



Jakub Szremski

Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego
ORCID: 0000-0001-7040-2871

O konieczności wprowadzenia domniemania stosowania formy decyzji administracyjnej do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego

**On the necessity of introducing the presumption
of applying the form of an administrative decision
to the provisions of the Code of Administrative Procedure**

Abstract

The form of a given case settlement may be specified directly in a provision of substantive law or result indirectly, i.e. through the existence of an administrative and legal relationship determining a change in the legal situation of an individual (granting a specific right or obligation). In the second case, it is justified to apply the presumption of the form of an administrative decision, approved of in the doctrine and judicature. However, such a regulation should be introduced into the provisions of the Code of Administrative Procedure.

Keywords: Administrative decision; presumption of the form of the decision; administrative and legal relationship; form of settlement of the administrative matter

Streszczenie

Forma załatwienia danej sprawy określona może być wprost w przepisie prawa materialnego bądź wynikać pośrednio – poprzez zaistnienie stosunku administracyjnoprawnego determinującego zmianę sytuacji prawnej jednostki (nadanie określonego uprawnienia bądź obowiązku). W drugim bowiem przypadku zasadne jest zastosowanie, zaaprobowanego w doktrynie i judykaturze, domniemania formy decyzji administracyjnej. Takie uregulowanie powinno jednak zostać wprowadzone do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Słowa kluczowe: Decyzja administracyjna; domniemanie formy decyzji; stosunek administracyjnoprawny; forma załatwienia sprawy administracyjnej

Wstęp

Koncepcja domniemania formy decyzji administracyjnej związana jest z zasadą demokratycznego państwa, w tym także prawem jednostki do procesu administracyjnego. Należy bowiem zaznaczyć, że z prawa jednostki do uruchomienia procedury administracyjnej wynikać będzie również uprawnienie do uzyskania procesowego rozstrzygnięcia, jakim jest właśnie decyzja administracyjna. Przyjęcie zatem domniemania formy decyzji administracyjnej w praktyce działalności organów administracyjnych jest słuszne z punktu widzenia ochrony jednostki i jej praw procesowych.

Koncepcja domniemania stosowania formy decyzji administracyjnej – założenia doktrynalne

Aby organ administracji publicznej mógł załatwić daną sprawę w formie decyzji musi istnieć ku temu odpowiednia norma prawna regulująca działalność organów administracyjnych, przyznająca mu taką możliwość. Normami regulującymi treść i formę wykonywania administracji publicznej są normy prawa materialnego – podkreśla B. Adamiak. Przepisy te określają również formę rozstrzygnięcia danego rodzaju spraw indywidualnych¹. W materialnym prawie administracyjnym forma ta określana jest wprost lub w wyniku ustaleń terminologicznych. Czasami jednak jest tak, że przepisy prawa materialnego nie zawierają unormowania co do formy rozstrzygnięcia danej sprawy. Dlatego też wymagane jest wyprowadzenie formy rozstrzygnięcia. Mając za podstawę konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, dającą podstawę do wprowadzenia prawa do procesu, przyjąć można domniemanie formy decyzji administracyjnej².

Również w orzecznictwie podkreśla się konieczność przyjmowania domniemania formy decyzji administracyjnej, którego podstawą jest idea prawa jednostki do procesu wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego. Z zasady tej wynika bowiem ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidu-

¹ B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi 80. urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 11.

² B. Adamiak, *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego* „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5, s. 17.

alnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności regulacje prawne tych postępowań muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwiać sprawne rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie³. Podkreśla się w judykaturze, że w przypadkach, gdy uprawnienie strony nie powstaje bezpośrednio z mocy prawa, lecz w wyniku konkretyzacji normy prawnej, organ administracji państwowej – o ile nie jest przewidziana inna forma jego działań – obowiązany jest dokonać tej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej⁴.

Koncepcja domniemania formy decyzji daje możliwość przyjęcia, że w razie wątpliwości, zwłaszcza gdy przepis prawa nie stanowi wprost o sposobie załatwienia sprawy, ma być wydana (gdy chodzi o sytuację przed podjęciem działania) lub została wydana (gdy chodzi o sytuację po podjętym działaniu) decyzja administracyjna⁵.

