
TOŻSAMOŚĆ STANU FAKTYCZNEGO I PRAWNEGO JAKO WYMÓG KONIECZNY ZMIANY DECYZJI, NA MOCY KTÓREJ STRONA NABYŁA PRAWO, W TRYBIE ART. 155 KPA

Stosownie do art. 155 kpa¹ 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 uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Rozstrzygnięcie w postępowaniu wszczętym na podstawie art. 155 kpa zapada w formie decyzji.

Na gruncie powyższego przepisu, część orzecznictwa za warunek zmiany decyzji ostatecznej uznaje tożsamość prawnie istotnych elementów stanu faktycznego oraz prawnego, występujących w momencie wydawania pierwotnej decyzji oraz decyzji na podstawie art. 155 kpa². Celem niniejszego artykułu pozostaje przeprowadzenie krytycznej analizy tych poglądów³.

1. Przesłanki formułowania wymogu tożsamości stanu faktycznego i prawnego przez orzecznictwo

Zwolennicy poglądu zgodnie, z którym wymogiem dla zmiany decyzji w trybie art. 155 kpa pozostaje tożsamość prawnie istotnych elementów stanu faktycznego, a także tożsamość stanu prawnego powołują się na fakt, iż ich zdaniem postępowanie w trybie art. 155 kpa, jako postępowanie w trybie nadzwyczajnym, musi toczyć się w tej samej sprawie administracyjnej⁴. Takie podejście pozwala im odwołać się do poglądów doktryny i orzecznictwa zgodnie, z którymi tożsamość sprawy administracyjnej występuje gdy zachodzi jej tożsamość przedmiotowa i podmiotowa, obejmująca w szczególności tożsamość stanu faktycznego i prawnego sprawy⁵. W efekcie uważają oni, iż istotna prawnie zmiana stanu faktycznego, to znaczy taka zmiana, która wpływa na zakres możliwego rozstrzygnięcia, jak i następcza zmiana stanu prawnego wyklucza możliwość wydania rozstrzygnięcia na podstawie art. 155 kpa.

Prezentowane przez wskazanych przedstawicieli orzecznictwa poglądy o wymogu tożsamości stanu faktycznego i prawnego sprawy mogą wynikać po części również

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168).

² W zakresie stanu faktycznego zob. m.in.: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2018 r. (II OSK 2618/16); Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 czerwca 2012 r. (II OSK 569/11); w zakresie stanu prawnego zob. m.in.: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 kwietnia 2014 r. (II OSK 382/13).

³ Poza zakresem moich rozważań pozostawiam kwestie związane z uchyceniem decyzji na podstawie art. 155 kpa.

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2018 r. (II OSK 2618/16).

⁵ G. Łaszczyca, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, s. 567-579.

z przyjmowania, iż art. 155 kpa stanowi normę o charakterze procesowym dającą podstawę do „ponownego zajęcia się sprawą rozstrzygniętą przez organ administracyjny ostateczną i niewadliwą decyzją”⁶. Przy takim podejściu można argumentować, iż przedmiotem rozstrzygnięcia w postępowaniu nadzwyczajnym muszą być te same zagadnienia, które były rozpoznawane pierwotnie. Niemniej pogląd o procesowym charakterze art. 155 kpa nie jest jednolity. Wskazuje się bowiem, iż art. 154 i art. 155 kpa mogą być postrzegane również jako normy materialne, które kreują nową sprawę administracyjną⁷. Analiza zasadności przywołanej powyższej argumentacji będzie punktem wyjścia dla moich dalszych rozważań.

2. Nowe okoliczności jako podstawowa przesłanka stosowania art. 155 kpa

Odnosząc się do problemu wymogu tożsamości stanu faktycznego i prawnego, przy zmianie decyzji na podstawie art. 155 kpa, już na wstępie należy wskazać, iż tryby nadzwyczajne wzruszenia decyzji administracyjnej mają bardzo różny charakter. O ile przesłanki zastosowania części z nich nierozzerwalnie wiążą się z koniecznością badania stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydania decyzji ostatecznej, to akurat hipoteza art. 155 kpa zakłada, że przesłanką zastosowania tego trybu jest następcza zmiana okoliczności faktycznych.

