

**Sporządzanie środków  
zaskarżenia w postępowaniu  
administracyjnym  
i sądownoadministracyjnym.  
Komentarz. Wzory pism  
i kazus**

# Rozdział 1. Zagadnienia wprowadzające

## 1. Uwagi wstępne

Jak zostało to już zasygnalizowane w Przedmowie, w niniejszej książce zaprezentowane zostaną, w sposób kompleksowy, środki zażalenia występujące w dwóch – wprawdzie powiązanych ze sobą, ale jednak **odrębnych** – postępowaniach, tj. w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sądownoadministracyjnym. Wymaga to przyjęcia określonych założeń metodologicznych i systematyzujących, czyli – krótko mówiąc – wytyczenia dokładnego pola dalszych rozważań oraz ustalenia (sprecyzowania) znaczenia podstawowych pojęć, które będą wykorzystywane w toku całego wywodu.

Na początku należy więc przypomnieć, że w ramach **postępowania administracyjnego** – nieco rzecz uogólniając – możemy wyróżnić ogólne postępowanie administracyjne (obejmujące obecnie także postępowanie uproszczone), szczególne postępowania administracyjne (w tym przede wszystkim postępowanie podatkowe) oraz postępowania pozajurysdykcyjne w sprawach wydawania zaświadczeń, skarg i wniosków, a ponadto postępowanie egzekucyjne w administracji (administracyjne postępowanie egzekucyjne).

Z kolei w obrębie **postępowania sądownoadministracyjnego** zwykło się wyróżniać przede wszystkim ogólne postępowanie sądownoadministracyjne oraz odrębne (szczególne) postępowanie sądownoadministracyjne dotyczące rozstrzygania sporów kompetencyjnych (o właściwość), a ponadto również postępowania pomocnicze (dotyczące nałożenia grzywny na organ administrujący, odtworzenia zaginionych lub zniszczonych akt lub przyznania prawa pomocy).

Rodzaje  
postępowania  
administracyjnego  
i sądowno-  
administracyjnego

Spośród powyższych rodzajów postępowań, przedmiotem dalszego zainteresowania będą wyłącznie trzy z nich – **ogólne postępowanie administracyjne, postępowanie podatkowe (jako szczególne postępowanie administracyjne) oraz ogólne postępowanie sądownoadministracyjne.**

Następnie – z odwołaniem się do klasyfikacji prawnych form działania administracji – należy zwrócić uwagę, że **zakresy przedmiotowe trzech, wymienionych powyżej, rodzajów postępowań nie pokrywają się wzajemnie (pozostają rozbieżne).** I tak, o ile ogólne postępowanie administracyjne oraz postępowanie podatkowe przewidziane są **wyłącznie** dla wydawania decyzji (postanowień) administracyjnych oraz milczącego załatwiania spraw, o tyle w ramach ogólnego postępowania sądownoadministracyjnego kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne (a ściślej nadzorowi judykacyjnemu sprawowanemu przez te sądy), **poddane zostały także** inne akty administracyjne (tj. akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego), akty normatywne (tj. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej), a także wybrane rodzaje czynności materialno-technicznych i społeczno-organizatorskich (w zakresie, w jakim dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa).

Na tym tle zachodzi konieczność przyjęcia właściwej klasyfikacji środków zaskarżenia występujących w postępowaniu administracyjnym (ogólnym i podatkowym) oraz sądownoadministracyjnym, widzianych w kategorii **jednego – jak najbardziej spójnego – systemu.**

Trzeba bowiem zdawać sobie sprawę, że w tym zakresie możliwe są różne rozwiązania oparte na odmiennych założeniach i kryteriach. Tytułem przykładu wskażmy, że można ograniczyć się wyłącznie do kryterium ulokowania danego środka zaskarżenia w ramach postępowania administracyjnego lub sądownoadministracyjnego (akcentując zarazem odrębność tych postępowań) i tak też rozpatrywać te środki (jest to najczęściej spotykany w piśmien-

nictwie model prezentacji tych środków). Takie podejście stwarza jednak zasadniczą trudność, po pierwsze, gdy chodzi o należyte wyjaśnienie charakteru skargi do sądu administracyjnego, oraz, po drugie, gdy chodzi o właściwe pokazanie relacji zachodzących pomiędzy środkami weryfikacji decyzji (postanowień) administracyjnych (rozstrzygnięć zapadłych milcząco) w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego (ogólnego i podatkowego) oraz na drodze sądownoadministracyjnej. Jak sądzę natomiast, chodzi o to, aby na działalność organów administrujących oraz funkcjonowanie sądów administracyjnych kontrolujących tę działalność spojrzeć – w aspekcie problematyki środków zaskarżenia – **łącznie**, z jednej wspólnej perspektywy.

