania jakiegoś oznaczonego w decyzji obowiązku. Interpretacja taka znacznie przekracza intuicyjne rozumienia uprawnienia jako możliwości wyboru sposobu swojego zachowania. Nie możemy jednak zapomnieć o „właściwym” rozumieniu praw nabytych z decyzji w postaci prawa do pewnych świadczeń, wykonywania określonej działalności lub używania określonej rzeczy¹³.

Kolejnym istotnym elementem, pojawiającym się zarówno w projekcie rozporządzenia z 1926 r., jak i w samym rozporządzeniu, był obowiązek uzyskania zgody strony lub osoby zainteresowanej na zmianę decyzji tworzącej prawa. Tak sformułowany wymóg korespondował z zasadą trwałości decyzji administracyjnych jako źródeł uprawnień i obowiązków w sferze prawa materialnego i chronił adresatów decyzji od dowolnej ingerencji administracji w ostatecznie ukształtowany już stosunek prawny¹⁴. Stabilność ukształtowanej sytuacji materialnoprawnej adresata aktu administracyjnego jest warto-

¹⁰ Przykładowo: J. Borkowski, A. Kawczyk, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, Prawo procesowe administracyjne*, C.H.Beck, Warszawa 2014, s. 297; czy H. Knysiak-Molczyk, [w:] T. Woś (red.), *Postępowania administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 484–489.

¹¹ E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Postępowanie karno-administracyjne. Postępowanie przymusowe w administracji. Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym : przepisy zwiazkowe, orzecznictwo*, Księgarnia Powszechna, Kraków 1938, s. 61, 62.

¹² Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa – Poznań 1987, s. 338.

¹³ J. Starościk, L. Bar, *Postępowanie administracyjne, karno-administracyjne i przymusowe w administracji*, Zakład Wydawnictw Akademii Nauk Politycznych, Warszawa 1949–1950, s. 106.

¹⁴ J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 839.

ścią uniwersalną, wynika ze wspomnianej zasady trwałości decyzji, które – najczęściej po upływie terminu do wniesienia środka odwoławczego – wywoływać będą skutek prawny. Weryfikacja decyzji wprowadzonej do obrotu i nadającej prawa lub nakładającej obowiązki mogła (i może) odbywać się jedynie w szczególnych sytuacjach, zawsze ściśle określonych przez przepisy obowiązującego prawa. Decyzja ostateczna wprowadza więc stabilność co do kształtu uprawnień i obowiązków, którą na tle analizowanej instytucji uchylecia lub zmiany decyzji można naruszyć jedynie za zgodą adresata prawa nabytego. Zgoda musiała zostać wyrażona przez wszystkich adresatów nabywających na podstawie decyzji prawomocnej prawa, jeśli więc w postępowaniu brały udział dwie strony o interesach sprzecznych, obie musiały udzielić zgody na zmianę lub uchYLECIE decyzji¹⁵.

Interesujące jest zagadnienie formy wyrażenia zgody. O ile w czasach współczesnych nie stwarza ono problemów, o tyle w okresie międzywojennym mogło być o wiele bardziej kłopotliwe. Obecnie podkreśla się, że zgoda ma być wyrażona wprost i wyraźnie, gdyż jest ona przesłanką *sine qua non* zmiany/uchylecia decyzji, na mocy której strona nabywa prawo. Co więcej, wydaje się dość oczywiste, że jedyną formą, która nie będzie budzić wątpliwości zarówno co do samego istnienia oświadczenia, jak i jego treści, jest forma pisemna¹⁶. Postulat taki charakteryzuje się raczej uniwersalnością, a zasadę prymatu formy pisemnej można było wnioskować np. z treści art. 19 RPA, wskazującego na konieczność sporządzenia protokołu z istotnych czynności procesowych podejmowanych ustnie. Biorąc po uwagę fakt dość powszechnego występowania analfabetyzmu w II Rzeczypospolitej, który utrzymywał się na poziomie 23–33% ogółu społeczeństwa, można przyjąć, iż rzetelne wyrażenie zgody na wzruszenie decyzji w formie pisemnej mogło niekiedy stwarzać znaczne problemy¹⁷. Remedium na opisaną sytuację należało poszukiwać w odpowiednim wykorzystaniu art. 16 ust. 2 RPA przyjmującym, że za nieumiejącego lub niemogącego się podpisać podanie podpisuje inna osoba przez niego uproszona „swojem nazwiskiem” czytelnie, wskazując swoje miejsce zamieszkania i zaznaczając przed podpisem, że „podpis ten skutecznia” zamiast interesowanego na jego prośbę.

Cechą specyficzną przepisów międzywojennej procedury administracyjnej było wyróżnienie, oprócz stron postępowania, także osób zainteresowanych i przyznanie im uprawnień procesowych, mimo iż prawo materialne nie dostarczało takim osobom narzędzi niezbędnych do ochrony własnych interesów¹⁸. RPA w art. 9 nadało pojęciu za-

¹⁵ Wyrok NTA z dnia 9 września 1935 r., L. Rej. 748/33 – ZW NR 1059 A.

¹⁶ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 417.

¹⁷ P. Stańczyk, *Wykształcenie ludności II Rzeczypospolitej w świetle badań GUS*, „Społeczeństwo i Ekonomia” 2016, nr 1 (5), s. 11.

¹⁸ W. Dawidowicz, *Zagadnienia „osoby zainteresowanej” we współczesnym polskim postępowaniu administracyjnym*, [w:] J. Łętowski, J.P. Pruszyński (red.), *Prawo, administracja, gospodarka. Księga ku czci*

równy stronie, jak i osoby zainteresowanej wymiar normatywny. Zgodnie z jego treścią osobą zainteresowaną był każdy, kto żądał czynności władzy, do kogo czynność władzy się odnosi lub też czyjego interesu czynność choćby pośrednio dotyczy. Natomiast stronami były te „osoby interesowane”, które uczestniczyły w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub interesu prawnego¹⁹. Zbliżone rozumienie przyjmował projekt rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym – zgodnie z brzmieniem art. 8 stronami w postępowaniu administracyjnym były osoby bezpośrednio zainteresowane wynikiem postępowania oraz osoby zainteresowane tylko pośrednio, którym prawa stron nadają poszczególne przepisy obowiązujące²⁰. Regulacja RPA spełniała szczególnie doniosłą rolę, gdyż zapewniała możliwość ochrony interesu (faktycznego), którego dochodzenia przepisy prawa materialnego mogły zwyczajnie nie przewidywać (i w efekcie brak było podstaw do przyjęcia istnienia roszczenia prawnego czy interesu prawnego). Pamiętać należy, iż decyzja administracyjna (jej skutki) może dotyczyć nie tylko stron (jej adresatów), lecz także innych osób (jednostek organizacyjnych)²¹. Olbrzymim sukcesem międzywojennej polskiej procedury administracyjnej było więc zapewnienie ochrony interesu faktycznego „osób interesowanych” w obliczu braków regulacji odrębnych, rozciągających na nie ochronę przed skutkami działań władzy publicznej.