Art. 155 kpa wskazuje bowiem, iż dla zmiany decyzji w tym trybie konieczne jest wykazanie, iż za dokonaniem takiej zmiany przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony. Wskazać należy, iż zarówno pierwszy jak i drugi interes, w granicach zakreślonych przez prawo, powinien być uwzględniony już w toku postępowania zwyczajnego. Jego ewentualna pierwotna, błędna ocena przez organ powinna być kwestionowana przez stronę w trybie zwyczajnych środków odwoławczych, a nie w trybie nadzwyczajnym. Nie budzi bowiem wątpliwości, iż celem art. 155 kpa nie jest przyznanie stronie postępowania dodatkowego środka odwoławczego od ostatecznych, niekorzystnych dla niej decyzji⁸. Temu służyć mają procedury odwoławcze oraz możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

W efekcie należy stwierdzić, iż art. 155 kpa ma na celu objęcie swoim zakresem przede wszystkim tych sytuacji, w których następcza, zaistniała po wydaniu decyzji pierwotnej, zmiana stanu faktycznego lub prawnego implikuje konieczność odmiennego postrzegania interesu publicznego lub słusznego interesu strony⁹. Dobitniej mówiąc, to właśnie zmiana stanu faktycznego

⁶ T. Kielkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 1029.

⁷ T. Kielkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 1029.

⁸ Tak m.in. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 grudnia 1996 r. (III SA 1212/95).

⁹ Podobnie: T. Kielkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 1043.

stanowi przesłankę dla zastosowania art. 155 kpa¹⁰. Tym samym nie do obronienia jest pogląd, iż decyzja w trybie art. 155 kpa ma oceniać te same okoliczności faktyczne, których zważenia dokonano przy wydaniu pierwotnej decyzji administracyjnej.

W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę, iż zaistniałe zmiany stanu faktycznego i prawnego, które sprawiają że interes społeczny lub słuszny interes stron będą przemawiać za zmianą decyzji administracyjnej, mogą mieć różny charakter. Po pierwsze mogą one pozostawać bez jakiegokolwiek związku z treścią normy, na podstawie której wydano decyzję administracyjną (nie mieć związku z treścią jej hipotezy czy dyspozycji). Po drugie mogą one dotyczyć istotnych, z punktu widzenia treści normy, elementów wpływając na możliwy zakres jej zastosowania czy zakres możliwego do wydania na jej podstawie rozstrzygnięcia. Zwolennicy poglądu o wymogu tożsamości stanu faktycznego i prawnego, mogą argumentować, iż art. 155 kpa może być zastosowany jedynie w tym pierwszym przypadku, a więc gdy zmianie nie ulegają prawnie istotne elementy stanu faktycznego i prawnego.

Tezy takie prowadzą jednak do bardzo mocnego zawężenia zakresu stosowania art. 155 kpa. Sprawiają one bowiem, że przepis ten może znaleźć zastosowanie jedynie do decyzji uznaniowych lub takich przy wydaniu których organ administracji ma do wyboru pewną gamę rozstrzygnięć, z których każde jest zgodne z prawem¹¹. Tych decyzji, których treść jest w pełni zdeterminowana przepisami prawa, bez uwzględnienia zmiany prawnie istotnych okoliczności faktycznych i prawnych, nie da się bowiem zastąpić innymi decyzjami prawidłowymi¹².

Rekonstruowane przez część orzecznictwa ograniczenie dopuszczalnego zakresu zastosowania art. 155 kpa do sytuacji niezmienionego stanu faktycznego i prawnego sprawy wydaje się tymczasem zbyt daleko idące. Okoliczność ta została dostrzeżona w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2009 r. (II GPS 2/09). Z formalnego punktu widzenia wskazana uchwała rozstrzygnęła konkretny problem, to znaczy dotyczyła możliwość zmiany w trybie art. 155 kpa zezwolenia na urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych poprzez zmianę lokalizacji punktu gier. Niemniej poczynione w niej rozważania mają w istocie zdecydowanie szerszy charakter. W szczególności lektura wniosku Prezesa NSA oraz treści rozstrzygnięcia Sądu wyraźnie wskazują, iż podstawowym problemem prawnym przed którego rozstrzygnięciem stanął NSA pozostawało

¹⁰ Podobnie: T. Kielkowski, *Problem tożsamości stanu faktycznego i prawnego w postępowaniu zmierzającym do uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej w trybie fakultatywnym*, Casus 79/2015, s. 8.

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 października 1999 r. (IV SA 1459/97); Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 października 1999 r. (IV SA 1434/97); Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 marca 1996 r. (III SA 362/95). Krytycznie do poglądów o dopuszczalności stosowania art. 155 kpa wyłącznie do decyzji uznaniowych podchodzi: P. Gołaszewski, *Dopuszczalność zmiany (uchylecia) decyzji związanej w postępowaniu administracyjnym – uwagi krytyczne na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Monitor Prawniczy 19/2012, s. 1027.

