

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2021.01.08>

Jakub SZREMSKI

<https://orcid.org/0000-0001-7040-2871>

Uniwersytet Wrocławski

e-mail: szremski@wp.pl

Ograniczenie dopuszczalności stosowania formy decyzji administracyjnej

Streszczenie

Ograniczenie dopuszczalności stosowania decyzji administracyjnej będzie występowało w przypadku braku możliwości stosowania tej formy procesowej w określonych sytuacjach – tam, gdzie ustawodawca wyłączył możliwość wydawania decyzji administracyjnej, a zastąpił to innymi czynnościami niemającymi charakteru procesowego – czynnościami materialno-technicznymi. Do takiego ograniczenia będzie również dochodziło w przypadku tzw. władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie, gdy jednostka swoją czynnością materialnoprawną będzie kształtowała swoje uprawnienie – bez konieczności władczej ingerencji organów administracji publicznej.

Słowa kluczowe: decyzja administracyjna, ograniczenie stosowania decyzji, czynności materialno-techniczne, władztwo administracyjne przesunięte w czasie.

1. Uwagi wstępne

Organy administracji publicznej podejmują różne czynności zmierzające do realizacji ich ustawowych zadań. Jedne z nich mają charakter władczy, inne zaś faktyczny. Każde z nich mają bowiem wpływ na sytuację jednostki, jednak niektóre z nich mają charakter bardziej doniosły. Ustawodawca, w przypadku działań władczych o doniosłym charakterze – zmieniających sytuację prawną jednostki, przewidział stosowanie formy prawnej, z którą związany jest obowiązek prowadzenia przez organ administracji prawnie uregulowanej procedury – jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Aktem procesowym rozstrzygającym o sytuacji prawnoadministracyjnej jednostki jest decyzja administracyjna. Jak podkreśla B. Adamiak, decyzja administracyjna to oświadczenie woli kom-

petentnego organu administrującego, podjęte w wyniku zastosowania normy materialnego prawa administracyjnego lub w określonym zakresie normy prawa procesowego do ustalonego stanu faktycznego, w trybie, formie, strukturze uregulowanej prawem procesowym, zakomunikowanym stronie, w celu wywołania skutku prawnego w sferze stosunku materialnoprawnego (decyzja rozstrzygająca sprawę co do jej istoty w całości lub w części) bądź w sferze stosunku procesowego (decyzja w inny sposób kończąca sprawę w danej instancji)¹.

Stosowanie formy procesowej decyzji administracyjnej wiąże się dla organu z obowiązkiem uruchomienia drogi postępowania administracyjnego. Normy regulujące procedurę administracyjną (przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²) stanowią bowiem zbiór narzędzi procesowych, które służyć mają przede wszystkim ochronie jednostki w przypadku władczej ingerencji w sytuację prawną podmiotu podporządkowanego. Jak słusznie zauważył J. Zimmermann, normy postępowania dają mu gwarancje procesowe, w tym gwarancje respektowania jako standardu minimalnego prawa do wysłuchania w sytuacji, w jakiej administracja publiczna, dysponując władztwem, działa jednostronnie. Tu nie chodzi o to, aby dany podmiot „wygrał” jakiś spór z drugim podmiotem, żeby pokazał swoją rację albo żeby się obronił przed indywidualną karą. Chodzi o zapobieżenie i obronę przed zbyt swobodnym używaniem władztwa przez organy administracyjne. Chodzi o nadanie temu władztwu, które jest naturalnym przymiotem administracji publicznej, kierunków transparentnych, klarownie zarysowanych i możliwych do ewentualnego zakwestionowania w oparciu o jasne kryteria³.

Z tego zatem względu wśród aktów administracyjnych najbardziej doniosłą rolę, z punktu widzenia możliwości obrony interesów jednostki, ma właśnie decyzja administracyjna. Jak podkreśla K. Sobieralski, o swoistej wyższości decyzji administracyjnych nad innymi prawnymi formami działania administracji świadczy fakt, że czynności organu w tej formie prawnej poddane są sformalizowanym wymogom procesowym, zapewniającym jednostce szereg instrumentów prawnych służących obronie jej praw⁴.

