

II.2. Znaczenie pojęcia „aktów lub czynności”

II.2.1. Zakres przedmiotowy pojęcia „aktów lub czynności”

Zakres przedmiotowy pojęcia „innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, budzi kontrowersje w doktrynie i liczne rozbieżności w orzecznictwie.

Sądy administracyjne niejednokrotnie przeciwstawiały pojęcie aktów i czynności, zawarte w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, aktom organów jednostek samorządu terytorialnego oraz decyzjom i postanowieniom. Wskazywano, że „istotną cechą tych aktów odróżniającą je od aktów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm jest to, że w następstwie ich wydania powstaje nowa sytuacja prawna (nałożenie obowiązku, nadanie uprawnienia, zniesienie istniejącego stosunku prawnego). Tymczasem akty i czynności z art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm stwierdzają jedynie istnienie obowiązku lub uprawnienia, który wynika bezpośrednio z przepisu prawa”¹. Co więcej, porównując akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, z decyzjami administracyjnymi, w orzecznictwie stwierdza się niekiedy, że „decyzja administracyjna jest władczym oświadczeniem woli organu, zaś inne akty z zakresu administracji są tylko oświadczeniem wiedzy, które potwierdzają uprawnienia lub obowiązki podmiotu prawa”².

¹ Post. NSA z 15.4.2010 r., I OSK 533/10, CBOSA; analogicznie NSA w post. z 5.10.2010 r., I OSK 1594/10, Legalis oraz WSA w Łodzi w wyr. z 10.10.2013 r., II SA/Łd 656/13, CBOSA.

² Post. NSA z 27.10.2010 r., II GSK 1192/10, CBOSA. Pogląd ten przywołany jest m.in. w wyr. NSA z 19.6.2012 r., II GSK 851/11, CBOSA; post. WSA w Krakowie z 8.11.2011 r., II SAB/Kr 86/11, CBOSA.

Przywołane orzeczenia wyrażają stanowisko, według którego akty i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, nie mają funkcji kreacyjnej, nie tworzą nowych stanów prawnych, tj. same w sobie nie powodują powstania, zmiany lub ustania stosunku administracyjnoprawnego ani powstania, zmiany lub wygaśnięcia uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, w tym przepisów prawa administracyjnego. Ich rolą i funkcją w systemie prawa jest wyłącznie uznawanie przez aparat administracyjny, stwierdzenie istnienia uprawnień lub obowiązków powstałych *ex lege*, wynikających wprost z przepisów prawa materialnego. Najbardziej wymowna jest kwalifikacja aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, jako oświadczeń wiedzy, a nie oświadczeń woli, a tym samym wyłączenie ich z kategorii aktów administracyjnych stanowiących władcze i jednostronne oświadczenia woli organów administracji publicznej. Co interesujące, jednocześnie w orzecznictwie podnosi się, że akty lub czynności z zakresu administracji nie mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, gdy nie kształtują nowych stosunków prawnych kontrolowanego podmiotu, bowiem pozbawione są władczych elementów (tak m.in. NSA w postanowieniu z 14.9.2010 r.³). Poglądy te – wydawałoby się sprzeczne (bowiem zgodnie z jednym, akty i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, nie kształtują nowych stosunków prawnych, zaś zgodnie z drugim, jeżeli nie kształtują nowych stosunków prawnych, to nie przysługuje na nie skarga do sądu administracyjnego) – występują niekiedy w uzasadnieniu jednego orzeczenia, oba aprobowane przez skład orzekający⁴.

Z powyższego poglądu wynika, że wszystkie akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, w ramach katalogu prawnych form działania administracji należałoby zaliczyć do tzw. czynności materialno-technicznych. Pogląd taki znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo, WSA w Olsztynie w postanowieniu z 7.7.2010 r. stwierdził, że „przez akty lub czynności organu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., należy rozumieć działania materialno-techniczne, podjęte przez szeroko rozumiane organy administracji publicznej, w sprawach o charakterze publicznoprawnym, w stosunku do indywidualnie oznaczonych podmiotów, dotyczące stwierdzenia lub uznania uprawnienia lub obowiązku

³ II GSK 989/10, CBOSA. Zob. także post. NSA z 2.9.2015 r., I FSK 1493/15, CBOSA; wyr. NSA z 26.10.2011 r., II GSK 615/11, CBOSA czy post. WSA w Warszawie z 20.5.2013 r., V SAB/Wa 10/13, CBOSA.

⁴ Np. post. WSA w Krakowie z 8.11.2011 r., II SAB/Kr 86/11, CBOSA.

tego podmiotu, wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, dla załatwienia których nie jest przewidziana forma decyzji lub postanowienia”. Analogiczny pogląd został sformułowany w kilku innych orzeczeniach⁵. Również w doktrynie wyrażany jest pogląd, że kategoria aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, obejmuje wyłącznie czynności faktyczne (tj. nie obejmuje aktów administracyjnych jako aktów stosowania prawa)⁶.

