

Rozdział I. Decyzja administracyjna jako prawna forma działania administracji

§ 1. Uwagi wstępne

Decyzja administracyjna jest kluczowym pojęciem prawa i postępowania administracyjnego. Postępowanie administracyjne kończy się wydaniem przez organ decyzji, chyba że strony zawrą ugodę¹. Możemy mieć także do czynienia z milczącym załatwieniem sprawy².

Jednak ustawodawca nie zawarł w KPA materialnej definicji decyzji administracyjnej. Stwierdził jedynie, w art. 104 § 1 KPA, że: „Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej”. Natomiast w § 2 tego artykułu wskazał na sposoby załatwienia sprawy: rozstrzygnięcie sprawy co do istoty (merytoryczne) w całości lub w części albo w inny sposób zakończenie sprawy w danej instancji. Rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty wywołuje skutek procesowy oraz materialnoprawny, natomiast zakończenie postępowania w sprawie w określonej instancji wywiera skutek procesowy bezpośrednio, a skutek materialny tylko o tyle, że zamyka drogę do konkretyzacji praw lub obowiązków³. Istotą sprawy, o któ-

¹ Zgodnie z art. 114 KPA, w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, strony mogą zawrzeć ugodę, jeżeli charakter sprawy na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisowi szczególnie. Jednak także wówczas art. 122 KPA odsyła do odpowiedniego stosowania w sprawach nieuregulowanych do ugody i postanowienia w sprawie jej zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia przepisów dotyczących decyzji.

² Stosownie do art. 122a KPA, sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten: 1) nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo 2) nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda). Przepis art. 126 KPA odsyła do odpowiedniego stosowania do postanowień enumeratywnie wskazanych przepisów dotyczących decyzji.

³ B. Adamiak, J. Borkowski, KPA. Komentarz, 2022, s. 668 i n.

rej się rozstrzyga w decyzji administracyjnej, będzie stworzenie praw nabytych w tym zakresie, w jakim w postępowaniu rozpatrywano interes prawny określonej osoby, albo też odmówienie nabycia prawa⁴. To samo odnieść trzeba do obowiązku, który staje się określony co do rodzaju, zakresu i jego wymagalności. W art. 107 KPA wymienione zostały elementy jakie ma zawierać decyzja⁵.

Wskazane powyżej okoliczności powodują, że konieczne jest przedstawienie ujęcia teoretycznego pojęcia decyzji administracyjnej zanim możliwe będzie przeanalizowanie jej znaczenia w procesie cywilny. Jest to szczególnie istotne, ponieważ w orzecznictwie sądów powszechnych ukształtował się pogląd, że sąd nie bada prawidłowości decyzji administracyjnej, chyba że jest to decyzja bezwzględnie nieważna⁶. Zagadnienie to będzie przedmiotem rozważań w rozdziale trzecim opracowania.

§ 2. Prawne formy działania administracji – pojęcie, cechy, typologia

Punktem wyjścia dalszych rozważań jest stwierdzenie, że decyzja administracyjna jest prawną formą działania administracji⁷. Również to pojęcie nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, stąd też konieczne jest sięgnięcie do dorobku doktryny⁸. Jak to ujmuje *Ruczkowski*⁹, oświadczenie woli lub wiedzy organu albo funkcjonariusza aparatu administracji publicznej na zew-

⁴ *Ibidem*.

⁵ Inaczej jest w prawie niemieckim, gdzie zdefiniowano materialne pojęcie decyzji administracyjnej. Zob. § 35 VwVfG – *Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102)*, das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 25 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846) geändert worden ist.

⁶ Decyzja bezwzględnie nieważna to taka, której wady są widoczne na pierwszy rzut oka, bez przeprowadzania szczegółowego postępowania. Zob. *R. Frey*, „Prejudycjalność” decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym, w: *I. Gil* (red.), *Postępowanie cywilne w dobie przemian*, s. 496; *A. Łapieś-Rosińska*, *Prejudycjalny charakter*, s. 172 i n.

⁷ zob. *J. Starościk*, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, *passim*; *E. Olejniczak-Szałowska*, w: *M. Stahl* (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, 2019, s. 543 i n.; w literaturze obcej zob. *R. Chapus*, *Droit administratif général*, Paris 2000, s. 471 i n.; *J. Rivero, J. Waline*, *Droit administratif*, Paris 2000, s. 94 i n.; *S. Detterbeck*, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2008, s. 141.

⁸ Omówienia poglądów doktryny dokonał *K.M. Ziemiński*, w: *System PrAdm. T. 5*, s. 3 i n.

⁹ *P. Ruczkowski*, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2013, s. 100.

nątrz przyjmuje postać konkretnej prawnej formy działania. W piśmiennictwie przyjmuje się, w ślad za *Starościakiem*¹⁰, że prawna forma działania administracji to określony przepisem prawa typ konkretnej czynności organu administracyjnego, innymi słowy, dopuszczony prawem środek zastosowany przez administrację dla załatwienia określonej sprawy¹¹. Nieco inaczej ujmuje to zagadnienie *Łętowski*¹², zdaniem którego są to tego rodzaju zachowania (i ich rzeczowe rezultaty), przez które działania administracji, niezależnie od swej materialnej treści przejawiają się w obszarach swych funkcji, postępowania i skutków prawnych. Syntetyczną definicję prawnych form działania administracji, uwzględniającą większość poglądów doktryny, przedstawił *Ziemski*¹³: „Przez formę prawną działania administracji rozumieć będziemy wyodrębniony bądź dający się wyodrębnić, prawem określony, o utrwalonych cechach typ czynności konwencjonalnej bądź faktycznej, bądź zespół takich czynności określonego, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej”.

