

Mikołaj Truszkowski* 

Decyzja w polskim postępowaniu administracyjnym okresu międzywojennego

Streszczenie

W 1928 r. Prezydent RP Ignacy Mościcki wydał trzy rozporządzenia z mocą ustawy regulujące postępowanie administracyjne, będące wynikiem prac podkomisji utworzonej w 1926 r. Mimo wcześniejszych konsultacji z organami administracyjnymi, prawnikami i teoretykami prawa część przepisów tego aktu była niejasna, w związku z czym w doktrynie prawniczej toczyły się spory dotyczące poszczególnych uregulowań. Największe kontrowersje wśród jurystów budził element podpisu decyzji administracyjnej, a także uchylenia rozstrzygnięcia przez organ naczelny. Szczególne znaczenie dla rozwoju postępowania administracyjnego miało powołanie w 1922 r. Najwyższego Trybunału Administracyjnego, którego wyroki były kluczowe dla rozwiązania problemów wynikających ze stosowania nowych rozporządzeń.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, decyzja, administracja, jednostka, władza publiczna

Institution of decisions in pre-war administrative proceedings

Abstract

In 1928, President Ignacy Mościcki issued three statutes regulating administrative proceedings, resulting from the work of a subcommittee established in 1926. After extensive consultations with administrative authorities, lawyers and legal theorists, however, the provisions were often unclear, and therefore legal doctrine was subject to disputes over specific regulations arise. The most controversial among jurists was the signing of an administrative decision, as well as the revocation of a decision by the supreme body. The establishment of the Supreme Administrative Tribunal in 1922, whose judgments were of key importance for the solution of problems resulting from the application of the new regulations, was of particular importance for the development of administrative proceedings.

Keywords: administrative procedure, decision, administration, individual, public authority

* Autor jest studentem I roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, e-mail: mikolaj.truszkowski@edu.uni.lodz.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4262-5776>

1. Wprowadzenie

Decyzja administracyjna istnieje w prawodawstwie polskim od XX w. Pierwsze jednolite w skali całego państwa regulacje dotyczące tego zagadnienia zostały uchwalone w 1928 r. w ramach trzech rozporządzeń z mocą ustawy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Instytucja ta była szczegółowo omawiana przez prawników okresu dwudziestolecia międzywojennego, którzy analizowali poszczególne przepisy i starali się wypracować stanowiska doktryny, szczególnie wobec niejasnych sformułowań w aktach prawnych.

Zagadnienie decyzji administracyjnej, w odniesieniu do regulacji z 1928 r., jest często pomijane we współczesnej literaturze przedmiotu, pomimo dużego zainteresowania tym problemem w monografiach i komentarzach jurystów II RP, takich jak: Emanuel Iserzon oraz Wiktor Supiński i Wincenty Kałuski. W niniejszej pracy zostaną przedstawione najważniejsze zagadnienia dotyczące tej instytucji prawnej, takie jak: podział decyzji, jej elementy, a także kwestie dotyczące ogłoszenia decyzji i jej uchylenia. Przybliżone zostaną kluczowe spory polskiej jurysprudencji odnośnie stosowania przepisów ww. rozporządzenia. Na szczególne przybliżenie zasługuje problem podpisu oraz zagadnienie uchylenia decyzji władzy naczelnej, w którym przedstawiciele doktryny doszukiwali się błędu konstrukcji przepisu prawnego. Wątpliwości budziła także norma prawna rozporządzenia o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, gdyż jej treść bezpośrednio odnosiła się do środka zaskarżenia decyzji.

2. Rozwój polskiego postępowania administracyjnego w latach 1918–1939

Po odzyskaniu niepodległości w listopadzie 1918 r. nowo kształtujące się władze polskie stanęły przed trudnym wyzwaniem ujednoczenia prawa na ziemiach zabranych w wyniku rozbiorów przez Cesarstwo Rosyjskie, Monarchię Habsburgów oraz Królestwo Prus. Warto zaznaczyć wpływ uregulowań prawnych innych państw europejskich na kształt prawa administracyjnego, bowiem znaczna część polskich jurystów zdobyła wykształcenie na uczelniach w byłym państwie austro-węgierskim¹.

Już pierwsza, powojenna Konstytucja marcowa z 1921 r. w art. 73 zapowiadała powołanie sądownictwa administracyjnego opartego „na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele”². Organ ten został powołany w 1922 r., a jego zadaniem było „orzekanie o legalności zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres administracji tak rządowej, jak i samorządowej”³. Należy zauważyć, że po odzyskaniu niepodległości moc obowiązującą zachowały przepisy umożliwiające zaskarżenie decyzji administracyjnych do austriackiego Trybunału Administracyjnego. Z kolei w 1919 r. Sąd Najwyższy uzyskał kompetencje tego Trybunału⁴.

