

Patrycja Soltysiak

Klasyfikacja decyzji w świetle przepisów kodeksu postępowania administracyjnego

Klasyfikacja decyzji: decyzje deklaratoryjne, konstytutywne, stanowcze i tymczasowe, pozytywne, negatywne, dochodzące do skutku niezależnie od woli adresata, lub wskutek wniosku strony, swobodne lub związane, ostateczne i nieostateczne i inne.

W doktrynie postępowania administracyjnego klasyfikuje się decyzje administracyjne według rozmaitych kryteriów¹.

Chciałabym w tym miejscu przedstawić kilka przykładów ujęć klasyfikacji decyzji administracyjnej na podstawie zebranych przeze mnie materiałów z literatury fachowej. Kryterium klasyfikacji decyzji administracyjnej może być bardzo różnorodne chociażby ze względu na jej przedmiot.

- a) Decyzja deklaratoryjna, która nie tworzy, nie zmienia ani nie znosi istniejących stosunków prawnych. Ustala ona w sposób wiążący prawa lub obowiązki strony, wynikające z normy prawnej lub innego aktu prawnego.

Przykładem decyzji deklaratoryjnej według wyroku NSA jest „pisemna adnotacja stwierdzająca utratę przez poborowego uprawnień do odroczenia zasadniczej służby wojskowej na mocy przepisu §2 ust.1 zarządzenia nr 5 Ministra Obrony Narodowej z 05.02.1991 r., w dokumentach wojskowych poborowego, która zdaniem Sądu ma podstawowe cechy decyzji deklaratoryjnej”².

Decyzje deklaratoryjne chociaż stwierdzają tylko powstanie na mocy przepisów prawa określonych skutków prawnych, w pewnym sensie stwarzają nową sytuację prawną, ponieważ dopiero od chwili wydania takich decyzji będzie można się powoływać na tę nową sytuację prawną.

- b) Decyzja konstytutywna w przeciwieństwie do decyzji deklaratoryjnej tworzy, zmienia lub znosi stosunki administracyjno-prawne.

I tak np. „o tym jakie składniki mienia narodowego stają się mieniem gmin przesądza prawomocna decyzja wojewody, stwierdzająca nabycie tego mienia bądź to z mocy prawa (decyzja deklaratoryjna), bądź na skutek przekazania (konstytutywna)”³. Zatem decyzja

¹ J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 104.

² Wyrok NSA z 16. 05. 1991 (SA/Wr. 371/96) OSP 1991, z. 2, poz. 29 z głosem J. Borkowskiego.

³ Wyrok NSA z 14. 03. 1991 (SA/Wr. 44/91), „Wspólnota” 1992/25 – 26, s. 14.

konstytutywna nadaje prawa lub nakłada obowiązki na podstawie norm prawa, ale sama jest bezpośrednim ich źródłem.

„Orzeczenie właściwych organów o cofnięciu danej osobie zezwolenia na przekraczanie granicy państwa, na podstawie którego urząd morski obowiązany jest unieważnić książeczkę żeglarską, ma wszelkie cechy decyzji administracyjnej i powinno być wydane w formie decyzji.”⁴

„wezwanie fundatora do wprowadzenia zmian w statucie bądź uzupełnień jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 20 w zw. z art. 7 ust. 2 ustawy z 06.04.1984 r. o fundacjach (Dz. U. nr 21, poz. 97)”⁵.

Bez decyzji konstytutywnej obywatel nie miałby uprawnień ani nie byłby obciążony obowiązkiem. Innymi słowy konstytuuje nowy stan prawny w odniesieniu do konkretnego adresata w konkretnej sprawie. Przykładem decyzji konstytucyjnej jest decyzja o zmianie nazwiska, nakaz rozbiórki budynku, pozwolenie budowlane, pozwolenie wodnoprawne, pozwolenie na broń, licencja pilota itd.

c) Decyzje stanowcze (definitywne) i tymczasowe (prowizoryczne).

Decyzje prowizoryczne zapadają w sprawie, w której pojawia się zagadnienie wstępne i będzie ono rozstrzygnięte bez zawieszenia postępowania przez organ administracji, przed którym toczy się postępowanie administracyjne w tejże sprawie, czyli przez organ niewłaściwy w przedmiocie rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego. Jeżeli przepisy prawa uzależniają wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ, stosownie do przepisu art. 106 k.p.a., to decyzja może być wydana dopiero po zajęciu stanowiska przez ten organ.

