

Znaczny upływ czasu jako okoliczność wyłączająca stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa



Mirosław Wincenciak

Doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

✉ m.wincenciak@uwb.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0003-3099-1012>

Significant Passage of Time as a Circumstance Excluding the Declaration of Invalidity of a Decision Taken with Flagrant Violation of Law

The regulation specifying the maximum deadline for annulment of an administrative decision supposedly adopted with gross violation of law, requires assessment in the context of principles and values. Determining the maximum period of annulment of an administrative decision due to its issuing in gross violation of the law must take into account the functions and subject of the regulation. It should also be considered whether, taking into account the features of administrative law, it is possible to indicate areas of law and categories of legal relations in which the passage of time should not cause the inability to annul a decision because it was issued with a gross violation of the law, for example due to an important state interest or obvious harm to an administered entity.

Słowa kluczowe: decyzja wydana z rażącym naruszeniem prawa, „upływ czasu”

Key words: decision taken with the flagrant violation of law, “passage of time”

[https://doi.org/10.32082/fp.v0i1\(63\).362](https://doi.org/10.32082/fp.v0i1(63).362)

1. Wyrokiem z dnia 12 maja 2015 r.¹ Trybunał Konstytucyjny

1 Sygn. akt P 46/13, OTK-A 2015/5, poz. 62. Wyrok ten został przyjęty pozytywnie w doktrynie, por. W. Chróścielewski, *Niezbędność*

modyfikacji nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego jako element racjonalizacji prawa administracyjnego (w:) D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik (red.), *Racjonalny ustawodawca*.

stwierdził, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. W uzasadnieniu przywołanego wyroku Trybunał wskazał, że brak ograniczenia czasowego w zakresie stwierdzenia nieważności decyzji powoduje, iż ryzyko wadliwego działania administracji może zostać w sposób nieograniczony przeniesione na adresata wadliwej decyzji. W ocenie Trybunału działanie organów władzy publicznej zgodnie z zasadą praworządności nie oznacza bezwzględnie obowiązku eliminowania z obrotu wadliwych decyzji, na podstawie których strona nabyła prawo lub jego ekspektatywę, po upływie znacznego czasu od wydania tego aktu administracyjnego. Eliminacja aktu z obrotu prawnego – zdaniem Trybunału – powinna doznawać ograniczenia wobec potrzeby stabilizacji stanów społeczno-gospodarczych ukształtowanych mocą aktu administracyjnego, a ponadto powinna pozostawać w zgodzie z zasadą zaufania obywatela do państwa.

Wyrok ten dotyka zagadnień fundamentalnych na gruncie prawa administracyjnego, mianowicie kwestii ograniczenia w czasie wzruszalności decyzji administracyjnej w postępowaniu nieważnościowym z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa. Przywołany wyrok Trybunału jest tzw. wyrokiem zakresowym, czyli wskazującym na pominięcie prawodawcze, ale nie derogującym przepisu art. 156 § 2 k.p.a.² Do tej pory prawodawca nie zdecydował się na wpro-

Racjonalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza, Białystok 2016, s. 301. Por. też T. Bąkowski, Poszukiwanie sprawiedliwości po kilkudziesięciu latach – rzecz o braku czasowego ograniczenia wyłączającego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej określonych w przepisach art. 156 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr 35, s. 84–91; J. Drachal, R. Hauser, Tryby nadzwyczajne (art. 145–152, 154–157, 161–162) (w:) Z. Kmiecik (red.), Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2017.

- 2 Na temat istoty wyroków zakresowych por. T. Woś, *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, t. 25, nr 3, s. 990 i n.

wadzenie regulacji zmieniającej k.p.a. według wskazanego wyroku. Fakt wydania wyroku i brak reakcji prawodawcy polegającej na określeniu w ustawie terminu stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa oddziałuje na orzecznictwo sądów administracyjnych, ponieważ strony sporów sądowoadministracyjnych, chcąc polepszyć swoją sytuację prawną, powołują się na ów wyrok Trybunału w składanych środkach zaskarżenia.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest pogląd, że sądy nie mogą zastępować ustawodawcy w stanowieniu prawa, zatem bierność legislatury nie może być uzupełniana prawotwórstwem sądów w kwestii określenia terminu, w którym może być stwierdzona nieważność decyzji. Wskazuje się, że powołany wyrok Trybunału nie ma charakteru prawotwórczego, nie ingeruje w treść art. 156 § 2 k.p.a. i tej treści nie zmienia. Tym samym do czasu zmiany art. 156 § 2 k.p.a. przez ustawodawcę organy administracyjne powinny go stosować w takiej treści, jaka wynika z jego wykładni językowej³. Wyrażany jest też pogląd odmienny, według którego zaniechanie prawodawcy w zakresie wykonania wyroku Trybunału stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu zobowiązuje sąd – na podstawie art. 190 ust. 1 Konstytucji RP – do wydania takiego rozstrzygnięcia, które w realiach zaistniałego stanu faktycznego i prawnego będzie prowadziło do osiągnięcia w możliwie jak najwyższym stopniu stanu zgodności z obowiązującym prawem, w tym Konstytucją RP, a żądanie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa nie ma charakteru bezwzględnego i musi być oceniane z – wynikającą z art. 2 Konstytucji – zasadą pewności prawa oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa⁴.

Gwoli ścisłości trzeba przypomnieć, że przywołany wyrok Trybunału dotyczył decyzji administracyjnych, które były podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy.