Istnieje jednak również pogląd przeciwny, zgodnie z którym pojęcie „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa” nie dotyczy czynności faktycznych. W wyroku z 30.9.2011 r. WSA w Warszawie uznał, że nie podlega zaskarżeniu bezczynność organu w zakresie dokonania czynności faktycznej, gdyż „ustawodawca dopuścił możliwość składania skarg na bezczynności jedynie w odniesieniu do tych aktów lub czynności, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Skarga na bezczynność organu administracji publicznej nie może zatem dotyczyć czynności faktycznych, choćby organ lub inny podmiot był zobowiązany do ich wykonania w wyniku określonych zdarzeń lub wydania aktów administracyjnych. Zaskarżalne do sądu administracyjnego są bowiem decyzje, postanowienia lub inne akty administracyjne, a nie czynności faktyczne podejmowane na ich podstawie”⁷. Tym samym żadne czynności faktyczne nie podlegałyby sądowej kontroli administracji sprawowanej przez sądy administracyjne.

W opozycji do powyższych stanowisk, sprowadzających w istocie kategorię „aktów i czynności dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa” albo wyłącznie do aktów administracyjnych, albo wyłącznie do czynności (materialno-technicznych lub szerzej: faktycznych), w innych orzeczeniach NSA wyraźnie rozróżnia kategorię „innych aktów” od kategorii „czynności”, stwierdzając, że charakter czynności materialno-technicznych

⁵ II SA/OI 542/10, CBOSA. Zob. też post. WSA w Gdańsku z 21.9.2011 r., I SA/Gd 484/11, CBOSA, w którym stwierdzono, że „przez akty lub czynności organu administracji publicznej, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., rozumieć należy głównie działania materialno-techniczne, wywołujące określone skutki prawne”. Tak też WSA w Warszawie w post. z 20.3.2013 r., VII SA/Wa 2551/12, CBOSA.

⁶ Tak np. A. Krawczyk, Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej, Warszawa 2013, s. 96–97.

⁷ VII SAB/Wa 189/10, CBOSA. Zob. także post. WSA w Bydgoszczy z 26.5.2015 r., II SAB/Bd 50/15, CBOSA; post. NSA z 10.2.2015 r., II OSK 171/15, CBOSA oraz post. WSA we Wrocławiu z 29.4.2015 r., III SAB/Wr 2/15, CBOSA.

mają wyłącznie „czynności”, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, nie zaś „inne akty”⁸.

W szeregu orzeczeń sądy administracyjne uznawały „czynność”, wskazaną w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, za „konkretną czynność materialnoprawną z zakresu administracji publicznej, podjętą przez organ administracji (...) stanowiącą władcze rozstrzygnięcie organu w indywidualnej sprawie, dotyczącą stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa”⁹. W myśl powołanego stanowiska, czynności wskazane w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm stanowiłyby w istocie władcze i jednostronne oświadczenia woli (rozstrzygnięcia) organów administracji publicznej określające sytuację prawną konkretnego adresata w konkretnej sprawie, a więc miałyby charakter aktów administracyjnych. W powołanym orzecznictwie sądy dokonały swoistej syntezy dwóch rodzajów prawnych form działań administracji – czynności materialnoprawnych i aktów administracyjnych.

Kolejne stanowisko prezentowane w orzecznictwie uznaje, że czynnościami, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, są tzw. czynności materialno-techniczne, wyodrębniane w doktrynie prawa administracyjnego jako jedna z prawnych form działania administracji. Jest to pogląd o tyle różniący się od wskazanego w akapicie powyżej, że nie zakłada charakteru prawnego czynności materialno-technicznej, jako „władczego rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie”. Za takim ujęciem opowiedział się m.in. NSA w postanowieniu z 16.9.2010 r. wskazując, że „przez «czynność», o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. należy rozumieć czynność materialno-techniczną z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa”¹⁰. Pogląd ten jest przywoływany w innych orzeczeniach¹¹.

Przytoczone powyżej poglądy doktryny i orzecznictwa cechuje duża rozbieżność i wzajemna sprzeczność. W każdym z tych ujęć pojęcia „aktu” i „czynności” mają inną denotację i konotację. W konsekwencji, w zależności od przy-

⁸ Np. post. NSA: z 14.12.2010 r., II OSK 2392/10, CBOSA; z 16.9.2010 r., II FSK 1608/10, CBOSA.

⁹ Zob. m.in. post. NSA: z 26.1.2011 r., II GSK 98/10, Legalis; z 16.10.2012 r., II GSK 1651/12, CBOSA; z 28.9.2012 r., II GSK 1505/12, CBOSA; z 11.4.2012 r., II GSK 563/12, CBOSA; wyr. WSA w Gliwicach z 20.4.2006 r., III SA/Gl 427/04, CBOSA.

¹⁰ II FSK 1608/10, Legalis.