To zajęcie stanowiska może nastąpić w formie wyrażenia opinii, zgody itp., których treść nie jest wiążąca dla organu zasięgającego opinii, ale wiążące jest samo zasięgnięcie opinii⁶.

Z orzecznictwa NSA wynika, że: „niezachowanie w toku załatwienia sprawy formy wiążącego współdziałania organów administracji państwowej, przewidzianej w art. 106 §5 i art. 107 §3 w zw. z art. 126 k.p.a., stanowi przesłankę uchylecia zaskarżonej decyzji na podstawie art. 207 §2 pkt. 3 k.p.a.”⁷

„Naruszenie uprawnień strony do złożenia zażalenia na stanowisko organu zobowiązanego do wypowiedzenia się w sprawie sposobu zagospodarowania oraz wykorzystania gruntów, jest naruszeniem postępowania administracyjnego mającym istotny wpływ na treść decyzji a zatem zobowiązuje NSA do uchylecia zaskarżonej decyzji”⁸.

Inny przykład to: „do wydania przez zarząd gminy opinii, o jakiej mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. 1982 r. Nr 35, poz. 230 z późn. zm.) stosuje się przepisy art. 106 k.p.a. Opinia zarządu gminy, o jakiej mowa wyżej, jest jednym z elementów materiału dowodowego sprawy o wydanie przez wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) zezwolenia na sprzedaż

⁴ Wyrok NSA z 20. 07. 1983 (I SA 400/83), ONSA, nr 2, poz. 63.

⁵ Wyrok NSA z 17. 01. 1989 (I SA 101/88), OSP 1990, nr 5 – 6, poz. 252 z głosem J. Borkowskiego.

⁶ M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne ogólne, podatkowe, egzekucyjne*, Warszawa 1996, s. 184.

⁷ Wyrok NSA z 20. 12. 1983 (II SA 1765/83), ONSA 1983, z. 2, poz. 109, RNGA 1984, nr 8, z komentarzem H. Starzewskiego.

⁸ Wyrok NSA z 13. 09. 1987 IV SA 535/87, PiŻ 1987, nr 3.

napojów alkoholowych, podlegającym rozpatrzeniu przez organ wydający decyzję w takiej sprawie według zasad określonych w art. 7 k.p.a. oraz w trybie określonym w art. 77 §1, art. 80 i 107 §3 k.p.a.”⁹.

Wszystkie inne decyzje merytoryczne mają charakter decyzji definitywnych (stanowczych)¹⁰.

Przykładem decyzji stanowczej może być uchwała SN, w której Sąd ten stwierdza, że „kary pieniężne przewidziane w art. 40 ust. 4 ustawy z dnia 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. nr 14, poz. 60 z późn. zm.) za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia, ustala się przez wydanie decyzji administracyjnej”¹¹.

Kolejnym przykładem decyzji stanowczej może być wyrok NSA z 1998 r.:

„Przepis art. 27 ust. 5 pkt 2 ustawy o podatku VAT wskazuje sposób ustalania podatku należnego za okres miesięczny w sytuacji stwierdzenia, iż podatnik narusza obowiązki określone w art. 27 tej ustawy, jednakże nie stanowi podstawy do wydania decyzji z pominięciem art. 10 ust. 2 ustawy o VAT. Ustalając sankcje podatnikowi, należy w uzasadnieniu decyzji za każdy miesiąc precyzyjnie określić fakty, które spowodowały ich zastosowanie i dlaczego za dany miesiąc sankcje te ustalono właśnie w takiej, a nie w innej wysokości”¹².

d) Decyzje pozytywne i negatywne.

Decyzjami pozytywnymi są decyzje na podstawie, których strony nabywają prawa lub, które zaspokajają żądania stron¹³.

„Rozstrzygnięcie roszczenia w sprawie naprawienia szkody wyrządzonej przez zakład pracy pracownikowi mianowanemu skutkiem nie wydania w terminie lub wydania niewłaściwego świadectwa pracy lub opinii jest decyzją administracyjną (art. 99 k.p.)”¹⁴. Kolejny przykład „Rozstrzygnięcie w sprawie włączenia w poczet użytkowników zakładu administracyjnego, jakim jest szkoła wyższa, należy uznać za decyzję administracyjną wydaną w trybie określonym w kodeksie postępowania administracyjnego, która [...] może być zaskarżona do sądu administracyjnego z powodu jej niezgodności z prawem”¹⁵.