Warte podkreślenia jest także, że decyzja administracyjna, jako akt administracyjny, wywołuje skutek zarówno materialnoprawny, jak i procesowy. Skutek materialnoprawny polega na ukształtowaniu sytuacji prawnej strony poprzez udzielenie jej uprawnienia, odmowę udzielenia uprawnienia, cofnięcie uprawnienia czy nałożenie na nią obowiązku. Procesowy skutek decyzji administracyjnej polega natomiast na zakończeniu postępowania w danej sprawie w danej instancji⁵.

¹ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 22–23.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. z 2020 r., poz. 256 z późn. zm. (dalej: k.p.a.).

³ J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 28–29.

⁴ K. Sobieralski, *Rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej*, Wrocław 2019, s. 136.

⁵ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

Ograniczenie dopuszczalności stosowania decyzji administracyjnej będzie występowało w przypadku braku możliwości stosowania tej formy procesowej w określonych sytuacjach – tam gdzie ustawodawca wyłączył możliwość wydawania decyzji administracyjnej, a zastąpił to innymi czynnościami niemającymi charakteru procesowego – czynnościami materialno-technicznymi. Do takiego ograniczenia będzie również dochodziło w przypadku tzw. władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie, gdy jednostka swoją czynnością materialno-prawną będzie kształtowała swoje uprawnienie – bez konieczności władczej ingerencji organów administracji publicznej.

Celem artykułu jest określenie zakresu ograniczeń dopuszczalności stosowania decyzji administracyjnej w działaniach organów administracji publicznej oraz konsekwencji prawnych w zakresie ochrony prawnej jednostki. W sytuacji ograniczenia przez ustawodawcę formy decyzji jednostka pozbawiona jest możliwości skorzystania z drogi postępowania administracyjnego, co skutkuje brakiem możliwości skorzystania z gwarancji procesowych określonych przepisami k.p.a. Tym samym należy zastanowić się, jak wygląda sytuacja prawna jednostki w przypadku tego rodzaju „spraw” oraz w jaki sposób należy jednostce zapewnić chociażby minimalne gwarancje ochrony prawnej w przypadku „spraw”, gdy obowiązek wydania decyzji administracyjnej został ograniczony.

2. Stosowanie formy czynności materialno-technicznej w przypadku „pozytywnego załatwienia sprawy”

Niektóre działania organów administracji publicznej nie wymagają przeprowadzenia skomplikowanego postępowania administracyjnego. Związane jest to zazwyczaj z tym, iż czynności te są na tyle nieskomplikowane lub na tyle powszechne, że nie wymagają formy decyzji. Takie działania będą polegały zazwyczaj na wydaniu odpowiedniego dokumentu (certyfikatu, świadectwa, karty), których treść dokładnie będzie określona w przepisach prawa (wzór dokumentu będzie stanowił załącznik do ustawy bądź rozporządzenia wykonawczego). W takich sytuacjach zatem organ administracji publicznej nie będzie mógł decydować o treści takiego dokumentu. Będzie miał więc dwie możliwości – wydać dokument zgodnie ze wzorem bądź też odmówić wydania takiego dokumentu. W wypadku kiedy organ zdecyduje się wydać adresatowi dokument, nie będzie miał żadnej możliwości zmiany jego treści. Droga administracyjna, tym samym wszczynanie postępowania administracyjnego, byłoby zatem niecelowe i prowadziłoby do zbytniego formalizmu.

Inaczej jest w przypadku gdy organ daną „sprawę” rozpatrzy negatywnie. W takiej sytuacji organ administracji publicznej powinien być zobligowany do wydania decyzji administracyjnej, w której wskaże powody odmowy przyznania danego uprawnienia. Kiedy organ poweźmie wątpliwości co do konieczności wy-

dania dokumentu, zobowiązany jest do uruchomienia drogi postępowania administracyjnego. Zobligowany jest zatem do poinformowania strony postępowania o wszczęciu postępowania w sprawie. W wyniku tego postępowania powinien wydać decyzję administracyjną odmowną, w której uzasadnieniu dokładnie określi jej przyczyny. Jednostka wówczas będzie miała możliwość skorzystania ze wszelkich uprawnień procesowych zagwarantowanych przepisami k.p.a., a także zakwestionowania rozstrzygnięcia i uruchomienia tym samym postępowania odwoławczego, a następnie postępowania sądowoadministracyjnego.