2. Pogląd Trybunał co do potrzeby wprowadzenia ograniczenia czasowego w zakresie stwierdzenia

3 Por. wyrok NSA z 20 listopada 2018 r. sygn. akt II OSK 2831/16; wyrok NSA z 21 września 2018 r. sygn. akt I OSK 1213/18.

4 Por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 694/17, ONSAiWSA 2019/6/107 z aprobującymi głosami: J. Trzcieskiego, ZNSA 2019/3/84 i M. Wiącka, OSP 2019/9/91.

nieważności decyzji zasadniczo podzielam. Uważam jednak, że ustanowienie ograniczenia czasowego w odniesieniu do decyzji administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa wymaga udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy ów mechanizm powinien mieć zastosowanie do wszystkich decyzji administracyjnych obarczonych wadą rażącego naruszenia prawa, to jest niezależnie od tego, czy dotyczą one: uprawnień administracyjnych, obowiązków i sankcji. A jeśli odpowiedź byłaby twierdzącą, to czy ograniczenie czasowe powinno być jednakowe w odniesieniu do tych typów decyzji. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie, wymaga wskazania konsekwencji prawnych takiej regulacji i oceny jej w świetle aksjologii systemu prawa administracyjnego.

3. Przypomnieć wypada, że według art. 156 § 2 k.p.a. w razie upływu 10 lat od doręczenia lub ogłoszenia decyzji nie może nastąpić stwierdzenie jej nieważności, jeżeli decyzja jest obciążona wadami wymienionymi w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a. Zatem prawodawca w zakresie wad nieważności decyzji dzieli je na dwie kategorie: te których nieważność można stwierdzić w każdym czasie (wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., wydanie decyzji bez podstawy prawnej art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., wydanie decyzji niewykonalnej w dniu jej wydania i gdy jej niewykonalność ma charakter trwały art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. lub gdy jej wykonanie wywołałaby czyn zagrożony karą art. 156 § 1 pkt 6 k.p.a.) oraz decyzje, których nieważności nie można stwierdzić z uwagi na upływ czasu. Ponadto k.p.a. wskazuje, że nie można stwierdzić nieważności decyzji z uwagi na wywołanie nieodwracalnych skutków prawnych. Przesłanka wywołania nieodwracalnych skutków prawnych decyzji odnosi się do wszystkich wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.⁵

5 R. Trzaskowski, *Nieodwracalne skutki prawne wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej. Przedstawienie dorobku orzecznictwa i doktryny*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3, s. 9–56; E. Śladkowska, *O nieodwracalności skutków prawnych w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2, s. 113 i n; M. Wincenciak, *O tzw. „nieodwracalnych skutkach prawnych” decyzji administracyjnej* (w:) J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010, s. 899 i n; W. Chróścielewski, *Pojęcie „nieodwracalne skutki prawne”*

4. W opozycji do regulacji dającej możliwość stwierdzenia nieważności decyzji w każdym czasie, z uwagi na zaistnienie wskazanych wad kwalifikowanych, stoją rozwiązania prawne zawarte w ustawach szczególnych, określające maksymalny, stosunkowo krótki, termin stwierdzenia nieważności decyzji. Na przykład art. 53 ust. 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶ stanowi, że nie stwierdza się nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 12 miesięcy. Z kolei według art. 58 ust. 6 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁷ nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę sieci. Regulacje określające terminy szczególne do stwierdzenia nieważności decyzji szczegółowo analizuje B. Adamiak⁸. Cechą wspólną owych regulacji szczególnych jest to, że dotyczą one decyzji wydawanych w odniesieniu do zamierzeń mających służyć celowi publicznemu.

5. Jak już wspomniałem regulacja określająca maksymalny termin stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, której to decyzji przypisuje się wadę wydania z rażącym naruszeniem prawa, wymaga oceny w kontekście zasad i wartości systemu prawa administracyjnego. W prawie administracyjnym tkwią bowiem różne wartości, na których ono się opiera i z których się ono wywodzi. Tym samym również decyzje administracyjne dotyczą różnych interesów i wartości prawem chronionych, które wymagają oceny i wartościowania. Samo prawo, przez swoje istnienie

w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a. (w:) M. Wierzbowski (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 75 i n.

6 Dz.U. 2020, poz. 293.

7 Dz.U. Dz.U. 2019, poz. 2410.

8 B. Adamiak, *Dekodyfikacja nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego* (w:) Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018, s. 35–43.

i obowiązywanie, dostarcza na zewnątrz „swoich” nowych wartości, a więc samo jest wartością i wartości konstruuje⁹. Wartości przez prawo administracyjne chronione, to takie, dla których ochronę prawo administracyjne jest tworzone. Ich źródłem jest sama Konstytucja RP, ustawy oraz konkretne normy¹⁰. W doktrynie wskazuje się, że system prawa administracyjnego powinien odpowiadać na potrzeby dobrze zorganizowanego społeczeństwa, powinien przystosowywać się do nieprzerwanie dokonujących się zmian¹¹.

Uzasadnienie ustanowienia terminu ograniczającego możliwość stwierdzenia nieważności decyzji można sprowadzić do stwierdzenia, że pewność obrotu wymaga tego, aby stosunki prawne były w odpowiednim okresie zamykane. Taką argumentację przedstawia się przede wszystkim na gruncie przedawnienia w prawie prywatnym¹². Z kolei w prawie karnym wskazuje się, że po upływie pewnego okresu odpadają możliwości oddziaływania karą zapobiegawczą i wychowawczą wobec skazanego, a także zaciera się potrzeba zadośćuczynienia poczuciu sprawiedliwości w społeczeństwie¹³.