Innymi przykładami mogą być: zezwolenie na czasowy wywóz dóbr kultury za granicę, decyzja o zmianie nazwiska, koncesja na wykonanie międzynarodowego transportu drogowego itp. Natomiast decyzjami negatywnymi są decyzje, na mocy których strony nie nabywają praw albo, które nie uwzględniają ich żądań.

Chciałabym w tym miejscu przytoczyć przykład decyzji administracyjnej negatywnej zaczerpnięty z „Rzeczpospolitej”: „Znowelizowany przepis art. 40 §1 ustawy o zobowiązaniach podatkowych może się odnosić jedynie do zobowiązań publicznoprawnych. Wydawanie decyzji na tej podstawie nie może być przeniesione na zobowiązania o charakterze prywatnoprawnym. ZUS chcąc dochodzić nie płaconych przez spółkę z o.o. składek na ubezpieczenie społeczne, powinien wystąpić z powództwem do sądu powszechnego”¹⁶.

⁹ Uchwała NSA z 18. 09. 1995 (VI SA 10/95), ONSA, nr 4, poz. 152.

¹⁰ M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne ogólne, podatkowe, egzekucyjne*, Warszawa 1996, s. 169 – 170.

¹¹ Uchwała SN z 04. 12. 1992, III AZP 26/92, OSNCP 1993, z. 3, poz. 28.

¹² Wyrok NSA z 06. 03. 1988, I SA/Lu 195/97.

¹³ J. Sużewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 105.

¹⁴ Wyrok NSA z 20. 07. 1981, SA 1163/81, OSPiKA 1982, nr 9 – 10, poz. 169.

¹⁵ Wyrok NSA z 29. 09. 1982, II SA 532/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 64, glosa J. Filipek.

¹⁶ E. Marszałkowska-Kneś, S. Kneś, *Wyrok czy decyzja*, „Rzeczpospolita” z 04. 05. 1995.

„Rejestracja bezrobotnego jest czynnością materialnotechniczną, nie zaś decyzją administracyjną. Dopiero gdy organ ustali, że strona nie spełnia warunków do uznania za bezrobotnego, wydaje decyzję administracyjną”¹⁷.

Inne przykłady to: nakaz konserwacji zabytków, nakaz rozbioru budynku, odmowa przyznania azylu cudzoziemcowi, decyzja o wydaleniu cudzoziemca z terytorium RP, odmowa udzielenia wize cudzoziemcowi, zakaz wywozu dóbr kultury za granicę, zakaz odbycia imprezy artystycznej lub rozrywkowej, decyzja o skreśleniu z listy studentów, odmowa zwrotu prawa jazdy po jego zatrzymaniu itp. Jeżeli w postępowaniu występują strony o spornych interesach i nie dojdą do porozumienia w formie ugody, do wydania w danej sprawie decyzja z reguły będzie decyzją pozytywną i negatywną jednocześnie, w zależności od woli adresata.

- e) Decyzje dochodzące do skutku niezależnie od woli adresata lub wskutek wniosku strony.

Przykładem tych pierwszych jest — nakaz rozbioru budynku, skreślenie z listy studentów, a przykładem tych drugich — pozwolenie budowlane, pozwolenie wodnoprawne, decyzja o zmianie nazwiska, licencja pilota, wszelkie koncesje itd.

- f) Decyzje swobodne i tzw. związane.

Jest to klasyfikacja oparta na kryterium stopnia związania organu administracji, rozstrzygającego sprawę administracyjną, normą prawną, albo inaczej — stopnia swobody organu administracji publicznej przy rozstrzyganiu poszczególnych rodzajów spraw administracyjnych. Spotykamy się tu więc z tzw. uznaniem administracyjnym i jego ewentualnym wpływem na sposób, styl rozstrzygania w sprawach administracyjnych. Nie wnikając w tym miejscu w pojęcie uznania administracyjnego należy podkreślić, że decyzje swobodne powstają na podstawie norm prawnych kreując uznanie administracyjne. Natomiast decyzje związane zapadają wówczas, gdy przepisy prawa, będące podstawą rozstrzygnięcia, nie zezwalają na żadne luzy interpretacyjne — nie ma w nich luk ani pojęć „nieostrych”, będących podstawą dowolnej oceny organu przy interpretacji tych przepisów.

Decyzje swobodne mogą być kontrolowane tylko z punktu widzenia legalności swobodnego uznania w danym konkretnym przypadku.