B. Adamiak natomiast koncepcję domniemania formy decyzji administracyjnej opiera na trzech założeniach⁶.

Zgodnie z pierwszym założeniem, domniemanie formy decyzji administracyjnej nie może obejmować domniemania podstaw działania organu wykonującego administrację publiczną. Należy bowiem odróżnić domniemanie formy decyzji administracyjnej od domniemania sprawy indywidualnej. Nie można domniemywać podstaw władczej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, bez regulacji w materialnym prawie administracyjnym⁷. Zatem, jeśli nie ma normy materialnego prawa administracyjnego, nie można stosować domniemania formy decyzji administracyjnej⁸.

Drugie założenie zakłada, że domniemanie formy załatwienia sprawy w formie decyzji dotyczy norm prawa materialnego, która nie kształtuje bezpośrednio bez potrzeby autorytatywnej konkretyzacji praw i obowiązków jednostki przez właściwy organ administracyjny oraz norm, które nie ustanawiają

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05, OTK-A 2006/6/66; uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 grudnia 2013 r., sygn. akt II GPS 2/13, ONSAiWSA 2014/6/88; podobnie także:

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 31 sierpnia 1984 r., sygn. akt SA/Wr 430/84, LEX nr 11657; uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 maja 2012 r., sygn. akt II GPS 1/12; ONSAiWSA 2012/4/62.

⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 292.

⁶ B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania...*, s. 17.

⁷ B. Adamiak, *Refleksje na temat...*, s. 17.

⁸ B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania...*, s. 17.

expressis verbis formy ich konkretyzacji. Jeśli ustawodawca ograniczył się jedynie do określenia treści działania organu administracji publicznej, nie określając przy tym formy tego działania, zachodzi konieczność wyprowadzenia tego elementu w drodze wykładni, przez przyjęcie domniemania formy decyzji administracyjnej⁹. Należy zatem podkreślić, iż w przypadku konkretyzacji uprawnień bądź obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa, nie należy stosować domniemania formy decyzji administracyjnej. W takich sytuacjach obowiązek bądź uprawnienie wynika wprost z ustawy. Nie jest konieczne wówczas podejmowanie przez organ administracji publicznej jakichkolwiek działań wobec jednostki.

Trzecie założenie opiera się na tym, że władcze działanie organów administracyjnych musi być dokonywane w formach prawnych, które dają możliwość jednostce prawo do obrony swoich interesów na drodze prawnie uregulowanej procedury. W polskim systemie prawa obrona na drodze regulowanej przepisami prawa, w postępowaniu, które gwarantuje prawo do wysłuchania i czynnego udziału w ustaleniu stanu faktycznego, otwiera przed jednostką konkretyzacja prawa lub obowiązków wyłącznie w formie decyzji administracyjnej. Ochrona w postępowaniu administracyjnym będzie polegać na tym, iż jednostka ma prawo do zaskarżenia decyzji czy prawo do mocy obowiązującej decyzji poprzez przyjęcie zasady trwałości decyzji. Takie standardy są obowiązujące w demokratycznym państwie prawnym. Przyjęcie rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w innej formie nie gwarantuje takich standardów. Stosowanie innych niż decyzja form działania nie gwarantuje jednostce gwarancji ochrony, jakie zapewnia procesowe prawo administracyjne. Zastosowanie jedynie zasad wykładni językowej pozbawia możliwości obrony praw jednostki na drodze procedury administracyjnej¹⁰.

W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się zatem, że domniemanie stosowania formy decyzji administracyjnej nie ma charakteru bezwzględniego. W przypadku braku normy prawnej określającej formę rozstrzygnięcia danej sprawy, to na organie administracji spoczywa zadanie określenia formy tego rozstrzygnięcia. W świetle praw jednostki do obrony procesowej brak uregulowania formy działania organu w konkretnym przypadku jest wysoce niepożądanym. Wówczas to organ arbitralnie decyduje o tym, w jakiej formie rozstrzygnąć określoną sprawę. Często bowiem zdarza się, że organy administracyjne nie chcą rozstrzygać spraw administracyjnych właśnie w formie decyzji, tylko czy-

⁹ J. Jendrośka, B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 27 kwietnia 1981 r., sygn. akt SA 767/81*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1983, nr 5, poz. 109.