Działalność Najwyższego Trybunału Administracyjnego współcześni badacze dzielą na dwa okresy: lata 1922–1928, kiedy w Polsce nie istniały krajowe przepisy dotyczące postępowania administracyjnego oraz okres po 1928 r. Znaczący literatury przedmiotu wskazują jednak, że w latach 1929–1931 Trybunał zachowywał wstrzemięźliwość w zakresie wydawania wyroków dotyczących problemów ze stosowaniem i interpretacją przepisów rozporządzeń z 1928 r.⁵ W związku z tym w doktrynie istniało wiele sporów, które były rozstrzygane w następnych latach działalności Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

1 W. Chróścielewski, P. Dańczak, J. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 32.

2 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267).

3 Art. 1 ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. Nr 67, poz. 600 z późn. zm.).

4 B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 102.

5 D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Kraków 1999, s. 202–203.

W państwie istniała wyraźna potrzeba ujednoczenia postępowania administracyjnego, bowiem po odzyskaniu niepodległości utrzymano moc obowiązującą przepisów z państw zaborczych. W 1926 r. powołano podkomisję, której celem było stworzenie projektu ustawy o postępowaniu administracyjnym. Rozpoczęła ona pracę 3 lutego 1926 r.⁶, a jej efektem było wydanie Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁷. Należy podkreślić, że w pierwotnym projekcie ustawy decyzji i wznowieniu postępowania poświęcono zaledwie trzy przepisy, a ostatecznie w rozporządzeniu aż dziesięć artykułów dotyczyło tej instytucji prawnej⁸.

W tym samym dniu prezydent Ignacy Mościcki wydał rozporządzenie o postępowaniu przymusowym w administracji⁹. Określało ono zasady postępowania mającego na celu wykonanie decyzji administracyjnych. Z kolei rozporządzenie o postępowaniu karno-administracyjnym¹⁰ miało na celu uregulowanie przepisów dotyczących ścigania i karania wykroczeń przez organy administracji¹¹. Na uwagę zasługuje fakt, iż akty te, po niewielkich zmianach¹² wprowadzonych w wyniku Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej¹³, zostały formalnie uchylone dopiero w latach 60. XX w.

3. Pojęcie i klasyfikacja decyzji administracyjnych

W przedwojennym rozporządzeniu regulującym postępowanie administracyjne ustawodawca nie zawarł legalnej definicji decyzji administracyjnej. W związku z tym teoretycy prawa wypracowali kilka znaczeń tej instytucji prawnej. Emanuel Iserzon decyzję postrzegał jako „akt administracyjny w rozumieniu zwierzchniczego wypowiedzenia się dla danego przypadku w granicach administrowania”¹⁴. Z kolei Wincenty Kałuski sformułował definicję decyzji administracyjnej jako „w technicznym znaczeniu oznaczenie pojęć: orzeczeń i zarządzeń wydawanych przez władzę o treści ogólnie obowiązującej”¹⁵.

W myśl art. 72 ust. 2 rozporządzenia ustawodawca przyjął podstawowy podział na decyzję główną (porównywaną przez prawników do wyroku sądowego)¹⁶, która merytorycznie rozstrzygała postępowanie co do istoty (ostatecznie) bądź kończyła postępowanie w danej instancji oraz decyzję incydentalną, której funkcje prawodawca zarysował bardzo ogólnie. Rozstrzygała ona inne kwestie, które wynikały w trakcie postępowania administracyjnego, np. w przypadku zażądania dokumentów od innego organu władzy.



6 K. Myślińska, *Geneza powstania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym*, „Folia Historica Cracoviensia” 2012, vol. XVIII, s. 260–261.

7 Dz. U. Nr 36, poz. 341 (dalej: rozporządzenie).

8 K. Myślińska, *Geneza powstania rozporządzenia...*, s. 261–263.

9 Dz. U. Nr 36, poz. 342.

10 Dz. U. Nr 38, poz. 365.

11 D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1997, s. 166–168.

12 Niewielkie zmiany w zakresie rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym dotyczyły przede wszystkim elementu określającego podkreślenia w decyzji, że jest ona ostateczna w administracyjnym toku instancji. Uszczegółowiono także art. 101, w którym wskazano, że chodzi o decyzje władzy naczelnej.

13 Dz. U. Nr 110, poz. 976.

14 E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne: komentarz – orzecznictwo – okólniki*, Kraków 1937, s. 127–128; W. Supiński, *Postępowanie administracyjne. Zarys teorii wraz z komentarzami*, Warszawa 1933, s. 129–131.

15 W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny z dołączeniem tekstu obowiązującego rozporządzenia oraz wzorów podań i załatwień*, Warszawa 1929, s. 104.