¹¹ Zob. także post. NSA: z 14.12.2010 r., II OSK 2392/10, Legalis; z 4.12.2013 r., II FSK 2866/13, Legalis; post. WSA w Szczecinie z 28.10.2014 r., I SA/Sz 1262/14, Legalis; wyr. WSA w Warszawie z 27.9.2011 r., IV SA/Wa 1039/11, Legalis; post. WSA w Warszawie z 23.8.2016 r., IV SA/Wr 79/16, Legalis; wyr. WSA w Opolu z 7.7.2016 r., II SA/Op 121/16, CBOSA; post. WSA w Warszawie z 24.5.2016 r., II SA/Wa 274/16, CBOSA.

jętych definicji, te same działania administracji mogą być kwalifikowane raz jako akty, raz jako czynności, a w innym wypadku jako w ogóle niemieszczące się w ramach art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm. Ma to ogromne konsekwencje praktyczne, gdyż w zależności od zakwalifikowania danego działania administracji jako aktu lub czynności, m.in. inna jest treść orzeczenia sądu administracyjnego w razie uwzględnienia skargi (art. 146 § 1 PrPostSądAdm). Niejednolitość orzecznictwa w tym zakresie negatywnie wpływa na pewność obrotu prawnego, co w niektórych przypadkach może prowadzić do ograniczenia prawa do sądu (w szczególności, gdy w analogicznym stanie faktycznym jeden skład orzekający uzna, że dane działanie administracji objęte jest kognicją sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, zaś inny skład przyjmie przeciwną konkluzję i odrzuci skargę).

Trudności w ustaleniu, do jakiej kategorii zaliczyć dane działanie administracji, wskazują na problemy w posługiwaniu się podstawowymi pojęciami z zakresu teorii prawa administracyjnego, jakimi są m.in. pojęcia „akt administracyjny”, „czynność faktyczna”, „czynność materialno-techniczna”. Przyczyn tego stanu rzeczy można upatrywać w różnych czynnikach. Do najważniejszych należy z pewnością skomplikowanie i wieloznaczność samego art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, na co zwracałem uwagę w rozdziale II.1. monografii. Nie bez znaczenia jest również sama teoria prawnych form działania administracji: poszczególni autorzy dokonują odmiennych podziałów prawnych form działania administracji, inaczej definiując poszczególne kategorie. Można też zwrócić uwagę na niedostatecznie pogłębioną recepcję ustaleń nauki prawa administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że kluczowe dla jakichkolwiek dalszych rozważań jest zdefiniowanie znaczenia pojęć „akt” oraz „czynność”, występujących na gruncie art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm. Przedmiotem rozważań w tym rozdziale będzie wyłącznie znaczenie pojęć „akt” i „czynność”, w rozumieniu wskazanego przepisu. Pozostałe kwalifikatory, tj. „z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”, zostały omówione w kolejnych rozdziałach. Tym samym celem poniższej analizy jest jedynie wstępne określenie tych rodzajów działań administracji, które mogą być poddane dalszej analizie w celu weryfikacji, czy stanowią akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Jeżeli bowiem dane działanie administracji nie stanowi „aktu” lub „czynności”, w rozumieniu tego przepisu, analiza, czy spełnia ono dodatkowe kryteria wskazane w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, byłaby bezcelowa.

II.2.2. „Inne” akty jako akty administracyjne

II.2.2.1. Argumenty za uznaniem „innych” aktów za akty administracyjne

Moim zdaniem, słowo „akty” użyte w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm odnosi się do aktów administracyjnych. Przemawiają za tym następujące argumenty:

- 1) art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm stanowi, że sądy administracyjne właściwe są do rozpatrywania skarg na inne niż określone w art. 3 § 2 pkt 1–3 PrPostSądAdm akty z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. W art. 3 § 2 pkt 1–3 PrPostSądAdm ustawodawca wskazuje na decyzje i postanowienia zapadłe w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, w postępowaniu podatkowym, egzekucyjnym i zabezpieczającym. Akty te są najbardziej klasycznymi przykładami aktów administracyjnych. Wyrażenie „akty inne niż określone w pkt 1–3” znaczy więc tyle, co „akty inne niż decyzje i postanowienia”. Ustawodawca wskazuje więc, że decyzje i postanowienia stanowią pewne kwalifikowane rodzaje aktów, podlegające sądowej kontroli na podstawie art. 3 § 2 pkt 1–3 PrPostSądAdm, jednakże istnieją również inne rodzaje aktów, które objęte są właściwością sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm. W każdym razie zarówno decyzje i postanowienia, jak i „inne” akty należą do kategorii „aktów”. Skoro decyzje i postanowienia zaliczają się do szerszej kategorii aktów administracyjnych, moim zdaniem „inne akty” należy zaliczyć do tej samej kategorii. Stylizacja art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm daje silne racje ku temu, by pojęcie „akt” utożsamić z pojęciem „akt administracyjny”;
- 2) za uznaniem „aktów”, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, za akty administracyjne przemawiają również racje natury celowościowej i funkcjonalnej. Taka interpretacja pozwala na pełniejszą realizację podstawowej funkcji sądów administracyjnych, tj. sprawowanie sądowej kontroli administracji publicznej, jak również zapewnienie jak najszerszej liczbie podmiotów administrowanych prawa do sądu (rozumianego jako prawo zainicjowania sądowej kontroli działania administracji w ich indywidualnych sprawach). Jeżeli pojęcia „akt”, występującego na gruncie art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, nie utożsamić z pojęciem „innego” aktu administracyjnego (tj. aktu nieprzybierającego procesowej