¹⁰ B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania...*, s. 18.

nią to w inny sposób. Zauważalne jest w działalności organów administracyjnych zjawisko niepokojące z punktu widzenia ochrony jednostki – zjawisko zwane „ucieczką” od formy decyzji. Jego zdaniem, „ucieczka” ta w przypadku ustawodawcy polega na omijaniu formy decyzji administracyjnej, a na jej miejsce wprowadzania niewładczych form działania w stopniu zbyt szerokim. Chodzi tu o sytuacje, w których istnieje sprawa administracyjna, którą należy załatwić w formie decyzji administracyjnej. „Ucieczka” taka pozbawia możliwości ochrony obywatela, poprzez brak możliwości złożenia odwołania lub skargi do sądu administracyjnego. Określenie „ucieczka” od formy decyzji administracyjnej może się również odnosić do organów administracyjnych stosujących prawo. Organy administracyjne nie wydają decyzji tam, gdzie jest ona potrzebna lub zastępują decyzje innego rodzaju działaniem, od którego nie można złożyć środków odwoławczych¹¹. W wyniku takiej działalności organów stosujących prawo jednostka staje się „procesowo bezbronna”. Nie ma ona wówczas procesowej możliwości kwestionowania „decyzji” podjętych w stosunku do niej przez organ administracji publicznej. Taka praktyka odbiega znacznie od standardów demokratycznego państwa prawa.

Stosowanie domniemania formy decyzji administracyjnej – aspekty praktyczne

Niepożądanym zjawiskiem, z punktu widzenia prawa jednostki do procesu, jest brak sformułowania w przepisach prawa materialnego formy rozstrzygnięcia danego rodzaju sprawy administracyjnej lub też niejasna redakcja przepisów określających formę rozstrzygnięcia. W doktrynie zauważa się, że sama redakcja przepisów, często brak konsekwencji w kwalifikowaniu kompetencji administracji i form ich realizacji, nie ułatwiły i nie ułatwiają stosowania prawa. W takiej sytuacji odwoływanie się do koncepcji domniemania formy decyzji administracyjnej przez sądy administracyjne wydaje się uzasadnione, gdyż ostatecznie ma na celu rozszerzenie zakresu działań administracji poddanych bezpośrednio kontroli sądów¹².

Wątpliwości co do formy działania organów administracji publicznej są chociażby w sprawach dotyczących dofinansowania z publicznych środków wspólnotowych projektów zgłaszanych w ramach sektorowych programów ope-

¹¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 373.

¹² M. Romańska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, (red.) H. Knyśiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 686.

racyjnych w oparciu o przepisy art. 26 ust. 2 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju¹³ oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006¹⁴. Zgodnie z tymi przepisami, dofinansowanie tych projektów przyznaje instytucja zarządzająca, a warunki dofinansowania określa umowa zawarta z beneficjentami. Ustawodawca nie wskazuje jednak formy, w jakiej organ administracji publicznej ma przyznać takie dofinansowanie. W judykaturze jednak stwierdzono, że w sytuacji, gdy ustawodawca nie określi wyraźnie, w jakiej formie prawnej sprawa powinna być załatwiona, rozstrzygające znaczenie ma charakter sprawy oraz treść przepisów będących podstawą działania organu administracji publicznej, do którego właściwości należy załatwienie sprawy. Jeżeli z tych przepisów wynika, że w sprawie wymagane jest jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji publicznej o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnego stosunku administracyjnoprawnego, to oznacza to, że sprawa wymaga rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. Ponadto wskazać należy, że w przypadku, gdy przepisy określające szczególny tryb postępowania nie zawierają przepisu odsyłającego, w zakresie nieuregulowanym, do stosowania ogólnych przepisów k.p.a. – właściwy organ administracji publicznej powinien zastosować uzupełniająco przepisy k.p.a., aby we właściwym trybie rozstrzygnąć indywidualną sprawę administracyjną¹⁵.

W świetle prawa do procesu najlepszym rozwiązaniem legislacyjnym byłoby określenie wprost formy rozstrzygnięcia w każdym rodzaju sprawy administracyjnej. Natomiast w przypadku, kiedy ustawodawca uzna, że w danym przypadku działalność organu powinna ograniczać się do innej formy, powinien ją wyraźnie określić. Takie uregulowanie bowiem można znaleźć w przepisie art. 24 ust 2b ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁶, wedle którego aktualizacja informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków następuje: 1) w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie: a) przepisów prawa b) wpi-

¹³ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1465, 2020 z późn. zm.).

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (Dz.U. 2004 nr 166 poz. 1745).

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 13 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/OI 119/06, LEX nr 205607.