16 W. Supiński, *Postępowanie administracyjne. Zarys...*, s. 131.

Kolejnym podziałem proponowanym przez doktrynę, wynikającym z art. 74 rozporządzenia, było rozróżnienie decyzji na ostateczne, czyli takie, od których nie przysługiwało odwołanie bądź skarga oraz nieostateczne, z którymi obywatel mógł się „nie zgodzić” i zaskarżyć je lub odwołać się do wyższej instancji. Warto zaznaczyć, że w polskiej doktrynie prawniczej doszło do sporu odnośnie prawomocności decyzji, od której nie przysługuje środek odwoławczy. Według oceny Wincentego Kałuskiego, decyzjami ostatecznymi nie były te, które uprawomocniły się na skutek niewniesienia przez stronę w odpowiednim terminie odwołania. Ponadto uważał, że ostateczność decyzji nie jest równoznaczna z jej prawomocnością¹⁷. Natomiast Emanuel Iserzon był zdania, że jeżeli strona nie wniosła odwołania od decyzji w terminie określonym w ustawie, to taką decyzję można uznać za ostateczną, a w związku z tym i prawomocną¹⁸. Obecnie to zagadnienie związane jest z „zasadą trwałości decyzji ostatecznych” regulowaną przez art. 16 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, w myśl którego „decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne”¹⁹.

W związku z prawem strony zainteresowanej do odwołania bądź zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego, niektórzy juryści wyodrębniali decyzje prawomocne i nieprawomocne. Pierwszą grupę tworzyły rozstrzygnięcia, których nie można było zaskarżyć do sądów administracyjnych oraz te, które zyskały moc prawną na skutek upływu terminu przewidzianego prawem na wniesienie odwołania, względnie skargi. Do tej kategorii należały także decyzje nie zakwestionowane przez Najwyższy Trybunał Administracyjny. Natomiast decyzjami nieprawomocnymi nazywano takie, które mogły być zaskarżone do sądów administracyjnych²⁰.

Skuteczność prawna decyzji mogła być uzależniona od zaistnienia lub niezaistnienia pewnych okoliczności. Przedstawiciele doktryny w związku z tym wyróżnili decyzje definitywne (stanowcze), rozstrzygające sprawę w celu prawnego unormowania, a także decyzje tymczasowe, które zależne były od przebiegu postępowania, np. przez zadanie pytania wstępnego. Ich głównym zadaniem było czasowe załatwienie danej sprawy²¹.

Postępowanie administracyjne w zakresie wydawania decyzji znało dwa podstawowe warunki, znane jurystom od czasów prawa rzymskiego. Bazowano na powszechnie znanym podziale *conditio* na zawieszającą, czyli powodującą bezskuteczność do pewnego czasu oraz rozwiązującą, po której spełnieniu skutki prawne ustawały²².

Ostatnim rozróżnieniem decyzji administracyjnych był podział na całkowite (zpełne) i częściowe. Do pierwszej grupy zaliczano rozstrzygnięcia normujące wszystkie sprawy w danym postanowieniu. Opierając się na wnioskowaniu *a contrario* można więc wysnuć wniosek, że decyzje częściowe obejmowały jedynie wybrane części sprawy będącej przedmiotem postępowania²³.

4. Pytania wstępne w postępowaniu administracyjnym

Zgodnie z art. 74 rozporządzenia władza administracyjna była uprawniona do zadania pytania wstępnego, jeżeli konieczne było to do rozstrzygnięcia danej sprawy. W związku z tym organ mógł zwrócić się do innej władzy, np. sądu karnego, cywilnego bądź administracyjnego lub określonego urzędu.

17 W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny...*, s. 106–107.

18 E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne...*, s. 131–132; T. Lohse, *Postępowanie administracyjne (ogólne)*, Brześć nad Bugiem 1936, s. 40.

19 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 z późn. zm.).

20 W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny...*, s. 106–107.

21 Ibidem, s. 107–108.

22 Ibidem, s. 108; A. Dębiński, *Rzymskie prawo prywatne. Kompendium*, Warszawa 2021, s. 148.

23 W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny...*, s. 108.

Ustawodawca zastrzegł, iż w takim przypadku organ administracji powinien wydać decyzję tymczasową²⁴. Uznanie przez dany organ, że zebrany materiał dowodowy jest niewystarczający nie mogło być podstawą do zadania pytania wstępnego²⁵.

W razie zadania pytania wstępnego, skierowanego do innego organu, władza administracyjna powinna wstrzymać toczące się postępowanie do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia zapytania przez określony podmiot. Postępowanie powinno być wstrzymane także w innych wypadkach wskazanych przez prawo, np. w sprawie sporu terytorialnego między gminami, które skutkowałoby podwójnym opodatkowaniem podatnika²⁶.