formy decyzji lub postanowienia), właściwość sądów administracyjnych do sprawowania sądowej kontroli legalności wszystkich niesformalizowanych aktów administracyjnych, wydawanych na podstawie przepisów prawa administracyjnego materialnego, mogłaby zostać poddana w wątpliwość, co mogłoby w konsekwencji prowadzić do ograniczenia prawa do sądu w tych sprawach. Jeżeli „akty”, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, nie byłyby aktami administracyjnymi innymi niż decyzje i postanowienia, to nie istniałaby wyraźna podstawa prawna upoważniająca sądy administracyjne do orzekania w sprawach ze skarg na inne niż decyzje i postanowienia akty administracyjne. Dlatego też, moim zdaniem, wyłącznie rozumienie art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm w ten sposób, że pojęcie „innych” aktów obejmuje wszelkie inne niż decyzje i postanowienia indywidualne i konkretne akty administracyjne, w sposób pełny i wystarczający zapewnia realizację prawa każdej jednostki do sądu, jak również pozwala sądom administracyjnym wykonywać ich konstytucyjne i ustawowe zadania polegające m.in. na badaniu zgodności wszelkich aktów administracyjnych z obowiązującym prawem. Taka wykładnia jest więc zgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jak również z art. 1 § 1 PrUstrSądAdm;

- 3) wreszcie warto zauważyć, że wiele z działań organów administracji publicznej uznawanych za podlegające sądowej kontroli na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm posiada cechy uznawane w doktrynie prawa administracyjnego za cechy konstytutywne aktu administracyjnego.

II.2.2.2. Definicje aktu administracyjnego w doktrynie prawa administracyjnego

Problematyka aktu administracyjnego stanowi węzłowe zagadnienie nauki prawa administracyjnego. Dynamiczny rozwój prawa administracyjnego potwierdza, że ustawodawca odchodzi od aktu administracyjnego jako formy regulowania stosunków społecznych, szukając dla niego alternatywnych form¹². Mimo to, akt administracyjny wciąż stanowi prawną formę działania admi-

¹² Zob. D.R. Kijowski, Problematyka..., s. 427–439; H. Knysiak-Molczyk, Umowa cywilnoprawna jako forma działania organów administracji publicznej, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu...*, s. 491–506; A. Wiktorowska, Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji, [w:] J. Zimmermann, (red.), *Koncepcja systemu...*, s. 359–384; K. Ziemiński, Alternatywy dla aktu administracyjnego, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu...*, s. 415–426.

nistracji o największej praktycznej doniosłości. Doniosłości praktycznej towarzyszy doniosłość teoretyczna – rozwój nauki prawa administracyjnego w XIX i w XX w. w zasadzie odpowiada rozwojowi poglądów uczonych na pojęcie aktu administracyjnego, zarówno w Polsce, jak i w Europie, w szczególności we Francji i w Niemczech. Choć polska nauka prawa administracyjnego w okresie przedwojennym wytworzyła oryginalne ujęcie problematyki aktu administracyjnego, zaś w okresie PRL również udało się opracować kilka interesujących koncepcji, wyczerpujące przedstawienie poglądów doktryny, tak historycznych, jak i współczesnych, na pojęcie aktu administracyjnego znacząco przekracza zakres niniejszego studium¹³. Podzielam zdanie *W. Dawidowicza*, że przy podejmowaniu tematu aktu administracyjnego „zupełnie oczywiste jest niebezpieczeństwo pogrążenia się w odmęcie sprzecznych stanowisk i poglądów, w dodatku wyrażonych w różnym czasie i w różnych kontekstach. Aby uchronić się przed tym niebezpieczeństwem, należy, po pierwsze, traktować temat w granicach potrzeby wynikającej z charakteru obecnych rozważań (...)”¹⁴.