Postanowienia projektu rozporządzenia z 1926 r. nie wskazywały bezpośrednio, jaka władza była właściwa do wzruszenia decyzji, na mocy której strony czy osoby zainteresowane nabyły prawo. Odmienne kształtowała się regulacja RPA, tj. analizowaną instytucję prawną mogła zastosować władza, która decyzję wydała. Mielśmy więc do czynienia z odwołalnością, czyli możliwością weryfikacji (zmiany/uchyleń) decyzji przez organ ją wydający z urzędu²². Przepis art. 100 RPA nie precyzował, czy postępowanie w celu uchyleń lub zmiany decyzji mogło być wszczęte w oparciu o zasadę skargowości, czy wyłącznie oficjalności. Jak podkreślano w piśmiennictwie, o ile zmiana może być dokonana wyłącznie z urzędu, to nie ma przeszkód, aby impuls do działania pochodził od osób zainteresowanych, a jego źródłem mogły stawać się wszelkiego rodzaju zażalenia, skargi, remonstracje²³. Stanowisko takie potęgowała maksyma *lege non distinguente*, tj. jeśli sam prawodawca nie różnicuje kwestii inicjacji tegoż postępowania, to i prawnicy interpretujący przepisy czynić tego nie powinni. Należy jednak pamiętać o budowie art. 100 w oparciu o uznanie administracyjne („decyzje mogą być uchylane lub zmieniane”), w efekcie czego administracja nie była zo-

Profesora Ludwika Bara, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1983, s. 73.

¹⁹ Art. 9 ust. 2 RPA.

²⁰ Np. art. 56 RPA.

²¹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 187, 188.

²² *Ibidem*, s. 324.

²³ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne: zarys systemu z dodaniem podstawowych przepisów prawnych*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1953, s. 196.

bowiązana do uwzględnienia prośby strony czy osoby zainteresowanej²⁴. Wnioskodawca nie ponosił żadnych negatywnych konsekwencji w związku z odmową weryfikacji takiej decyzji, wobec czego nie przysługiwały mu środki ochrony praw – odwołanie czy skarga do NTA.

Zarówno art. 100 RPA, jak i art. 56 projektu tegoż rozporządzenia nie ustanawiały przesłanek determinujących uchylenie lub zmianę decyzji tworzącej prawa nabyte. Zaznaczmy, że art. 95 statuujący instytucję wznowienia postępowania administracyjnego oraz art. 102 umożliwiający uchylenie decyzji jako nieważnej oparte były na konkretnych przesłankach pozytywnych, których katalogu nie było w przypadku badanej instytucji. Stanowisko w tej kwestii zajął B. Graczyk, wskazując za E. Iserzonem inną ocenę niezmiennego stanu faktycznego czy przyjęcie odmiennej interpretacji przepisu prawnego jako podstawy uchylenia lub zmiany decyzji²⁵. Art. 100 RPA jednakże wprowadzał przesłankę negatywną w postaci zakazu wynikającego z ustaw odrębnych (najprawdopodobniej jednak w ustawodawstwie polskim nie występował żaden tego rodzaju zakaz)²⁶. Nie można przecież wykluczyć absolutnej stabilności stosunku materialnoprawnego wypływającego z decyzji, jeśli prawodawca uzna, że w konkretnej kategorii spraw taki stan jest potrzebny. Stąd, jeżeli przepisy szczególne nie wprowadzały ograniczenia w stosowaniu artykułu 100 RPA, a władza wydająca decyzje stwierdziła, że ma do czynienia z decyzją prawomocną prawa nadającą, mogła ją uchylić lub zmienić z własnej inicjatywy lub jako odpowiedź na impuls pochodzący od strony, tudzież osoby zainteresowanej.

4. Uchylenie lub zmiana decyzji nietworzącej praw w świetle RPA

Bliźniaczą instytucją uchylenia lub zmiany decyzji prawomocnej nadającej prawa był tryb mający swoje umocowanie w art. 99 RPA, dotyczący usunięcia z obrotu prawnego lub reformacji decyzji, które to praw dla stron lub osób zainteresowanych nie tworzyły. Projekt rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z 1926 r. dość zwięźle, w art. 58, zakładał, iż poza wypadkami wymienionymi w art. 56 i 57 (tryb uchylenia decyzji niosącej zagrożenie dla wartości szczególnie istotnych) władze administracyjne mają prawo zmieniania i odwoływania w każdym czasie swoich decyzji, jeżeli uznają, że są niesłuszne. Dla porównania – rozporządzenie właściwe przyjmowało, że decyzje, na mocy których strony lub osoby inne nie nabyły żadnych praw, mogły być wzruszane z urzędu w każdym czasie zarówno przez władzę, które je wydała, jak i z nadzoru przez władzę przełożoną.

²⁴ S.T., *op. cit.*, s. 278.

²⁵ B. Graczyk, *op. cit.*, s. 196.

²⁶ S.T., *op. cit.*, s. 278.

Pierwszy istotny element instytucji, na który należy zwrócić uwagę, związany jest z nietworzeniem przez decyzję praw dla strony czy osoby zainteresowanej. Na tym gruncie możemy zasadniczo odnieść się do uprzednio już poczynionych rozważań i wskazać, że chodzi tu o decyzje, które nie nadają uprawnień, nie nakładają obowiązków czy od obowiązków nie zwalniają. Wskazywano, iż do grupy takich aktów administracyjnych należały np. decyzje odmawiające obywatelowi udzielenia postanowienia na posiadanie broni, na wzniesienie budynku, na pobyt w strefie nadgranicznej, odmowne załatwienie podania o zmianę nazwiska, o wydanie zupełnego odpisu aktu stanu cywilnego²⁷. Wspólnym mianownikiem decyzji nienadających praw jest więc odmowa uwzględnienia żądania o nadanie uprawnienia, gdyż tylko takie decyzje nie powodowały powstania praw czy obowiązków. *Nota bene* obecne rozumienie nienadania prawa na mocy decyzji nie stoi w opozycji do ujęcia międzywojennego – a wręcz przeciwnie – pokrywa się z nim²⁸. Stanowisko odrębne w sprawie nabycia prawa z decyzji zajmował natomiast M. Zimmermann, postulujący możliwość uchylenia lub zmiany w trybie art. 99 RPA również decyzji nakładających obowiązki²⁹.

Art. 99 RPA, podobnie jak art. 58 projektu nie precyzowały, jakiego rodzaju decyzje podlegają weryfikacji w normowanym przez nie trybie, tj. czy chodzi o decyzje prawomocne czy nieprawomocne, ostateczne czy też nieostateczne. Zestawiając postanowienia badanej instytucji z przepisami art. 100 RPA wyraźnie stanowiącymi o dopuszczalności wzruszenia tylko decyzji prawomocnych, można dojść do wniosku, że prawodawca celowo nie dokonuje różnicowania. Konsekwentnie wydaje się zasadne przyjęcie twierdzenia, iż w trybie uchylenia lub zmiany decyzji, na mocy których żadna ze stron lub osób zainteresowanych prawa nie nabyła, mogły być weryfikowane zarówno decyzje prawomocne, jak i nieprawomocne. Trafność takiego stanowiska potwierdza także zdanie B. Graczyka, który przyjmował możliwość wykorzystania art. 99 odnośnie do decyzji tak prawomocnych, jak i nieprawomocnych³⁰. Zmianie lub uchyleniu mogła podlegać więc każda decyzja – niezależnie od tego, czy była już prawomocna, czy jeszcze przysługiwało od niej odwołanie lub skarga do Najwyższego Trybunału Administracyjnego³¹. Konstrukcja ta nie powinna wywoływać niepewności, gdyż nie naruszała ona stabilności praw i obowiązków płynących z zakorzenionych w obrocie prawnym decyzji. Weryfikacja decyzji odmownej miała przecież na celu skutek korzystny dla strony czy osoby zainteresowanej – władza reformowała decyzję lub usuwała ją z obrotu prawnego, otwierając drogę

²⁷ *Ibidem*, s. 195, 196.