5. Elementy decyzji

W myśl art. 75 ust. 1 rozporządzenia każda decyzja, a więc zarówno główna, jak i incydentalna powinna zawierać: podstawę prawną, datę, osnowę decyzji, oznaczenie jej rodzaju, podpis oraz pouczenie, czy przysługuje od niej odwołanie bądź skarga. Zgodnie z ust. 2 wskazanego przepisu elementem fakultatywnym było uzasadnienie prawne i faktyczne. Obecność tej części zależała bowiem od danego rozstrzygnięcia. Ustawodawca przyjął, że element ten powinien się znaleźć w decyzji administracyjnej, jeżeli w części bądź w całości nie uwzględniała żądań strony postępowania. Prawodawca określił, że elementy te „powinny” zawierać się w decyzji administracyjnej to zarówno z opinii doktryny wynikało, że komponenty te są obowiązkowe w budowie decyzji administracyjnej²⁷.

W przypadku pozostawienia decyzji całkowicie swobodnej ocenie władzy, a więc w sytuacjach, w których przepis prawny upoważniał organ do zadecydowania według swojej woli, wystarczyło powołanie się na podstawę prawną. Taki schemat przyjęto także w przypadkach swobodnej oceny, w których ustawa wyrażała się w sposób „władza może”, kiedy ważny interes państwowy przemawiał przeciwko uzasadnieniu²⁸.

Wskazanie podstawy prawnej oznaczało szczegółowe określenie przepisu prawnego, na którym władza opiera swoje rozstrzygnięcie. Należało wskazać, że niepowołanie się przez organ w decyzji administracyjnej stanowiło wadliwość postępowania²⁹. Także nienaprowadzenie strony na przepisy prawa, którymi władza kierowała się rozstrzygając daną sprawę stanowiło naruszenie zasad postępowania administracyjnego ze szkodą dla skarżącego³⁰. Za powołanie się na podstawę prawną nie uznawano wskazania przepisu normującego kompetencję władzy w danej dziedzinie³¹. Zauważyć należy, iż oczywisty błąd w zacytowaniu ustawy nie powodował uznania bezzasadności danej decyzji.

Kolejnym elementem decyzji była data jej wydania, stanowiąca integralną, ważną składową część dokumentu publicznego³². Wyznaczała ona dowód, że dane rozstrzygnięcie zostało wydane w danej sprawie i określonym czasie. Jednak zdaniem Emanuela Iserzona nieopatrzanie decyzji datą wydania, jedynie w szczególnych przypadkach, powodowało istotną wadliwość. Ten polski prawnik i teoretyk

24 E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne...*, s. 138-139.

25 Ibidem, s. 144.

26 W. Supiński, *Postępowanie administracyjne. Zarys...*, s. 133.

27 E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne...*, s. 145-147; W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny...*, s. 109-112.

28 W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny...*, s. 112.

29 Wyrok NTA z dnia 22 października 1925 r., I. rej. 1542/23, nr 771.

30 Wyrok NTA z dnia 12 lutego 1925 r., I. rej. 1595/23, nr 552.

31 M. Baumgart, H. Habel, *Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym i prawo o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1933, s. P43.

32 T. Lohse, *Postępowanie...*, s. 43.

prawa powoływał się na sytuację, kiedy zachodziły wątpliwości, czy oględziny nastąpiły przed czy po wydaniu decyzji³³.

Trzecim koniecznym komponentem decyzji była osnowa, która mogła być zarówno przychylna, jak i niezgodna wobec żądania strony. Jeżeli rozstrzygnięcie było korzystne tylko dla jednej ze stron, nieprzychylnie choćby pośrednio lub wydane było w formie decyzji warunkowej, tymczasowej lub częściowej, osnowę takiej decyzji uznawano za odmowną³⁴.

Element określający rodzaj decyzji nie oznaczał, że powinna ona otrzymać jedną z przytoczonych w rozporządzeniu nazw (tj. decyzja główna albo incydentalna). W związku z tym wystarczyło, aby z treści danego rozstrzygnięcia wyraźnie wynikało, z jakim typem decyzji ma do czynienia strona zainteresowana. Zgodnie ze stanowiskiem literatury najważniejszą kwestią była świadomość strony, czy rozstrzygnięcie należy do kategorii decyzji głównych, czy do incydentalnych³⁵.

Elementem, od którego zależała ważność danego rozstrzygnięcia był podpis właściwego organu, bowiem wskazywał on organ wydający decyzję. Po wtóre pozwalał wysnuć wniosek, że przedstawiciel władzy zapoznał się z dokumentem i zaaprobował go. Oznaczał zatem zgodność osnowy z wolą organu rozstrzygającego sprawę³⁶.