Punktem odniesienia (i to o charakterze centralnym) należy zatem uczynić konkretny przejaw aktywności lub bierności organu administrującego, przybierający postać (formę) aktu, czynności, milczenia bądź bezczynności lub przewlekłości. Jest to bowiem zdarzenie kształtujące sytuację podmiotu administrowanego (jednostki), z jednej strony stanowiące rezultat działalności organu administrującego (lub jej braku), a z drugiej strony podlegające weryfikacji przez inny organ administrujący (na drodze administracyjnej), lub sąd administracyjny bądź powszechny (na drodze sądowej). W tym więc momencie zbiegają się trzy elementy:

- 1) przejaw działalności (bierności) organu administrującego;
- 2) wynikająca stąd sytuacja podmiotu administrowanego (jednostki) oraz stosunek tego podmiotu do powstałej (zaistniałej) w ten sposób sytuacji;
- 3) kwestia dostępności środka weryfikacji przejawu działalności (bierności) organu administrującego na drodze administracyjnej lub sądowej, uruchamianego przez podmiot administrowany (jednostkę) zależnie od stosunku tego podmiotu do sytuacji powstałej (zaistniałej) w efekcie działań organu lub ich braku.

Wydaje się, że wychodząc od powyższych założeń, można stworzyć w miarę **jednolity, a przy tym spójny system środków zaskarżenia**, uwzględniający zarówno środki przysługujące na drodze administracyjnej, jak i środki przysługujące na drodze sądowej,

a jednocześnie biorący pod uwagę różnorodność poszczególnych form działania (aktów i czynności) lub milczenia organów administrujących (względnie bezczynność bądź przewlekłość w tym zakresie) oraz specyfikę ich weryfikacji.

Podstawy  
klasyfikacji  
środków  
zaskarżenia  
w postępowaniu  
administracyjnym  
i sądowo-  
administracyjnym

Przyjmując zatem za punkt wyjścia poszczególne formy działania (rodzaje aktów lub czynności) albo milczenia organów administrujących oraz dysponując określoną pulą środków zaskarżenia przewidzianych zarówno na drodze administracyjnej, jak i sądowej, **dla każdej formy działania (danego aktu lub czynności) albo milczenia bądź bezczynności (przewlekłości) w tym zakresie – traktowanych na płaszczyźnie procesowej w kategorii przedmiotu zaskarżenia – można określić zamknięty zbiór środków zaskarżenia o charakterze administracyjnym i sądowym, ustalając jednocześnie we właściwy sposób wzajemne relacje pomiędzy tymi środkami.** W tym też, według założenia, ma się wyrażać jednolitość i spójność prezentowanej koncepcji, gdy chodzi o łączne (z jednej wspólnej perspektywy) spojrzenie – w aspekcie problematyki środków zaskarżenia – na działalność organów administrujących oraz funkcjonowanie kontrolujących tę działalność sądów administracyjnych.

Środki zaskarżenia  
decyzji  
i postanowień  
administracyjnych

Jako więc, że w obszarze naszych zainteresowań pozostają trzy rodzaje postępowań – ogólne postępowanie administracyjne, postępowanie podatkowe oraz ogólne postępowanie sądownoadministracyjne, **formą działania** administracji, stanowiącą zarazem na płaszczyźnie procesowej **przedmiot zaskarżenia**, dla której zgodnie z przyjętymi wcześniej ustaleniami (założeniami) określimy **catalog środków zaskarżenia przysługujących na drodze administracyjnej i sądowej** oraz wzajemne relacje pomiędzy tymi środkami, będzie indywidualny akt administracyjny (względnie może zachodzić **bezczynność** bądź **przewlekłość** w tym zakresie). Akt ten może przybierać postać **decyzji administracyjnej** lub **postanowienia administracyjnego**, wydawanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym lub w postępowaniu podatkowym. Po zmianach wprowadzonych ZmKPA 2017 katalog ten musimy dodatkowo uzupełnić również o **milczenie organu**.

↳ Na temat tych środków zob. Część I, Rozdział 3.

Powyższa systematyka (klasyfikacja), aby była nie tylko spójna i jednolita, lecz także wyczerpująca (pełna), wymaga uzupełnienia o **środki zaskarżania orzeczeń sądów administracyjnych** (względnie **przewlekłości** występującej w tym zakresie), jako że one również – aczkolwiek jedynie w sposób **pośredni** – zmierzają do weryfikacji działalności (bierności) organów administrujących już (wyłącznie) na drodze sądowej.

↳ Na temat tych środków zob. Część I, Rozdział 4.