²⁸ J. Borkowski, A. Kawczyk, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 297.

²⁹ M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, „ZN UAM. Prawo” 1958, z. 6, s. 113.

³⁰ B. Graczyk, *op. cit.*, s. 196.

³¹ S.T., *op. cit.*, s. 275.

do ponownej autorytatywnej konkretyzacji praw i obowiązków, która mogła być tym razem dla adresata korzystna.

Szeroko została potraktowana kwestia władz właściwych do zastosowania zmiany lub odwołania decyzji nietworzącej prawa. RPA stanowiło tu o dopuszczalności nie tylko weryfikacji przez władzę, która akt wydała w trybie odwołałości, lecz i przez władzę przełożoną w trybie nadzoru. Przyjęcie takiego rozwiązania tłumaczył E. Starczewski, przewodniczący podkomisji pracującej nad projektem rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, koniecznością wprowadzenia rozwiązań o charakterze nadzorczym służących ochronie poważnych względów publicznych³². Zwracając uwagę na element odwołałości w trybie uchylecia lub zmiany decyzji, E. Starczewski wskazywał, iż „bez prawa zmieniania decyzji przez te same władze, które je wydały, zespolenie urzędów administracyjnych byłoby trudne do pomyślenia, bo dopiero przy tym prawie kierownik urzędu, przekazując decydowanie praw swoim podwładnym, nie traci możliwości wpływania na sprawy, decydowane w jego imieniu i może być za nie odpowiedzialny. Ponadto przy istnieniu tego prawa, decydowanie spraw, nawet przez względnie mniej wyszkolonych urzędników, nie jest groźne, bo każda omyłka może być w każdej chwili poprawiona”³³. Dla zestawienia, art. 58 projektu rozporządzenia przyjmował wyłącznie odwołałość decyzji – „władze administracyjne mają prawo zmieniania i odwoływania w każdym czasie swoich decyzji, jeżeli uznają, że są niesłuszne”. Badanie decyzji w trybie art. 99 następowało zawsze z urzędu lub z inicjatywy władzy przełożonej, aczkolwiek nie oznaczało to, że z prośbą taką nie mogła wystąpić sama strona czy osoba zainteresowana. NTA w wyroku z 17 września 1931 r. stwierdził: „czy władza zechce skorzystać ze swego uprawnienia do uchylecia lub zmiany wydanej decyzji, zależy całkowicie od jej swobodnego uznania”³⁴. Konsekwentnie, wobec odmowy uwzględnienia wniosku o wzruszenie decyzji władza powinna powołać się na swobodne uznanie lub na prawomocność, ewentualnie ostateczność poprzedniej decyzji. Rozstrzygnięcie takie nie podlegało odwołaniu ani zaskarżeniu do NTA³⁵. Jednakże ze względu na kompetencje nadzorcze władzy przełożonej strona czy też osoba zainteresowana mogły wystąpić również i do niej z prośbą o weryfikację decyzji.

Podobnie jak w przypadku, uchylecia lub zmiany decyzji prawomocnej tworzącej prawa dla strony lub osób zainteresowanych, również i art. 99 RPA nie wskazywał przesłanek pozytywnych wyznaczających ramy swojego zastosowania. Obydwa tryby mogły być zastosowane z przeróżnych przyczyn, przykładowo – jak wymieniał E. Iserzon – z powodu innej oceny niezmiennego stanu faktycznego lub w związku z nową inter-

³² E. Iserzon, *Postępowanie...*, s. 230–232.

³³ Cytat za: *ibidem*, s. 230–232.

³⁴ Wyrok NTA z dnia 17 września 1931 r., L. Rej. 1313/29 – ZW. 423 A.

³⁵ S.T., *op. cit.*, s. 276.

pretacją przepisów prawa³⁶. Intrygujące wydawało się być odstępianie od sformułowania „decyzje niesłuszne” w finalnej wersji rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym. Taki zabieg był niewątpliwie krokiem w stronę bardzo rozległego zastosowania trybu weryfikacji. Zauważmy, że termin „niesłuszne” był typowym przykładem pojęcia nieostrego, wymagającego kazuistycznej interpretacji w przypadku każdej decyzji. O ile koresponduje on z kryterium celowości wydania aktu administracyjnego, która może być rozumiana bardzo szeroko, odnosząc się zarówno do interesu indywidualnego, interesu społecznego, jak i interesu publicznego, o tyle i tak będzie wyznaczać pewne, niekiedy mało wyraźne, granice zastosowania rzeczowego trybu.

Ostatni element, na który warto zwrócić uwagę, badając art. 99 RPA, to brak ograniczenia w czasie możliwości weryfikacji decyzji nietworzących prawa. Regulacja wyraźnie podkreślała dopuszczalność uchylenia lub zmiany takiej decyzji w każdym czasie. Zestawiając ten fakt z możliwością odwołania lub reformacji decyzji prawomocnych oraz nieprawomocnych przez zarówno władzę wydającą decyzję, jak i władzę nadzorczą, trafne jest stwierdzenie, że postanowienia art. 99 RPA umożliwiały w pełni swobodną zmianę lub uchylenie decyzji administracyjnych, na mocy których nie powstawały dla strony lub osoby interesowanej prawa³⁷. Decyzja w tym przedmiocie stawała się decyzją pierwszej instancji wydaną w trybie nadzwyczajnym, bez znaczenia, czy zapadała w efekcie odwołalności czy nadzoru, przysługiwało więc od niej odwołanie³⁸.

5. Uchylenie lub zmiana decyzji w pierwotnej wersji k.p.a. z 1960 r.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej było podstawowym aktem regulującym postępowanie administracyjne jeszcze przez długi czas po zakończeniu II wojny światowej, jednakże rozliczne zmiany w prawodawstwie polskim wprowadzone po 1944 r. systematycznie osłabiały użyteczność RPA. Rezygnacja z reaktywowania sądownictwa administracyjnego, rozległa dekodyfikacja przepisów procesowych, zniesienie samorządu terytorialnego czy wprowadzenie kontroli prokuratorskiej jako narzędzia wpływu politycznego na administrację doprowadziły do rozpoczęcia w 1958 r. prac nad nową ustawą administracyjnoprocesową³⁹. Rok 1960 okazał się rokiem przełomowym, gdyż właśnie wtedy uchwalono pierwszą polską, powojenną ustawę traktującą

³⁶ *Ibidem*, s. 61, 62.

³⁷ B. Graczyk, *op. cit.*, s. 196.

³⁸ Wyrok NTA z dnia 18 grudnia 1933 r., L. Rej. 9633/31 – *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* z 1935 r., s. 423.

³⁹ J. Litwin, *Z zagadnień mocy obowiązującej niektórych przepisów proceduralnych pod rządem Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Palestra”, 1961, nr 10, s. 21; J. Starościak, *Zagadnienia budowy systemu postępowania administracyjnego*, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1955, s. 46–77.

kompleksowo zagadnienie postępowania administracyjnego – ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁰, która *nota bene* – wielokrotnie nowelizowana – obowiązuje do dziś.