Podążając za przestrogą *W. Dawidowicza*, na potrzeby tej pracy przyjęta będzie najszerzej akceptowana definicja aktu administracyjnego jako opartego na przepisach prawa, władczego, jednostronnego oświadczenia woli organu administracji publicznej, określającego sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie¹⁵. Należy za *W. Dawido-*

¹³ Literatura dotycząca aktów administracyjnych jest obszerna – zob. w szczególności monografia *K. Ziemińskiego*, Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji, Poznań 2005, oraz *idem*, [w:] *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel* (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 5, Prawne formy działania administracji, Warszawa 2013, s. 151–218 i podana tam literatura. Zob. także *S. Kasznica*, Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze, Poznań 1946, s. 113–121; *W. Dawidowicz*, Polskie prawo administracyjne, Warszawa 1978, s. 45–54; *idem*, Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1965, s. 312; *B. Adamiak*, Wadliwość decyzji administracyjnej, Wrocław 1986, s. 11–24 (wraz z podaną obszernie literaturą); *J. Łętowski*, Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990, s. 183–192; *E. Ochendowski*, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2004, s. 179–180; *idem*, Moc wiążąca aktu administracyjnego, RPEiS 1968, Nr 1; *M. Wierzbowski, A. Wiktorowska* (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2009, s. 258–274; *J. Starościak*, Prawne formy działania administracji, [w:] *T. Rabska, J. Łętowski* (red.), System prawa administracyjnego, tom III, Ossolineum 1978, s. 56–89; *idem*, Prawo administracyjne, Warszawa 1977, s. 237 i n.; *idem*, Prawne formy działania administracji, Warszawa 1957 i wiele innych.

¹⁴ *W. Dawidowicz*, Polskie..., s. 45.

¹⁵ Zob. *M. Wierzbowski, A. Wiktorowska* (red.), Prawo..., s. 258. Zob. też *J. Starościak*, Prawne formy i metody działania administracji, [w:] *T. Rabska, J. Łętowski* (red.), System..., s. 60–65. Moim zdaniem zachowuje aktualność pogląd *J. Starościaka*, że wszystkie obecne w polskiej doktrynie prawa administracyjnego koncepcje aktu (oprócz stanowiska *E. Iserzona*) są do siebie bardzo po-

wiczem zwrócić uwagę na aspekt aktu administracyjnego, jako aktu stosowania prawa – jest on bowiem aktem stosowania norm prawa administracyjnego przez organ administracji w stosunku do indywidualnie określonego podmiotu w konkretnej sprawie¹⁶, jednakże jest to jedynie uwypuklenie pewnego akcentu, niezmieniające istoty przyjętej definicji. Mowa jest tu wyłącznie o aktach administracyjnych indywidualnych. Problem aktów administracyjnych generalnych został omówiony w kontekście dopuszczalności ich zaskarżalności na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, w rozdziale II.8 monografii.

Przywołana powyżej definicja aktu administracyjnego, w mojej ocenie, w sposób najbardziej satysfakcjonujący opisuje jego konstrukcję. Dociekając jednak głębiej pojmowanej istoty i charakteru prawnego aktu administracyjnego, należy wskazać, że akt administracyjny ma przede wszystkim charakter aktu normotwórczego (rozumianego w ten sposób, że wprowadza do obrotu prawnego indywidualną i konkretną normę prawną). Cechę tę wskazuje się w nowszych publikacjach (co prawda głównie w odniesieniu do decyzji administracyjnych). W mojej opinii, trafnie stwierdza *T. Woś*¹⁷, a za nim *M. Kamiński* i *M. Romańska*¹⁸, że decyzja administracyjna jest konkretno-indywidualną normą porządku prawnego, dokonującą transformacji mocy obowiązującej i skutków prawnych generalno-abstrakcyjnych norm na płaszczyznę realnych stosunków społecznych. Na pełną aprobatę zasługuje również pogląd *T. Kielkowskiego*, zgodnie z którym decyzja administracyjna jest zdarzeniem prawnym polegającym na wprowadzeniu do obrotu prawnego określonej normy indywidualnej, którą każdy organ obowiązany jest uwzględnić w toku czynności jurysdykcyjnych¹⁹.

Akt administracyjny, będący oświadczeniem woli organu administracji, jest elementem stosunku administracyjnoprawnego. Stosunek administracyjnoprawny jest stosunkiem prawnym podległości kompetencji, który „polega na tym, że organ uzyskujący z mocy normy generalnej i abstrakcyjnej od-

dobne, wpływają z podobnych założeń. Tak też orzecznictwo: m.in. wyr. NSA: z 22.9.1983 r., SA/Wr 367/83, ONSA 1983, Nr 2, poz. 75 oraz z 8.2.1983 r., SA/Wr 559/82, ONSA 1983, Nr 1, poz. 3.

¹⁶ *W. Dawidowicz*, Polskie..., s. 46.

¹⁷ *T. Woś*, Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.), PiP 1992, z. 7.

¹⁸ *M. Kamiński*, *M. Romańska*, Moc wiążąca decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym a koncepcje jej nieważności, PS 2008, Nr 4, s. 12.