Kwestia własnoręczności podpisu wywołała (pomimo wcześniejszych rozstrzygnięć Najwyższego Trybunału Administracyjnego³⁷ oraz Sądu Najwyższego) poważną dyskusję wśród polskich prawników. Jerzy Stefan Langrod był zwolennikiem stosowania analogii do niektórych innych aktów prawnych³⁸, że postępowanie administracyjne ma się cechować przede wszystkim szybkością i prostotą. Zatem popierał tezę przemawiającą, że podpis może być wyrażony mechanicznie za pomocą pieczęci³⁹.

Z kolei Zbigniew Pazdro (w odpowiedzi na artykuł Langroda) wskazywał, że w czasie swojej pracy uniwersyteckiej był zwolennikiem poglądu głoszącego, iż własnoręczny podpis był istotnym elementem decyzji administracyjnej. Jego zdaniem odcisk pieczęci wskazywał jedynie na nazwisko osoby, która powinna złożyć swój podpis. Swoje zdanie argumentował stanowiskiem Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który stwierdził, „że do istoty podpisu należy, aby był wykonany własnoręcznie, nie ulega wątpliwości”⁴⁰. Warto zaznaczyć, że odcisk pieczęci zamiast własnoręcznego podpisu nie wpływał istotnie na skuteczność prawną decyzji, a był jedynie wadliwością postępowania⁴¹.

Nie ulega wątpliwości, że w razie decyzji odmownej najważniejszym dla strony zainteresowanej było uzasadnienie prawne i faktyczne. Uargumentowanie faktyczne umożliwiało stronie wniesienie odwołania bądź zaskarżenia. W związku z tym Najwyższy Trybunał Administracyjny stanął na stanowisku, że uzasadnienie faktyczne powinno zawierać konkretne dane, na których opierają się wnioski organu rozstrzygającego sprawę. Uzasadnienie faktyczne zawierało wobec tego fakty, które władza uznała za dowiedzione, a uzasadnienie prawne wyjaśnienie podstawy prawnej, którą organ się kierował⁴².

W myśl art. 76 w związku z art. 80 rozporządzenia, pouczenie o przysługujących stronie środkach prawnych (nazywane przez niektórych prawników także klauzulą) mogło przybrać charakter

33 E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne...*, s. 147.

34 Ibidem, s. 149.

35 Ibidem, s. 147; W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny...*, s. 110.

36 E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne...*, s. 147–148.

37 Uchwała Zgromadzenia Ogólnego NTA z dnia 24 listopada 1923 r.

38 Uchwała Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 1931 r. o przepisach kancelaryjnych w administracji publicznej, (M.P. 1931, nr 196, poz. 273).

39 J. S. Langrod, *Podpis w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji imienia Ernesta Tilla: rozprawy i zapiski literackie” 1935, R. LX, s. 77–89.

40 Wyrok NTA z dnia 16 lutego 1934 r., I. rej. 8007/32, nr 729 A.

41 E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne...*, s. 149.

42 Wyrok NTA z dnia 5 lutego 1932 r., I. rej. 764/29, nr 491 A.

ustny bądź pisemny. Pouczenie było obowiązkiem władzy w przypadku decyzji rozstrzygających kończących postępowanie co do istoty sprawy, względnie w danej instancji lub rozstrzygających inne kwestie drogą decyzji incydentalnych. Klauzula mogła mieć charakter pozytywny (odwołanie bądź skarga przysługuje) bądź negatywny (nie przysługują takie środki prawne). Odwołanie jako środek prawny w opinii prawników przysługiwało stronie przeciwko decyzji głównej, natomiast skarga wobec decyzji incydentalnych⁴³.

Pouczenie powinno zawierać wskazanie organu, do którego można złożyć odwołanie bądź skierować skargę, termin, w jakim należy wnieść taki środek prawny, a także tryb zaskarżenia. Najwyższy Trybunał Administracyjny stał jednak na stanowisku, iż brak takiego pouczenia nie stanowił istotnej wady, a także nie był przeszkodą dla biegu terminu przysługującego na wniesienie odwołania (zaskarżenia). Zostało to skrytykowane przez prawników II Rzeczypospolitej. W polskiej doktrynie prawniczej uznano bowiem, że przepis regulujący tę kwestię został ustanowiony dla strony zainteresowanej, a w związku z tym stanowisko Najwyższego Trybunału Administracyjnego naruszało ochronę interesu strony⁴⁴.

Rozporządzenie w art. 77 ust. 1 przewidywało przypadek błędnego objaśnienia stronie co do przysługujących jej środków prawno-odwoławczych. Doktryna prawnicza uznała, że jeżeli strona nie została pouczona odnośnie do możliwości wniesienia skargi do NTA, a wniesiono ją po odpowiednim terminie (wskazanym w art. 57 Rozporządzenia z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym) uchybienie nastąpiło bez winy strony, w związku z tym upływ czasu nie został naruszony. Zasada „niedziałania na niekorzyść strony” obowiązywała także w sytuacji, kiedy organ wydający decyzję pouczył stronę o terminie dłuższym niż ustawowy⁴⁵.