¹⁶ Ustawa z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 2052 z późn. zm.), zwana dalej p.g.i.k.

sów w księgach wieczystych, c) prawomocnych orzeczeń sądu, a w przypadkach dotyczących europejskiego poświadczenia spadkowego – orzeczeń sądu, d) ostatecznych decyzji administracyjnych, e) aktów notarialnych, e) aktów poświadczenia dziedziczenia oraz europejskich poświadczeń spadkowych, f) zgłoszeń budowy budynku, zawiadomień o zakończeniu budowy budynku oraz zgłoszeń rozbiórki budynku, o których mowa odpowiednio w art. 30, art. 54 oraz art. 31 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, oraz zgłoszeń dotyczących zmiany sposobu użytkowania budynku lub jego części, o których mowa w art. 71 ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, do których właściwy organ nie wniósł sprzeciwu, g) wpisów w innych rejestrach publicznych, h) wniosku zainteresowanego podmiotu ewidencyjnego i wskazanej w tym wniosku dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, jeżeli wnioskowana zmiana obejmuje informacje gromadzone w ewidencji gruntów i budynków dotyczące nieruchomości znajdujących się w wyłącznym władaniu wnioskodawcy albo wnioskodawców; 2) w drodze decyzji administracyjnej – w pozostałych przypadkach.

Należy zauważyć, że w obecnym ustawodawstwie prawa administracyjnego działania organów administracyjnych związane z niektórymi uprawnieniami bądź obowiązkami mogą mieć bądź formę czynności materialno-technicznej bądź formę decyzji administracyjnej – w zależności od pozytywnego lub negatywnego „rozstrzygnięcia sprawy”. W przypadku, kiedy organ administracyjny „pozytywnie rozstrzyga sprawę” – dokonuje czynności materialno-technicznej, zaś w sytuacji, kiedy rozstrzyga ją negatywnie – wydaje decyzję administracyjną odmawiającą przyznania określonego uprawnienia. W doktrynie podkreśla się, że w takich przypadkach występuje hybrydowość w zakresie formy rozstrzygnięcia. Jej zdaniem, hybrydowość dotycząca sposobu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej obejmuje występowanie kompleksów proceduralnych o mieszanym (hybrydowym) charakterze, których jednym z elementów może być postępowanie jurysdykcyjne, a decyzja administracyjna stanowi formę alternatywną względem np. czynności materialno-technicznej¹⁷. Termin „postępowanie hybrydowe” może być traktowany również jako „współstosowanie przy załatwieniu sprawy zarówno norm postępowania o charakterze uproszczonym, kończącego się czynnością materialno-techniczną, jak i norm postępowania admini-

¹⁷ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Hybrydowość postępowania administracyjnego – nowy standard proceduralny?* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, A. Rabiega-Przyłęcka, M. Stahl, Warszawa 2019, s. 423; szerzej: M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017, s. 99-103

stracyjnego w znaczeniu wąskim, gwarantującego odpowiedni standard stosowania prawa i kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej¹⁸.

Takie uregulowania obowiązują na gruncie ustawy z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci¹⁹. Zgodnie z art. 13 u.o.p.p.w.d., przyznanie przez organ właściwy lub wojewodę świadczenia wychowawczego nie wymaga wydania decyzji. Odmowa przyznania świadczenia wychowawczego, uchylenie lub zmiana prawa do świadczenia wychowawczego oraz rozstrzygnięcie w sprawie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego wymagają wydania decyzji. Identyczna regulacja obowiązuje w ramach spraw ustalenia prawa do świadczenia dobry start. Zgodnie z § 10 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start”²⁰, przyznanie tego świadczenia nie wymaga wydania decyzji. Odmowa przyznania świadczenia dobry start oraz rozstrzygnięcie w sprawie nienależnie pobranego świadczenia dobry start wymagają wydania decyzji. Organ administracyjny zobowiązany jest także w takich przypadkach do przesłania wnioskodawcy informacji o „pozytywnym rozstrzygnięciu sprawy” na wskazany przez niego adres poczty elektronicznej – o ile wnioskodawca wskazał adres poczty elektronicznej we wniosku. W przypadku, gdy wnioskodawca nie wskazał adresu poczty elektronicznej, organ właściwy, odbierając wniosek od wnioskodawcy, informuje go o możliwości odebrania od tego organu takiej informacji (art. 13a ust. 2 u.p.p.w.d. czy § 10 ust. 6 RozpDS). Należy jednak zauważyć, że informacje takie nie będą miały charakteru decyzji administracyjnej, a jedynie charakter informacji o podjętej czynności materialno-technicznej.