Określenie maksymalnego okresu wzruszalności decyzji administracyjnej z powodu wydania jej z rażącem naruszeniem prawa musi uwzględniać funkcje i przedmiot regulacji. Należy także zastanowić się, czy biorąc pod uwagę cechy prawa administracyjnego, można wskazać obszary prawa i kategorie stosunków prawnych, w których upływ czasu nie powinien powodować niemożności stwierdzenia nieważności decyzji

z powodu wydania jej z rażącem naruszeniem prawa, na przykład z uwagi na ważny interes państwa albo oczywiste skrzywdzenie podmiotu administrowanego.

6. Oddziaływanie prawa na stosunki społeczne oznacza, że powinno ono uwzględniać stan tych stosunków, kulturę prawną społeczeństwa i tradycję. Argumenty natury jurystycznej są pochodną aksjologii prawa, kultury prawnej i panujących stosunków społeczno-gospodarczych. W polskich realiach ukształtowanie konstrukcji terminu niweczącego możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych musi uwzględniać naszą zawiłą historię powojenną oraz realia stanowienia i stosowania prawa w dobie PRL. Do dziś na wokandach sądów administracyjnych widnieją sprawy dotyczące stosowania przepisów o reformie rolnej z 1944 r.¹⁴ czy też sprawy będące pokłosiem tzw. dekretu Bieruta¹⁵. Jednocześnie państwo polskie, pragnąc chociaż częściowo naprawić krzywdy obywatelom polskim, którzy pozostawili swoje mienie na kresach wschodnich II Rzeczypospolitej, ustanowiło prawo do rekompensaty na podstawie tzw. ustawy zabużańskiej¹⁶. Wskazane przykłady regulacji odnoszą się do zdarzeń i stosunków już dość odległych. Jeśliby przyłożyć do nich miarę prawa cywilnego, tj. instytucje dawności przewidziane prawem cywilnym i terminy prawnie istotne z nimi związane, to należałoby stwierdzić, że prawo administracyjne utrzymuje stan niepewności w nieskończoność. Jak już jednak wspominałem, stwierdzenie to wynika, jak się wydaje, także z kontekstu historycznego, w tym takich okoliczności jak standardy stosowania prawa przez administrację w dobie PRL i brak sądownictwa administracyjnego do roku 1980.

7. Truizmem jest stwierdzenie, że decyzje administracyjne są wydawane w bardzo różnych kategoriach stosunków społecznych, dotyczą bowiem uprawnień

9 J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 73.

10 Tamże, s. 100.

11 Z. Duniewska, *Cechy prawa administracyjnego* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1: *System prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 115; analogiczne stanowisko wyraża J. Jagielski, *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 35.

12 Por. M. Pyziak-Szafnicka [w:] *Kodeks cywilny. Część ogólna*, red. M. Pyziak-Szafnicka, K. Pieniążak, Warszawa 2014, s. 1157.

13 A. Zoll (w:) K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116 Kodeksu karnego*, Zakamycze 2000, s. 587.

14 Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. 1945, nr 3, poz. 13.

15 Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, Dz.U. 1945, nr 50, poz. 279.

16 Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2017, poz. 2097.

administracyjnych, obowiązków i sankcji. Odnoszą się one także do różnych obszarów prawa administracyjnego, poczynając od decyzji w sprawach świadczeń z pomocy społecznej poprzez decyzje wydawane w procesie inwestycyjnym, na zezwoleniach w sferze gospodarczej kończąc. Różnorodność decyzji i szeroka paleta „obszarów” prawa administracyjnego każą ostrożnie czynić spostrzeżenia natury ogólnej dotyczące ustanowienia terminu maksymalnego stwierdzenia nieważności decyzji. Uniwersalne racje za ustanowieniem takiego terminu w odniesieniu do wszystkich kategorii decyzji administracyjnych z uwagi na wspomnianą różnorodność regulacji, odmienne cele i funkcje poszczególnych rozwiązań prawnych wydają się trudne do określenia. W dalszej części artykułu zostaną przedstawione uwarunkowania wynikające z zasad i wartości prawa administracyjnego, które w mojej ocenie należałoby brać pod uwagę, konstruując wspomniany termin maksymalny stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Ponadto, kwestia długości terminu do stwierdzenia nieważności decyzji zostanie odniesiona do decyzji: przyznających uprawnienie administracyjne, nakładających obowiązek, wymierzających sankcję administracyjną.

8. Stosowanie prawa wymaga rozwiązywania konfliktów pomiędzy oczekiwaniami pewności prawa a oczekiwaniem prawości tego prawa, które zabezpiecza zasada sprawiedliwości. Określenie terminu maksymalnego do stwierdzenia nieważności decyzji w uproszczonym rozumieniu sprawiedliwości może budzić dezaprobatę, gdyż określenie terminu maksymalnego stwierdzenia nieważności decyzji oznacza dopuszczalność pozostawienia w obrocie prawnym decyzji z wadą kwalifikowaną. Problemem, przed którym stoi prawodawca w przypadku regulacji uwikłanych aksjologicznie, jest ustalenie, czy przyjmowane rozwiązanie prawne jest sprawiedliwe. Ocena rozwiązania prawnego nie może być abstrakcyjna, oderwana od rodzaju regulacji, musi uwzględniać kategorie konfiguracji i splotów interesów¹⁷.