6. Uchylenie lub zmiana decyzji tworzącej prawa na gruncie k.p.a. z 1960 r.

Olbrzymia część przepisów Kodeksu została recypowana z RPA, oczywiście z uwzględnieniem zmian wynikających z nowego ustroju państwa. Nie inaczej było w przypadku uchylenia/zmian decyzji tworzących lub nietworzących prawa dla strony. Instytucje te umieszczono w art. 135 i 136 k.p.a. Zgodnie z treścią art. 136. k.p.a. decyzja, na mocy której strony nabyły prawo, może być za ich zgodą uchylona lub zmieniona przez organ administracji państwowej, który decyzję wydał, lub przez organ wyższego stopnia, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie decyzji. Przepis art. 135 § 2 stosuje się odpowiednio.

Podobnie jak pod rządami RPA ważnym oraz nastroczającym wielu problemów interpretacyjnych zagadnieniem było „nabycie praw”. Jak twierdził E. Iserzon, „nabycie prawa w sensie art. 136 jest bardzo szerokie. Decyzje, które rozszerzają czyjeś uprawnienia, znoszą obowiązki, ograniczają je, są to decyzje, na których pewne osoby «nabyły prawa». Nawet decyzje wkładające tylko obowiązki są decyzjami, na mocy których pewne osoby nabywają prawo do wykonywania tylko obowiązków wskazanych w decyzji, a innych”⁴¹. Wysoce kontrowersyjny był pogląd prezentowany w doktrynie, zgodnie z którym decyzja nieostateczna⁴² nie może nadawać stronie prawa. Zwolennicy takiego stanowiska wydawali się utożsamiać nabycie prawa z jego wykonaniem, co było zabiegiem niedopuszczalnym⁴³. Wprawdzie decyzja nieostateczna nie daje jeszcze możliwości realizacji uprawnień, ale nie oznacza to zaprzeczenia ich nabycia, a jedynie odłożenie w czasie możliwości z nich skorzystania z nich. Kilku słów komentarza wymaga ponadto zagadnienie powstawania praw nabytych w wyniku decyzji deklaratoryjnych, czyli potwierdzających i zarazem „aktywujących” skutek prawny przewidziany bezpośrednio przez przepisy prawa. W tym przypadku uprawnienie czy też obowiązki mają charakter *ex lege* – wynikają z mocy samej ustawy, decyzja jedynie potwierdza ich istnienie aktywując skutek prawny z mocą wsteczną.

⁴⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168), dalej k.p.a. lub Kodeks.

⁴¹ E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1970, s. 260.

⁴² Zob.: *a contrario* art. 12 k.p.a.

⁴³ E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks...*, s. 265.

Art. 136 nie wymagał, aby decyzja nadająca prawa, podlegająca weryfikacji, była prawomocna czy też ostateczna, tak jak stanowił to art. 100 RPA. Odpowiedź na pytanie o rodzaj decyzji tworzącej prawa podlegającej uchyleń lub zmianie nie była wcale taka prosta – w dyskursie pojawiały się znaczne rozbieżności. W. Dawidowicz zauważył, że literalna wykładnia art. 136 była niewystarczająca, a ocenę charakteru instytucji umożliwiało jedynie spojrzenie poprzez pryzmat wszystkich regulacji k.p.a.⁴⁴ Przyjęcie dopuszczalności weryfikacji nieostatecznych decyzji stwarzało pewien zasadniczy problem, mianowicie kolizji z odwołaniem jako zasadniczym trybem w stosunku do nich przysługującym. Szczególnie widoczne to było przy uwzględnieniu postanowień art. 115 § 1 k.p.a., statuującego samokontrolę organu, tj. jeżeli odwołanie zostało wniesione przez wszystkie strony, a organ administracji państwowej uznał je za w pełni uzasadnione, mógł wydać nową decyzję, w której uchylił lub zmienił zaskarżoną decyzję. Ponadto weryfikacja decyzji nieostatecznych pozwoliłaby na wywieranie presji na strony postępowania przez organ w celu wyrażenia zgody na zmianę decyzji. Konkludując, autor stwierdza, że art. 136 k.p.a. ma zastosowanie jedynie do decyzji ostatecznych. Warto odnotować, że odmienne stanowisko w tej kwestii zajmował jeden ze współautorów k.p.a. – Emanuel Iserzon. W jego opinii weryfikacji w trybie art. 136 k.p.a. podlegały zarówno decyzje ostateczne (prawomocne), jak i decyzje nieostateczne (nieprawomocne)⁴⁵.

Kluczowym elementem nadzwyczajnego trybu wzruszenia decyzji administracyjnej tworzącej prawa był wymóg uzyskania zgody jej adresata. Musiała być ona wyrażona w sposób wyraźny i niebudzący (pisemnie) wątpliwości przez wszystkie osoby nabywające prawo z decyzji⁴⁶. W stanie prawnym zaistniałym w wyniku wprowadzenia k.p.a. nie występowały regulacje uwzględniające możliwość ochrony w postępowaniu administracyjnym interesu faktycznego, konsekwentnie nie przewidziano „osób interesowanych” i nie wymagano udzielenia przez nie zgody na uchyleń lub zmianę decyzji. Wracając do tematu – inicjatywa uzyskania zgody zazwyczaj leżała w rękach pracowników administracji, jednakże nie istniały żadne przeciwwskazania, aby to strona rzekła się dobrowolnie nabytych praw. W obliczu braku dokładnych regulacji ustawowych, w doktrynie prawa administracyjnego podnoszono również możliwość uzależnienia zgody strony od spełnienia wskazanych przez nią żądań rekompensujących jej utratę korzyści płynących z dysponowania prawem⁴⁷. Artykuł 136 znajdował więc zastosowanie wyłącznie wtedy, jeśli organ administracji zaakceptował wymagania strony. Rzecz jasna, w sytuacjach nadzwyczajnych, kiedy zagrożone były szczególnie istotne wartości,

⁴⁴ W. Dawidowicz. *Ogólne postępowanie administracyjne: zarys systemu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1962, s. 244, 245.

⁴⁵ E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks...*, s. 265.

⁴⁶ *Ibidem*,

⁴⁷ W. Dawidowicz, *Ogólne...*, s. 245, 246.

a strona nie zamierzała rezygnować z przysługujących jej praw, organ miał jeszcze do dyspozycji usunięcie z obrotu prawnego decyzji w trybie art. 141 k.p.a. Pamiętać jednak należy, że podobnie jak w czasach obecnych, również w stanie prawnym z 1960 r. nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego tworzyły system uzupełniających się instytucji (a nie ze sobą konkurujących) nakierowanych na wszechstronną weryfikację decyzji pod względem zarówno legalności, jak i celowości. W efekcie tego, a zgodnie z zasadą przekonywania⁴⁸, organ administracji państwowej w pierwszej kolejności powinien był wskazać zasadność zastosowania art. 136 k.p.a. i spróbować uzyskać zgodę strony – a jeśli to nie przyniosłoby efektów – dopiero wtedy procedować na podstawie art. 141 k.p.a.