¹⁹ *T. Kielkowski*, Decyzja administracyjna jako prejudykat w postępowaniu cywilnym, PPP 2008, Nr 1, s. 32; zob. także *Ł.M. Wyszomirski*, Moc wiążąca decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym, PPP 2013, Nr 11.

powiednią do tego kompetencję prawną ustanawia dla jakiegoś innego podmiotu, w najprostszym przypadku dla poszczególnego obywatela, indywidu-
alną i konkretną normę postępowania²⁰. Istotą tego rodzaju stosunku praw-
nego jest wydanie normy prawnej przez upoważniony do tego organ – samo
zachowanie w postaci wydania normy, wydania aktu administracyjnego, jest
więc przedmiotem stosunku administracyjnoprawnego. Podmiot będący ad-
resatem owej normy jest podwójnie podporządkowany. Po pierwsze, podlega
samej kompetencji normodawczej organu, a po wtóre, ma obowiązek zacho-
wać się zgodnie z normą wydaną przez uprawniony organ. W samym pojęciu
stosunku podległości kompetencji zawiera się zasada władczej nadrzędności
jednego podmiotu (podmiotu administrującego) nad drugim (podmiotem ad-
ministrowanym).

Wobec powyższego, akt administracyjny ma charakter normotwórczy
i jako taki jest wiążący. Jednakże w przeciwieństwie do ustawy, nie charaktery-
zuje się mocą samoistnie powszechnie obowiązującą. Przeciwnie, obowiązuje
jedynie z mocy ustawy i tylko określonych adresatów bądź grupę adresatów.
Nie zmienia to faktu, że jest on wiążący dla podmiotów, do których akt jest
skierowany; podobnie dla organów stosujących prawo, w zakresie ich właści-
wości²¹.

Treścią aktu administracyjnego jest indywidualna i konkretna norma
prawna. Norma prawna jest wypowiedzią o charakterze performatywnym. Jest
zdaniem tworzonym przez predykat trójargumentowy²². W tym zakresie jest
tworem konwencjonalnym, czysto językowym. Nie jest elementem obiektyw-
nie (fizycznie) istniejącej rzeczywistości, nie jest faktem, gdyż żadna norma
nie należy do sfery faktów. Faktem jest natomiast wydanie normy (jako zda-
rzenie) lub obowiązywanie normy (jako stan rzeczy).

²⁰ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 328–334,
S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 117.

²¹ Pogląd, zgodnie z którym sąd cywilny związany jest ostateczną decyzją administracyjną, jest
utrwalony w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Zob. w szczególności uchw. SN(7) z 9.10.2007 r.,
III CZP 46/07, OSNC 2008, Nr 3, poz. 30; uchw. SN z 18.5.1994 r., III CZP 69/94, OSNC 1994,
Nr 12, poz. 233. Zestawienie poglądów doktryny i orzecznictwa w tej materii przedstawione
w: L.M. Wyszomirski, *Moc wiążąca*.

²² Tj. funktor zdaniotwórczy od trzech argumentów nazwowych – zob. J.J. Jadacki, *Spór o gra-
nice języka*, Warszawa 2002, s. 117–122; J.L. Austin, *How to Do Things with Words*, New York
1973.

II.2.2.3. Cechy charakterystyczne aktów administracyjnych w kontekście art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm

Zasadniczą cechą aktów administracyjnych jest to, że dotyczą one uprawnień lub obowiązków podmiotów administrowanych, kształtując je w drodze wprowadzania do obrotu prawnego indywidualnych i konkretnych norm prawnych. Istotą aktu administracyjnego jest bowiem konkretyzacja generalnej i abstrakcyjnej normy prawa powszechnie obowiązującego, mającej zastosowanie w danej sprawie do konkretnych podmiotów prawa, poprzez wydanie indywidualnej i konkretnej normy postępowania określającej uprawnienia i obowiązki tychże podmiotów. Innymi słowy, akty administracyjne kształtują konkretne uprawnienia i obowiązki indywidualnie wskazanych podmiotów prawa, wynikające z generalnych i abstrakcyjnych przepisów prawa.

Omijając szczegółowe rozważania przedstawione w innych rozdziałach tej pracy, a traktujące o znaczeniu pojęć charakteryzujących akty administracyjne, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, tj. pojęć „dotyczący”, „uprawnienie”, „obowiązek”, „wynikać” i „przepisy prawa”, a także antycypując konkluzję tej części pracy, należy przyjąć, że akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, już z samej tej racji, że są aktami administracyjnymi, dotyczą uprawnień lub obowiązków ich adresatów wynikających z przepisów prawa.

II.2.3. Pojęcie „czynności”

II.2.3.1. Poglądy doktryny i orzecznictwa dotyczące natury czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm

W polskim systemie prawa pojęcie „czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa” jako pojęcie ustawowe, pojęcie języka prawnego, pojawiło się pod rządami NSAU i od tego czasu stało się przedmiotem wzmożonego zainteresowania doktryny. Znaczenie tego pojęcia zaczęło wówczas być kształtowane przez orzecznictwo sądów administracyj-

nych. Aby ustalić, czym są „czynności”, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, należy odwołać się do wypowiedzi doktryny i orzecnictwa wyjaśniających znaczenie tego pojęcia.