¹² T. Kielkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 1031.

czy dla zastosowania art. 155 kpa konieczne jest zachowanie tożsamości stanu faktycznego. Świadczy o tym między innymi fakt, iż we wniosku Prezesa NSA o podjęcie uchwały, przywołano cały szereg przykładów z różnych dziedzin prawa, w których doktryna i sądy administracyjne, mimo zmiany okoliczności, dopuszczały zmianę decyzji w trybie art. 155 kpa. W uzasadnieniu wskazanego rozstrzygnięcia Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż *pogląd o konieczności zachowania identyczności stanu faktycznego pomija okoliczności łączące się ze stosowaniem trybów nadzwyczajnych, w tym także te, które mogą wystąpić w związku ze stosowaniem art. 155 k.p.a. Jak już wspomniano ocena istnienia tożsamości sprawy administracyjnej w wypadku trybów nadzwyczajnych powinna uwzględniać, że nieuchronne zmiany stanu faktycznego nie mogą mieć na nią wpływu, gdy chodzi o konkretyzację jednego stosunku administracyjnoprawnego. W wypadku stosowania art. 155 k.p.a. regułą jest, że to właśnie zmiana okoliczności faktycznych następująca po skonkretyzowaniu uprawnień lub obowiązków strony, uzasadnia skorzystanie z instytucji zmiany (uchylenia) decyzji. W związku z tym należało uznać, że jeżeli wspomniana zmiana zachodzi w ramach jednego stosunku administracyjnoprawnego to tożsamość sprawy nie zostaje naruszona. W wypadku przyjęcia poglądu przeciwnego możliwość stosowania art. 155 k.p.a. zostałaby istotnie ograniczona.*

Przywołana uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego przesądza dwie kwestie. Po pierwsze wyraźnie wskazuje ona, iż przesłanką stosowania trybu nadzwyczajnego przewidzianego przez art. 155 kpa jest zmiana okoliczności faktycznych sprawy. W świetle uchwały błędny jest więc pogląd, iż rozstrzygnięcie wydawane w tym trybie musi ograniczać się do ponownej oceny stanu faktycznego istniejącego w momencie wydania pierwotnej decyzji. Po drugie wskazuje ona, iż ocena czy w danych okolicznościach zmiana stanu faktycznego powinna implikować wszczęcie nowego postępowania czy też możliwa jest zmiana istniejącej decyzji (zmiana treści istniejącego stosunku administracyjnego) zależy od tego czy mimo zmiany okoliczności faktycznych i stanu prawnego mamy do czynienia z tym samym stosunkiem administracyjnoprawnym.

3. Wpływ zmian stanu faktycznego i prawnego na istnienie stosunku administracyjnoprawnego

Podzielając powyższe tezy Naczelnego Sądu Administracyjnego należy rozważyć jakie związki występują pomiędzy materialnoprawnym stosunkiem administracyjnoprawnym, powstałym na skutek wydania decyzji, a zachodzącymi później zmianami stanu faktycznego i prawnego. Chodzi mianowicie o ustalenie jaki wpływ ma następująca zmiana okoliczności faktycznych i prawnych na istniejący stosunek administracyjnoprawny. Analiza w tym zakresie pozwoli wskazać kiedy, mimo zmiany stanu faktycznego czy prawnego, mamy do czynienia nadal z tym samym

stosunkiem administracyjnoprawnym, a w konsekwencji kiedy mimo takich zmian można zastosować art. 155 kpa.

Stosunkowo oczywiste pozostaje, iż zajście określonych zmian stanu faktycznego czy prawnego może prowadzić do wygaśnięcia stosunku administracyjnoprawnego *ex lege*. Będzie tak w szczególności w przypadku licznych stosunków administracyjnoprawnych w odniesieniu do, których ustawodawca przewidział wprost, iż określona zmiana okoliczności faktycznych skutkuje ich wygaśnięciem¹³. W innych przypadkach, przepisy prawa materialnego mogą przewidywać fakultatywne uprawnienie organu do zmiany lub uchylecia stosunku administracyjnoprawnego w przypadku zajścia określonych zdarzeń po momencie wydania pierwotnej decyzji¹⁴. W takich sytuacjach stosunek administracyjnoprawny trwa nadal, do momentu ewentualnego wydania przez organ decyzji wygaszającej go. Również zmieniając stan prawny ustawodawca może przewidzieć, iż dotychczas istniejące stosunki prawne wygasną. We wszystkich wymienionych przypadkach zmiana decyzji administracyjnej po wygaśnięciu stosunku administracyjnoprawnego nie będzie możliwa. Brak będzie stosunku administracyjnoprawnego, który mógłby podlegać zmianie, a jego ponowne nawiązanie będzie możliwe jedynie w ramach wszczęcia nowego postępowania administracyjnego¹⁵.