Od prawnych form działania administracji należy odróżnić metody działania administracji¹⁴. Przez metodę działania należy rozumieć politykę stosowania pewnych środków pozostających w dyspozycji organów administracyjnych¹⁵. Do metod działania administracji można zaliczyć następujące¹⁶: przekonywania, przymusu, podejmowania działalności prewencyjnej, generalnego rozwiązywania zagadnienia lub rozwiązywania częściowego i sekwencyjnego, oddziaływania ekonomicznego, cywilistyczną. Przegląd metod działania wskazuje, że nie są one wyłącznie ani nawet przede wszystkim zjawiskiem prawnym¹⁷. Jednak, jak podkreśla *Ruczkowski*¹⁸, podporządkowanie administracji

¹⁰ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 226.

¹¹ E. Olejniczak-Szałowska, w: M. Stahl (red.), *Prawo*, s. 543.

¹² J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 132.

¹³ K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 138.

¹⁴ L. Bielecki, *Prawne formy i metody działania administracji*, w: L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2011, s. 320.

¹⁵ J. Starościak, *Prawo*, s. 226.

¹⁶ E. Olejniczak-Szałowska, w: M. Stahl (red.), *Prawo*, s. 544.

¹⁷ Tak T. Kuta, w: J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 144. Autor podkreśla, że optymalne sposoby działania zmierzające do systematycznej realizacji konkretnych potrzeb obywateli, muszą być ujmowane kompleksowo. Środki i zasoby to zatem nie tylko środki prawne, ale cały szereg działań i rzeczy, które przyczyniają się do osiągnięcia konkretnego, materialnego efektu.

¹⁸ P. Ruczkowski, *Koncepcja*, s. 101.

prawu, także w odniesieniu do treści, metod i form działania, należy do podstawowych standardów praworządnego państwa i tym samym do kardynalnych form zabezpieczenia jednostki przed arbitralnością podmiotów administrujących.

Reasumując, określenie prawnych form działania administracji jest możliwe na podstawie analizy treści aktów normatywnych. Poznanie metod wymaga także zbadania praktyki¹⁹.

W doktrynie nie ma jednolitości poglądów w zakresie omawianej problematyki. Autorzy²⁰ w oparciu o pewne kryteria, różnie rozumiane, przedstawiają typologię prawnych form działania administracji. Podstawą dalszych pochynionych rozważań jest typologia zaproponowana przez *Ziemskiego*²¹.

Po pierwsze, można wyróżnić czynności prawne i czynności faktyczne. Czynności prawne administracji publicznej to czynności, które podejmowane są w celu wywołania bezpośrednich skutków prawnych, podczas gdy czynności faktyczne podejmowane są w celu wywołania skutków faktycznych, choć następstwem tych ostatnich mogą być także skutki prawne²².

Po drugie, można wyróżnić czynności, zarówno prawne, jak i faktyczne podejmowane w dwóch sferach: wewnętrznej i zewnętrznej. Kryterium podziału jest fakt istnienia między dwoma podmiotami szczególnych zależności organizacyjnych, dających określone podmiotowi administrującemu podstawę do daleko idącego ingerowania w działalność innego podmiotu organizacyjnie mu podporządkowanego (podległego). Sfera zewnętrzna to natomiast relacje między dwoma względnie niezależnymi podmiotami i to bez względu na to, czy ich uczestnikami są wyłącznie podmioty administrujące, czy też nie²³.

Po trzecie, biorąc pod uwagę sferę prawną w jakiej dana czynność wywołuje skutek można dokonać podziału form (działań) administracji na publicznoprawne i prywatnoprawne. Należy podkreślić, że podział ten ma zastosowanie wyłącznie w sferze zewnętrznej działań administracji²⁴.

Kolejny podział działań i to zarówno publicznoprawnych, jak i prywatnoprawnych, to wyróżnienie (czynności) jednostronnych oraz dwustronnych i wielostronnych. Kryterium podziału jest odwołanie do trybu (sposobu), w ja-

¹⁹ E. Olejniczak-Szałowska, w: M. Stahl (red.), Prawo, s. 544.

²⁰ Przegląd kryteriów przedstawia K.M. Ziemiński, w: System PrAdm. T. 5, s. 43 i n.

²¹ *Ibidem*, s. 59 i n.

²² *Ibidem*, s. 60.

²³ *Ibidem*.

²⁴ W sferze wewnętrznej ze względu na jej charakterystykę nie ma możliwości stosowania działań prywatnoprawnych. Zob. K.M. Ziemiński, w: System PrAdm. T. 5, s. 62.

kim wywołane zostają skutki prawne, tj., czy skutki te wywołane zostają drogą oświadczenia woli jednego tylko podmiotu, czy też drogą zgodnych oświadczeń woli podjętych przez co najmniej dwa podmioty prawa²⁵.