Takie rozwiązanie legislacyjne zostało zastosowane przez ustawodawcę w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny⁶. Zgodnie z art. 9 ust. 3 u.o.k.d.r. przyznanie Karty nie wymaga wydania decyzji administracyjnej. Zatem samo wydanie Karty Dużej Rodziny, zgodnie z wolą ustawodawcy, następuje w formie czynności materialno-technicznej. Natomiast według z art. 9 ust. 4 u.o.k.d.r. odmowa przyznania Karty następuje w drodze decyzji administracyjnej. Dopiero odmowa wydania Karty Dużej Rodziny następuje w formie decyzji, w której organ administracji publicznej musi wskazać przyczyny tej odmowy. Wówczas strona ma możliwość kwestionowania tej odmowy w drodze odwołania.

Podobne uregulowania można znaleźć w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne⁷. Zgodnie z art. 24 ust. 2b p.g.k. aktualizacja informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków następuje: 1) w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie: a) przepisów prawa, b) wpisów w księgach wieczystych, c) prawomocnych orzeczeń sądu, a w przypadkach dotyczących europejskiego poświadczenia spadkowego – orzeczeń sądu, d) ostatecznych decyzji administracyjnych, e) aktów notarialnych, ea) aktów poświadczenia dziedziczenia oraz europejskich poświadczeń spadkowych, f) zgłoszeń budowy budynku, zawiadomień o zakończeniu budowy budynku oraz zgłoszeń rozbiórki budynku, o których mowa odpowiednio w art. 30, art. 54 oraz art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁸, a także zgłoszeń dotyczących zmiany sposobu użytkowania budynku lub jego części, o których mowa w art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, do których właściwy organ nie wniósł sprzeciwu, g) wpisów w innych rejestrach publicznych, h) wniosku zainteresowanego podmiotu ewidencyjnego i wskazanej w tym wniosku dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, jeżeli wnioskowana zmiana obejmuje informacje gromadzone w ewidencji gruntów i budynków dotyczące nieruchomości znajdujących się w wyłącznym władaniu wnioskodawcy albo wnioskodawców. Nato-

⁶ Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1348 z późn. zm., (dalej: u.o.k.d.r.).

⁷ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, t.j. z 2020 r., poz. 2052 z późn. zm., (dalej: p.g.k.).

⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. z 2020 r., poz. 1333 z późn. zm., (dalej: p.b.).

miast wedle ust. 2c odmowa aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Analogiczne uregulowania obowiązują na gruncie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁹. Zgodnie z art. 13 u.o.p.p.w.d. przyznanie przez organ właściwy lub wojewodę świadczenia wychowawczego nie wymaga wydania decyzji. Odmowa przyznania świadczenia wychowawczego, uchylenie lub zmiana prawa do świadczenia wychowawczego oraz rozstrzygnięcie w sprawie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego wymagają wydania decyzji. Identyczna regulacja obowiązuje w ramach spraw ustalenia prawa do świadczenia dobry start. Zgodnie z § 10 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start”¹⁰ przyznanie świadczenia dobry start nie wymaga wydania decyzji. Odmowa przyznania świadczenia dobry start oraz rozstrzygnięcie w sprawie nienależnie pobranego świadczenia dobry start wymagają wydania decyzji.

Podobna sytuacja występuje w przypadku udostępniania informacji publicznej na wniosek. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹¹ informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek. Natomiast wedle art. 16 ust. 1 u.o.d.i.p. odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji. Zatem udostępnienie informacji publicznej następuje w formie czynności materialno-technicznej organu administracji. Za to odmowa udzielenia takiej informacji następuje w formie decyzji administracyjnej. Jak podkreśla M. Jaśkowska, mamy do czynienia w istocie z dwoma postępowaniami o różnym charakterze i dwiema sprawami administracyjnymi. Pierwsze postępowanie dotyczy udzielenia informacji publicznej, tj. dokonania czynności materialno-technicznej, i nie toczy się w trybie k.p.a., a ustawa o dostępie do informacji publicznej reguluje tylko niektóre jego aspekty (np. formę wniosku, termin, opłaty). Drugie zaś jest postępowaniem w sprawie odmowy udostępnienia informacji prowadzonym w trybie k.p.a., które kończy się decyzją administracyjną¹².

Ustawodawca w tych sytuacjach zdecydował się na ograniczenie dopuszczalności jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, a tym samym na ogra-

⁹ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2407 z późn. zm., (dalej: u.o.p.p.w.d.).

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start”, Dz.U. z 2018 r., poz. 1061, (dalej: RozpDS).

¹¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. z 2020 r., poz. 2176 z późn. zm., (dalej: u.o.d.i.p.).