Poglądy doktryny i orzecnictwa dotyczące określenia i definiowania „czynności”, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, są bardzo niejednoznaczne, co wskazano już w rozdziale II.2.1 monografii. Stwierdzają to również badacze, podkreślając, że liczne próby kwalifikowania aktów i czynności z zakresu administracji publicznej jako działań faktycznych administracji nie przyniosły jak na razie jednolitego stanowiska doktryny w tej sprawie²³. Zdaniem *J.P. Tarno*, określanie zakresu przedmiotowego znaczenia pojęcia czynności pozostanie domeną orzecnictwa, gdyż „(...) tak jak dotychczas – w dalszym ciągu będą przeważały orzeczenia sądowe wskazujące, jakie działania administracji nie są aktami lub czynnościami, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4”²⁴. Z tego względu wielu autorów uważa, że jedynym sposobem ujednolicenia orzecnictwa sądów administracyjnych dotyczącego określenia czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt PrPostSądAdm, jest przyjęcie przez ustawodawcę jasnej i precyzyjnej terminologii, która nie stanowiłaby źródła licznych sporów dotyczących interpretacji pojęcia czynności faktycznych²⁵. Zgadzam się z tym postulatem.

W doktrynie zdaje się dominować pogląd, że przez „czynności”, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, należy rozumieć tzw. czynności materialno-techniczne, stanowiące jeden z typów prawnych form działania administracji wyróżnianych w doktrynie prawa administracyjnego. Stanowisko takie zajęło wielu przedstawicieli doktryny²⁶. Przykładowo, *J. Jendrośka*

²³ Tak. A. Błaś, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System..., s. 308; *J.P. Tarno*, [w:] W. Chróścielewski, *J.P. Tarno*, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2009, s. 369 i n.

²⁴ *J.P. Tarno*, [w:] W. Chróścielewski, *J.P. Tarno*, Postępowanie..., s. 369 i n.

²⁵ G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, Inne akty..., s. 375; A. Kisielewicz, Akty i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, [w:] J. Połuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła (red.), Instytucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. L. Żukowskiemu, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 196; S. Stelmasiak, E. Iwanek-Czachaj, Czynności materialno-techniczne o charakterze zewnętrznym w zakresie prawnej ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem, [w:] W. Sz wajdler, H. Nowicki (red.), Księga Jubileuszowa prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego, Toruń 2009.

²⁶ M. Bogusz, Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia lub uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, ST 2000, Nr 1–2; M. Masternak, Kontrola...; K. Gruszecki, Sądowa kontrola administracji w zakresie czynności materialno-technicz-

uznaje, że akty i czynności inne niż decyzje i postanowienia to „prawdopodobnie tzw. czynności materialno-techniczne, które są elementem porządku administracyjnoprawnego, lecz nie są aktami prawnymi”²⁷. Należy zaznaczyć, że badacze ci nie dokonują przy tym wyraźnego rozróżnienia pomiędzy aktami a czynnościami, zaliczając je w zasadzie do tej samej kategorii prawnych form działania administracji. Jednakże jest faktem, że „czynności”, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, uznawane są powszechnie za czynności faktyczne lub czynności materialno-techniczne, pomimo że ich charakter prawny jest bardzo różnie rozumiany przez poszczególnych autorów. *Barbara Adamiak* wskazuje, że czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa „należy zaliczyć do czynności materialno-technicznych”²⁸, zaznaczając jednocześnie, że mają one charakter władczy²⁹. Podobny pogląd w odniesieniu do czynności, w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 NSAU, zaprezentował *L. Żukowski*, podnoszący, że są to „czynności faktyczne o charakterze władczym”³⁰ oraz *J. Zimmermann*, wskazujący na charakter tych czynności jako czynności materialno-technicznych³¹.

Tym tokiem poszło również orzecznictwo sądów administracyjnych. Przykładowo, NSA w orzeczeniu z 12.3.1998 r. wskazał, że „przez czynności w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 NSAU rozumieć należy konkretną czynność materialno-techniczną z zakresu administracji publicznej, podjętą przez organ administracji państwowej, samorządowej lub inny organ, który z mocy prawa powołany został do załatwienia sprawy z zakresu administracji publicznej, stanowiącą władcze rozstrzygnięcie organu w indywidualnej sprawie, dotyczącą stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepi-

nych, PS 2002, Nr 3, s. 65; *M. Jaśkowska*, Akty i czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym jako przedmiot kontroli, [w:] *J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz* (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 160 i n.

²⁷ *J. Jendrośka*, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wrocław 2003, s. 208.

²⁸ *B. Adamiak*, [w:] *B. Adamiak, J. Borkowski*, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 381.

²⁹ *B. Adamiak*, *Z problematyki...*, s. 15.

³⁰ *L. Żukowski*, Glosa do postanowienia NSA z 12.3.1998 r., II SA 1247/97, OSP 1999, z. 2, poz. 25.

³¹ *J. Zimmermann*, Glosa do postanowienia NSA z 24.3.1998 r., II SA 1155/97, OSP 1999, z. 9, poz. 164.

sów prawa”³². Analogicznie NSA w postanowieniu z 14.12.2010 r. stwierdził, że „przez „czynność, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, należy rozumieć czynność materialno-techniczną z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa”³³.