W oparciu o powyższe podziały istnieje możliwość przedstawienia cech charakterystycznych najważniejszych typów prawnych form działania administracji.

Pośród czynności publicznoprawnych jednostronnych wyróżnić można takie formy, jak akt normatywny oraz akt indywidualny²⁶. Jak podnosi *Ziemski*, cechą wspólną działań podejmowanych w tych formach jest ich władczy charakter²⁷. Składają się na to następujące elementy: 1) jednostronność takich działań, co oznacza, że określony kompetentny podmiot (bądź podmioty) administracji publicznej w drodze złożenia oświadczenia woli może kształtować sytuację prawną innych podmiotów; 2) domniemanie prawidłowości takich działań; oraz 3) potencjalna możliwość stosowania przymusu przez administrację na wypadek nierespektowania obowiązków publicznoprawnych przez administrowanych.

Indywidualny akt administracyjny zostanie omówiony niżej, w tym miejscu zostaną wskazane cechy aktu normatywnego²⁸.

Akt normatywny zawiera normy generalne i abstrakcyjne. Norma generalna określa adresata w sposób odwołujący się do jego cech, a nie poprzez wskazanie na oznaczoną osobę czy osoby²⁹. Abstrakcyjność aktu normatywnego oznacza, iż musi on wskazywać hipotetyczne okoliczności, w jakich aktualizuje się obowiązek określonych zachowań dla adresatów aktu i to co do zasady w taki sposób, że akt nie skonsumuje się w wyniku jednorazowego ziszczenia się określonego stanu faktycznego. Akt normatywny stosowany w sferze zewnętrznej kreuje nowe normy prawa powszechnie obowiązującego. Rodzajami aktu normatywnego w sferze zewnętrznej są konstytucyjne źródła

²⁵ *Ibidem*, s. 63.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Zob. omówienie tej cechy w *K.M. Ziemiński*, *Indywidualny*, s. 117–138.

²⁸ Przegląd poglądów w prawie administracyjnym i konstytucyjnym zob. *W. Płowiec*, *Sposoby pojmowania „aktu normatywnego”*, w: *P. Wiliński* (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, Poznań 2004, s. 46–54.

²⁹ Należy zwrócić jednak uwagę, że norma generalna może wskazywać jednego adresata w danym momencie, co jednak nie pozbawia ją charakteru normy generalnej. Przykładem takiej normy jest np. przepis art. 132 Konstytucji: „Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem”. Adresatem normy jest każdy kto posiada cechę „bycia prezydentem”.

prawa powszechnie obowiązującego: rozporządzenia³⁰, akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym³¹, a także akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym³². Akty prawa wewnętrznego, tj. stanowione w sferze wewnętrznej działania administracji mogą być natomiast wydawane wyłącznie w stosunku do podmiotów organizacyjnie podporządkowanych stanowiącemu je oraz w związku z owym podporządkowaniem³³. Należy także podkreślić, że inny jest zakres normowanej materii. W przypadku aktów normatywnych zewnętrznych jest to tzw. materia ustawowa³⁴, w przypadku aktów wewnętrznych kwestie techniczne, organizacyjne.

Biorąc pod uwagę czynności publicznoprawne dwu i wielostronne możemy wyróżnić: porozumienia, związki, umowy publicznoprawne³⁵.

Podmioty administracji publicznej występują w obrocie prawnym nie tylko jako organy administracji, ale także jako podmioty prawa cywilnego. Stąd też dokonują czynności jednostronnych np. oświadczenie o przyjęciu oferty oraz

³⁰ Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczególnego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu (art. 92 ust. 1 Konstytucji).

³¹ Zgodnie z art. 94 Konstytucji, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przykładem upoważnienia do wydania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym jest art. 40 ust. 1 SamGminU, który stanowi, że: „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”.

³² Przykładem upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego o charakterze porządkowym jest art. 40 ust. 3 SamGminU, który stanowi, że: „W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”.

³³ Zob. P. Ruczkowski, *Koncepcja*, s. 149 i n.

³⁴ Zob. W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego: zarys wykładu*. T. 1: Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1965, s. 96 i n.; J. Starościan, w: T. Rabska, J. Łętowski, *System Prawa Administracyjnego*, T. III, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 104.

³⁵ Działania te w przypadku porozumień sprowadzają się do przekazania przez określony podmiot administracji publicznej kompetencji lub zadań innemu podmiotowi, natomiast w przypadku związków – podmioty publicznoprawne przekazują kompetencje bądź zadania specjalnie w tym celu powołanemu przez nie podmiotowi (związkowi). Istotą umowy publicznoprawnej jest przekazywanie zadań lub kompetencji przez określony podmiot prawa publicznego, jednak nie na inny podmiot prawa publicznego, lecz na podmiot prawa prywatnego. Zob. K.M. Ziemiński, w: *System PrAdm*. T. 5, s. 67 i n.

dwustronnych np. zawarcie umowy najmu³⁶. Przy dokonywaniu tych czynności zastosowanie znajdują normy prawa prywatnego. Jednak swoboda podmiotów administracji publicznej w tym zakresie jest ograniczona przepisami ustawowymi. Na czoło wysuwa się tutaj PrZamPubl, która określa, m.in. podmioty obowiązane do stosowania przepisów ustawy, zasady udzielania zamówień, etapy przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, tryby udzielania zamówień oraz szczególne instrumenty i procedury w zakresie zamówień, wymagania dotyczące umów w sprawie zamówienia publicznego oraz umów ramowych.