¹² M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 59–60.

niczenie stosowania formy decyzji, jedynie do sytuacji negatywnego załatwienia sprawy. Takie rozwiązanie legislacyjne ma na celu przyspieszenie załatwiania niektórych rodzajów spraw administracyjnych – mających charakter powszechny, nie wymagających prowadzenia skomplikowanego postępowania administracyjnego. Należy bowiem zauważyć, że w wypadku wydania odpowiedniego dokumentu (pozytywnego „rozpatrzenia sprawy”), organ nie ma wpływu na treść wydawanego aktu. Zakres treściowy jest bowiem „z góry” ustalony przez ustawodawcę w przepisach prawa.

Zdaniem M. Wilbrandt-Gotowicz w takich przypadkach występuje hybrydowość w zakresie formy rozstrzygnięcia. Zgodnie z jej opinią hybrydowość dotycząca sposobu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej obejmuje występowanie kompleksów proceduralnych o mieszanym (hybrydowym) charakterze, których jednym z elementów może być postępowanie jurysdykcyjne, a decyzja administracyjna stanowi formę alternatywną względem np. czynności materialno-technicznej¹³. Natomiast według M. Jaśkowskiej termin „postępowanie hybrydowe” może być bowiem traktowany również jako

współstosowanie przy załatwieniu sprawy zarówno norm postępowania o charakterze uproszczonym, kończącego się czynnością materialno-techniczną, jak i norm postępowania o charakterze uproszczonym, kończącego się czynnością materialno-techniczną, jak i norm postępowania administracyjnego w znaczeniu wąskim, gwarantującego odpowiedni standard stosowania prawa i kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej¹⁴.

W przypadku rozstrzygnięcia danej sprawy w formie innej niż decyzja administracyjna jednostka pozbawiona jest możliwości skorzystania ze środków zaskarżenia w trybie administracyjnym (odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy). Adresat czynności materialno-technicznej może zaskarżyć ją do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵), gdyż stanowi ona jedną z czynności podejmowanych przez organ administracji publicznej. Jednak jak słusznie zauważa B. Adamiak, poddanie innych aktów i czynności administracji publicznej kontroli sądu administracyjnego nie zapewnia standardów ochrony praw jednostki. Ograniczenie to wynika z pozbawienia jednostki praw procesowych zagwarantowanych na drodze postępowania administracyjnego. Przyzna-

¹³ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Hybrydowość postępowania administracyjnego – nowy standard proceduralny?*, [w:] Z. Duniewska, A. Rabiega-Przyłęcka, M. Stahl (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 423; szerzej: M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 99–103.

¹⁴ M. Jaśkowska, *Postępowanie w sprawie dostępu do informacji publicznej na wniosek jako rodzaj procedury hybrydowej*, [w:] A. Zwara (red.), *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018, s. 220.

¹⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm.

nie możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego na innego rodzaju akty i czynności organów administracji publicznej nie eliminuje negatywnych skutków pozbawienia praw procesowych gwarantowanych na drodze administracyjnej, ze względu na to, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym rozpoznanie skargi następuje na podstawie akt sprawy, a dopuszczalnym dowodem jest tylko dowód z dokumentów. Zatem brak uregulowanego prawem procesu wydawania aktów lub czynności ogranicza możliwość skutecznego kwestionowania na drodze sądowej prawidłowości ich wydania¹⁶.

3. Koncepcja władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie

Innym rodzajem ograniczenia dopuszczalności stosowania formy decyzji jest zastosowanie w przepisach prawa materialnego koncepcji władztwa przesuniętego w czasie. Zdaniem B. Adamiak, wedle tej koncepcji, jednostka kształtuje swoje uprawnienia (obowiązki) przez czynność materialnoprawną, tym samym ogranicza władztwo administracyjne do kontroli zgodności z przepisami prawa materialnego tej czynności. W następstwie tej kontroli będzie możliwe bądź podjęcie władczej ingerencji w przewidzianej formie prawnej przez organ administracji publicznej, bądź milczenie organu administracji publicznej¹⁷.