Przy tak dokładnym określeniu formy podjęcia określonych działań, organ administracji publicznej nie musi rozważać konieczności przyjęcia domniemania załatwienia sprawy w formie decyzji. Ustawodawca przesądza w tym wypadku o formie konkretnych czynności, tym samym o ich doniosłości i wpływie na sytuację prawną jednostki. Taki zabieg legislacyjny pozwala uniknąć kłopotów w interpretacji przepisów prawa przez określony organ administracji. W przeciwnym wypadku, jeden organ przy podjęciu określonych działań może uznać za

¹⁸ M. Jaśkowska, *Postępowanie w sprawie dostępu do informacji publicznej na wniosek jako rodzaj procedury hybrydowej* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. A. Zwara, Warszawa 2018, s. 220.

¹⁹ Ustawa z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 2407 z późn. zm.), zwana dalej u.o.p.p.w.d.

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 maja 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” (Dz.U. 2018 poz. 1061), zwane dalej RozpDS.

słuszne wydanie decyzji administracyjnej, drugi natomiast w identycznej sprawie potraktuje takie działanie jako czynność materialno-techniczną. Dochodzi wówczas do nierówności w traktowaniu podmiotów w identycznych sprawach. W pierwszej sytuacji przed jednostką otwiera się możliwość kwestionowania danego działania na drodze postępowania odwoławczego, w drugim natomiast jednostka pozbawiona jest takiej drogi procesowej.

Zwolennikiem koncepcji domniemania formy decyzji administracyjnej jest również A. Wróbel. Podkreśla on jednak, że domniemanie to ma sens tylko wówczas, gdy przepisy prawa upoważniają organ administracji publicznej do załatwienia sprawy administracyjnej, lecz nie określają formy rozstrzygnięcia tej sprawy, co nie jest rzadkim zjawiskiem w polskim systemie prawa. Podkreśla on jednak, że powinny być spełnione wówczas dwa warunki: istnienie sprawy administracyjnej oraz organ administracji publicznej jest właściwy do jej załatwienia²¹. Nie można bowiem uznać za rozsądne stanowiska, że jeżeli w przepisach określono właściwość organu administracji publicznej do załatwiania pewnej kategorii spraw administracyjnych, to sprawy te nie mogą być rozstrzygane tylko dlatego, że ustawodawca nie określił formy rozstrzygnięcia. Należy jednakże wskazać, że konsekwencje owego domniemania nie mogą wykraczać poza sfery objęte regulacją prawa administracyjnego, oznaczałoby to bowiem bezzasadne i niezgodne z wolą ustawodawcy poszerzenie zakresu reglamentacji administracyjnej²². Kluczową zatem kwestią jest istnienie normy prawa materialnego, która ma stanowić podstawę do wydania decyzji administracyjnej. Jak wskazał bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 stycznia 2006 r., nie jest istotne w jakim akcie został zamieszczony przepis prawa lecz to, czy z danego przepisu można wyprowadzić normę prawa materialnego, mogącą stanowić podstawę do wydania decyzji administracyjnej oraz istnienie organu administracji, uprawnionego do wydawania rozstrzygnięć w konkretnych sprawach, indywidualnie oznaczonego adresata²³. Istotne jest bowiem obowiązywanie normy prawa materialnego, które upoważnia organ administracji publicznej do rozstrzygania konkretnych rodzajów spraw administracyjnych, nie zaś wyraźne określenie formy tego rozstrzygnięcia.

Zasadne byłoby zatem wprowadzenie koncepcji domniemania załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej do przepisów ustawy z 16 czerwca

²¹ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 554.

²² A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2021.

²³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 361/05, LEX nr 1962288.

1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁴. Ustalenie podstawy prawnej decyzji administracyjnej nie jest zawsze zabiegiem łatwym i wymaga podjęcia wielu zabiegów interpretacyjnych. Należałoby zatem postulować wprowadzenie do kodeksu postępowania administracyjnego koncepcji domniemania rozstrzygnięcia spraw indywidualnych w tej formie wszędzie tam, gdzie będzie dochodziło do przyznania uprawnień lub nałożenia obowiązków²⁵. Takie rozwiązanie legislacyjne ucięłoby spory dotyczące konieczności stosowania owego domniemania przez organy administracji. Wówczas organy, mające wątpliwości co do formy podejmowania określonych działań administracyjnych przyznających jednostce uprawnienia lub nakładających obowiązki, zobowiązane byłyby do załatwienia danej sprawy właśnie w formie decyzji. Stosowanie domniemania załatwienia sprawy w formie decyzji stałoby się obowiązkiem określonym wprost w normie procesowej.