Następca zmiana stanu faktycznego może prowadzić również do bezprzedmiotowości decyzji administracyjnoprawnej. Chodzi mianowicie o takie przypadki gdy następcza zmiana stanu faktycznego skutkuje tym, iż oczywiste pozostaje, iż z decyzji nie będą mogły zostać nigdy wywiedzione żadne skutki prawne¹⁶. Dyskusyjne może pozostawać to czy w takiej sytuacji stosunek administracyjnoprawny wygasa¹⁷, a co za tym idzie czy dopuszczalna będzie zmiana decyzji w oparciu o art. 155 kpa.

Trzecia grupa sytuacji dotyczy tych przypadków gdy stosunek administracyjnoprawny trwa nadal mimo zajścia zmiany prawnie istotnych elementów stanu faktycznego czy prawnego. Zmiana taka może polegać w szczególności na modyfikacji, a nawet odpadnięciu przesłanek faktycznych, które stanowiły podstawę wydania pierwotnej decyzji. Powyższe nie musi implikować jednak wygaśnięcia stosunku administracyjnoprawnego. Określone przepisy przewidują bowiem, że stosunek administracyjnoprawny trwa nadal mimo odpadnięcia przesłanek, które pozwoliły na jego

¹³ Przykładowo: art. 19 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych przewiduje, iż zezwolenie strefowe wygasa z upływem okresu, na jaki została ustanowiona strefa; art. 65 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje wygaśnięcie warunków zabudowy w sytuacji uchwalenia dla danej lokalizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

¹⁴ Przykładowo art. 18 ust. 4 i 5 ustawy o broni i amunicji przewidują fakultatywne uprawnienie do cofnięcia pozwolenia na broń w przypadku zajścia określonych zdarzeń już po wydaniu pierwotnej decyzji.

¹⁵ Podobnie: T. Kielkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 1044; T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s. 122 wraz z przywołaną tam literaturą.

¹⁶ Przykładowo wydano pozwolenie na rozbiórkę dla budynku, który nie istnieje.

¹⁷ T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s. 122 wraz z przywołaną tam literaturą.

powstanie¹⁸. Jako przykład można przywołać regulacje art. 18 ust. 4 ustawy o broni i amunicji, który przewiduje, iż *właściwy organ Policji może cofnąć pozwolenie na broń, jeżeli ustały okoliczności faktyczne, które stanowiły podstawę do jego wydania*. Na gruncie wskazanej regulacji pozostaje jasne, iż odpadnięcie przesłanek, które stanowiły podstawę dla wydania pozwolenia nie skutkuje automatycznym jego wygaśnięciem. Następca zmiana okoliczności faktycznych może polegać też na pojawieniu się nowych okoliczności, które, gdyby wystąpiły w momencie wydania pierwotnej decyzji, mogłyby wpłynąć na kształt rozstrzygnięcia. Zmiana stanu faktycznego może więc oddziaływać z jednej strony na zakres zastosowania normy z drugiej zaś na kształt możliwej decyzji wydanej na jej podstawie.

Również zmiana stanu prawnego nie zawsze będzie skutkowała wygaśnięciem stosunku administracyjnoprawnego. Ustawodawca może przewidzieć bowiem, iż stosunki wykreowane na bazie dotychczasowych przepisów pozostaną w mocy lub przewidzieć mechanizm ich konwersji (zmiany) na stosunki administracyjnoprawne podlegające nowym regulacjom. Może on też w sposób milczący założyć, iż określone stosunki administracyjnoprawne zapoczątkowane przed zmianą przepisów będą trwały nadal.

Ogół powyższych rozważań prowadzi więc do wniosku, że następca zmiana stanu faktycznego i prawnego w wielu przypadkach nie będzie skutkowała wygaśnięciem istniejącego stosunku administracyjnoprawnego. Innymi słowy stosunek ten będzie trwał nadal, kreując uprawnienia i obowiązki stron, w zmienionej rzeczywistości.

4. Żądanie dotyczące zmiany pierwotnego stosunku administracyjnoprawnego jako podstawa zastosowania art. 155 kpa

Jak wykazano stosunki administracyjnoprawne mogą odrywać się od okoliczności faktycznych i stanu prawnego, który stał się podstawą ich powstania. Stosunki te mogą więc istnieć, kreując uprawnienia i obowiązki stron, w szczególności mimo odpadnięcia lub zmiany przesłanek faktycznych i prawnych, które skutkowały ich powstaniem. Rozważać należy więc czy w sytuacji wystąpienia takich zmian za dopuszczalną należy uznać późniejszą modyfikację kształtu stosunku administracyjnoprawnego w trybie art. 155 kpa.