W ramach działań prawnych w sferze wewnętrznej występują formy wyłączenie o charakterze jednostronnym takie jak akty generalne (prawotwórcze, wewnętrznie obowiązujące), przybierające postać statutów, regulaminów bądź inną, oraz akty indywidualne, które przybierają najczęściej postać poleceń służbowych bądź rozkazów³⁷.

Do prawnych form działania administracji zalicza się, w obu sferach działania, także czynności faktyczne: czynności materialno-techniczne oraz społeczno-organizatorskie³⁸. Te pierwsze, to przykładowo wydawanie zaświadczeń, udzielanie informacji. Te drugie, to przekonywanie, uświadamianie społecznych następstw pewnych zachowań czy zdarzeń. Obie formy mogą mieć zarówno charakter generalny³⁹, jak i indywidualny⁴⁰. W przypadku czynności społeczno-organizatorskich nie występuje przymus, ale mogą pojawić się bodźce pozytywne⁴¹.

Należy także wspomnieć, że w doktrynie prawa administracyjnego zwraca się uwagę na nowe prawne formy działania administracji takie jak np. akty planowania czy akty nadzoru⁴².

³⁶ Podmiot administracji publicznej może występować po obu stronach umowy albo po jednej. Przykładowo gmina może wynajmować pomieszczenia powiatowi albo osobie fizycznej.

³⁷ Zob. szczegółowe omówienie w: *P. Ruczkowski*, *Koncepcja*, s. 99 i n.

³⁸ Na problemy związane z ich delimitacją wskazuje *K.M. Ziemiński*, w: *System PrAdm.* T. 5, s. 70 i n.

³⁹ Tytułem przykładu postawienie na ulicy znaku drogowego B-35 (zakaz postoju) oraz B-36 (zakaz zatrzymywania się) oznacza, że każdy kierowca ma obowiązek go przestrzegać. Jest to również czynność materialno-techniczna, która wiąże się z przymusem, bowiem brak przestrzegania zakazu stanowi wykroczenie.

⁴⁰ Wezwanie do stawienia się w urzędzie jest czynnością materialno-techniczną o charakterze indywidualnym, a brak zastosowania się do treści wezwania wiąże się z reguły z możliwością zastosowania przez organ sankcji.

⁴¹ Organ administracji publicznej może np. zorganizować konkurs plastyczny z nagrodami w celu promowania właściwych postaw.

⁴² Zob. *M. Stahl*, w: *System PrAdm.* T. 5, s. 319 i n.

§ 3. Akt administracyjny – pojęcie, cechy

Decyzja administracyjna zaliczana jest do kategorii aktów administracyjnych⁴³. Akt administracyjny jest pojęciem skonstruowanym w nauce prawa administracyjnego w dążeniu do identyfikacji wspólnych cech prawnych różnych form władczej ingerencji administracji publicznej w sferę praw i obowiązków jednostek: osób fizycznych, osób prawnych i innych podmiotów w sprawach indywidualnych⁴⁴.

Można za *Ziemskim*⁴⁵ przyjąć, że: „akt administracyjny jako czynność prawna stanowi zmierzające do wywołania bezpośrednich skutków prawnych, władcze, kierowane na zewnątrz administracji oświadczenie woli kompetentnego podmiotu wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej, wyrażające rozstrzygnięcie, co do konsekwencji prawnych, a więc konsekwencji normy, bądź norm generalnych, dla zindywidualizowanego, tak od strony podmiotowej, jak i przedmiotowej stanu faktycznego, dotyczące indywidualnie wskazanych podmiotów, wyznaczając im zachowania w konkretnie określonych sytuacjach, w sposób bezpośredni wywołując zamierzony skutek prawny i w ten sposób załatwiają sprawę”.

W doktrynie podkreśla się, że można wyróżnić pięć elementów tworzących definicję aktu administracyjnego⁴⁶.

Po pierwsze, akt administracyjny musi być wydany na podstawie prawa i w celu wykonania obowiązującego prawa. Ta cecha aktu administracyjnego jest konsekwencją obowiązywania w prawie polskim, zadekretowanej w art. 7 Konstytucji, zasady legalności. Zgodnie z powołanym przepisem, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Ponieważ reguluje on sytuację prawną obywatela lub innego podmiotu spoza administracji, jego podstawą może być wyłącznie przepis zawarty w akcie powszechnie obowiązującym. Akty powszechnie obowiązujące zostały wskazane w art. 87 Konstytucji, która zalicza do nich: Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Dodatkowo, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. W myśl art. 94 Konstytucji, organy sa-

⁴³ Z.R. *Kmieciak*, Postępowanie administracyjne. Postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne, Warszawa 2019, s. 182.