Podkreśla się wprawdzie niekiedy, że ze względu na obecną strukturę sądownictwa administracyjnego oraz dwuinstancyjny model postępowania sądownoadministracyjnego, sąd II instancji (NSA) nie sprawuje kontroli działalności organów administrujących, a jedynie wykonuje nadzór judykacyjny nad orzecznictwem sądów I instancji (WSA). Pogląd ten wydaje się jednak za daleko idący. Z art. 184 Konstytucji RP wprost bowiem wynika, że **wszystkie** sądy administracyjne, w tym również NSA, wykonują kontrolę działalności administracji publicznej, czyniąc to, stosownie do art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, w ramach dwuinstancyjnego postępowania. Trzeba ponadto zauważyć, że orzeczenia sądów I instancji (WSA) przybierają postać zwrotów stosunkowych odnoszących się wprost do aktów lub czynności (względnie bezczynności lub przewlekłości) organów administrujących, rolą zaś sądu II instancji (NSA) jest zweryfikowanie dokonanej w tym zakresie oceny, m.in. także na podstawie akt administracyjnych (art. 133 § 1 w zw. z art. 193 PrPostSAdm) oraz z możliwością – jeżeli istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona – bezpośredniego rozpoznania skargi (art. 188 PrPostSAdm). Jakkolwiek więc mechanizm działania NSA wykazuje różnice w zakresie sposobu sprawowania kontroli działalności administracji publicznej (nadzoru judykacyjnego nad działalnością organów administrujących), to jednak nie przekreśla to wykonywania tej funkcji kontrolnej. Stąd też, zważywszy ponadto na fakt, że bez aktu lub czynności (względnie bezczynności lub przewlekłości) organu administrującego nie mogłoby zapaść orzeczenie sądu I instancji (WSA), poddawane następnie – w drodze właściwego środka zaskarżenia – ocenie NSA, uprawnione jest twierdzenie, iż środki zaskarżania orzeczeń sądów administracyjnych (względnie przewlekłości występującej

w tym zakresie) również – aczkolwiek jedynie w sposób **pośredni** – zmierzają do weryfikacji działalności (bierności) organów administrujących już (wyłącznie) na drodze sądowej.

Postępowanie  
podatkowe i skargi  
do sądu niedoty-  
czące decyzji  
(postanowień)  
administracyjnych

Kończąc ten fragment wstępnej części rozważań, należy dla porządku dodać, że główny nurt dalszych wywodów będzie poświęcony środkom zaskarżania decyzji i postanowień administracyjnych oraz rozstrzygnięć zapadłych milcząco (bezczynności bądź przewlekłości w tym zakresie), a także orzeczeń sądów administracyjnych (względnie przewlekłości występującej w tym zakresie) przewidzianym w **ogólnym postępowaniu administracyjnym** oraz w **ogólnym postępowaniu sądowoadministracyjnym**. Na tym tle zostaną w niezbędnym zakresie przedstawione odrębności środków zaskarżenia występujących w **postępowaniu podatkowym** oraz te aspekty skargi do sądu administracyjnego, które dotyczą zaskarżania **innych** niż decyzja (postanowienie) form działania organów administrujących.

Postępowanie  
egzekucyjne  
w administracji

Trzeba ponadto wyjaśnić, że prezentowane dalej uwagi – w zakresie wynikającym z art. 17–18 EgzAdmU, jak również w części dotyczącej zaskarżania postanowień na drodze sądowoadministracyjnej – pozostają aktualne także w odniesieniu do **postępowania egzekucyjnego w administracji**.

## 2. Decyzje (postanowienia) administracyjne, milczenie organu i orzeczenia sądowe jako przedmiot zaskarżenia

Jak ustaliliśmy, przedmiotem dalszego zainteresowania będą środki zaskarżania decyzji i postanowień (rozstrzygnięć milczących) wydawanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu podatkowym (względnie bezczynności bądź przewlekłości występującej w tym zakresie) – służące weryfikacji **bezpośrednio** tych aktów na drodze administracyjnej lub sądowej – oraz środki zaskarżania orzeczeń sądów administracyjnych (względnie przewlekłości występującej w tym zakresie), zmierzające do wery-

fikacji rzeczowej działalności (bierności) organów administrujących – w sposób jedynie **pośredni** – już (wyłącznie) na drodze sądowej.

W pierwszej kolejności trzeba zatem przypomnieć, że o pojęciu decyzji przyjęło się mówić w trzech znaczeniach – po pierwsze, w ujęciu **teoretycznym**, po drugie, kładąc nacisk na jej cechy **materiałne**, jako aktu administracyjnego indywidualnego, i po trzecie wreszcie, koncentrując się na elementach formalnych konstruujących **procesowe** pojęcie decyzji (zob. np. uchw. SN z 5.2.1988 r., III AZP 1/88, OSPiKA 1989, Nr 3, poz. 59). Wyróżnia się w efekcie **trzy koncepcje** rozumienia pojęcia decyzji administracyjnej, które (uzupełniając się wzajemnie) znajdują również odzwierciedlenie w orzecznictwie:

- 1) koncepcję **teoretyczną**, wedle której pojęcie decyzji administracyjnej oznacza decyzję **stosowania** prawa administracyjnego, co pozwala wyłączyć z przedmiotowego zakresu drogi administracyjnej akty stanowienia prawa (akty o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym; wyr. NSA: z 11.11.1983 r., I SA 962/83, Legalis; z 8.2.2001 r., I SA 2011/99, Legalis; z 14.11.2013 r., II GSK 1162/12, Legalis; z 19.1.2018 r., II OSK 838/16, Legalis; post. NSA: z 8.5.1992 r., I SA 541/92, ONSA 1992, Nr 3–4, poz. 87; z 28.11.2012 r., II GSK 1660/12, Legalis; z 29.11.2012 r., II GSK 1739/12, Legalis);
- 2) koncepcję **materiałną**, która przez pojęcie decyzji administracyjnej rozumie kwalifikowany akt administracyjny (uchw. SN z 5.2.1988 r., III AZP 1/88, OSPiKA 1989, Nr 3, poz. 59; por. też wyr. NSA z 5.10.1982 r., II SA 969/82, ONSA 1982, Nr 2, poz. 94; post. NSA z 13.7.1983 r., II SA 983/83, ONSA 1983, Nr 2, poz. 57; wyr. NSA z 19.7.1983 r., II SA 771/83, ONSA 1983, Nr 2, poz. 61);
- 3) koncepcję **formalną**, w myśl której pojęcie decyzji administracyjnej oznacza decyzję wydaną w trybie przepisów KPA (odpowiednio OrdPodU), niezależnie od tego, czy decyzja rozstrzyga o prawach i obowiązkach stron, czy też jedynie kończy postępowanie w inny sposób [por. art. 104 KPA i art. 207 OrdPodU; to właśnie w ramach tej koncepcji wy-

Decyzja administracyjna w znaczeniu teoretycznym, materialnym i formalnym

Koncepcja teoretyczna

Koncepcja materiałna

Koncepcja formalna



tworzył i utrwalił się pogląd mówiący o tym, że pisma zawierające rozstrzygnięcie w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 KPA lub art. 210 OrdPodU, jeśli tylko zawierają **cztery elementy niezbędne do zakwalifikowania ich jako decyzji**, tj.: oznaczenie organu administracji publicznej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji publicznej – zob. wyr. NSA z 20.7.1981 r., SA 1163/81 z glosą *J. Borkowskiego*, OSP 1982, Nr 9–10, poz. 169; por. też wyr. NSA z 22.9.1981 r., SA 791/81, ONSA 1981, Nr 2, poz. 91; powyższy pogląd jest kontynuowany w orzecznictwie do chwili obecnej – por. m.in. wyr. NSA z 21.2.1994 r., I SAB 54/93, OSP 1995, Nr 11, poz. 222; wyr. NSA z 9.1.1995 r., I SA 2257/93, ONSA 1997, Nr 2, poz. 15; uchw. NSA(7) z 22.2.2007 r., II GPS 3/06, ONSAiWSA 2007, Nr 3, poz. 59].

Jak z powyższego zatem wynika, elementy materialnego pojęcia decyzji administracyjnej pokrywają się zasadniczo z cechami, jakie w doktrynie przypisuje się aktowi administracyjnemu indywidualnemu. **Decyzja administracyjna w sensie materialnym** jest więc aktem kwalifikowanym o charakterze władczym i zewnętrznym, stanowiącym przejaw woli organu administracji publicznej, mającym podstawę w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, rozstrzygającym konkretną sprawę odnośnie do konkretnej osoby, a ponadto wydawanym w postępowaniu o prawnie unormowanej procedurze (np. w ogólnym postępowaniu administracyjnym).

**W ujęciu procesowym (formalnym)** decyzja administracyjna jest natomiast **czynnością procesową o charakterze merytorycznym**, która – zgodnie z art. 104 KPA (odpowiednio art. 207 OrdPodU) – kończy postępowanie (załatwia sprawę) w danej instancji przez rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty w całości lub w części albo przez zakończenie postępowania w inny (niemerytoryczny) sposób. Formalne wymogi (elementy) decyzji administracyjnej jako czynności procesowej określa art. 107 KPA (odpowiednio art. 210 OrdPodU), w związku z czym – w aspekcie traktowania decyzji ad-

Decyzja administracyjna w znaczeniu materialnym

Decyzja administracyjna w znaczeniu formalnym (procesowym)

ministracyjnej jako przedmiotu zaskarżenia – warto od razu zwrócić uwagę, że **uzasadnienie** tej decyzji (zarówno faktyczne, jak i prawne) stanowi jej integralną część, co umożliwia **zaskarżanie** decyzji administracyjnej **wyłącznie** w tym zakresie (w przeciwieństwie do orzeczeń sądowych, o czym będzie mowa dalej) – zob. np. wyr. NSA z 30.6.1983 r. (I SA 178/83, ONSA 1983, Nr 1, poz. 51) oraz wyr. NSA z 20.5.1998 r. (I SA 1896/97, niepubl.).

W założeniu każda decyzja administracyjna (w ujęciu procesowym) powinna zawierać wszystkie elementy wymienione w art. 107 KPA (odpowiednio w art. 210 OrdPodU). Rozważymy je pokrótce w aspekcie funkcjonalnym, zaczynając od elementów o charakterze **obligatoryjnym**.