17 M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*,

Czy termin maksymalny do stwierdzenia nieważności decyzji, w świetle aksjologii prawa administracyjnego, jest konstrukcją służącą sprawiedliwości? Skorzystanie z takiej konstrukcji prawnej oznacza, że konsekwencją upływu terminu odnosi się do różnych kategorii decyzji: przyznających uprawnienie, przyznających uprawnienie i jednocześnie oddziałujących na interesy podmiotów trzecich, nakładających obowiązek albo sankcję. Za niesprawiedliwe można uznać zarówno równe traktowanie podmiotów, które uzyskały uprawnienie, jak i podmiotów, na które nałożono obowiązek. Można bowiem odwrotnie tłumaczyć wpływ czasu i związaną z nim niemożność stwierdzenia nieważności decyzji, przyjmując, że nawet po wielu latach wydawanie decyzji stwierdzającej nieważność byłoby sprawiedliwe.

W konstrukcji terminu maksymalnego do stwierdzenia nieważności decyzji zakodowany jest antagonizm dwóch wartości: bezpieczeństwa prawnego *versus* praworządności. Spór pomiędzy tymi wartościami nie może być rozstrzygnięty arbitralnie poprzez przyznanie prymatu którejś z nich. W procesie stanowienia prawa ustawodawca powinien zważyć, czy w odniesieniu do danej kategorii spraw należy ustanowić termin stwierdzenia nieważności decyzji, a jeśli tak, to jaka powinna być długość terminu, bacząc także na pewność obrotu prawnego z jednej strony i ideę praworządności z drugiej.

Wartością idei trwałości decyzji administracyjnej jest doprowadzenie do trwałego określenia sytuacji prawnej. Zatem waga pokoju prawnego i pewności prawa w indywidualnych przypadkach dotyczących uprawnień osobistych nakazuje zaakceptować rozstrzygnięcia nawet niesłuszne materialnie, których nie da się już zaskarżyć środkami prawnymi, a zatem ostatecznie wiążące.

Względy sprawiedliwości mogą uzasadniać gradację terminów maksymalnych upoważniających do stwierdzenia nieważności decyzji. Wymaga to od prawodawcy namysłu i uchwycenia tych cech stosunku prawnego, które należałoby uznać za istotne z punktu widzenia określenia terminu maksymalnego stwierdzenia nieważności decyzji. Ponadto należałoby

t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 26.

poszukiwać kryteriów rozróżnienia stosunków administracyjnych na takie, które wymagają określenia terminu maksymalnego stwierdzenia nieważności decyzji, oraz na takie, w stosunku do których konstrukcje te są zbędne.

9. Zasada legalności zobowiązuje administrację do uwzględniania w swojej działalności norm prawa i ich wykonywania. Prymat prawa zapewnia równe, bezstronne i sprawiedliwe jego egzekwowanie. Zasada legalności zapewnia jednostce poczucie stabilizacji, ponieważ wie ona, czego się od niej oczekuje. Zasada ta daje również jednostce gwarancję realizacji jej uprawnień. Egzekwowanie prawa jest jednym z filarów pewności prawa, ponieważ sprawia, że działanie państwa staje się przewidywalne i jest podstawą budowania zaufania obywateli do administracji. Stosowanie prawa przez administrację publiczną jest koniecznym warunkiem powstania ogólnej świadomości prawa, co sprzyja budowaniu pokoju prawnego.

Pewności prawa przypisuje się te wszystkie elementy zasady demokratycznego państwa prawnego, które wiążą się z niezawodnością prawa oraz trwałością działania aparatu państwowego. Demokratyczne państwo prawne ma w zanadru normy zachowania i reguły postępowania, które powinny przyczynić się do pokoju w społeczeństwie. Postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności nie powinny się toczyć wiecznie, możliwość wzruszenia aktu administracyjnego po latach co do zasady nie służy bowiem poczuciu bezpieczeństwa prawnego.

Jak wskazuje się w doktrynie niemieckiej, okoliczność, że materialnie niesłuszny akt administracyjny ma skutek ostateczności i nie może już zostać skorygowany, jest do zaakceptowania, gdy rozstrzygnięcie zostało uzyskane w oparciu o postępowanie, które spełniało wymagania państwa prawnego¹⁸.

Pewność prawa w znaczeniu subiektywnym oznacza, że adresat norm prawnych jest przekonany, że ustanowione prawo jest dobre¹⁹. Pewność wynikająca z prawa to stan, w którym prawo zawiera instrumenty,

instytucje i formy mające gwarantować pewność ich adresatom²⁰. Bezpieczeństwo prawne w znaczeniu materialnym oznacza jasną, kompletną, zupełną i systemową treść norm prawa materialnego uwzględniającą aksjologię ustroju państwa, w tym bezpieczeństwo jednostki²¹. Regulacje prawne, które odnoszą się do dawności, potrzebne są do określenia w sposób pewny i stabilny istnienia stosunków prawnych²².

10. Zaufanie jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga poszanowania innych zasad, m.in. zasady bezpieczeństwa prawnego²³. Wyjątki od zasady zaufania są uzasadnione przede wszystkim zasadą praworządności. W wypadku terminu maksymalnego do stwierdzenia nieważności decyzji obie zasady można uznać za konkurencyjne. Zagwarantowaniu bezpieczeństwa prawnego może służyć stabilizacja porządku prawnego wynikającego z okoliczności niemożności stwierdzenia nieważności decyzji z uwagi na upływ terminu. Jednym z przejawów bezpieczeństwa prawnego jest stabilizacja sytuacji prawnej podmiotów, przekładająca się na stabilizację stosunków społecznych²⁴. Zasada ta opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne – umożliwi jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć.