Prawodawca uregulował również problem błędnego pouczenia odnośnie organu, do jakiego mogła złożyć odwołanie bądź skargę. Wówczas władza, do której wpłynął środek odwoławczy, zobowiązana była przesłać go do organu właściwego. Środek taki był skuteczny prawnie nawet, jeżeli stosowna instytucja otrzymała go po upływie terminu ustawowego⁴⁶. Warto podkreślić, że to rozwiązanie miało na celu ochronę praw obywateli.

W wypadku całkowitego zaniedbania przez władzę obowiązku pouczenia, stronie przysługiwało żądanie doręczenia owej klauzuli w okresie dwóch tygodni od jej ogłoszenia bądź doręczenia decyzji. Wówczas termin przysługujący zainteresowanemu na złożenie odwołania lub skargi biegł dopiero od momentu otrzymania przez stronę pouczenia⁴⁷. Warto podkreślić, iż stronie (pomimo braku pouczenia) przysługiwało odwołanie bądź skarga, jeżeli takie było przewidziane prawem dla danego rozstrzygnięcia. Jeśli strona nie wniosła żądania doręczenia pouczenia bądź nie skorzystała z prawa wniesienia środka odwoławczego, decyzja się uprawomocniała, pomimo swojej wadliwości. Nie powodowało to zatem bezwzględnej nieważności aktu prawnego. Prawnicy zwracali jednak uwagę na treść art. 77 ust. 2 rozporządzenia, gdzie prawodawca zastrzegł, że „strona może”, czyli przysługiwało jej prawo, a nie obowiązek takiego zachowania. W związku z tym decyzja nie powinna zyskać mocy obowiązującej i należy zastosować procedurę przewidzianą w art. 41 rozporządzenia⁴⁸.

Także doktryna wspólnie wypracowała stanowisko, że naruszenie terminu 7-dniowego w zakresie przekazania do wyższej instancji odwołania przez właściwy organ, który je otrzymał nie pociąga za

43 E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne...*, s. 167; W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny...*, s. 113.

44 E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne...*, s. 169.

45 E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne...*, s. 169–171; W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny...*, s. 115; Wyrok NTA z dnia 28 kwietnia 1925 r., l. rej. 1286/24, nr 642.

46 W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny...*, s. 115; Wyrok NTA z dnia 30 kwietnia 1936 r., l. rej. 3812/24, nr 1186 A.

47 Art. 77 ust. 2 rozporządzenia.

48 E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne...*, s. 172–173; W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny...*, s. 116; W. Supiński, *Postępowanie administracyjne. Zarys...*, s. 139–142.

sobą negatywnych konsekwencji dla strony. W związku z tym przepis art. 89 ust. 2 rozporządzenia pełnił jedynie funkcję porządkową. Należy zauważyć, że za nieprzestrzeganie terminu mógł odpowiadać jedynie dyscyplinarnie pracownik, który naruszył⁴⁹.

W zakresie przysługującej skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego kontrowersję wzbudził art. 115 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym⁵⁰. Zgodnie z nim strona lub jej pełnomocnicy mieli obowiązek złożyć oświadczenie, że popierają skargę wniesioną przed 1 kwietnia 1932 r. pod sankcją odstąpienia od rozpoznania skargi w przypadku braku takiego oświadczenia.

Znany jurysta okresu dwudziestolecia międzywojennego Marian Tomasini zarzucał przepisowi brak *legis ratio*. Uważał, że nowo ustanowiony przepis stwarza wielkie zagrożenie formalne dla skarg wniesionych przed tym terminem. W dosyć mocnych słowach domagał się „niezwłocznego uchylenia” tego przepisu, gdyż w nowym rozporządzeniu nie zawarto przepisu nakładającego obowiązek poinformowania stron zainteresowanych o treści tego przepisu⁵¹.

6. Ogłoszenie decyzji

W prawie administracyjnym ustawodawca określił dwa sposoby ogłoszenia decyzji: ustne i pisemne. Pierwszy środek rozstrzygnięcia sprawy stosowano w przypadku obecności stron w czasie ogłaszania decyzji, z zastrzeżeniem, że stronie przysługuje prawo do zażądania doręczenia rozstrzygnięcia w formie pisemnej. Wówczas, jeżeli decyzja nie ma rygoru natychmiastowej wykonalności, dzień otrzymania przez stronę decyzji pisemnej uważano za dzień jej ogłoszenia. W przypadku obwieszczenia decyzji ustnie sporządzany był protokół, w którym także zaznaczano wyżej omówione prawo strony zainteresowanej⁵².