**1. Oznaczenie organu administracji publicznej (podatko-wego)** jest tym elementem decyzji administracyjnej, bez którego nie może ona istnieć (również w znaczeniu materialnym). Na tej podstawie stwierdza się, czy organowi, który wydał decyzję, przysługiwała w tym zakresie **kompetencja szczególna**, tj. czy był on właściwy w sprawie (sankcja nieważności decyzji z art. 156 § 1 pkt 1 KPA i odpowiednio z art. 247 § 1 pkt 1 OrdPodU) oraz czy nie podlegał on wyłączeniu od załatwienia sprawy i wydania decyzji (sankcja wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 3 KPA i odpowiednio z art. 240 § 1 pkt 3 OrdPodU).

**2. Data wydania decyzji** jest elementem, który należy ściśle odróżniać od daty doręczenia lub ogłoszenia decyzji. Z oczywistych względów data wydania poprzedza datę doręczenia decyzji, ciężko byłoby bowiem doręczyć decyzję, która nie została uprzednio wydana. Z datą **wydan**ia decyzji przepisy KPA (OrdPodU) wiążą skutki określone m.in. w art. 115 KPA, zgodnie z którym zawarcie ugody przed organem administracji publicznej jest dopuszczalne do czasu wydania przez ten organ decyzji w sprawie, czy w art. 137 KPA (odpowiednio w art. 232 § 1 OrdPodU), zgodnie z którym strona może cofnąć odwołanie przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy, oraz w art. 156 § 1 pkt 5 KPA (odpowiednio w art. 247 § 1 pkt 6 OrdPodU) stanowiącym o stwierdzeniu nieważności decyzji niewykonalnej w dniu jej wydania, której niewykonalność ma charakter trwały. Data wydania decyzji ma również znaczenie dla oceny

Obligatoryjne  
elementy decyzji  
administracyjnej

Oznaczenie organu

Data wydania  
decyzji

stanu powagi rzeczy osądzonej (art. 156 § 1 pkt 3 KPA i odpowiednio art. 247 § 1 pkt 4 OrdPodU). Z datą natomiast **doręczenia** (ogłoszenia) decyzji wiąże się m.in. kwestia związania organu decyzją (art. 110 KPA i odpowiednio art. 212 OrdPodU), jak również rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia odwołania (art. 129 § 2 KPA i odpowiednio art. 223 § 2 OrdPodU).

**3. Oznaczenie strony lub stron** jest kolejnym z elementów decyzji administracyjnej, bez którego nie może ona istnieć (również w znaczeniu materialnym). Z punktu widzenia prawidłowości decyzji obojętne przy tym jest, w którym **miejscu decyzji** strona zostanie wskazana. Ważne jest bowiem, aby strona była określona w sposób jednoznaczny. Zatem oznaczenie strony może być zamieszczone w początkowej części decyzji, ale może też znaleźć się na końcu decyzji – w rozdzielniku adresatów, którym decyzja zostaje doręczona. W postępowaniu administracyjnym nie ma przepisu określającego sposób redagowania rozdzielnika adresatów decyzji, a więc nie ma uzasadnienia dla różnicowania skutków doręczenia decyzji ze względu na skierowanie jej do adresata (adresatów) w formie „**otrzymują**” oraz w formie „**do wiadomości**” (zob. np. wyr. NSA z 4.8.2011 r., I OSK 1370/10, Legalis). Niekiedy jednak w orzecznictwie wskazuje się, że stosowanie przez organy administrujące określenia „do wiadomości” w rozdzielniku decyzji ma na celu **odróżnienie** adresata decyzji od uczestników postępowania na prawach strony, do których decyzja nie jest kierowana, a otrzymują ją do wiadomości, by mogli skorzystać z przysługujących im uprawnień procesowych (zob. np. wyr. NSA z 3.12.2008 r., II GSK 549/08, Legalis oraz wyr. NSA z 29.10.2010 r., II GSK 884/09, Legalis).

Ponadto należy wskazać, że skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie skutkuje **nieważnością** decyzji, stosownie do art. 156 § 1 pkt 4 KPA (odpowiednio art. 247 § 1 pkt 5 OrdPodU). Teoretycznie można sobie również wyobrazić sytuację, w której jako jedna ze stron decyzji zostanie wskazana osoba, której organ nie zawiadomił wcześniej o toczącym się postępowaniu, co stanowić będzie podstawę do wznowienia tego postępowania – art. 145 § 1 pkt 4 KPA i odpowiednio art. 240 § 1 pkt 4 OrdPodU (zob. też wyr. NSA z 27.8.1999 r., IV SA 1331/97, niepubl.).