Jednak organy wyższego stopnia mogą wnikać w meritum uznania administracyjnego, badając celowościowy aspekt decyzji uznaniowej (swobodnej)¹⁸. „Art. 13 ustawy z dnia 28.09.1991 r. o lasach przewiduje, że: zmiana lasu na uprawę rolną jest dopuszczalna [tzn. może nastąpić; Z. Janowicz] w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb Lasów Państwowych lub właścicieli lasów (tym oznaczeniem określa się w ustawie osobę fizyczną lub prawną będącą właścicielem lub posiadaczem lasu nie stanowiącego własności Skarbu Państwa — art. 6 pkt 3).

Organ może zatem zezwolić na zamianę lasu na uprawę rolną lub odmówić wydania zezwolenia; skorzystanie z uznania uzależnione jest od uprzedniej oceny „szczególnie uzasadnionych potrzeb ...”¹⁹. Decyzję podejmuje tutaj:

¹⁷ Wyrok NSA z 09. 06. 1992, SA/Wr 534/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 92.

¹⁸ M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne — ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 1996 r., s. 171.

¹⁹ Ustawa z 28. 09. 1991, o lasach (Dz. U. Nr 101, poz. 444).

- 1) dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych na wniosek nadleśniczego — w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa,
- 2) kierownik urzędu rejonowego — na wniosek zainteresowanego właściciela lasu.

W tego rodzaju jak przytoczone przypadkach, użycie pojęć nieoznaczonych ogranicza w różnym stopniu sferę uznania organu. Niekiedy nawet uznanie wyczerpuje się właściwie w upoważnieniu do dokonania oceny pojęcia nieoznaczonego, rozstrzygnięcie organu (decyzja) zależne jest zatem wyłącznie od wykonania tego upoważnienia²⁰.

g) Decyzje ostateczne i nieostateczne.

Decyzje nieostateczne to takie, które mogą być zmienione lub uchylone wskutek zastosowania zwykłego środka prawnego (odwołania, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ). Mogą być zatem wzruszone w postępowaniu odwoławczym. Można wobec nich zastosować mechanizm kontroli instancyjnej. Są to zatem decyzje wydane po raz pierwszy w sprawie. Decyzją nieostateczną (decyzją pierwszej instancji) jest zatem tak pozwolenie budowlane jak również decyzja o stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnej (pozwolenia budowlanego), wydana na podstawie art. 156 k.p.a. i 158 §2 k.p.a. Natomiast decyzje ostateczne to takie, które nie mogą być uchylone ani zmienione w administracyjnym toku instancji (w postępowaniu odwoławczym). Innymi słowy, nie można wobec nich zastosować zwykłych środków prawnych w celu uruchomienia mechanizmu kontroli nad decyzją. Decyzjami ostatecznymi są:

- decyzje wydane przez organ drugiej instancji (organ odwoławczy) wskutek rozpoznania środka prawnego,
- decyzje wydane przez organ pierwszej instancji, co do których upłynął już termin do złożenia odwołania i nie został przywrócony oraz decyzje ostateczne z mocy przepisów szczególnych²¹.

Na przykład decyzja w sprawie udzielenia lub odmowy udzielenia koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych poza telewizją publiczną, podjęta przez Przewodniczącego KRRiT na podstawie uchwały Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji²².

Kolejny przykład pochodzi z „Rzeczpospolitej”: „od każdej nieostatecznej decyzji podatkowej (ordynacja podatkowa), jej adresat może wnieść odwołanie do organu drugiej instancji. Od każdej decyzji wydanej w drugiej instancji można złożyć skargę do NSA i w ten sposób poddać spór pod rozstrzygnięcie niezawisłego sądu. Prawo przewiduje także możliwość wzruszenia decyzji ostatecznych w wyniku wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji i uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej przez organ, który ją wydał, albo organ wyższego stopnia. Ponieważ zmierzają do weryfikacji decyzji ostatecznych, nazywa się je nadzwyczajnymi środkami prawnymi.”²³

Jak już wcześniej wspominałam decyzje administracyjne klasyfikowane są według rozmaitych kryteriów. Kryterium klasyfikacji decyzji może być ich przedmiot. Uwzględniając ten punkt widzenia możemy wyróżnić decyzje w zakresie porządku publicznego, oświaty, budownictwa, gospodarki wodnej itd.

²⁰ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego — komentarz*, Warszawa 1999, s. 308.

²¹ M Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne — ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 1996, s. 172.

²² Ustawa z 29. 12. 1992, o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993, nr 7, poz. 34).