W tym kontekście zwrócić należy uwagę, iż literalne brzmienie art. 155 kpa uzależnia możliwość zmiany decyzji jedynie od wykazania przez stronę interesu publicznego lub słusznego interesu strony w zmianie decyzji ostatecznej (modyfikacji treści stosunku administracyjnoprawnego). Analizowany przepis nie ustanawia dalej idących ograniczeń w dopuszczalności zastosowania tego nadzwyczajnego trybu wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej. W efekcie brzmienie przepisu nie dostarcza jakichkolwiek podstaw do

¹⁸ Tak też m.in.: P.M. Woroniecki [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2016, s.91.

konstruowania wymogu tożsamości stanu faktycznego i prawnego jako niezbędnego dla zastosowania art. 155 kpa.

Rekonstruowany na gruncie art. 155 kpa wymóg tożsamości stanu faktycznego i prawnego sprawy wydaje się wynikać z mechanicznego przenoszenia na grunt art. 155 kpa rozważań dotyczących instytucji nieważności postępowania ze względu na fakt uprzedniego rozstrzygnięcia sprawy decyzją administracyjną (art. 156 § 1 pkt 3 kpa). To na gruncie wskazanego przepisu utrwalił się bowiem pogląd, iż tożsamość przedmiotowa sprawy zachodzi w sytuacji gdy tożsama jest podstawa prawna, stan faktyczny oraz prawa i obowiązki stron, które z nich wynikają¹⁹. Tak rekonstruowany wymóg tożsamości sprawy administracyjnej nie nadaje się jednak do stosowania w postępowaniu w sprawie zmiany decyzji na podstawie art. 155 kpa. Po pierwsze, jak już wcześniej wykazano art. 155 kpa ze swej natury zakłada, iż przesłanką zmiany decyzji ostatecznej pozostaje zmiana okoliczności faktycznych po momencie jej wydania. Po drugie, zastosowanie art. 155 kpa jest siłą rzeczy związane ze zmianą żądania strony. Tymczasem, na gruncie 156 § 1 pkt 3 kpa uważa się, iż tożsamość sprawy administracyjnej zachodzi wyłącznie w sytuacji gdy mamy do czynienia z żądaniem strony tożsamym jak w sprawie już rozstrzygniętej decyzją²⁰.

Wspomnieć należy też, iż nie zawsze wystąpienie z żądaniem ukształtowania nowego stosunku administracyjnoprawnego, w sytuacji w której w obrocie funkcjonuje pierwotny stosunek administracyjnoprawny, umożliwi optymalne ukształtowanie relacji prawnych. Pamiętać należy bowiem, iż organ kształtując w postępowaniu zwyczajnym nowy stosunek administracyjnoprawny będzie zobowiązany z urzędu uwzględnić funkcjonowanie w obrocie pierwotnego stosunku administracyjnoprawnego (art. 110 kpa). Nie będzie on równocześnie uprawniony do ingerowania w toku nowego postępowania w treść starego rozstrzygnięcia. Fakt funkcjonowania w obrocie dwóch odrębnych stosunków administracyjnoprawnych, które formalnie mogłyby stanowić jeden stosunek²¹, może tymczasem uniemożliwiać optymalne ukształtowanie praw i obowiązków strony²². Możliwość wydania określonego rozstrzygnięcia w nowo zainicjowanym postępowaniu

¹⁹ K. Glibowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Legalis/El., Komentarz do art. 156 kpa; M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. A. Wróbel, M. Jaśkowska, Warszawa 2018, s. 1080.

²⁰ K. Glibowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 1207.

²¹ Przykładowo w sytuacji ich wygaśnięcia i wystąpienia przez stronę z nowym żądaniem.

²² Dla zilustrowania powyższego można posłużyć się przykładem. Na gruncie art. 12 ust. 1 ustawy o broni i amunicji *pozwolenie na broń wydawane jest w drodze decyzji administracyjnej, w której określa się cel, w jakim zostało wydane oraz rodzaj i liczbę egzemplarzy broni*. Zgodnie z wyjaśnieniami Komendy Głównej Policji z powyższego zapisu nie wynika w sposób jednoznaczny czy organ winien w decyzji określić jedynie ogólną liczbę egzemplarzy broni, na którą wydaje pozwolenie czy też rozbić w decyzji tę ilość na poszczególne rodzaje broni (tj. przykładowo broń gładko lufową, boczny zapłon, centralny zapłon) - zob. Pismo Komendy Głównej Policji z 28 czerwca 2017 r. sygn.ES-2495/17. W efekcie organ może ukształtować stosunek administracyjnoprawny zarówno tak, że wskaże jedynie ogólną liczbę broni, którą może dysponować posiadacz pozwolenia, pozostawiając wybór konkretnych jej rodzajów posiadaczowi broni, jak i tak, że wskaże ile broni konkretnego rodzaju może posiadać posiadacz pozwolenia. Załóżmy, że stronie, w związku z zakresem posiadanych przez nią pierwotnie uprawnień sportowych, zostało wydane pozwolenie

może pozostawać bowiem ograniczona treścią pierwotnej decyzji, w którą organ nie będzie mógł zaingerować.