Takie rozwiązanie zostało przyjęte w przepisach p.b. Zgodnie z art. 30 ust. 1 p.b. zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej wymaga, z zastrzeżeniem art. 29 ust. 3 i 4: 1) budowa, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. b–d, pkt 1a–2b, 3, 3a, 9, 11, 12, 14, 16, 19, 19a, 20b oraz 28; 1a) budowa, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20, oraz budowa stacji ładowania w rozumieniu art. 2 pkt 27 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, z zastrzeżeniem art. 29a; 1b) budowa obiektów, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 6, 10 i 13, sytuowanych na obszarze Natura 2000; 2) wykonywanie robót budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1b, 6, 9 oraz 11–12a; 2a) wykonywanie remontu, o którym mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1, dotyczącego: a) budowli, których budowa wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, b) przegród zewnętrznych albo elementów konstrukcyjnych budynków, których budowa wymaga uzyskania pozwolenia na budowę; 2b) wykonywanie przebudowy obiektów, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. b–d oraz pkt 2b, 3, 3a, 11, 12, 14, 16, 19, 19a, 20b i 28; 2c) docieplenie budynków o wysokości powyżej

¹⁶ B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 19.

¹⁷ B. Adamiak, *Prawa jednostki w koncepcji władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2013, nr 1, s. 10.

12 m i nie wyższych niż 25 m; 3) budowa ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20 m i wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu: a) krat na budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego oraz obiektach wpisanych do rejestru zabytków, b) urządzeń o wysokości powyżej 3 m na obiektach budowlanych; 4) budowa obiektów małej architektury w miejscach publicznych. Zgodnie natomiast z art. 30 ust. 5 p.b. zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Organ administracji architektoniczno-budowlanej w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia może w drodze decyzji wnieść sprzeciw. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu w tym terminie.

Jak podkreśla M. Potyraj, zgłoszenie przez inwestora zamiaru wykonywania robót budowlanych jest równoznaczne z wyrażeniem chęci przystąpienia do realizacji planowanego przedsięwzięcia. Postępowanie „zgłoszeniowe” jest w pewnym sensie „uproszczone”, dlatego że – co do zasady – nie wymaga wydania decyzji administracyjnej. Pozytywne rozstrzygnięcie dla inwestora stanowi bowiem „milcząca akceptacja” właściwego organu¹⁸.

Zatem w przypadku władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie stosowanie formy prawnej decyzji jest ograniczone jedynie do przypadków, kiedy organ administracji publicznej zamierza negatywne rozpatrzyć daną sprawę. Wówczas zobowiązany jest wszcząć postępowanie i wydać decyzję negatywną (sprzeciw). Natomiast kiedy, po zbadaniu zgłoszenia zamiaru budowy, organ administracji nie znajduje podstaw do odmowy pozwolenia na taką budowę, powinien zachować się w sposób bierny (milczący). Wówczas samo zgłoszenie właściwemu organowi zamiaru wykonania robót budowlanych (dokonanie czynności materialnoprawnej) w prawidłowej formie, spowoduje uzyskanie uprawnienia przez wnioskodawcę. Tym samym zgodnie z przepisami prawa materialnego jednostka własną czynnością materialnoprawną niejako „nadaje” sobie określone uprawnienie, bez potrzeby ingerencji władczej organu. Jak zaznacza B. Adamiak, czynność materialnoprawna kształtuje uprawnienie jednostki pod warunkiem niepodjęcia przez organ administracji publicznej władczej ingerencji¹⁹.

Autor zwraca uwagę, że dokonanie zgłoszenia wymaga od organu architektoniczno-budowlanego podjęcia ustalenia co do zgodności z przepisami prawa czynności. Nie oznacza to jednak wszczęcia postępowania administracyjnego. Dokonanie ustaleń nie następuje zatem w toku wszczętego postępowania administracyjnego, z zachowaniem reguł tam obowiązujących²⁰. W takiej sytuacji do-

¹⁸ M. Potyraj, *Proces inwestycyjno-budowlany w ujęciu administracyjnoprawnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 870, s. 137.

¹⁹ B. Adamiak, *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej: księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 27.