²³ I. Lewandowska, *Decyzja badana jeszcze raz*, „Rzeczpospolita” z 31.07.1999 r.

Decyzje można klasyfikować z punktu widzenia ich formalnej treści. Tak więc można wyodrębnić decyzje zakazujące, nakazujące, uprawniające, itd. Są to kategorie prawnicze, których analizą zajmuje się nauka prawa, w tym zakresie dysponująca odpowiednim instrumentarium badawczym.

Uwzględniając kryteria właściwe dla nauki administracji można wyróżnić decyzje wewnętrzne i decyzje zewnętrzne.

Do decyzji wewnątrzsystemowych zaliczamy decyzje dotyczące organizacji administracji oraz procedur decyzyjnych. Decyzje zewnętrzne służą bezpośredniej realizacji zadań nałożonych na administrację. Przenosząc ten punkt widzenia na grunt nauk prawnych można wyróżnić wewnętrzną i zewnętrzną sferę działania administracji²⁴.

W literaturze wyróżnia się też kategorię tzw. decyzji zintegrowanych, które łączą elementy decyzji wewnętrznych i zewnętrznych. Taką zintegrowaną decyzją jest plan, który podkreśla zadania, oraz sposób jego osiągnięcia, jak również środki niezbędne do realizacji²⁵.

W funkcjonowaniu administracji publicznej możemy modelowo wyróżnić dwa przeciwstawne rodzaje decyzji, które można nazwać odpowiednio decyzjami programowymi i nieprogramowymi. Warto tu zaznaczyć, że w starszej literaturze zamiast określić „programowe” i „nieprogramowe” używa się określeń „dobrze ustrukturalizowane” i „słabo ustrukturalizowane”. Należy tu także dodać, że decyzje programowe i nieprogramowe nie są w istocie dwoma odrębnymi rodzajami decyzji, ale stanowią continuum: zakres zmienności wyznaczają z jednej strony decyzje o wysokim stopniu zaprogramowania, z drugiej zaś decyzje, których stopień zaprogramowania jest niewielki.

Decyzje są programowe, jeśli mają charakter rutynowy i powtarzalny oraz opracowano ściśle procedury służące do ich podejmowania, tak więc nie występuje konieczność rozpatrywania „od nowa” każdego przypadku związanego z pojęciem decyzji tego typu. Decyzje programowe są zazwyczaj decyzjami podejmowanymi wielokrotnie. Przyczyna tego stanu rzeczy jest oczywista. Jeżeli bowiem dane zagadnienie pojawia się odpowiednio często, to zazwyczaj zostaje opracowana standardowa procedura służąca jego rozwiązaniu. Przykładów takich decyzji można podawać wiele, np. decyzje podatkowe, rento-emerytalne, ustalające wysokość poborów itd.

Decyzje nieprogramowe, jeżeli dotyczą spraw nowych, dla których nie istnieje ustalony schemat postępowania przy ich podejmowaniu oraz nie są znane ich następstwa. Nie mamy gotowej metody umożliwiającej rozwiązanie analizowanego zagadnienia, ponieważ albo nie występowało nigdy przedtem, albo nie bardzo wiadomo, jaka naprawdę jest jego istota i struktura.

Rozpatrywane zagadnienie może być również bardzo złożone lub tak ważne, że zasługuje na specjalne podejście. Dobrym przykładem może być objęcie zainteresowaniem administracji publicznej nowego zespołu stosunków społeczno-gospodarczych (np. prywatyzacja gospodarki).

Należy tutaj podkreślić, że nie chodzi tutaj o końcowy efekt, ale trzeba też wziąć pod uwagę cały zespół działań związanych z rozpowszechnianiem i projektowaniem, które ten efekt poprzedzają. Wiele tych elementów można bez wątplenia programować, stosując techniki standardowe.

²⁴ E. Knosala, L. Zachanko, A. Matan, *Nauka administracji*, Zakamycze 1999, s. 44 i n.

²⁵ R.L. Ackoff, op. cit., s. 21 – 23.

Jednakże zanim omówione działania zostaną zaprojektowane i wprowadzone w życie, należy im zapewnić odpowiednio szerokie ramy w postaci odpowiedniej strategii (np. strategii prywatyzacji). Główną przyczyną, dla której wyróżnia się decyzje programowalne i nieprogramowalne jest fakt wykorzystania różnych technik w celu pokonywania trudności wynikających z konieczności uwzględniania tych dwu aspektów procesu podejmowania decyzji²⁶.

²⁶ E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, Zakamycze 1999, s. 45.