Dlatego też słusznie uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 3 listopada 2009 r. (II GPS 2/09) uzależnia dopuszczalność zmiany decyzji w trybie art. 155 kpa nie od tego czy zaszły zmiany okoliczności faktycznych czy prawnych, ale od tego czy zgłoszone przez stronę żądanie dotyczy pierwotnego stosunku administracyjnoprawnego. Decydować o możliwości zastosowania art. 155 kpa powinno więc to czy strona oczekuje w istocie nawiązania nowego stosunku administracyjnoprawnego czy też zmiany stosunku istniejącego. Kluczowa trudność wydaje się przy tym leżeć w określeniu granicy, rozdzielającej przypadki gdy żądanie strony ma już na celu wykreowanie nowego stosunku administracyjnoprawnego od tych przypadków gdy można uznać, iż dotyczy ono jeszcze zmiany stosunku istniejącego.

Podstawowym wymogiem, który wydaje się nasuwać by można było mówić o tym, iż żądanie strony jest ukierunkowane jest na zmianę istniejącego stosunku administracyjnoprawnego (a nie wykreowanie nowego) jest to by dotyczyło ono istniejącego stosunku administracyjnoprawnego. Z istoty złożonego wniosku musi wynikać, iż strona oczekuje odmiennego ukształtowania trwającego stosunku administracyjnoprawnego. Chodzi mianowicie o to, że nowy stosunek administracyjnoprawny ma stanowić kontynuację istniejącego, choć przy uwzględnieniu zmienionych okoliczności faktycznych i prawnych.

Nadto, w mojej ocenie, stosunek administracyjnoprawny, który ma zostać wykreowany na skutek wydania decyzji w trybie art. 155 kpa musi wykazywać dostateczny związek z dotychczas istniejącym stosunkiem administracyjnoprawnym. W szczególności zmiana istniejącego stosunku administracyjnoprawnego może nastąpić jedynie w granicach tej instytucji prawnej, w ramach której zapadło pierwotne rozstrzygnięcie. Powyższe nie może być rozumiane jednak jako wymóg by rozstrzygnięcie zostało oparte na dokładnie tych samych podstawach prawnych.

Jak już wskazano stosunki administracyjnoprawne mogą odrywać się od podstaw prawnych, które stanowiły przesłanki ich powstania. W tym stanie rzeczy wymóg tożsamości stanu prawnego i faktycznego staje się w mojej ocenie zupełnie nieracjonalny. Dlaczego bowiem o dopuszczalności zmiany istniejącego stosunku administracyjnoprawnego miałyby decydować okoliczności, które

na konkretny rodzaj broni palnej – przykładowo po jednej jednostce broni bocznego, centralnego zapłonu i czarnoprochowej. Po otrzymaniu pozwolenia strona uzyskała uprawnienia sportowe na broń gładko lufową. W efekcie chciałaby ona rozszerzyć swoje pozwolenie tak by umożliwiała ono jej nabycie również broni gładko lufowej. Równocześnie jej oczekiwaniem jest by w ramach wiążącego ją stosunku administracyjnoprawnego liczba broni została określona ogólnie, bez rozbicia na poszczególne jej rodzaje. W omawianej sytuacji wszczęcie przez stronę nowego postępowania administracyjnego nie pozwoli na ukształtowanie stosunku administracyjnoprawnego w oczekiwany przez stronę sposób. O ile nawet przyjąć, iż Organ miałby bowiem możliwość przyznania stronie „nowego” pozwolenia na broń gładko lufową, obok dotychczas posiadanego na pozostałe rodzaje broni, to nie mógłby nijak, w nowo zainicjowanym przez stronę postępowaniu, znieść istniejącego, w ramach pierwotnego pozwolenia, podziału na rodzaje broni. To wymagałoby bowiem ingerencji w treść pierwotnego stosunku administracyjnoprawnego, a nadto uwzględnienia nowych okoliczności.

przestały być prawnie relewantne dla jego obecnego istnienia? Skoro stosunek administracyjnoprawny funkcjonuje mimo zachodzących zmian w rzeczywistości, to racjonalne wydaje się dopuszczenie by również on mógł ulegać modyfikacjom.