11. Istotą zasady proporcjonalności jest miarkowanie adekwatnego środka do zamierzonego celu. Spośród możliwych środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne do osiągnięcia celów założonych, a jednocześnie możliwie najmniej dolegliwe

18 A. Guckelberger, *Die Verjährung im Öffentlichen Recht*, Tübingen 2004, s. 109.

19 J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław 1973, s. 94 i n.

20 J. Zimmermann, *Pewność (w:) A. Błaś (red.), Pewność sytuacji jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 198.

21 I. Niżnik-Dobosz, *Pewność sytuacji administracyjnoprawnej jednostki w prawie ustrojowym (w:) A. Błaś (red.), Pewność sytuacji...*, Warszawa 2012, s. 91.

22 M.F.C. de Savigny, *Sistema de Derecho Romano actual*, vol. 3, Madrid 1879, s. 199.

23 Por. wyrok TK z 21 grudnia 1999 r., K 22/99 (OTK 1999/7, poz. 166).

24 Por. wyrok TK z 12 maja 2015 r., P 46/13 (OTK-A 2015/5, poz. 62).

wobec podmiotów, w stosunku do których mają być zastosowane lub wobec których mają być dolegliwe w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia celu, który się zakłada²⁵.

Odnosząc zasadę proporcjonalności do konstrukcji terminu do stwierdzenia nieważności decyzji, można zapytać, czy brak takiego terminu spełnia wymóg proporcjonalności i czy brak tego terminu nie czyni tego rodzaju konstrukcji prawnych nadmiernie dolegliwymi, w zakresie nabytych uprawnień administracyjnych. Rodzi się więc pytanie, jakie wartości stoją za tym, by możliwość stwierdzenia nieważności decyzji

o nałożeniu obowiązku na podmiot administrowany, wydane z rażącym naruszeniem prawa oraz decyzje o przyznaniu uprawnienia administracyjnego, także wydane z rażącym naruszeniem prawa. W pierwszym przypadku, odwołanie do zasady praworządności, może przemawiać za niezasadnością ustanowienia terminu ograniczającego w czasie dopuszczalność stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Wydaje się bowiem, że obowiązek nałożony z rażącym naruszeniem prawa powinien być eliminowany z obrotu prawnego w każdym czasie. Dodać tu należy, że swoistym wentylem bezpieczeństwa w stosunku do decyzji wyda-



Odnosząc zasadę proporcjonalności do konstrukcji terminu do stwierdzenia nieważności decyzji, można zapytać, czy brak takiego terminu spełnia wymóg proporcjonalności i czy brak tego terminu nie czyni tego rodzaju konstrukcji prawnych nadmiernie dolegliwymi, w zakresie nabytych uprawnień administracyjnych. Jakie wartości stoją za tym, by możliwość stwierdzenia nieważności decyzji była nieograniczona czasowo?

była nieograniczona czasowo. Przeprowadzając test proporcjonalności, prawodawca powinien udzielić odpowiedzi na pytanie, czy brak takiej konstrukcji jest ingerencją proporcjonalną. Istotą zasady proporcjonalności jest ważenie działań władzy publicznej, a zwłaszcza minimalizowanie ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich²⁶. Na przeciwnym biegunach problemu proporcjonalności sytuują się decyzje

przed wieloma laty, jest druga z tzw. przesłanek negatywnych, czyli stwierdzenie, że decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Zatem stwierdzenie nieważności dotyczyłoby zawsze decyzji o nałożeniu obowiązku z rażącym naruszeniem prawa, które nie wywołały nieodwracalnych skutków prawnych. Z kolei w odniesieniu do decyzji dotyczącej uprawnienia administracyjnego, jak wskazał Trybunał, ograniczenie czasowe być powinno. Zagadnienie komplikuje się w przypadku uprawnień administracyjnych „splecionych” z sytuacją prawną negatywnie oddziałującą na inny podmiot administrowany. Wówczas ustanowienie krótkiego terminu do stwierdzenia nieważno-

25 D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, PIP 1990/4, s. 62 i n.

26 J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 9.

ści decyzji może budzić wątpliwości aksjologiczne, z uwagi na swoiste ograniczenie ochrony prawnej podmiotu, na którego sytuację prawną decyzja negatywnie oddziałuje.

12. Zasada ochrony praw nabytych gwarantuje prawa, które zostały nabyte „słusznie”, a więc nie ma ona zastosowania w odniesieniu do praw nabytych *contra legem* i *praeter legem*, a także uzyskanych w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawa albo z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej²⁷.

Ochrona praw nabytych nie ma charakteru bezwzględego. Możliwe są od niej odstępstwa, jednakże ocena ich dopuszczalności może być dokonywana na tle konkretnej sytuacji z uwzględnieniem specyfiki

mocy decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa problem wyważenia wartości może być szczególnie trudny. Uprawnienie mogło być bowiem słusznie nabyte, a kwalifikowana wadliwość decyzji administracyjnej wynika tylko i wyłącznie z błędów organu. Wówczas podmiot uprawniony na mocy owej decyzji ponosiłby negatywne konsekwencje wadliwego działania organu. Zatem pozostawienie w obrocie prawnym takiej decyzji, po upływie określonego prawem czasu, byłoby mniejszym złem.