⁴⁴ M. *Kasiński*, w: M. *Stahl* (red.), Prawo, s. 554.

⁴⁵ K.M. *Ziemski*, w: System PrAdm. T. 5, s. 174.

⁴⁶ M. *Kasiński*, w: M. *Stahl* (red.), Prawo, s. 554 i n.

morządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Akt administracyjny powinien być wydany przez organ właściwy miejscowo, rzeczowo i instancyjnie, zgodnie z przepisami administracyjnego prawa materialnego i proceduralnego – to znaczy w wymaganym w prawie trybie oraz w wymaganej prawem formie.

Po drugie, akt administracyjny jest czynnością prawną bezpośrednio wywołującą skutki prawne przez zawarte w akcie określenie uprawnień lub obowiązków jego adresata. Akt administracyjny jako czynność prawna bezpośrednio tworzy, przekształca albo znosi stosunek administracyjno-prawny. Jak podkreśla *Kasiński*⁴⁷, od obowiązków określonych w akcie administracyjnym nie można się skutecznie uchylić, np. przez zawarcie umowy lub porozumienia z pracownikiem organu wydającego akt, ani w żaden inny sposób, ponieważ obowiązki te mają charakter bezwzględnie obowiązujący i są konkretyzacją obowiązków o takim samym charakterze, określonych abstrakcyjnie w normie *ius cogens* zawartej w ustawie prawa materialnego, na podstawie której akt został wydany.

Po trzecie, akt administracyjny jest czynnością organu wykonującego administrację publiczną, tzn. zaliczoną przez ustawodawcę do takiej kategorii organów albo organu uprawnionego do wykonywania zadań administracji publicznej. Akt administracyjny mogą wydawać organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym. Pierwsze dwie grupy to organy administracji w znaczeniu ustrojowym, czyli organy powołane wyłącznie lub głównie do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej⁴⁸. Ich tworzenie i powoływanie, strukturę, zakres działania oraz wzajemny stosunek określają przepisy ustrojowe prawa administracyjnego⁴⁹. Trzecia grupa ma charakter niejednorodny. Organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym są to podmioty niebędące w istocie organami administracji, ale mogące prowadzić postępowanie administracyjne i załatwiać sprawy w formie decyzji, gdy są do tego powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień⁵⁰. Należą do nich: po pierwsze: inne (tj. niebę-

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ L. Żukowski, w: L. Żukowski, R. Sawula, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 29.

⁴⁹ Podstawowe znaczenie mają: Konstytucja, AdmRządWojewU; SamGminU; SamPowiatU; SamWojU.

⁵⁰ Z.R. Kmieciak, *Postępowanie*, s. 77.

dące organami administracji) organy państwowe⁵¹; 2) organy państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych (zakładów⁵², agencji⁵³ i innych⁵⁴); 3) organy organizacji społecznych (zwłaszcza organizacji samorządu zawodowego⁵⁵).

Po czwarte, akt administracyjny jest czynnością władczą i jednostronną, dlatego kształtuje sytuację adresata w sposób prawnie wiążący⁵⁶. O władczości była mowa wyżej, więc w tym miejscu należy omówić na czym polega jednostronność aktu administracyjnego. Oznacza to, że ostateczne sformułowanie treści aktu zależy wyłącznie do uprawnionego organu⁵⁷. Fakt ten nie jest równoznaczny z brakiem wpływu adresata na treść aktu, tyle tylko, że ma on charakter pośredni. W większości przypadków akt administracyjny jest wydawany na wniosek adresata, który w ten sposób kształtuje jego treść. Należy pamiętać również, że w postępowaniu administracyjnym wnioskodawca ma pozycję strony.

Po piąte, akt administracyjny jest podwójnie konkretny: 1) co do tożsamości określony jest w nim adresat aktu; 2) indywidualnie określona jest również sytuacja określona aktem. Ta podwójna konkretność aktu administracyjnego pozwala na jego odróżnienie od aktu normatywnego. Akt normatywny ma charakter generalno-abstrakcyjny. Adresat jest wskazany generalnie, natomiast sytuacja jest określona abstrakcyjnie. Dodatkowo należy podnieść, że akt normatywny nie wyczerpuje swojej mocy poprzez jednorazowe zachowanie. Podlega stosowaniu, ilekroć konkretny adresat należący do klasy określonej za pomocą nazwy ogólnej znajdzie się w konkretnej sytuacji, która została abstrakcyjnie określona w hipotezie normy zawartej w akcie normatywnym⁵⁸.

⁵¹ Np. PUODO wydaje decyzje nakładające kary pieniężne. Zob. np. art. 101 i n. OchrDanychU.

⁵² Np. Uniwersytety i inne szkoły wyższe wydają decyzje administracyjne dotyczące studentów. Zob. np. art. 72 PrSzkolWyżN. Zob. także w poprzednim stanie prawnym Z.R. *Kmieciak*, Decyzje administracyjne organów szkół wyższych wydawane w sprawach studenckich, SIL 2010, Nr 14, s. 9 i n.

⁵³ Np. Prezes ARiMR wydaje decyzje w sprawie udzielenia pomocy finansowej na przygotowanie wniosku o rejestrację nazw i oznaczeń geograficznych pierwotnych produktów rolnych. Zob. art. 5 ust. 4 AgResRolU.