W sytuacjach, w których ustawodawca nie przewiduje wygaśnięcia stosunku administracyjnoprawnego mimo tego, iż przestały zachodzić przesłanki które warunkowały jego powstanie, przyjąć można, iż założył on, że przesłanki te muszą być spełnione wyłącznie na moment powstania stosunku administracyjnoprawnego. Dopuszczając takie rozumowanie, argumentować można, iż organ wydając decyzję zmieniającą w trybie art. 155 kpa może zastosować dyspozycję pierwotnie zastosowanej normy choć na moment zmiany decyzji może nie być spełniona już jej hipoteza. Przy takim podejściu możliwa byłaby zmian pierwotnej decyzji w ramach dopuszczalnych prawnie, pierwotnych granic rozstrzygnięcia.

Wystąpić może też inna sytuacja, w której zmiana okoliczności faktycznych odnosząca się do istniejącego stosunku administracyjnoprawnego doprowadzi do tego, iż do zmienionych okoliczności faktycznych adekwatniejsze staną się inne przepisy prawne. Często trudno w takiej sytuacji znaleźć racjonalne przesłanki, które przemawiałyby za wyłączeniem możliwości zmiany stosunku administracyjnoprawnego poprzez odniesienie do niego, na wniosek strony, właściwszych przepisów. Obrazując tą kwestię przykładem z zakresu ustawy o broni i amunicji, wydaje się, iż w przypadku odpadnięcia przesłanek posiadania broni dla celów sportowych, np. wobec zakończenia kariery przez zawodnika, dopuścić należałoby zmianę w trybie art. 155 kpa decyzji prowadzącą do zmiany celu posiadanego pozwolenia na cel pamiątkowy (np. w celu umożliwienia zawodnikowi zachowania karabinu, z którego zdobył on złoty medal olimpijski).

Uważam, że również fakt wystąpienia pomiędzy momentem wydania pierwotnej decyzji administracyjnoprawnej, a momentem wystąpienia przez stronę z żądaniem zmiany rozstrzygnięcia, zmian legislacyjnych nie powinien z góry wykluczać dopuszczalności trybu zmiany decyzji w oparciu o art. 155 kpa. Zastrzec należy, przy tym iż teza powyższa nie dotyczy tych przypadków, gdy istniejące stosunki administracyjnoprawne na skutek zmian prawnych wygasną. Jeżeli jednak stosunek administracyjnoprawny, mimo zmian trwa nadal, by ocenić dopuszczalność jego zmiany należałoby zbadać treść przepisów intertemporalnych. Jeżeli przewidują one stosowanie do istniejących dotąd stosunków prawa nowego zasadne wydaje się dopuszczenie zmiany takiego stosunku w granicach przewidzianych przez znowelizowane przepisy. Rzecz jawi się jako bardziej skomplikowana gdy ustawodawca przewiduje stosowanie do takich stosunków regulacji dotychczasowych. Wydaje się, iż dopuścić należałoby w takiej sytuacji konwersję w trybie art. 155 kpa istniejącego stosunku w stosunek regulowany nowymi przepisami, jeżeli spełnione będą przesłanki prawne pozwalającego na wykreowanie stosunku administracyjnoprawnego w myśl nowych przepisów. Nie widzę bowiem przyczyn by wykluczyć możliwość zmiany istniejącego

stosunku, w stosunek podlegający nowym regulacjom, jeżeli ten sam skutek strona mogłaby osiągnąć występując po prostu z nowym żądaniem. Większej ostrożności wymaga ocena dopuszczalności takiej zmiany istniejącego stosunku, która opierałaby się na regulacjach sprzed nowelizacji. W takiej sytuacji należałoby ocenić bowiem czy intencją ustawodawcy nie było stopniowe wygaszanie dotychczasowych stosunków poprzez ich swoistą petryfikację.

Próbując dokonać pewnego podsumowania powyższych rozważań, choć dopuszczalność zastosowania art. 155 kpa trudno przesądzać w oderwaniu od okoliczności konkretnego przypadku, wydaje się iż można sformułować ogólne wskazówki pomocne przy badaniu czy zastosowanie trybu art. 155 kpa jest właściwe. Po pierwsze zastosowanie wskazanego przepisu wymaga by żądanie strony pozostawało ukierunkowane na zmianę stosunku administracyjnoprawnego powstałego w wyniku wydania decyzji, która ma ulec zmianie. Stosunek ten na moment wydania decyzji w trybie art. 155 kpa musi nadal istnieć. Jeżeli strona, w świetle nowych okoliczności stanu faktycznego i prawnego, występując z nowym żądaniem mogłaby taki stosunek administracyjnoprawny odmiennie ukształtować, w ramach pierwotnie zastosowanej instytucji prawnej, zasadniczo należałoby dopuścić zmianę stosunku istniejącego.