13. Zgodnie z zasadą równości należy traktować sytuacje (podmioty) podobne w sposób podobny, a zarazem traktować sytuacje (podmioty) odmienne w sposób odmienny. Taki sposób rozumienia tej zasady znajdujemy już u Arystotelesa: „[...] nie można stawiać



Biorąc pod uwagę określony wpływ czasu, czy należy równo traktować w sferze dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzje wydane z rażącym naruszeniem prawa, dotyczące uprawnień administracyjnych, obowiązków, sankcji?

danej sprawy²⁸. Jako powody naruszenia praw nabytych wskazuje się na konieczność zapewnienia ochrony innej wartości ważnej dla systemu prawa. Dopuszczalność ograniczeń tych praw wymaga rozważenia, czy wprowadzone ograniczenia mają podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych oraz czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych.²⁹ W przypadku praw nabytych na

znaku równości pomiędzy nierównym traktowaniem podmiotów podobnych, a równym potraktowaniem podmiotów odmiennych. Zasada równości koncentruje się bowiem na pierwszej z tych sytuacji³⁰. Równość wobec prawa odnosi się do wspólnej, istotnej cechy, uzasadniającej równe traktowanie obywateli. Z zasady równości wynika nakaz równego, czyli jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relevantną cechą, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i faworyzowania takich osób. Przedstawione ujęcie zasady równości nakazuje jednocześnie odmienne traktowanie osób, które takiej cechy

27 Por. wyrok TK z 10 lutego 2015 r., P 10/11 (OTK-A 2015/2, poz. 13).

28 Por. wyrok TK z 15 września 1999 r., K 11/99 (OTK ZU 1999/6, poz. 116).

29 M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego* (w:) W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 85 i n.

30 Podają za: L. Garlickim, *Uwagi do art. 32 Konstytucji* (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 6, 10.

nie mają³¹. Należy spojrzeć na tę instytucję w kontekście równego potraktowania przez prawodawcę podmiotów adresatów decyzji administracyjnych występujących w sprawie w różnych rolach, na przykład beneficjenta pozwolenia na budowę oraz pozostałe strony, często pozostające w opozycji do interesów inwestora. Ponadto – biorąc pod uwagę określony wpływ czasu, czy należy równo traktować w sferze dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzje wydane z rażącym naruszeniem prawa, dotyczące: uprawnień administracyjnych, obowiązków, sankcji?

14. W obecnym porządku prawnym w Polsce obowiązuje około 1000 ustaw, w których przepisy dają jednostce możliwość uzyskania korzystnej, podlegającej ochronie sytuacji prawnej³². W doktrynie została zaproponowana następująca typologia uprawnień administracyjnych:

- ściśle związane z osobistym statusem jednostki;
- uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej i innej działalności zarobkowej;
- uprawnienia do wykonywania zadań i funkcji zleconych z zakresu administracji publicznej;
- uprawnienia do wsparcia ze środków publicznych;
- uprawnienia o charakterze majątkowym;
- uprawnienia do korzystania z urzędzeń i dóbr publicznych;
- uprawnienia do odszkodowania za szkody wyrządzone działaniem administracji³³.

Z punktu widzenia przedmiotu niniejszych rozważań wydaje się, że zasadniczym kryterium rozróżnienia decyzji powinien być ich podział na decyzje dotyczące uprawnień, które mogą mieć charakter osobisty lub nieosobisty, ma to bowiem znaczenie, jeśli chodzi o „rozpiętość w czasie” przyznanego decyzją uprawnienia administracyjnego oraz „przypisanie” owego

uprawnienia konkretnemu podmiotowi. O tej cesze przesądzają przepisy prawa określające okoliczności lub stany faktyczne, od których zaistnienia uzależnione jest powstanie oraz treść tych praw. Uprawnienia o charakterze osobistym są związane z posiadaniem przez podmiot cech szczególnych, niezwykłych uprawnień lub upoważnień, szczególnych kwalifikacji lub umiejętności. Jeżeli wskazane w przepisach materialnego prawa administracyjnego prawa i obowiązki jednostki są oparte na cechach (przymiotach) osoby uprawnionej lub zobowiązanej, to mają one charakter osobisty. Natomiast gdy odnoszą się do jakiejś rzeczy (zabytek, nieruchomości rolna, działka budowlana) albo do prawa do rzeczy (przedsiębiorstwa, gospodarstwa rolnego), mają one wówczas charakter nieosobisty. Określa się je mianem uprawnień „rzeczowych”. Uprawnienia osobiste, co do zasady, wygasają wraz ze śmiercią osoby fizycznej lub ustaniem bytu prawnego innego podmiotu. Jest to konsekwencja ich osobistego charakteru³⁴. Istotą wielu uprawnień administracyjnych jest ich przypisanie określonemu podmiotowi i tylko temu podmiotowi. Nie mogą być one przeniesione czy przekazane w drodze czynności prawnych na inne podmioty. Osobisty charakter uprawnień administracyjnych sprawia, że ich przyznanie nie konkuruje, co do zasady, z przyznaniem analogicznych uprawnień innym podmiotom. W przeciwieństwie do uprawnień o charakterze osobistym, uprawnienia i obowiązki nieosobiste przechodzą na następców prawnych na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Celem wprowadzenia terminu do stwierdzenia nieważności decyzji powinno być określenie perspektywy czasu na unicestwienie uprawnień podmiotów w imię wartości i zasad, które przyswecają prawu administracyjnemu. Określenie terminu do stwierdzenia nieważności decyzji ma przynosić pokój prawny w stosunkach już ukształtowanych, na mocy których strona uzyskała uprawnienie. Przeciwnie ustanowieniu terminu stwierdzenia nieważności decyzji może przemawiać sytuacja prawna innych podmiotów – ewentualne „refleksy” przyznanego uprawnienia administracyjnego. Ustanowienie ter-