⁵⁴ Inną państwową jednostką organizacyjną, której organy wydają decyzje administracyjne, jest np. NFZ. Zob. np. art. 42d ŚOZŚrPubU.

⁵⁵ Np. uchwały okręgowych rad izb radców prawnych dotyczące wpisu na listę radców prawnych. Zob. art. 31 RadPrU.

⁵⁶ M. Kasiński, w: M. Stahl (red.), Prawo, s. 555.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*.

A zatem wydanie aktu administracyjnego stanowi konkretyzację co do adresata i co do sytuacji określonej w hipotezie aktu normatywnego.

Dla pełnego obrazu należy wspomnieć o generalnym akcie administracyjnym⁵⁹. Aktami tymi kreuje się normy generalno-konkretne⁶⁰.

Decyzja administracyjna uważana jest za kwalifikowaną postać aktu administracyjnego⁶¹. Jednak, poza przepisami KPA, ustawodawca zasadniczo nie posługuje się pojęciem decyzji administracyjnej. W przepisach materialnego prawa administracyjnego znajdziemy określenia typu: decyzja, zezwolenie, pozwolenie, orzeczenie, zgoda, koncesja, zarządzenie, nakaz, przyznanie, ustalenie odszkodowania, wyłączenie, ustalenie warunków⁶².

§ 4. Indywidualne akty administracyjne w KPA

Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje dwa rodzaje indywidualnych aktów administracyjnych: decyzje i postanowienia. Zgodnie z art. 104 § 2 KPA, decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Natomiast, w myśl art. 123 § 1 KPA, w toku postępowania organ administracji publicznej wydaje postanowienia. Jednak delimitacja nie jest tak czytelna jak się wydaje *prima facie*, bowiem stosownie do § 2 tego przepisu, postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.

⁵⁹ W. Chróścielewski, Akt administracyjny generalny, Łódź 1994, *passim*; zob. także: E. Szewczyk, M. Szewczyk, Generalny akt administracyjny. Między indywidualnym aktem administracyjnym a aktem normatywnym, Warszawa 2014, *passim*; M. Smaga, Generalne akty administracyjne regulujące prawa i obowiązki użytkownika drogi publicznej (znaki drogowe). Wybrane zagadnienia, w: I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka, Kraków 2001, *passim*; M. Szewczyk, Generalny akt administracyjny jako rodzaj aktu administracyjnego, w: M. Grzywacz, J. Jagielski, D. Kijowski (red.), Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu, Warszawa 2018, *passim*.

⁶⁰ Np. decyzje wydawane przez GIF, dotyczące wycofania z obrotu jakiejś serii leków. Zob. art. 122a PrFarm.

⁶¹ Tak J. Starościk, Prawo, s. 285; A. Wiktorowska, Akt administracyjny, w: M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2006, s. 274, L. Bielecki, Charakter prawny zezwolenia jako aktu administracyjnego, RzZN UMCS 2000, t. XXIX, s. 102 i n.; P. Ruczkowski, Koncepcja, s. 119.

⁶² Zob. wyr. WSA w Krakowie z 19.12.2007 r., II SA/Kr 334/07, Legalis.

W okresie międzywojennym konstrukcja ukształtowana w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu cywilnym była prosta⁶³. Akty materialne (rozstrzygnięcie merytoryczne) – odpowiednio decyzja główna i wyrok, akty procesowe (kwestie proceduralne) – decyzja incydentalna i postanowienie.

Po drugiej wojnie światowej, wskazana zgodność pomiędzy pojęciami w obu postępowaniach była utrzymywana. Wejście w życie przepisów KPA spowodowało zastąpienie nazwy „decyzja incydentalna” nazwą „postanowienie”. Jak wskazuje *Romańska*⁶⁴, z czasem, w związku z kolejnymi nowelizacjami KPA, pomiędzy unormowaniami dotyczącymi postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym a unormowaniami dotyczącymi postanowień wydawanych w procedurze sądowej zaczęły występować coraz istotniejsze różnice. Jak zauważył również *Zimmermann*⁶⁵, przestał być aktualny sztywny podział na decyzje (akty materialne) i postanowienia (akty procesowe) w tradycyjnym ujęciu. Pojawiły się nowe rodzaje postanowień o cechach zbliżonych do decyzji⁶⁶.

Próba zdefiniowania decyzji administracyjnej podjęta zostanie w dalszej części opracowania.

⁶³ Przepis art. 72 ust. 1 rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.3.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341) stanowił, że: „W toku postępowania władza wydaje decyzje (orzeczenia i zarządzenia) tak często, jak tego zajdzie potrzeba”. W ust. 2 doprecyzowano, że: „Decyzje dzielą się na główne i incydentalne. Decyzje główne sprawę, będącą przedmiotem postępowania, załatwiają co do jej istoty, względnie sprawę kończą w danej instancji. Decyzje incydentalne rozstrzygają inne kwestje, wynikające w toku postępowania”. Można zatem przyjąć, że decyzje incydentalne stanowiły odpowiednik postanowienia. Konstatacja ta znajduje swoje potwierdzenie w przepisach obowiązującego w okresie międzywojennym KPC, któremu znana była instytucja postanowienia. Zgodnie z przepisem art. 374 KPC30, „sąd wydaje swe orzeczenie w postaci postanowienia, jeżeli w myśl przepisów niniejszego kodeksu nie zapada wyrok”. Natomiast w przepisie art. 339 powołanego kodeksu wskazano, że: „Gdy po zamknięciu rozprawy sąd uzna, że sprawa jest dostatecznie wyjaśniona do stanowczego rozstrzygnięcia stosunku spornego, wydaje wyrok”.