5. Podsumowania

Przeprowadzone rozważania doprowadziły mnie do wniosku, iż rekonstruowanie jako przesłanki dopuszczalności zmiany decyzji administracyjnej w trybie art. 155 kpa wymogu tożsamości stanu faktycznego i prawnego stoi w sprzeczności z istotą tego nadzwyczajnego trybu wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych. Przepis ten został bowiem przewidziany właśnie dla tych przypadków gdy następuje zmiana stanu faktycznego lub prawnego sprawi, iż zaktualizują się przesłanki wystąpienia interesu społecznego lub słusznego interesu strony w zmianie ostatecznej decyzji administracyjnoprawnej. Słuszne jest więc stanowisko T. Kielkowskiego, iż art. 155 kpa pozwala *organowi jurysdykcyjnie reagować właśnie na następującą ewolucję determinant faktycznych decyzji administracyjnej*²³.

Granic dopuszczalności zmiany stosunku administracyjnoprawnego w trybie art. 155 kpa należy, w mojej ocenie, poszukiwać w tym, iż tryb ten będzie dopuszczalny tylko w przypadkach gdy żądanie strony zmierza do zmiany istniejącego stosunku administracyjnoprawnego. Stan faktyczny i prawny stanowiący podstawę tego żądania musi wykazywać więc dostateczny związek ze stanem faktycznym i prawnym na bazie, której funkcjonuje zmieniany stosunek administracyjnoprawny. Nie musi być on jednak tożsamy ze stanem, który był podstawą powstania stosunku w przeszłości. Jeżeli strona na podstawie zmienionych okoliczności, występując z nowym

²³ T. Kielkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 1044.

żądaniem, mogłaby, w ramach tej samej instytucji prawnej, odmiennie ukształtować istniejący stosunek administracyjnoprawny, zasadniczo należy dopuścić zmianę tego stosunku w trybie art. 155 kpa.

Tożsamość stanu faktycznego i prawnego jako wymóg konieczny zmiany decyzji na mocy, której strona nabyła prawo, w trybie art. 155 kpa

Mikołaj Kondej

O autorze

Mikołaj Kondej - doktor nauk prawnych. Praktykujący radca prawny i doradca podatkowy. Autor komentarza poświęconego przepisom materialnoprawnym klauzuli ogólnej przeciwko unikaniu opodatkowania oraz monografii poświęconej cywilnoprawnym granicą optymalizacji podatkowej przed jej wprowadzeniem. W ramach swojej działalności zawodowej na co dzień doradza największym przedsiębiorcom w Polsce w rozliczeniach z fiskusem oraz sporach z władzami skarbowymi. Posiada wieloletnie doświadczenie w prowadzeniu cywilnych spraw gospodarczych oraz związanych z nimi spraw karnych. Wiedzę prawniczą łączy ze znajomością zasad rachunkowości oraz zdolnościami informatycznymi, w tym umiejętnością programowania.

ORCID: 0000-0002-9727-3931

Streszczenie

Art. 155 kodeksu postępowania administracyjnego przewiduje, iż decyzja ostateczna może być w każdym czasie, za zgodą strony zmieniona, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się zmianie takiej decyzji, a przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. W artykule poddano krytycznej analizie, formułowany na kanwie wskazanego przepisu, wymóg istnienia tożsamości stanu faktycznego i prawnego sprawy jako warunku zmiany decyzji we wskazanym trybie. Autor wykazuje wręcz iż istotą postępowania z art. 155 kpa jest uwzględnienie następcej zmiany okoliczności faktycznych, które były podstawą wydania pierwotnej decyzji.

Słowa kluczowe

Art. 155 kpa, tożsamość stanu faktycznego, tożsamość stanu prawnego, zmiana decyzji, tryby nadzwyczajne, stosunek administracyjnoprawny

Identity of the factual and legal background as a prerequisite for changing administrative decision, based on which party gained right, under Article 155 kpa

Mikołaj Kondej

Summary

Under Article 155 of the Polish Administrative Procedure Code, the final decision may be changed in any time, if the specific law provisions does not preclude such a change and the public interest or justified personal interest supports the change. In the article author criticizes the view, formulated on grounds of given provision, that identity of the factual and legal backgrounds is a prerequisite for changing administrative decision. He claims that in fact the essence of proceeding carried under art. 155 kpa is taking into account, while issuing amended decision, change of factual background that occurred after the original decision had been issued.

Key words

Art. 155 kpa, identity of factual background, identity of legal background, administrative decision change, extraordinary proceedings, administrative relation