W doktrynie są wyrażane poglądy uznające koncepcję domniemania formy decyzji za niepotrzebną. J.P. Tarno koncepcję domniemania formy decyzji administracyjnej uważa za całkowicie zbędną, z uwagi na to, że straciła ona swój wymiar ochronny i gwarancyjny wskutek poszerzenia zakresu kognicji sądu administracyjnego. Poszerzany stopniowo zakres sądowej kontroli legalności działań administracji publicznej obejmuje bowiem obecnie (zgodnie z art. 3 § 2 p.p.s.a.) nie tylko decyzje administracyjne, ale także niektóre kategorie postanowień oraz inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a nawet bezczynność organu²⁶. Poddanie innych aktów i czynności administracji publicznej kontroli sądu administracyjnego nie zapewnia natomiast standardów ochrony praw jednostki. Ograniczenie to wynika z pozbawienia jednostki praw procesowych zagwarantowanych na drodze postępowania administracyjnego. Przyznanie możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego na innego rodzaju akty i czynności organów administracji publicznej nie eliminuje negatywnych skutków pozbawienia praw procesowych gwarantowanych na drodze administracyjnej, ze względu na to, że w postępowaniu sądoadministracyjnym rozpoznanie skargi następuje na podstawie akt sprawy, a dopuszczalnym dowodem jest tylko

²⁴ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 z późn. zm.), zwana dalej k.p.a.

²⁵ A. Grabińska, *Kilka uwag w kwestii domniemania formy decyzji administracyjnej* [w:] *Aktualne problemy postępowania w administracji publicznej*, (red.) G. Krawiec, Sosnowiec 2013, s. 62.

²⁶ J.P. Tarno, *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1, s. 150-151.

dowód z dokumentów. Zatem brak uregulowanego prawem procesu wydawania aktów lub czynności ogranicza możliwość skutecznego kwestionowania na drodze sądowej prawidłowości ich wydania²⁷.

Taka sytuacja będzie występowała w przypadku „załatwienia sprawy” poprzez dokonanie jedynie czynności materialno-technicznej. Co prawda, taka czynność jest często utrwalona w formie pisemnej, jednak w przypadku podejmowania takich działań organ stosujący prawo nie jest zobowiązany do prowadzenia jakiegokolwiek procedury, nawet uproszczonej. W takiej sytuacji zatem jednostka pozbawiona jest skutecznej możliwości obrony swoich racji na drodze procesowej. Jak jednak zauważa się w doktrynie, jednostka ma prawo do tego, by jej oparte na prawie materialnym żądania były rozpatrywane w ramach przewidzianej procedury. Zachowanie takich standardów gwarantuje regulacja zawarta w k.p.a. Natomiast brak jest tak rozbudowanych standardów w razie przyjęcia innych (niż decyzja) form konkretyzacji praw lub obowiązków jednostki, np. w wyniku czynności materialno-technicznej²⁸. Co prawda, przysługuje jej możliwość kwestionowania tych działań na drodze postępowania sądownoadministracyjnego, jednak jest to wysoce utrudnione, ze względu na brak całościowego materiału dowodowego związanego z załatwieniem sprawy (akt sprawy administracyjnej). Dlatego też załatwienie spraw administracyjnych w formie innej niż decyzja powinno być przez ustawodawcę ograniczone jedynie do sytuacji, w których nie dochodzi do zmiany sytuacji prawnej jednostki, czyli przyznania jej uprawnień bądź nałożenia obowiązków.

Warte podkreślenia są coraz częstsze stanowiska sądów administracyjnych, które podkreślają, że w przypadku odmowy podjęcia czynności materialno-technicznej konieczne jest wydanie przez organ administracji publicznej decyzji odmownej. W orzecznictwie słusznie zauważa się, że odmowa dokonania czynności materialno-technicznej powinna być dokonana w drodze decyzji, albowiem jest to negatywne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, o której załatwienie wnosi strona mająca w tym interes prawny²⁹. Przyjęcie takiej formy

²⁷ B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania...*, s. 19.

²⁸ A. Skóra [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, (red.) M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, s. 236; A. Matan, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej*, Warszawa 2020, s. 40-41.

²⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 kwietnia 2014 r., I OSK 542/13, LEX nr 1798154; postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 maja 2015 r., I OSK 2912/13, LEX nr 1773696; podobnie także: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lutego 2009 r., II OSK 230/09, LEX nr 557314; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 lutego 1983 r., II SA 2083/82, LEX nr 9723.

odmowy dokonania czynności materialno-technicznej, nawet bez wyraźnego przepisu prawa materialnego, z punktu widzenia praw procesowych jednostki jest korzystne. Jednostka niezadowolona z decyzji odmownej ma wówczas prawo do skorzystania ze środków odwoławczych zarówno na drodze administracyjnej, jak i sądowoadministracyjnej.

Koncepcję domniemania załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej krytykuje również W. Dawidowicz. Jego zdaniem, oznacza to przyjęcie domniemania właściwości organów administracji państwowej do działania w formie decyzji administracyjnej. Podkreśla on, że decyzja administracyjna jest kwalifikowaną czynnością konwencjonalną organu administracji państwowej, czyli aktem stosowania prawa. Z tego określenia wynika szereg uwarunkowań – m.in. wymagania dotyczące kompetencji organu do wydania decyzji administracyjnej, która powinna być wyraźnie przewidziana w powszechnie obowiązującej normie materialnej (kompetencja szczegółowa) oraz by adresatem decyzji był podmiot mający procesowy statut strony. Są to elementarne rygory, których nie wolno lekceważyć ani w teorii, ani w praktyce, w przeciwnym razie otwieramy szeroko drogę dla dowolności i bezprawia³⁰. J. Zimmermann nie zgadza się z poglądem W. Dawidowicza jakoby wprowadzenie domniemania formy decyzji naruszało rygory dotyczące kompetencji organu do wydania decyzji. Jego zdaniem, kompetencja organu do wydania decyzji administracyjnej może być określona w przepisach prawa w ten sposób, że określają one właściwość do rozpatrywania określonych kategorii spraw administracyjnych. Organ taki ma już wówczas umocowanie do działania, gdy taka sprawa się pojawi, pomimo tego że nie zawarto w normie kompetencyjnej określenia „decyzja”. Domniemanie załatwienia sprawy w formie decyzji mieści się zatem w zakresie umocowania organu administracyjnego i dotyczy tylko formy, w jakiej to umocowanie powinno być zrealizowane. Przepisy prawa procesowego przewidują możliwość stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez niewłaściwy organ – uznają zatem akty wydane bez odpowiedniego umocowania za decyzję. Za decyzję przepisy k.p.a. uznają również akt skierowany do podmiotu niebędącego stroną, wobec którego również można zastosować instytucję stwierdzenia nieważności³¹.

Należy zatem uznać poglądy krytyczne co do stosowania domniemania formy decyzji za nietrafne, a z pewnością niedopuszczalne z punktu widzenia możliwości obrony jednostki przed działaniami organów państwa. W świetle prawa jednostki do procesu administracyjnego, a tym samym możliwości uru-

³⁰ W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, „Państwo i Prawo 1984” z. 10, s. 6-7.

³¹ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 139.

chomienia przez nią drogi administracyjnej, korzystne jest przyjęcie przez organy w praktyce orzeczniczej koncepcji domniemania formy decyzji administracyjnej. Jednostka wówczas korzysta z pełni praw procesowych zagwarantowanych w przepisach k.p.a.

Z koncepcji domniemania załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej wynikają dla jednostki dwa uprawnienia: prawo do przeprowadzenia postępowania administracyjnego oraz prawo do rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej. Z prawa do przeprowadzenia postępowania administracyjnego będzie wynikać obowiązek wszczęcia postępowania administracyjnego przez właściwy organ administracji publicznej. Jednostka wówczas stanie się stroną postępowania administracyjnego, zatem będzie mogła czynnie uczestniczyć w czynnościach procesowych i w ten sposób korzystać z szeregu przysługujących jej środków prawnych. Jednostka uzyskuje również prawo do rozstrzygnięcia postępowania w formie decyzji administracyjnej, która jest najbardziej doniosłą prawnie formą działania organów administracyjnych. Decyzja może zostać zaskarżona przez stronę w ramach zwykłego toku administracyjnego (odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy), a także w ramach trybów nadzwyczajnych. Po wyczerpaniu tych środków zaskarżenia decyzja może być także przedmiotem kontroli sądowej. Oba uprawnienia, wynikające z domniemania załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej, realizują konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, w którym jednostka ma prawo do korzystania z szeregu środków ochrony prawnej w przypadku ingerencji administracji publicznej w sferę jej praw i wolności. Jak bowiem zauważa się w doktrynie, na tle nieprecyzyjnego prawodawstwa oraz praktykowanego odstępowania organów administracji od orzekania w formie decyzji, przyjęcie domniemania załatwiania sprawy w formie decyzji można by dopuścić wyłącznie ze względu na ochronę interesów stron w postępowaniu i nie należy stosować w tym względzie wykładni rozszerzającej³².