⁶⁴ *M. Romańska*, w: *H. Knysiak-Sudyka* (red.), KPA. Komentarz, 2019, s. 860 i n.

⁶⁵ *J. Zimmermann*, Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym, PiP 1983, Nr 1, s. 59.

⁶⁶ Zalicza się do nich uregulowane w KPA: postanowienia wydawane w toku współdziałania (art. 106 § 5), które podejmuje inny organ niż ten, który jest właściwy do załatwienia sprawy przez wydanie decyzji; postanowienia o zatwierdzeniu ugody, do których stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji (art. 122) oraz postanowienia o wznowieniu postępowania (art. 149 § 1) dopuszczające rozpoznanie sprawy, w której wydano ostateczną decyzję (art. 149 § 2) oraz o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3).

*Łaszczycza*⁶⁷ określa postanowienie jako akt administracyjny, który jest działaniem władczym, jednostronnym, ma charakter indywidualny, zewnętrzny, ustawową podstawę wydania, cechuje go podwójna konkretność, a od decyzji różni się przedmiotem rozstrzygnięcia i zakresem wywoływanych przez nie skutków prawnych. W projekcie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego⁶⁸ określono je jako „jednostronny, władczy akt organu administracji publicznej, podjęty na podstawie przepisów prawa procesowego lub prawa materialnego, dotyczący kwestii wynikających w toku postępowania, nierozstrzygający istoty sprawy” (art. 5 ust. 1 pkt 3).

Zarówno decyzja administracyjna, jak i postanowienie są aktami administracyjnymi, dlatego też konieczne jest wskazanie na różnice pomiędzy nimi⁶⁹.

Forma decyzji w postępowaniu administracyjnym jest zarezerwowana dla rozstrzygnięcia sprawy co do istoty. Wynika to z brzmienia art. 104 KPA. Natomiast forma postanowienia, zgodnie z art. 123 § 2 KPA, zarezerwowana jest dla rozstrzygnięcia poszczególnych kwestii wynikłych w toku postępowania⁷⁰. Decyzje administracyjne podlegają kontroli sądu administracyjnego na podstawie klauzuli generalnej, natomiast postanowienia podlegają tej kontroli w zakresie określonym klauzulą enumeratywną (art. 3 § 2 pkt 1–3 PostAdmU).

Decyzje administracyjne jako akty indywidualne kończą ciąg czynności procesowych. Po ich przeprowadzeniu konkretyzują materialnoprawne uprawnienia lub obowiązki stron. Jak podkreśla *Romańska*⁷¹, ich skuteczność nie jest zawężona do czasu trwania i obszaru postępowania, w którym je wydano. Postanowienia są aktami administracyjnymi wydawanymi w ramach stosunku procesowego łączącego organ administracji i strony postępowania. Niektóre postanowienia wydawane są jednak, zanim dojdzie do wszczęcia postępowania w sprawie administracyjnej⁷², i po jego zakończeniu⁷³.

Mylne posłużenie się przy wydawaniu aktu administracyjnego nazwą postanowienie zamiast decyzja nie ma konsekwencji prawnych dla prawidłowej jego kwalifikacji. Jak przyjął NSA w postanowieniu z 11.7.1984 r., SA/Wr

⁶⁷ G. *Łaszczycza*, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 53.

⁶⁸ Druk Nr 3942 Sejmu VI Kadencji z 29.12.2010 r. Ustawa nie została uchwalona.

⁶⁹ Zob. A. *Wiktorska*, w: M. *Wierzbowski* (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, 2012, s. 170–171.

⁷⁰ Tak wyr. WSA w Warszawie z 8.12.2004 r., IV SA 2642/03, Legalis.

⁷¹ M. *Romańska*, w: H. *Knysiak-Sudyka* (red.), *Kodeks*, s. 861.

⁷² Przepis art. 61a § 1 KPA przewiduje wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania.

⁷³ Postanowienia te mają wpływ na rektyfikację wydanej decyzji.

309/84⁷⁴, jeżeli w sprawie podlegającej załatwieniu w drodze decyzji rozstrzygnięcie organu administracji nazwane zostało błędnie postanowieniem, ale odpowiada istocie decyzji administracyjnej, rozstrzygnięcie takie podlega zażalenie do sądu administracyjnego. Reguła ta działa także w drugą stronę. Wadliwe nazwanie orzeczenia decyzją, podczas gdy w istocie winno to być postanowienie i która to decyzja zawiera wszystkie niezbędne cechy postanowienia, nie może uniemożliwiać wydania kolejnego orzeczenia w prawidłowej już formie prawnej⁷⁵.