Analogicznie, w razie nieobecności jednej ze stron, władza zobowiązana była doręczyć rozstrzygnięcie w formie pisemnej. Obowiązek ten istniał jedynie w razie wydania decyzji głównych, bowiem decyzje te rozstrzygały dany spór bądź kończyły postępowanie w określonej instancji. Rozstrzygnięcie w formie pisemnej przewidywano także w przypadku nałożenia obowiązku takiego sposobu ogłoszenia decyzji przez przepisy innych ustaw. W razie zaprzeczenia przez stronę, że doręczenie nastąpiło w sposób prawidłowy, władza żądała wyjaśnienia od organu ogłaszającego decyzję, a strona zainteresowana posiadała prawo do uargumentowania swojego stanowiska⁵³.

7. Sprostowanie błędów

W myśl art. 81 rozporządzenia władza miała prawo do sprostowania błędów pisarskich, rachunkowych oraz innych błędów oczywistych, co mogło nastąpić z urzędu albo na wniosek strony. Za błędy pisarskie uznawano widoczne, nieprawidłowe użycie danego wyrazu przez władzę. Natomiast błędem rachunkowym było omyłkowo wykonane działanie matematyczne, np. w sprawach dotyczących podatków⁵⁴.

49 A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012, s. 25.

50 Dz. U. Nr 94, poz. 806.

51 M. Tomasini, *Niebezpieczny przepis nowego dekretu o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1932, R. LX, nr 52, s. 767-769.

52 E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne...*, s. 177-178; W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny...*, s. 117; W. Supiński, *Postępowanie administracyjne. Zarys...*, s. 143-144.

53 E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne...*, s. 177-178; W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny...*, s. 117-119; W. Supiński, *Postępowanie administracyjne. Zarys...*, s. 143-144.

54 E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne...*, s. 179-180.

Najbardziej specyficznym rodzajem nieprawidłowości były błędy oczywiste. Omyłki te mogły dotyczyć przede wszystkim stanu faktycznego danej sprawy. W związku z tym nawet decyzje, które się uprawomocniły mogły być sprostowane, o ile zachodził warunek pojawienia się błędu oczywistego⁵⁵.

8. Dyskusje na temat uchylenia decyzji władzy naczelnej

Art. 101 rozporządzenia dotyczył szerokiej kategorii decyzji (zarówno ostatecznych, jak i nieostatecznych oraz prawomocnych i nieprawomocnych oraz tych, na mocy których strony nabyły jakieś prawa) i umożliwiał (z urzędu bądź na wniosek zainteresowanej strony) władzy nadzorczej uchylenie rozstrzygnięcia organu jej podległego. Doktryna prawnicza zauważyła, że przepis ten posiadał wadę konstrukcyjną, ponieważ stanowił o uprawnieniu, a nie obowiązku uchylenia wadliwej decyzji. Emanuel Iserzon zauważył także, że dotyczył on decyzji bezwzględnie nieważnych, które z oczywistych względów nie wymagały uchylenia, bowiem nie wywoływały skutków prawnych. Także Wiktor Supiński w swoim podręczniku wyraził nadzieję, że stosowanie w rozstrzygnięciach tego przepisu „będzie szło po linii jak najwęższej”⁵⁶.

E. Iserzon zwrócił uwagę na fakt nieprecyzyjnego sformułowania przesłanki punktu b), będącego warunkiem, kiedy taka decyzja może zostać uchylona. Podkreślił on, iż myśl ustawodawcy zawarta w słowie „jakakolwiek” (ale także w innych słowach użytych w tym przepisie) jest bezwartościowa pod względem stosowania prawa. Warto zgodzić się ze znanym przedstawicielem doktryny, gdyż decyzja z samej swej natury posiada albo nie posiada podstawy prawnej⁵⁷.

Z kolei Konstanty Dąborowski uważał, „że do możliwości uchylenia zarządzenia administracyjnego, choćby prawomocnego i stwarzającego prawa dla stron lub osób, wystarcza już tylko brak podstawy materialno-prawnej dla danego zarządzenia”, z czym kategorycznie nie zgodził się Emanuel Iserzon, gdyż w jego opinii złamałoby to zasadę prawomocności decyzji w postępowaniu administracyjnym⁵⁸.

Najwyższy Trybunał Administracyjny w 1932 r. w sprawie Heleny Orzechowskiej uznał, że władza nadzorcza nie jest pozbawiona uprawnienia (w myśl art. 101 pkt b) rozporządzenia) do uchylenia decyzji wydanej bez jakiegokolwiek podstawy prawnej w trybie nadzoru „jedynie z powodu, iż o tej decyzji powzięta wiadomość przy sposobności wniesienia przez stronę odwołania”. W tym wyroku Trybunał nie wyjaśnił natomiast, jak należy rozumieć pojęcie „jakiegokolwiek podstawy prawnej”. W związku z tym spór pomiędzy prawnikami pozostał nierozstrzygnięty⁵⁹.