W piśmiennictwie podkreśla się, że nie chodzi o to, aby domniemanie decyzji służyło wypieraniu innych form działania administracji w sprawach indywidualnych, lecz o naprawienie błędów i niedopatrzeń prawodawczych, o zabieg wykładni korygującej, który otwiera drogę nie tylko do samej konkretyzacji prawa lub obowiązku jednostki przez organ administracyjny, lecz również zapewnia jej prawo do sprawiedliwego procesu, gdyż decyzja – jako akt administracyjny w formie procesowej – wydawana jest w prawnie unormowanym po-

³² Cz. Martysz [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104-269*, wyd. III, LEX 2010.

stępowaniu, z zespołem gwarancji procesowych i możliwością drogi weryfikacji rozstrzygnięcia sprawy³³. Zatem w sytuacji, kiedy ustawodawca wprost określa formę załatwienia danej sprawy w sposób inny niż decyzja (np. wskazuje na czynność materialno-techniczną) stosowanie owego domniemania nie może mieć miejsca. Wówczas organ administracji publicznej zobowiązany jest daną kwestię załatwić właśnie w takiej formie, jaką określa w przepisach prawa ustawodawca.

Wnioski

Należy zatem postulować wprowadzenie domniemania załatwienia spraw administracyjnych w formie decyzji do przepisów k.p.a. Takie uregulowanie wpłynęłoby korzystnie na sytuację prawną jednostki. Po pierwsze, organ administracji publicznej miałby wyraźną wskazówkę jak postępować w sytuacji braku wyraźnego przepisu prawa materialnego określającego formę załatwienia sprawy. W takim przypadku organ musiałby przeprowadzić postępowanie administracyjne i wydać decyzję. Obecnie zależy to od oceny organu administracji. Po drugie, jasne i zrozumiałe określenie obowiązku w treści decyzji administracyjnej przyczyni się do szybszego jego wykonania przez stronę. Określenie obowiązku w formach niewładczych może nie być na tyle precyzyjne, aby było zrozumiałe i jasne dla adresata tego obowiązku. Po trzecie, stosowanie form niewładczych działania administracji nie jest uregulowane żadną procedurą prawną, nawet uproszczoną. Zatem stosowanie tych form ma charakter dowolny – zależny od praktyki działania danego rodzaju organu administracji. Taka dowolność ogranicza, a nawet blokuje jednostce możliwość obrony swoich praw. Po trzecie, wprowadzenie wyraźnego ustawowego obowiązku wydania decyzji może przyczynić się do ograniczenia zjawiska „ucieczki od formy decyzji”, czyli zastępowania formy decyzji administracyjnej niewładczymi formami działania administracji.

Bibliografia

- Adamiak B., *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego* „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5.
- Adamiak B., *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi 80. urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005.
- Adamiak B., J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.

³³ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 397.

- Dawidowicz W., *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, „Państwo i Prawo 1984” z. 10.
- Grabińska A., *Kilka uwag w kwestii domniemania formy decyzji administracyjnej* [w:] *Aktualne problemy postępowania w administracji publicznej* (red.) G. Krawiec, Sosnowiec 2013.
- Jaśkowska M., *Postępowanie w sprawie dostępu do informacji publicznej na wniosek jako rodzaj procedury hybrydowej* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. A. Zwara, Warszawa 2018.
- Jaśkowska M., M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2021.
- Jendrośka J., B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 27 kwietnia 1981 r., sygn. akt SA 767/81 „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1983, nr 5, poz. 109.*
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, (red.) M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, (red.) H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015.
- Łaszczyca G., Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104-269*, wyd. III, LEX 2010.
- Matan A., *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej*, Warszawa 2020, s. 40-41.
- Tarno J.P., *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Hybrydowość postępowania administracyjnego – nowy standard proceduralny?* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, A. Rabiega-Przyłęcka, Stahl M., Warszawa 2019, s. 423.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017, s. 99–103.
- Wróbel A., M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.