31 Por. wyrok TK z 23 maja 2005 r., SK 44/04 (OTK-A 2005/5, poz. 52).

32 D.R. Kijowski, *Uprawnienia administracyjne* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 240.

33 D.R. Kijowski, *Uprawnienia administracyjne* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 7, s. 247.

34 *Przepisy ogólne prawa administracyjnego – uzasadnienie projektu ustawy* (w:) *Prawo do dobrej administracji*, „Materiały RPO” 2008, s. 82–83.

minu określenia nieważności decyzji może bowiem chronić uprawnienie jednego podmiotu kosztem innych o przeciwstawnych interesach, zainteresowanych wyeliminowaniem z obrotu prawnego decyzji obciążonej wadą rażącego naruszenia prawa. Tego rodzaju spłaty interesów mogą występować zwłaszcza w sprawach dotyczących pozwoleń na budowę, decyzji o warunkach zabudowy czy tzw. decyzji środowiskowych. Ewentualne stwierdzenie nieważności decyzji w tego rodzaju sprawach może nieść swoistą korzyść innym podmiotom tego stosunku.

Ocena potrzeby opatrzenia decyzji dotyczącej uprawnienia administracyjnego konstrukcją określającą termin stwierdzenia nieważności decyzji wymaga spojrzenia na dany stosunek prawny z perspektywy dwóch relacji. Po pierwsze, należy ocenić uprawnienie z perspektywy abstrakcyjnie określonych potrzeb podmiotu administrowanego oraz ewentualnej kolizji tych potrzeb z interesem publicznym. Po wtóre, oceny może wymagać kolizja tych potrzeb z abstrakcyjnie określonymi oczekiwaniami innego podmiotu administrowanego, któremu prawo administracyjne daje ochronę.

15. Pojęcie obowiązku administracyjnoprawnego dotyczy jedynie obowiązków nakładanych na podmioty administrowane, a nie na podmioty administrujące. Powinności, które obciążają organy administracji publicznej, określa się jako zadania i kompetencje³⁵. Na treść obowiązku administracyjnoprawnego składają się trzy elementy: wskazanie podmiotu, na którym ciąży konieczność określonego zachowania, określenie rodzaju zachowania oraz czasu jego realizacji³⁶.

Obowiązki o charakterze pieniężnym to opłaty, dopłaty i inne należności, które mają zróżnicowany charakter³⁷. W przypadku decyzji dotyczących stwierdzenia nieważności obowiązku o charakterze pienięż-

nym trudno znaleźć argumenty za wprowadzeniem terminu ograniczającego stwierdzenie nieważności. Co do zasady czas nie powinien być czynnikiem sanującym w przypadku wydania z rażącym naruszeniem prawa decyzji nakładającej obowiązek pieniężny. Dla czego państwo miałoby zatrzymać środki finansowe uzyskane w efekcie wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa? Analogiczne stanowisko należałoby zająć w odniesieniu do decyzji nakładających obowiązek o charakterze niepieniężnym.

16. Administracyjne kary pieniężne są jednym z rodzajów sankcji administracyjnych, które są zaliczane do instytucji prawa publicznego. Wymierzają je organy administracyjne, do których właściwości należą poszczególne kategorie spraw z zakresu prawa administracyjnego i działalności administracji publicznej.

Według art. 189b k.p.a. administracyjną karą pieniężną jest określona w ustawie sankcja o charakterze pieniężnym, nakładana przez organ administracji publicznej w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Administracyjnym karom pieniężnym można przypisać trzy zasadnicze cechy: są one nakładane zarówno na osoby fizyczne, jak i osoby prawne, a także na jednostki organizacyjne. Ponadto wyrażane są w formie aktów administracyjnych (decyzji albo postanowień) poddanych kognicji sądów administracyjnych. Wydawane są po przeprowadzeniu jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego³⁸.

Z kolei pod pojęciem sankcji o charakterze niepieniężnym definiuje się sankcje pozbawienia bądź ograniczenia uprawnienia (koncesji, zezwolenia, koncesji zgody)³⁹. Sankcja o charakterze niepieniężnym jest odpowiedzią na bezprawie polegające na narażeniu na zagrożenie określonych dóbr i wartości prawem chronionych. Funkcja sankcji może mieć charakter restytucyjno-prewencyjny. Sankcja pozbawia uprawnienia wykonywanego z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa. Jest ona nie tyle odpłatą za narusze-

35 Z. Duniewska (w): Z. Duniewska (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.

36 L. Klat-Wertelecka, *Przedawnienie obowiązku administracyjnoprawnego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2010, nr 7, s. 18.

37 Por. I. Czaja-Hlinski, *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Kraków 2006, s. 19 i n.

38 Por. M. Wincenciak, *Przedawnienie w polskim...*, s. 133 i n.

39 Por. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 113 i n.

nie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ile próbą przywrócenia określonego stanu do zgodności z prawem⁴⁰.