Badając zagadnienie właściwości organów administracji publicznej do weryfikacji decyzji tworzących prawa w trybie art. 136 k.p.a. trudno nie dostrzec swoistego *novum*. Przepisy k.p.a. nie tylko stanowiły już tylko o odwołalności decyzji (weryfikacji przez organ wydający), ale także o dopuszczalności ich uchylecia lub zmiany w trybie nadzoru, przez organ wyższego stopnia, czego przepisy RPA nie przewidywały. Krytycznie do tego rozwiązania odnosił się W. Dawidowicz⁴⁹. Wskazywał on, iż organ nadzoru nie był nigdy „gospodarzem sprawy”, nie rozstrzygał jej decyzją ostateczną i co jasne, nie będzie orientował się w jej okolicznościach. Ponadto takie działanie prowadziło do eliminacji z rozmów ze stroną organu właściwego rzeczowo i instancyjnie w danej sprawie. Ostatecznie, art. 136 godził w samą istotę nadzoru polegającą na korygowaniu działań organu podporządkowanego, a nie strony postępowania.

Spoglądając na treść art. 127 § 1, 137 § 1 czy 141 § 1 k.p.a., można wyróżnić pewną cechę wspólną regulacji, która była obca przepisom art. 136, tj. katalog przesłanek pozytywnych warunkujących dopuszczalność weryfikacji decyzji w poszczególnych trybach. Tożsamy stan występował w art. 100 RPA, który znajdował użytek w „przeróżnych sytuacjach”. Podobnie należało traktować wzruszenie decyzji tworzącej prawa w stanie prawnym z 1960 r. Mimo że przesłanki nie zostały ściśle wymienione, weryfikacja decyzji miała być odpowiedzią na rozmaite potrzeby, zawsze jednak była ona dla organu administracji fakultatywna („mogła być uchylona/zmieniona”). „Praktycznie biorąc, może tu wejść w rachubę np. jakaś wadliwość prawna (inna niż wyliczone dla pozostałych trybów) lub też nie wykluczająca się z nią, a czasem i pokrywająca się, wadliwość z punktu widzenia celowości itp. – słowem stan taki, w którym z jakichś powodów, innych niż, te, które uzasadniają nieważność lub wznowienie, dalsze utrzymanie decyzji jest niewskazane, niedogodne, niezgodne z aktualną polityką itp.”⁵⁰

⁴⁸ Zasada ta wynikała i nadal wynika z art. 11 k.p.a.

⁴⁹ W. Dawidowicz, *Ogólne...*, s. 254, 255.

⁵⁰ F. Longchamps de Bérier, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, Polska Akademia Nauk. Instytut Nauk Prawnych, Warszawa 1961, s. 915.

Analogicznie jak pod rządami art. 100 RPA, także art. 136 k.p.a. wprowadzał negatywną przesłankę swojego zastosowania w postaci sprzeciwu przepisu szczególnego. Znaczenie klauzuli „jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie decyzji” nie było do końca jasne⁵¹. Mogło przecież chodzić o przepisy odbierające zgodzie strony znaczenie warunku rozwiązującego czy też o wykluczenie weryfikacji decyzji w tym trybie ze względu na inne, zasadne okoliczności wskazane w przepisach prawa. Problem ten miał jednak wyłącznie czysto teoretyczny wymiar, gdyż w piśmienictwie nie odnotowano nigdy takiego rodzaju wyłączeń.

Art. 136 k.p.a. *in fine* wskazywał na konieczność odpowiedniego stosowania regulacji art. 135 § 2 k.p.a. Normował obowiązek wydania decyzji o uchyleniu lub zmianie decyzji tworzącej prawa jako formy rozstrzygnięcia postępowania prowadzonego w analizowanym trybie. Organ inicjował więc nową sprawę, finalizowaną decyzją nieostateczną, od której stronom przysługiwało prawo wniesienia odwołania⁵². Wykorzystanie odwołania stawało się szczególnie zasadne, kiedy w ramach zgody na częściowe odebranie praw, strona uznała, że cofnięto jej uprawnienie w zakresie szerszym, niezgodnym z jej wolą.

7. Uchylenie lub zmiana decyzji nietworzących praw na gruncie k.p.a. z 1960 r.

Postępowanie w celu weryfikacji decyzji nietworzących praw znajdowało swoją podstawę prawną w art. 135 k.p.a. Zgodnie z treścią artykułu decyzja, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, mogła być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji państwowej, który decyzję wydał, lub przez organ nadzoru. Paragraf drugi wskazywał natomiast, że właściwy organ wydaje decyzję o uchyleniu lub zmianie dotychczasowej decyzji. Treść art. 135 posiada wiele punktów wspólnych z regulacją trybu wzruszenia decyzji tworzącej prawa. Istniejące różnice wynikają z konieczności wzmocnienia stabilności decyzji, które prawa tworzą, stąd też art. 136 wprowadzał wymóg uzyskania zgody adresata praw oraz konieczność braku sprzeciwu przepisu szczególnego. O ile takie rozwiązania były niezbędne ze względu na charakter stosunku materialnoprawnego powstałego w wyniku wydania decyzji, rozszerzającego najczęściej zakres uprawnień adresata, o tyle na tle art. 135 konieczność ta zanikała. Decyzje tworzące prawa nabyte mogły być usuwane z obrotu prawnego bez zgody strony, wyłącznie jeśli obciążone one były kardynalnym naruszeniem prawa materialnego czy procesowego dającym podstawy do wznowienia postępowania czy stwierdzenia nie-

⁵¹ W. Dawidowicz, *Ogólne...*, s. 245.

⁵² *Ibidem*, s. 255.

ważności decyzji. Ewentualnie, jeśli nie istniała inna możliwość uchronienia przed zagrożeniem wartości szczególnie istotnych (życie, zdrowie ludzkie, poważne szkody dla gospodarki narodowej), przepisy prawne w art. 141 k.p.a. statuowały środek prawny o charakterze *ultima ratio*, za pomocą którego naczelny organ administracji państwowej czy prezydium wojewódzkiej rady narodowej mogły uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną. W przypadku decyzji praw nietworzących nie wchodziły w grę względy stabilności stosunków prawnych – nikt nie miał interesu w tym, aby decyzję w obrocie prawnym utrzymać, bo dla nikogo nie była ona źródłem uprawnień⁵³. Innymi słowy, uchylenie decyzji na podstawie art. 135 k.p.a. było zawsze dla strony korzystne, gdyż otwierało drogę do ponownego rozstrzygnięcia sprawy, której wynik tym razem mógł być zupełnie odmienny (mogły zostać przecież nadane stronie uprawnienia)⁵⁴. Uchylanie/zmiana w analizowanym trybie obejmowały decyzje zarówno ostateczne, jak i nieostateczne.