9. Podsumowanie

Decyzja administracyjna odnosi się bezpośrednio do relacji łączących jednostkę z państwem rozumianym jako organ władzy publicznej. To ona determinuje pozycję prawną jednostki, określa jej obowiązki i prawa. Nie dziwi wobec tego fakt, że instytucja ta znajduje się w obiekcie zainteresowań także współczesnych teoretyków prawa.

55 Ibidem; W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny...*, s. 119.

56 E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne...*, s. 234–237; W. Supiński, *Postępowanie administracyjne. Zarys...*, s. 164–165.

57 E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne...*, s. 236–237.

58 Ibidem, s. 238; K. Dąborowski, *Legalność, prawomocność i ważność niektórych zarządzeń administracyjnych*, „Gazeta Administracji” 1936, R. XVIII, nr 9, s. 272–277.

59 Wyrok NTA z dnia 23 kwietnia 1932 r., I. rej. 4523/30, nr 537 A.

W międzywojennej Polsce postępowanie administracyjne zostało uregulowane dopiero w 1928 r. w ramach trzech rozporządzeń z mocą ustawy wydanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Praktyka stosowania przepisów zawartych w tych aktach prawnych pokazała, że wiele przepisów posiadało istotne wady, czy było wręcz sprzecznych. Szczególne spory w doktrynie toczyły się w zakresie elementu określającego podpis w decyzji administracyjnej, a także odnośnie możliwości uchylecia decyzji przez organ naczelny. Doktryna także często oceniała dane przepisy dotyczące postępowania administracyjnego.

Pomimo tych niedoskonałości należy zwrócić uwagę, iż akty te przetrwały w nieznacznie zmienionej formie do 1960 r., kiedy to zostały uchylone przez kodeks postępowania administracyjnego obowiązujący od 1 stycznia 1961 r. Należy pamiętać, że władze PRL-u czerpały także wyraźne wzorce z rozwiązań przedwojennych.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2021.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Chróścielewski W., Dańczak P., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021.
- Dąborowski K., *Legalność, prawomocność i ważność niektórych zarządzeń administracyjnych*, „Gazeta Administracji” 1936, R. XVIII, nr 9.
- Dębiński A., *Rzymskie prawo prywatne. Kompendium*, Warszawa 2021.
- Iserzon E., *Postępowanie administracyjne: komentarz – orzecznictwo – okólniki*, Kraków 1937.
- Kałużski W., *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny z dołączeniem tekstu obowiązującego rozporządzenia oraz wzorów podań i załatwień*, Warszawa 1929.
- Krawiec A., *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012.
- Langrod J.S., *Podpis w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji imienia Ernesta Tilla: rozprawy i zapiski literackie” 1935, R. LX.
- Lohse T., *Postępowanie administracyjne (ogólne)*, Brześć nad Bugiem 1936.
- Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Kraków 1999.
- Malec D., Malec J., *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1997.
- Prawo o Najwyższym Trybunale administracyjnym i prawo o postępowaniu administracyjnym*, oprac. M. Baumgart i H. Habel, Warszawa 1933.
- Supiński W., *Postępowanie administracyjne. Zarys teorii wraz z komentarzem do Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1933.
- Tomasini M., *Niebezpieczny przepis nowego dekretu o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1932, R. LX, nr 52.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym.
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej.

Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym.

Uchwała Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 1931 r. o przepisach kancelaryjnych w administracji publicznej.

Uchwała Zgromadzenia Ogólnego NTA z 24 listopada 1923 r.

Wyrok NTA z dnia 12 lutego 1925 r., l. rej. 1595/23, nr 552.

Wyrok NTA z dnia 28 kwietnia 1925 r., l. rej. 1286/24, nr 642.

Wyrok NTA z dnia 22 października 1925 r., l. rej. 1542/23, nr 771. <https://doi.org/10.2307/1107914>

Wyrok NTA z dnia 5 lutego 1932 r., l. rej. 764/29, nr 491 A.

Wyrok NTA z dnia 23 kwietnia 1932 r., l. rej. 4523/30, nr 537 A.

Wyrok NTA z dnia 16 lutego 1934 r., l. rej. 8007/32, nr 729 A. [https://doi.org/10.1016/S0041-3879\(34\)80007-4](https://doi.org/10.1016/S0041-3879(34)80007-4)

Wyrok NTA z dnia 30 kwietnia 1936 r., l. rej. 3812/24, nr 1186 A.