Także w stosunku do tej grupy decyzji trudno znaleźć argumenty za wprowadzeniem terminu ograniczającego stwierdzenie nieważności. Czas nie powinien być czynnikiem sanującym w przypadku wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa nakładającej pieniądze, jak i niepieniężną.

naruszeniem prawa. Argument istotności naruszenia prawa (rażącego naruszenia prawa) może uzasadniać pogląd, że termin do stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa powinien być dłuższy niż termin określony w art. 156 § 2 k.p.a. Z drugiej jednak strony trzeba mieć na uwadze również to, że termin określony w art. 156 § 2 k.p.a. był ustanawiany 40 lat temu⁴², w innym ustroju politycznym, a także w całkowicie odmiennych warun-



Trzeba wprowadzić dwudziestoletni termin do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

17. Przedstawione rozważania skłaniają do stanowiska, że ustanawiając termin maksymalny do stwierdzenia nieważności decyzji, prawodawca powinien wziąć pod uwagę zasady i wartości prawa administracyjnego. Wydaje się także, iż decydując się na określenie maksymalnego terminu do stwierdzenia nieważności decyzji, trzeba mieć na uwadze charakter tych decyzji, a mianowicie, czy dana decyzja dotyczy: uprawnienia administracyjnego, obowiązku podmiotu administrowanego czy też sankcji administracyjnej. Jak już wspominałem na wstępie, w art. 156 § 2 k.p.a. określono 10-letni termin do stwierdzenia nieważności decyzji obarczonych wadami określonymi w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a. Nie ma w tym artykule miejsca na analizę przesłanek nieważności wymienionych art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a.⁴¹, jednakże wydaje się, że można zaryzykować stwierdzenie, iż są to wady decyzji „mniej ważne” niż wydanie decyzji z rażącym

naruszeniem prawa. Truizmem jest stwierdzenie, że obecnie dynamiczne ewolucje stosunków społecznych i gospodarczych powodują niespotykaną wcześniej ilość zmian w prawie. Potrzeba pewności sytuacji prawnych podmiotów wymusza też szybsze „zamykanie spraw starych”. Ten argument oraz niewątpliwie większa świadomość prawna społeczeństwa niż przed 40 laty przemawiają z kolei za tym, aby termin maksymalny do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej nie był relatywnie długi.

Odrębnej uwagi wymaga też kwestia możliwości wzruszenia aktu administracyjnego z powodu rażącego naruszenia prawa, wydanego w czasach Polski Ludowej. Wydaje się, że upłynął już dostatecznie długi okres od upadku komunizmu, a jednocześnie wzrosła świadomość prawna społeczeństwa, aby można było „zamknąć” możliwość stwierdzenia nieważności decyzji wydanych przed 1989 rokiem, z powodu wydania ich z rażącym naruszeniem prawa.

W konkluzji opowiadam się za wprowadzeniem 20-letniego terminu do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Powinien to być termin ramowy, a ewentualne wyjątki, podyktowane przedmiotem decyzji lub dobrami podlegającymi ochronie, mogłyby wynikać z regulacji szczególnych.

40 M. Wincenciak, *Sankcje...*, s. 266–267.

41 Art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. stanowi o wydaniu decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości; art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco; art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. odnosi się do decyzji skierowanej do osoby niebędącej stroną w sprawie; zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

42 Dz.U. z 1980 r. nr 9, poz. 26.

Bibliografia

- Adamiak B., *Dekodfikacja nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego* (w:) Kmiecik Z., Chróścielewski W. (red.) *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018, s. 35–43.
- Bąkowski T., *Poszukiwanie sprawiedliwości po kilkudziesięciu latach – rzecz o braku czasowego ograniczenia wyłączającego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej określonych w przepisach art. 156 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr 35, s. 83–92.
- Buchała K., Zoll A. (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116 Kodeksu karnego*, Zakamycze 2000.
- Chróścielewski W., *Niezbędność modyfikacji nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego jako element racjonalizacji prawa administracyjnego* (w:) D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik (red.), *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, Białystok 2016, s. 299–308.
- Chróścielewski W., *Pojęcie „nieodwracalne skutki prawne” w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.* (w:) M. Wierzbowski (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 75–92.
- Czaja-Hliniak I., *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Kraków 2006.
- Drachal J., Hauser R., *Tryby nadzwyczajne (art. 145–152, 154–157, 161–162)* (w:) Kmiecik Z. (red.), *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 166–175.
- Duniewska Z. (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Duniewska Z., *Cechy prawa administracyjnego* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1: *System prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 109–115.
- Garlicki L., *Uwagi do art. 32 Konstytucji* (w:) Garlicki L. (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 6–16.
- Guckelberger A., *Die Verjährung im Öffentlichen Recht*, Tübingen 2004.
- Jagielski J., *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 1–50.
- Kijowski D.R., *Uprawnienia administracyjne* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 245–426.
- Kijowski D.R., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, PiP 1990/4, s. 61–73.
- Klat-Wertelecka L., *Przedawnienie obowiązku administracyjnoprawnego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2010, nr 7, s. 17–28.
- Niżnik-Dobosz I., *Pewność sytuacji administracyjnoprawnej jednostki w prawie ustrojowym* (w:) Błaś A. (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 89–101.
- Prawo do dobrej administracji*, „Materiały RPO” 2008.
- Savigny M.F. C. de, *Sistema de Derecho Romano actual*, vol. 3, Madrid 1879.
- Śladkowska E., *O nieodwracalności skutków prawnych w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2, s. 113–124.
- Trzaskowski R., *Nieodwracalne skutki prawne wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej. Przedstawienie dorobku orzecznictwa i doktryny*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3, s. 9–56.
- Wincenciak M., *O tzw. „nieodwracalnych skutkach prawnych” decyzji administracyjnej* (w:) J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010, s. 899–908.
- Wincenciak M., *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019.
- Woś T., *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2016, t. 25, nr 3, s. 985–995.
- Wróblewski J., *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław 1973.
- Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego* (w:) W. Sokolewicz (red.) *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 61–89.
- Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 1–19.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Pewność* (w:) A. Błaś (red.) *Pewność sytuacji jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 197–205.