**4. Powołanie podstawy prawnej** jest elementem decyzji powiązany ściśle z obowiązującymi na gruncie postępowania administracyjnego zasadami praworządności (art. 6 i 7 *in principio* KPA i odpowiednio art. 120 OrdPodU) oraz czuwania nad interesem strony, informowania, jak również utrwalania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 i 9 KPA oraz odpowiednio art. 121–122 OrdPodU). **Procesową** podstawę decyzji stanowi art. 104 KPA (względnie art. 105 KPA, który wyjątkowo jest wówczas wyłączną podstawą decyzji o umorzeniu postępowania; odpowiednio dotyczy to art. 61 § 2 i art. 138 § 1 pkt 3 KPA; por. także art. 207, 208 i 233 § 1 pkt 3 OrdPodU). Ponadto decyzja powinna zawierać podstawę **materialnoprawną**, a także wynikającą z przepisów **ustrojowych** (zob. też T. Kiełkowski, Podstawa prawna odmownej decyzji administracyjnej, PPP 2013, Nr 1). Co jednak najistotniejsze, podstawa prawna decyzji administracyjnej musi mieć swoje źródło w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (zob. w tej kwestii wyczerpująco wyr. NSA z 6.2.1981 r., SA 819/80, ONSA 1981, Nr 1, poz. 6). Sankcją wydania decyzji bez podstawy prawnej jest jej **nieważność** – art. 156 § 1 pkt 2 KPA (odpowiednio art. 247 § 1 pkt 2 OrdPodU).

**5. Rozstrzygnięcie** jest kolejnym elementem decyzji, bez którego nie może ona istnieć (także w znaczeniu materialnym). Ten element, nazywany również **osnową decyzji**, jest najściślejszym łącznikiem pomiędzy materialnym oraz procesowym pojęciem decyzji. Pozwala on także w przypadkach wątpliwych na wyróżnienie spośród prawnych form działania organów administracji w sposób najbardziej niezawodny tych czynności, które mają cechy decyzji administracyjnej. Z czysto procesowego punktu widzenia wskazać należy na art. 111 i 113 § 2 KPA (odpowiednio art. 213 i 215 § 2 OrdPodU), które dotyczą **uzupełnienia** decyzji co do rozstrzygnięcia bądź też **wyjaśnienia** jego treści. Regulacje te pozostają w ścisłym związku z uwypuklonym w doktrynie obowiązkiem dbania przez organ o jasność i zrozumiałość dla stron rozstrzygnięcia zawartego w decyzji (zob. wyr. NSA z 2.8.1995 r., III SA 1225/94, ONSA 1996, Nr 3, poz. 135).

**6. Uzasadnienie faktyczne** decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, do-

Powołanie  
podstawy prawnejRozstrzygnięcie  
(osnowa)Uzasadnienie  
faktyczne

wodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej (art. 107 § 3 KPA i odpowiednio art. 210 § 4 OrdPodU). W tym kontekście należy zwrócić uwagę na zasady ogólne wyrażone w art. 8–9 oraz w art. 11 KPA, jak również na art. 77–81 KPA, z którymi regulacja art. 107 § 3 KPA, określająca wymogi formalne uzasadnienia faktycznego decyzji, jest skorelowana (zob. odpowiednio art. 121–122, 124 oraz art. 187 i n. OrdPodU; por. też wyr. NSA z 14.12.2000 r., III SA 2042/00, niepubl.).

Uzasadnienie  
faktyczne decyzji  
wydanej  
w postępowaniu  
uproszczonym

Uzasadnienie faktyczne decyzji wydanej w postępowaniu **uproszczonym** może (a więc nie musi) ograniczać się do wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione (art. 163f KPA). **Ograniczenie** uzasadnienia faktycznego decyzji wydanej w postępowaniu uproszczonym jedynie do wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione, jest niewątpliwie podyktowane jednopodmiotowym charakterem postępowania uproszczonego (art. 163b § 2 KPA) oraz istnieniem ciężącego na stronie obowiązku przedstawienia dowodów, co do zasady, łącznie z żądaniem wszczęcia tego postępowania (art. 163c § 1 oraz art. 163e § 1 KPA).

Uzasadnienie  
prawne

**7. Uzasadnienie prawne** decyzji powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa (art. 107 § 3 KPA i odpowiednio art. 210 § 4 OrdPodU). W sensie funkcjonalnym należy tutaj ponownie wskazać na zasady ogólne wyrażone w art. 8–9 KPA (odpowiednio w art. 121 OrdPodU), których realizacja w postępowaniu administracyjnym następuje m.in. poprzez prawidłowe uzasadnienie prawne wydawanych w tym postępowaniu decyzji. Natomiast z punktu widzenia zasady praworządności (art. 6 i 7 *in principio* KPA; odpowiednio art. 120 OrdPodU) należy wskazać, że organ nie tylko jest zobowiązany do wskazania w decyzji podstawy prawnej, lecz także ma obowiązek **wyjaśnienia** stronom tej podstawy (zob. przywołany już wyżej wyr. NSA z 14.12.2000 r., III SA 2042/00, niepubl.; trzeba zarazem pamiętać, że zgodnie z art. 107 § 4 KPA organ może **odstąpić od uzasadnienia** decyzji, gdy uwzględni ona w całości żądanie strony, a przy tym nie rozstrzyga spornych interesów stron oraz nie została wydana na skutek odwołania; por. też art. 210 § 5 OrdPodU).