Jednocześnie takie zawężenie definicyjne staje się źródłem krytyki. Zdaniem A. Błasia, objęcie sądową kontrolą jedynie czynności materialno-technicznych o charakterze władczym prowadzi do pozostawienia poza właściwością sądów administracyjnych wiele innych czynności faktycznych, w tym także czynności materialno-techniczne, które mają charakter niewładczy i wywołują skutki prawne pośrednio, poprzez fakty. Autor ten konstatuje, że takie rozwiązanie „budzi zastrzeżenia, ponieważ kontrola sądowa działań faktycznych podejmowana przez organy administracyjne w sferze praw i wolności obywateli okazuje się być iluzoryczna”³⁴.

II.2.3.2. Czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, a katalog prawnych form działania administracji

Przy określaniu (definiowaniu) czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, w doktrynie i orzecznictwie często pojawiają się odniesienia do katalogu prawnych form działania administracji. W szczególności, jak wskazano powyżej, zalicza się je do kategorii „czynności faktycznych” lub „czynności materialno-technicznych”. Możliwość zaliczenia czynności, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, do jednej z wyodrębnionych w doktrynie kategorii prawnych form działania administracji wymaga analizy tych kategorii, w tym przede wszystkim przedstawienia sposobów ich definiowania w nauce prawa administracyjnego. Uznając czynności, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, za „czynności materialno-techniczne” lub „czynności faktyczne”, sądy administracyjne i doktryna z reguły nie wyjaśniają przy tej okazji, jak rozumieją te pojęcia, ewentualnie do jakiej definicji prezentowanej w doktrynie prawa administracyjnego się odwołują. Tymczasem koncepcji tego, czym są „czynności faktyczne” i „czynności materialno-techniczne”, jest wiele (przy czym czynności materialno-techniczne są uważane niekiedy za rodzaj czynności faktycznych, które dzieli się właśnie na czynności mate-

³² II SA 1247/97, OSP 1999, z. 2, poz. 25, CBOSA.

³³ II OSK 2392/10, CBOSA.

³⁴ A. Błaś, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System..., s. 306.

rialno-techniczne i działania społeczno-organizacyjne³⁵). W przypadku gdy pojęcie czynności, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm, jest eksplikowane poprzez odwołanie do tych rodzajów prawnych form działania administracji, sposób definiowania i rozumienia tych prawnych form działania przesądza o charakterze prawnym czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm.

Mimo że naturalnym węzłowym zagadnieniem nauki prawa administracyjnego niemal od początku jej wyodrębnienia była problematyka aktu administracyjnego, badacze, w tym polscy, wcześniej zaczęli wyodrębniać inne niż akt administracyjny czynności, jako osobny rodzaj działalności administracji publicznej. Czynności te, określane w różny sposób, zazwyczaj stanowiły swoiste „pojęcie-worek”, do którego zaliczano wszelkie działania administracji o formie, funkcji, charakterze prawnym nieprzystającym do innych, wyraźnie wyodrębnionych prawnych form działania administracji. Stąd należy wskazać, że w doktrynie nie wypracowano dotychczas jednolitej definicji pojęć „czynności faktyczne” i „czynności materialno-techniczne”. Trudno bowiem znaleźć wspólny mianownik i jednolite cechy konstytutywne dla działań administracji, które nie oznaczają się jednolitą konstrukcją prawną, w nauce prawa administracyjnego obejmowane są różnymi nazwami, różnie są definiowane, systematyzowane, z trudem udaje się ustalić dla nich jednolite wymogi prawne³⁶. Warto jednak prześledzić najważniejsze poglądy prezentowane w doktrynie prawa administracyjnego dotyczące wyodrębnienia i określenia tego rodzaju działań administracji³⁷.

Według definicji zaproponowanej przez T. Hilarowicza, działania faktyczne to czynności, które nie posiadają zewnętrznej formy³⁸. Z kolei A. Peretiatkowicz twierdził, że czynności administracyjne wykonywane przez władze administracyjne można podzielić na dwa rodzaje: czynności faktyczne

³⁵ Tak w szczególności A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, s. 282–285. Zob. też J. Starościak, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System...*, s. 45 oraz 104–111; *idem*, *Prawne...*, s. 232.

³⁶ Zob. A. Błaś, Spór o pojęcie czynności faktycznych administracji publicznej, *Acta Universitatis Vratislaviensis* 1999, s. 13 i n.; *idem*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 297.

³⁷ Poglądy w tym zakresie wyczerpująco zestawiał A. Błaś, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, przedstawione zestawienie poglądów opiera się m.in. na podsumowaniu przygotowanym przez A. Błasia.

³⁸ Zob. T. Hilarowicz, *Zasada swobodnego oceniania w nauce administracji i w prawie administracyjnym austriackim*, Lwów 1917, s. 87, za A. Błás, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 299.