Konstrukcja właściwości do prowadzenia postępowania w celu wzruszenia decyzji nietworzącej praw rysowała się podobnie jak w przypadku bliźniaczej instytucji art. 136 k.p.a. W stosunku do weryfikacji cechującej się odwoalnością można przytoczyć powyżej już poczynione uwagi, odmiennie natomiast kształtuje się zagadnienie działania nadzorczego. Artykuł 55 ustawy o radach narodowych⁵⁵ wskazywał, iż prezydium mogło w trybie nadzoru uchylić lub zmienić decyzję kierownika wydziału. Jeżeli jednak decyzja kierownika wydziału spowodowała przyznanie praw indywidualnie określonym osobom, prezydium mogło w trybie nadzoru uchylić lub zmienić decyzję jedynie w przypadkach przewidzianych w przepisach o postępowaniu administracyjnym lub w odrębnych ustawach. Literalne brzmienie tegoż artykułu prowadziło do postawienia pytania dotyczącego relacji trybu art. 135 k.p.a. i art. 55 rzeczonyj ustawy. Przyjmowano dwie interpretacje art. 55 u.r.n.: pierwsza wskazywała na zastosowania trybu tam przewidzianego do decyzji kierowników wydziałów wydawanych w trybie k.p.a. i nietworzących praw, druga podkreślała, iż przez decyzje kierowników wydziałów rozumiano np. pisma okólnikowe, zarządzenia zmiany znaków drogowych czy polecenia służbowe⁵⁶. Należało jednak opowiedzieć się za drugą interpretacją art. 55 u.r.n. Do czasu wejścia w życie k.p.a. uzasadnione było przyjmowanie, iż artykuł ten stanowił następcę art. 99 RPA, aczkolwiek w obliczu kodyfikacji postępowania administracyjnego, zmiana lub uchylenie decyzji nietworzących praw dla strony poddane zostały reżimowi prawnemu art. 135 k.p.a.

⁵³ E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks...*, s. 260.

⁵⁴ W. Dawidowicz, *Ogólne...*, s. 242.

⁵⁵ Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 5, poz. 16), dalej u.r.n.

⁵⁶ W. Dawidowicz, *Ogólne...*, s. 251, 252.

W tekście pierwotnym zupełnie pominięto kwestię przesłanek warunkujących usunięcie z obrotu prawnego lub reformację decyzji praw nietworzących. Jak pisał W. Dawidowicz, „[...] użyta w tym artykule formuła «w każdym czasie» posiada znaczenie zarówno czasowe, jak i przyczynowe: decyzja ostateczna, która nie stworzyła praw dla strony, organ administracji państwowej, który decyzję wydał może uchylić w każdym czasie i z każdego powodu, który według oceny tego organu uzasadnia uchylenie decyzji. Tak szeroko zakreślona kompetencja nie oznaczała jednak istnienia jakiegś dowolności w stosowaniu art. 135 § 1 k.p.a., gdyż każda decyzja wydana na tej podstawie musiała znajdować uzasadnienie w obowiązujących przepisach prawnych, a więc podlegała na równi ze wszelkimi innymi decyzjami zasadzie ogólnej legalności oraz zasadzie ogólnej prawdy materialnej”⁵⁷.

Ostatecznie, postępowanie w sprawie kończy się zgodnie z art. 135 § 2 wydaniem decyzji o zmianie lub uchyleniu decyzji dotychczasowej. Wprowadzenie takiego sformułowania niewątpliwie było zabiegiem zasługującym na aprobatę – przypomnijmy, że art. 99 RPA nie zawierał podobnej regulacji. Wyraźne określenie formy zakończenia postępowania weryfikacyjnego pomogło w wyklarowaniu istoty instytucji i umocniło przekonanie o odrębności charakteru tego postępowania od postępowania prowadzonego w trybie zwyczajnym, skierowanego na konkretyzację przepisów prawa materialnego. Reasumując, decyzja wydana w wyniku stosowania art. 135 była nową decyzją wydaną w nowej sprawie, która nie było kontynuacją poprzedniego postępowania, zakończonego już decyzją administracyjną⁵⁸. Nowa sprawa bazowała jednak na „starym” stanie faktycznym, w innym wypadku art. 135. k.p.a. nie znajdował zastosowania⁵⁹. Zmiana stanu faktycznego doprowadziłaby do powstania nowej sprawy, która należałoby rozstrzygnąć w trybie zwykłym.

8. Uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej pod rządami nowelizacji k.p.a. z 1980 r.

Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁶⁰ nadała trybowi uchylenia lub zmiany decyzji tworzącej prawa następujące brzmienie: „Decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji państwowej, który ją wydał lub przez organ wyższego stopnia, jeżeli prze-

⁵⁷ *Ibidem*, s. 242.

⁵⁸ E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks...*, s. 263, 264.

⁵⁹ Podobne zastrzeżenia można poczynić do art. 136 k.p.a.

⁶⁰ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8), dalej k.p.a. 1980.

pisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Przepis art. 135 § 2 stosuje się odpowiednio”. W stosunku do weryfikacji decyzji nietworzącej praw artykuł wskazywał, że „Decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji państwowej, który ją wydał lub przez organ wyższego stopnia, jeśli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony”. Dokonano także reformacji paragrafu drugiego, tj. „właściwy organ wydawał decyzję w SPRAWIE uchylenia lub zmiany dotychczasowej decyzji”. Na pierwszy plan wysuwały się trzy zasadnicze zmiany dokonane przez prawodawcę: wskazanie, że tryby dotyczyły decyzji ostatecznych, oraz dodatnie przesłanki pozytywnej w postaci korzyści dla interesu społecznego lub słusznego interesu strony. Trzecia zmiana dotyczyła korekty brzmienia art. 135 § 2.

Wyraźne ustanowienie dopuszczalności wzruszenia wyłącznie decyzji ostatecznych należało uznać za działanie jak najbardziej celowe. Położyło ono kres licznym wątpliwościom, powodującym rozbieżnościami w doktrynie, jakie pojawiały się w związku z brzmieniem art. 135 i 136 k.p.a. do czasu nowelizacji z 1980 r. Stąd, uchyleniu, zmianie decyzji tworzących lub nietworzących prawa podlegały jedynie te decyzje, od których nie służyło odwołanie (niezależnie od tego, czy były wydane w I instancji i upłynął termin na wniesienie odwołania, czy były wynikiem postępowania przed II instancją).

Od momentu nowelizacji za usunięciem lub reformacją decyzji miał przemawiać interes społeczny lub słuszny interes strony, ewentualnie jeden i drugi. Oba pojęcia to typowe klauzule generalne o nieostrym znaczeniu, które organ administracji publicznej musiał oceniać odrębnie na tle każdej kolejnej sprawy. Usunięcie z obrotu prawnego decyzji odmawiającej stronie przyznania uprawnienia zawsze poparte było jej interesem, natomiast w przypadku przyznania uprawnień, które mogły godzić w interes społeczny uchylenie takiej decyzji miało raczej oczywiste uzasadnienie.

Ostatnia ze zmian dokonała wzmocnienia pojawiających się już od wielu lat w dyskursie poglądów na temat charakteru postępowań mających swoje źródło w art. 135 i 136 k.p.a w brzmieniu z 1960 r. Zarówno art. 135 § 2, jak i odesłanie do niego wynikające z art. 136 *in fine* jasno określały oba postępowania jako postępowania w nowej sprawie. Sprawie, której przedmiotem nie była autorytatywna konkretyzacja norm prawa materialnego w postaci nadania prawa lub nałożenia obowiązku, a kontrola prawidłowości takiego postępowania, podejmowana z uwzględnieniem kryterium celowości.

9. Uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej pod rządami nowelizacji k.p.a. z 1990 oraz 1998 r.

Nowelizacja z 1990 r. towarzyszyła decentralizacji władzy w Polsce wynikającej z przywrócenia samorządu terytorialnego. Administracja rozpoczęła funkcjonowanie w nowej, dualistycznej strukturze. Wymagało to rozszerzenia zakresu zastosowania Kodeksu postępowania administracyjnego również na administrację samorządową, która podobnie jak administracja rządowa mogła wydawać decyzje w sprawach indywidualnych⁶¹. Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego z 1990 r.⁶² musiała również dostosować tryb uchylenia/zmiany decyzji tworzących lub nietworzących dla stron prawa do tak znaczących przemian strukturalnych egzekutywy. Artykuł 154 k.p.a. 1990. (następca art. 135.) nie uległ zmianie, za wyjątkiem dodania § 3, zgodnie z którym „W sprawach należących do zadań własnych gminy do zmiany lub uchylenia decyzji, o której mowa w § 1 oraz w art. 155 (dawny art. 136) właściwe są organy gminy”. Wyłączenie pozostawało w relacji z normatywną samodzielnością w piastowaniu zadań z zakresu administracji publicznej przez gminy⁶³. Niedopuszczalna więc stawała się ingerencja nadzorcza w stosunku do decyzji administracyjnych wydanych przez organy gminy, zarazem tworzących, jak i nietworzących prawa. Pojawiła się sytuacja, w której adresaci decyzji byli w gorszej, z procesowego punktu widzenia pozycji, gdy akt pochodził od administracji samorządowej, niż kiedy wydał go organ administracji rządowej. Prawodawca, posługując się pojęciem organu gminy, ustanowił wąską właściwość organów do stosowania art. 154 i 155 k.p.a. 1990., tj. wyłączył spod niej samorządowe kolegia odwoławcze, będące organami II instancji w stosunku do decyzji wydawanych przez organy gminy⁶⁴. Stan taki kreowało literalne brzmienie art. 5 § 2 pkt 6 definiujące pojęcie organów samorządu terytorialnego jako „organy gminy, ich związków lub samorządowe kolegia odwoławcze”, którego zestawienie z art. 154 § 3 wyraźnie ujawniało dystynkcję terminologiczną. Należy również przypomnieć, iż organem wykonawczym gminy, który to właśnie wydawał decyzje administracyjne, był w tamtym okresie zarząd, a nie jak ma to miejsce teraz, wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Rok 1998 przyniósł dalsze zmiany, jeżeli chodzi o samorząd terytorialny. Dotychczasowa jednopoziomowa struktura została wzbogacona o dwa kolejne szczeble – powiat i województwo⁶⁵. W związku z tym nieuchronna stała się nowelizacja przepisów

⁶¹ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 78.

⁶² Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 201), dalej k.p.a. 1990.

⁶³ J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 825.

⁶⁴ Uchwała Składu Pięciu Sędziów NSA z dnia 19 czerwca 1996 r., FPK 2/96, ONSA 1996, nr 4, poz. 152.

⁶⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 Nr 91, poz. 578) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576).

Kodeksu postępowania administracyjnego odnoszących się do zdecentralizowanej władzy. Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa⁶⁶, dokonała uaktualnienia regulacji art. 154 § 3 Kodeksu, nadając mu następujące brzmienie: „W sprawach należących do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego do zmiany lub uchylecia decyzji, o której mowa w § 1 oraz w art. 155, właściwe są organy tych jednostek”. Z adaptacją treści art. 154 korespondowała zmiana definicji legalnej zawartej w art. 5 § 2 pkt 6, zgodnie z którą pod pojęciem organów jednostek samorządu terytorialnego należało rozumieć 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. Zakres zastosowania § 3 został rozszerzony na wszystkie poziomy samorządu terytorialnego, jednakże tylko w ramach wykonywania zadań własnych podlegających ochronie przed ingerencją nadzorczą państwa. Oparcie instytucji art. 154 i 155 na odwołalności oraz możliwości działania nadzorczego stwarzało dopuszczalność wzruszenia decyzji I instancji zarówno przez organ wydający (np. burmistrza, starostę), jak i przez organ wyższego stopnia, jakim było zazwyczaj samorządowe kolegium odwoławcze (art. 17 pkt 1 k.p.a w brzmieniu z 1998 r.). W stosunku do decyzji II instancji zmiana przez organ wyższego rzędu nie była możliwa, gdyż taki organ zwyczajnie nie istniał, weryfikacja decyzji odbywała się jedynie za pośrednictwem odwołalności.

10. Uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej pod rządami nowelizacji z 2010 r. oraz w obecnym stanie prawnym

Ostatnia ze znaczących zmian analizowanych w artykule trybów miała miejsce w roku 2010⁶⁷. W jej efekcie ograniczono właściwości do uchylenia, zmiany decyzji tworzącej lub nietworzącej prawa tylko do organu wydającego decyzję oraz usunięto – jako niemający już zastosowania – art. 154 § 3. Tryby art. 154 i 155 k.p.a. 2010. stały się podstawą wyłącznie odwołalności decyzji ostatecznych, a przestały być narzędziem działań nadzorczych organów wyższego stopnia⁶⁸. Wpłynęło to na umocnienie pozycji organu administracji publicznej wydającego decyzje, jednocześnie osłabiając pozycję jednostki na

⁶⁶ Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126).

⁶⁷ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2010 r. Nr 6, poz. 18), dalej k.p.a. 2010.

⁶⁸ J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 825.

pośrednio procesowoprawnej poprzez odcięcie jej od ochrony swoich praw przed organem wyższego rzędu. Nie można jednak stwierdzić, iż zmiana w przepisach przyniosła jedynie negatywny efekt. Jak wynika z *ratio legis* tejże nowelizacji, była ukierunkowana na wyeliminowanie sporów o właściwość wynikających z dotychczasowej konstrukcji artykułów. „Nowelizacja art. 154 i 155 Kodeksu zmierza do odebrania organom wyższego stopnia możliwości zmiany ostatecznych decyzji. Niecelowe jest, ażeby organ, który wydał zaskarżoną decyzję, konkurował z organem wyższego stopnia w ww. sprawach. Nie wydaje się również zasadne, ażeby w sprawach tych właściwość organów była przenoszona wyżej i organ, który pełnił rolę organu odwoławczego, w tej samej sprawie pełnił następnie rolę organu pierwszej instancji (od decyzji tych służy bowiem odwołanie do organu wyższej instancji). Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w praktyce powstają czasami niepotrzebne spory pomiędzy organem, który wydał decyzję ostateczną, a organem odwoławczym, który jest «właściwszy» do orzekania w pierwszej instancji w ww. trybach”⁶⁹.

Treść obu artykułów pozostała od czasu nowelizacji z 2010 r. niezmieniona. W aktualnym brzmieniu art. 154. wskazuje, iż decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony (§ 1). W przypadkach określonych w § 1 właściwy organ wydaje decyzję w sprawie uchyleń lub zmiany dotychczasowej decyzji (§ 2). Natomiast art. 155 – decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleń lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony, przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio.