Uzasadnienie prawne decyzji wydanej w postępowaniu **uproszczonym** może (a więc nie musi) ograniczać się do przytoczenia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną decyzji (art. 163f KPA). Okrojenie **uzasadnienia prawnego** decyzji wydanej w postępowaniu uproszczonym wyłącznie do przytoczenia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną takiej decyzji oznacza **pozbawienie jej takiego uzasadnienia**. Powołanie podstawy prawnej decyzji – a więc właśnie przytoczenie przepisów prawa stanowiących tę podstawę – stanowi bowiem **odrębny i samodzielny element decyzji** administracyjnej przewidziany w art. 107 § 1 pkt 4 KPA. Skoro zatem wymóg ten dotyczy także decyzji wydawanych w postępowaniu uproszczonym (art. 163f KPA jest bowiem przepisem szczególnym wyłącznie wobec normy art. 107 § 3 KPA, nie zaś w stosunku do art. 107 § 1 KPA), to okazuje się, że w takich decyzjach **dwukrotnie** będzie następowało przytoczenie przepisów prawa stanowiących jej podstawę prawną – pierwszy raz w komparycji decyzji (w ramach realizacji obowiązku wynikającego z art. 107 § 1 pkt 4 KPA), natomiast drugi raz w jej uzasadnieniu (jako część prawna tego uzasadnienia, zgodnie z art. 163f KPA). W rezultacie, decyzje wydawane w postępowaniu uproszczonym **nie będą zawierały uzasadnienia prawnego** (w typowym i poprawnym rozumieniu tego pojęcia).

**8. Pouczenie co do środków zaskarżenia decyzji** jest elementem niezwykle istotnym ze względu na konieczność zagwarantowania stronom przysługującego im uprawnienia do poddania decyzji kontroli w administracyjnym lub sądowym toku instancji. Wyrazem tego jest norma art. 112 KPA (odpowiednio art. 214 OrdPodU) przewidująca, że **błędne pouczenie** w decyzji co do prawa odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi (sprzeciwu) do sądu administracyjnego **nie może szkodzić stronie**, która zastosowała się do tego pouczenia. W tym kontekście zob. także art. 111 KPA (odpowiednio art. 213 OrdPodU) pełniący funkcję gwarancyjną dla stron (por. także wyr. NSA z 4.9.1981 r., II SA 505/81, OSPiKA 1982, Nr 9, poz. 170).

Adresatów decyzji należy pouczyć, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do **zrzeczenia się odwołania** i skutkach skorzystania z tego prawa. Ponadto decyzja, w stosunku do któ-

Uzasadnienie  
prawne decyzji  
wydanej  
w postępowaniu  
uproszczonym

Pouczenie

rej może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz **wysokości opłaty** od powództwa lub **wpisu** od skargi bądź sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo **podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu** o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Pouczenie zawarte w decyzji **nie może być** przedmiotem postępowania nadzorczego (por. wyr. NSA: z 30.9.2008 r., I OSK 1454/07, Legalis oraz z 21.10.2010 r., I OSK 30/10, Legalis).

**9. Podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji** jest następnym z elementów decyzji, bez których nie może ona istnieć (także w znaczeniu materialnym). W tym kontekście zob. art. 268a KPA (odpowiednio art. 143 OrdPodU), a także przepisy ustaw ustrojowych. Co do samego podpisu oraz jego wymogów zob. wyr. NSA z 13.3.1985 r. (SA/Wr 837/84, OSPiKA 1988, Nr 5, poz. 123 z gloszą B. Adamiak). Należy ponadto wskazać, że jeżeli decyzja została wydana w formie **dokumentu elektronicznego**, powinna być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Oprócz wskazanych elementów obligatoryjnych, wymienionych w art. 107 § 1 KPA (odpowiednio art. 210 § 1 OrdPodU), decyzja może zawierać także inne składniki określone w przepisach szczególnych (art. 107 § 2 KPA i art. 210 § 3 OrdPodU). Wymienia się tutaj tradycyjnie **termin**, **warunek**, **zlecenie**, a także **klauzulę odwołalności decyzji** (zob. art. 162–163 KPA oraz art. 255 i 258–259 OrdPodU).

Szczególnym rodzajem **klauzuli**, jaka może zostać zawarta w decyzji, jest **rygor natychmiastowej wykonalności** (art. 108 KPA; w postępowaniu podatkowym rygor ten nadaje się w formie postanowienia – zob. art. 239b–239e OrdPodU). Należy jednak podkreślić, że rygor natychmiastowej wykonalności może również zostać nadany decyzji już po jej wydaniu, co następuje wówczas w drodze **postanowienia**, na które stronom służy **zażalenie** (art. 108 § 2 KPA, por. wyr. NSA z 24.5.1983 r., II SA 20/83, ONSA 1983, Nr 1, poz. 36).