W literaturze i orzecznictwie podkreśla się, że na zakwalifikowanie aktu do kategorii decyzji administracyjnych nie ma wpływu nazwa tego aktu⁷⁶. W tej kwestii wypowiedział się także TK, który stwierdził, że: „jeżeli (...) istnieje wątpliwość, co do formy załatwienia sprawy administracyjnej, należy przyjąć, że istnieje sprawa administracyjna i organ administracji publicznej jest właściwy do jej załatwienia. Nie może zaistnieć sytuacja, że w przepisach ustawy określono właściwość organu administracji publicznej do załatwiania określonej kategorii spraw administracyjnych, a sprawy te nie mogłyby być rozstrzygane tylko dlatego, że ustawodawca nie określił wprost formy rozstrzygnięcia”⁷⁷.

§ 5. Materialna i formalna definicja decyzji administracyjnej

Jak podkreśla *Ruczkowski*, w doktrynie podejmowane są próby sformułowania materialnej definicji decyzji administracyjnej poprzez odniesienie się do definicji pojęcia aktu administracyjnego⁷⁸.

W prawie polskim, zdaniem jednych autorów⁷⁹: „(...) jeżeli akt administracyjny dotyczy indywidualnych spraw obywateli regulowanych przez prawo administracyjne i jeżeli jego wydanie następuje w trybie regulowanym przez przepisy o postępowaniu przed organami administracji (niekoniecznie KPA),

⁷⁴ ONSA 1984, Nr 2, poz. 61.

⁷⁵ Tak wyr. NSA z 15.6.2012 r., II OSK 497/11, Legalis.

⁷⁶ Zob.: *J. Starościk*, w: *E. Iserzon, J. Starościk*, KPA: komentarz, teksty, wzory i formularze, Warszawa 1970, s. 197.

⁷⁷ Zob. wyr. TK z 14.6.2005 r., P 18/03, OTK-ZU 2005, Nr 6A, poz. 63.

⁷⁸ *P. Ruczkowski*, *Koncepcje*, s. 120.

⁷⁹ *E. Ura, E. Ura*, *Prawne formy działania*, w: *E. Ura* (red.), *Prawo administracyjne*, Rzeszów 1997, s. 102.

wtedy przybiera on postać decyzji administracyjnej”. Również *Staroścjak*⁸⁰ łączy pojęcie decyzji administracyjnej z aktem administracyjnym, wychodząc jednak od aspektu procesowego. „Możliwe ściśle wyodrębnienie decyzji administracyjnych spośród wszelkich możliwych aktów administracyjnych jest ważne ze względu na wymagania, jakie stawia KPA wobec decyzji administracyjnych, m.in. co do ich formy (art. 99 KPA – obecnie 104 KPA [dop. RF]). Wymagania określone w tym zakresie odnoszą się mianowicie tylko do aktów administracyjnych, które odpowiadają warunkom uznania ich za decyzje administracyjne”⁸¹.

Inni autorzy proponują definicje nie odnoszące się do pojęcia aktu administracyjnego. Przykładowo *Dawidowicz*⁸² definiuje pojęcie decyzji administracyjnej następująco: „ (...) decyzją w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym jest decyzja (akt) stosowania normy prawa administracyjnego w określonej sprawie administracyjnej”. Bardziej rozbudowaną definicję proponuje *Woś*⁸³: „Przez pojęcie «decyzja administracyjna» należy rozumieć władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej (lub innego podmiotu sprawującego w zleconym mu zakresie funkcje administracji publicznej), skierowane do zewnętrznego adresata, rozstrzygające indywidualną sprawę administracyjną (autorytatywnie konkretyzujące administracyjnoprawny stosunek materialny), podjęte na podstawie i w celu konkretyzacji generalno-abstrakcyjnych norm prawnych powszechnie obowiązujących oraz normy kompetencyjnej, w trybie i w formie przewidzianej normami proceduralnymi, kończące administracyjne postępowanie jurysdykcyjne”.

W orzecznictwie zarówno NSA, jak i SN podejmowane są próby zdefiniowania pojęcia decyzja administracyjna. W przypadku NSA punktem wyjścia definicji jest wskazane powyżej pojęcie doktrynalne aktu administracyjnego. Decyzja administracyjna charakteryzowana jest zatem jako „jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji państwowej o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawnej dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnej sprawy, podjęte przez ten organ w sferze stosunków zewnętrznych”⁸⁴. SN próbę definiowania pojęcia decyzji administracyjnej rozpoczyna od konstatacji, że art. 104 KPA zawiera elementy procesowego pojęcia decyzji administracyjnej, a dopiero w doktrynie wskazuje się na elementy jej pojęcia ma-

⁸⁰ J. *Staroścjak*, *Prawo*, s. 285.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² W. *Dawidowicz*, *Postępowanie administracyjne*. Zarys wykładu, Warszawa 1983, s. 101.

⁸³ T. *Woś*, w: T. *Woś* (red.), *Postępowanie administracyjne*, 2017, s. 374.

⁸⁴ Wyr. NSA z 22.9.1983 r., SA/Wr 367/83, ONSA 1983, Nr 2, poz. 75, s. 183.