Dla wyczerpania tematu niezbędne staje się zaprezentowanie aktualnych zapatrywań doktryny i orzecznictwa na tryby uchyleń lub zmiany decyzji tworzących lub nie tworzących prawa dla stron (przynajmniej w ujęciu syntetycznym, gdyż zagadnienie to jest naprawdę obszerne). Artykuły 154 i 155 uznawane są za nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego mające na celu weryfikację prawidłowych lub dotkniętych wadliwością niekwalifikowaną decyzji ostatecznych, które nie podlegają sanacji w ramach wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Mamy w ich ramach do czynienia z nową sprawą administracyjną, której przedmiotem jest ocena pod względem celowościowym (kryterium interesu społecznego lub słusznego interesu strony) uchyleń lub zmiany decyzji. Sprawa kończy się wydaniem nieostatecznej decyzji administracyjnej podlegającej weryfikacji w drodze odwołania. Konstrukcja obu

⁶⁹ Projekt ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 2987), s. 10.

instytucji oparta została na możliwości weryfikacji decyzji przez organ ją wydający. Wykorzystanie art. 154 czy 155 pozostawione zostało uznaniu organu administracji publicznej, który może podjąć postępowania z urzędu (z własnej inicjatywy czy też na wniosek strony) w każdym czasie. Elementem wspólnie wykorzystywanym przez oba tryby jest pojęcie nabycia prawa, czyli przysporzenia uprawnień oraz określenia rodzaju i zakresu obowiązków spoczywających na stronie na podstawie przepisów prawa materialnego⁷⁰. Do zakresu prawa nabytego z decyzji nie można zaliczyć uprawnień wynikających z prawa procesowego, jako że z natury są one przejściowe. *A contrario* – decyzjami nietworzącymi praw dla strony będą decyzje odmowne dla strony. Budowa art. 155 zawiera dwa dodatkowe elementy w porównaniu z art. 154, tj. wymóg uzyskania zgody strony i konieczność niewystępowania przepisów szczególnych blokujących wzruszenie decyzji w tym trybie. Zgoda ma być wyrażona pisemnie oraz wprost, przez wszystkie strony. Nie mogą występować żadne wątpliwości co do jej treści. Ponadto w wyniku wprowadzenia zmian do kodeksu postępowania administracyjnego w 2017 r., dodano art. 155a zakazujący stosowania do obu trybów milczącego załatwienia sprawy.

11. Zakończenie

Instytucja uchylenia/zmiany decyzji tworzących lub też nietworzących dla adresata praw ma w polskim porządku prawnym długą i bogatą tradycję. Jej korzenie sięgają o wiele dalej niż RPA czy jego projekt, gdyż olbrzymia część prawa administracyjnego procesowego została zaczerpnięta z prawodawstwa państwa zaborczych. Nie zmienia to jednak faktu, że od stworzenia projektu rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym obie instytucje podlegały ciągłej adaptacji względem potrzeb rodzimego systemu prawnego.

Przyglądając się rozlicznym zmianom badanych regulacji na przestrzeni wieku, można dojść do pewnego przekonania – rdzeń konstrukcji (naczelna koncepcja rządząca instytucjami) nie ulegała przemianie. We wszystkich przytoczonych aktach prawnych zawsze mieliśmy do czynienia z możliwością zmiany lub uchylenia dwóch typów decyzji – tworzących i nietworzących prawa. Swoją drogą, nawet rozumienie nabycia praw, ustalone w okresie międzywojennym, jest nadal aktualne. Bliźniacze tryby zawsze stanowiły element uzupełniający systemu weryfikacji decyzji ostatecznych (prawomocnych), charakteryzujący się dużą elastycznością (patrz: ewolucja przesłanek pozytywnych zastosowania). Wynika to z dopuszczalności zmiany czy uchylenia decyzji w oparciu o bliżej nieokreślone kryteria, a następnie o zwroty nieostre pozostawiające szeroką możliwość interpretacji.

⁷⁰ J. Borkowski, A. Kawczyk, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 297, 298.

Usunięcie z obrotu prawnego decyzji, pod względem prawnym prawidłowej, było i jest rozwiązaniem unikalnym. Uwzględnienie zmienności stosunków społecznych, istotnych przemian w rzeczywistości i dopuszczalność w oparciu o nie ingerencji w stosunek materialnoprawny kreowany decyzją jest rozwiązaniem potrzebnym w prawie administracyjnym procesowym. W przeciwnym wypadku prawidłowo wydana, z punktu widzenia legalności, decyzja odmowna stanowiłaby przeszkodę nie do przezwyciężenia w uzyskaniu jakiegoś prawa po wsze czasy⁷¹. Innymi słowy, byłoby to dalekie od racjonalnego pojmowania administracji, której naczelnym zadaniem zawsze była i jest służba społeczeństwu. Stąd też, utrzymanie instytucji zmiany/uchylenia decyzji, na podstawie której strony nabyły lub też nie prawa, przez cały wiek potwierdza jej rangę i niezbędność w polskiej procedurze administracyjnej.

Bibliografia

Źródła

- Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 5, poz. 16).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8).
- Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 201).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126).
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2010 r. Nr 6, poz. 18).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341).
- Uchwała Składu Pięciu Sędziów NSA z dnia 19 czerwca 1996 r., FPK 2/96, ONSA 1996, nr 4, poz. 152.
- Wyrok NTA z dnia 17 września 1931 r., L. Rej. 1313/29 – ZW. 423 A.
- Wyrok NTA z dnia 18 grudnia 1933 r. L. Rej. 9633/31 – „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935.
- Wyrok NTA z dnia 9 września 1935 r., L. Rej. 748/33 – ZW NR 1059 A.
- Projekt rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926.

⁷¹ J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 826.

Projekt ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 2987).

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H.Beck, Warszawa 2017.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Borkowski J., *Zmiana lub uchylene ostatecznych decyzji administracyjnych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1967.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne: zarys systemu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1962.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia „osoby zainteresowanej” we współczesnym polskim postępowaniu administracyjnym*, [w:] Łętowski J., Pruszyński J. P. (red.), *Prawo, administracja, gospodarka. Księga ku czci Profesora Ludwika Bara*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1983.
- Graczyk B., *Postępowanie administracyjne: zarys systemu z dodaniem podstawowych przepisów prawnych*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1953.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego., Prawo procesowe administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Iserzon E., *Postępowanie administracyjne. Postępowanie karno-administracyjne. Postępowanie przymusowe w administracji. Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym : przepisy związkowe, orzecznictwo*, Księgarnia Powszechna, Kraków 1938.
- Iserzon E., Staroścień J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1970.
- Iserzon E., Staroścień J., Dawidowicz W., *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1955.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa – Poznań 1987.
- Litwin J., *Z zagadnień mocy obowiązującej niektórych przepisów proceduralnych pod rządem Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Palestra” 1961, nr 10.
- Longchamps de Bérier F., *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, Polska Akademia Nauk. Instytut Nauk Prawnych, Warszawa 1961.
- Stańczyk P., *Wykształcenie ludności II Rzeczypospolitej w świetle badań GUS*, „Społeczeństwo i Ekonomia” 2016, nr 1 (5).
- Staroścień J., Bar L., *Postępowanie administracyjne, karno-administracyjne i przymusowe w administracji*, Zakład Wydawnictw Akademii Nauk Politycznych, Warszawa 1949–1950.
- T. S., *Zmiana i uchylene decyzji administracyjnej*, „Gazeta Administracji” 1947, nr 5–6.
- Woś T. (red.), *Postępowania administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Zimmermann M., *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, „ZN UAM. Prawo” 1958, z. 6.