Podpis osoby  
upoważnionej  
do wydania decyzji

Dodatkowe  
(fakultatywne)  
elementy decyzji  
administracyjnej

Z punktu widzenia problematyki środków zaskarżenia istotną rolę odgrywa przede wszystkim – przybliżone powyżej – **(procesowe) znaczenie decyzji administracyjnej jako przedmiotu zaskarżenia**. Nie oznacza to jednak, że można w tym zakresie całkowicie abstrahować od ujęcia teoretycznego i materialnego, a to przede wszystkim ze względu na zagadnienie tzw. domniemania formy decyzji administracyjnej oraz kwestię zaskarzania orzeczeń (rozstrzygnięć) wydanych w niewłaściwej formie.

↳ Na ten temat zob. Część I, Rozdział 2, pkt 3 i 4.

W omawianym aspekcie, tj. ujmowania decyzji administracyjnych w kategorii przedmiotu zaskarżenia, znaczenie mają ponadto dwa rodzaje podziałów tych decyzji na:

- 1) **decyzje ostateczne i nieostateczne;**
- 2) **decyzje prawomocne i nieprawomocne.**

Obecnie oba te podziały – o pierwszorzędym znaczeniu w kontekście problematyki dostępności (a ściślej dopuszczalności) poszczególnych środków zaskarżenia – mają wyraźne umocowanie ustawowe (art. 16 § 1 i 3 KPA oraz odpowiednio art. 128 OrdPodU).

Zagadnienie **ostateczności decyzji** jest ściśle powiązane z **administracyjnym tokiem instancji**. Decyzje ostateczne to, **po pierwsze**, decyzje, odnośnie do których ustawa w drodze wyjątku od zasady dwuinstancyjności (art. 15 KPA i odpowiednio art. 127 OrdPodU) nie przewiduje możliwości ich zaskarżenia na drodze administracyjnej (zob. art. 11 ust. 5 i 8 ustawy z 10.6.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 795 ze zm.), **po drugie**, decyzje, w stosunku do których bezskutecznie upłynął termin do wniesienia od nich odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, **po trzecie**, decyzje, wobec których wszystkie strony (w trakcie biegu terminu odwoławczego) zrzekły się prawa do wniesienia odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, i wreszcie **po czwarte**, decyzje wydane w II instancji na skutek rozpatrzenia wniesionego przez stronę odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (a ściślej rzecz ujmując, na skutek powtórnego rozpatrzenia przez organ sprawy administracyjnej w efekcie wniesienia jednego z tych środków).

Decyzje  
ostateczne  
i nieostateczne



*A contrario* zatem, **decyzją nieostateczną** jest decyzja, co do której otwarta pozostaje możliwość wniesienia od niej odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Jednocześnie należy zauważyć, że **przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego** mogą być w zasadzie wyłącznie **decyzje ostateczne**, co pośrednio wynika z art. 52 § 1 i 2 PrPostSAdm. **Wyjątek** w tym zakresie wprowadza jednak art. 52 § 3 PrPostSAdm, który dopuszcza skargę do sądu administracyjnego na decyzję ministra lub SKO (nie dotyczy to decyzji konsula) wydaną w I instancji (a więc **nieostateczną** – art. 16 § 1 KPA), z pominięciem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (por. też art. 54a PrPostSAdm).

Z kolei gdy chodzi o pojęcie **prawomocności decyzji administracyjnych** (do pojęcia tego, aczkolwiek w specyficznym i odmiennym od prezentowanego tutaj kontekście, nawiązuje również art. 269 KPA), to jest ono ściśle związane z kwestią ich **kontroli na drodze sądowej**, co obecnie znalazło wyraz normatywny w treści art. 16 § 3 oraz art. 127a § 2 KPA.

Przyjmuje się więc, że decyzje prawomocne to, **po pierwsze**, decyzje, odnośnie do których mimo wyczerpania środków prawnych na drodze administracyjnej (przed właściwymi organami) wyłącznie jest możliwość ich zaskarżenia do sądu administracyjnego (zob. art. 8 ust. 2 SłŻoZawU), **po drugie**, decyzje, w stosunku do których bezskutecznie upłynął termin na wniesienie od nich skargi (sprzeciwu od decyzji) do sądu administracyjnego, **po trzecie**, decyzje, wobec których wszystkie strony (w trakcie biegu terminu odwoławczego) zrzekły się prawa do wniesienia odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, i wreszcie, **po czwarte**, decyzje, co do których sąd administracyjny oddalił skargę, a wyrok tego sądu oddalający skargę stał się prawomocny (w rozumieniu art. 168 PrPostSAdm).

*A contrario* więc, **nie są prawomocne te decyzje**, w stosunku do których istnieje możliwość ich zaskarżenia do sądu administracyjnego, względnie postępowanie sądownoadministracyjne dotyczące tych decyzji nadal pozostaje w toku (nie zostało prawomocnie zakończone).

[Przejdź do księgarni →](#)