²⁰ Ibidem, s. 33.

puszczalność rozpoczęcia postępowania administracyjnego jest wykluczona, a wszczęcie w takim wypadku postępowania i wydanie decyzji pozytywnej stanowiłoby naruszenie przepisów prawa materialnego, zasady praworządności, a także nadmierną ingerencję w swobodę działania jednostki. Jak podkreśla również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2005 r., ustalenie w przepisach szczególnych, odmiennych od tych, jakie zawiera k.p.a., uregulowań, wyłącza zastosowanie przepisów tego Kodeksu, które ze względu na charakter w sposób szczególny unormowanej instytucji nie mogą znaleźć zastosowania. Tak się właśnie dzieje w sprawie regulacji dotyczącej instytucji zgłoszenia, określonej przepisem art. 30 p.b.²¹

Należy także zaznaczyć, że w przypadku milczenia prawnego administracji związanego z dokonaniem czynności materialnoprawnej przez jednostkę nie ma do czynienia z bezczynnością organu. Upływ ustawowego terminu realizacji kompetencji oznacza milczenie prawne, co wyłącza stosowanie przepisów prawa procesowego o zachowaniu terminu dla czynności procesowych strony (art. 57 § 5 k.p.a.). Ocena negatywna czynności jednostki wymaga doręczenia decyzji o wniesieniu sprzeciwu w ustawowym terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwemu organowi. Milczenie prawne gwarantuje trwałość czynności jednostki, która nie podlega weryfikacji²².

Jak wskazuje B. Adamiak, przesunięte w czasie władztwo administracyjne z punktu ochrony interesu prawnego jednostki wydaje się w pełni odpowiadające wzmocnieniu sytuacji jednostki wobec państwa. To przecież czynność jednostki określa uprawnienie (obowiązek) jednostki. Pozytywna ocena wymaga jednak uwzględnienia, że czynność jednostki tylko o tyle wywoła skutek prawny, o ile właściwy organ nie podejmuje władczej ingerencji w granicach czasu wyznaczonego ustawowo w formie prawnej²³.

W doktrynie zauważa się, że możliwa jest trzecia forma merytorycznego zakończenia postępowania dotyczącego zgłoszenia robót budowlanych, a mianowicie zawiadomienie inwestora o braku zamiaru wniesienia sprzeciwu²⁴. Z. Leoński stoi na stanowisku, że nie ma przeszkód, by organ administracji architektoniczno-budowlanej wyraził zgodę na rozpoczęcie robót budowlanych przed upływem terminu 30 dni od doręczenia zgłoszenia, jeśli nie ma zamiaru wnieść sprzeciwu²⁵. Zdaniem R. Dziwińskiego i P. Ziemskiego legalne przystąpienie do realizacji inwestycji będzie możliwe natychmiast po doręczeniu takiej „pisemnej informacji”²⁶. T.B. Babel uważa, że takie zachowanie się organu to przejaw reali-

²¹ Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 197/05, LEX, nr 196647.

²² B. Adamiak, *Czynności...*, s. 33.

²³ B. Adamiak, *Prawa jednostki...*, s. 10.

²⁴ M. Potyraj, op. cit., s. 139.

²⁵ Z. Leoński [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 253.

²⁶ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 160.

zacji zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa (art. 8 k.p.a.) oraz możliwości przyczynienia się do wyższej świadomości i kultury prawnej²⁷. Takie poglądy należy jednak ocenić krytycznie. Należy podkreślić, że 30-dniowy termin na wniesienie przez organ sprzeciwu jest terminem prawa materialnego. Termin prawa materialnego jest terminem, który ogranicza w czasie dochodzenie lub inną realizację praw podmiotowych, a jego skuteczny wpływ powoduje wygaśnięcie określonego prawa podmiotowego lub niemożliwość jego realizacji. Jak zaznacza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2005 r., w judykaturze i w orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, iż terminy prawa materialnego nie mogą być przedłużane. Strona nie może składać skutecznie wniosków o przedłużenie biegnącego dla niej terminu materialnoprawnego przedawnienia wniesienia żądania. Właściwy organ administracji publicznej nie może także czynnością procesową dokonywać przedłużenia biegnącego dla tego organu terminu, w niniejszej sprawie – terminu do wydania decyzji o sprzeciwie²⁸. Tym samym organ administracji publicznej nie może skracać takiego terminu ustawowego. Każda bowiem czynność związana ze zmianą trwania terminu prawa materialnego (przedłużanie bądź skracanie) jest wbrew intencji ustawodawcy. Ustalanie ustawowych terminów prawa materialnego leży bowiem w gestii ustawodawcy, a nie organu stosującego prawo.

4. Wnioski

Ograniczenie stosowania formy decyzji administracyjnej występuje zarówno wtedy, gdy ustawodawca przewidział podejmowanie czynności materialno-technicznych w przypadku „pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy”, jak i w wypadku tzw. władztwa przesuniętego w czasie.

Ograniczenie stosowania formy prawnej decyzji administracyjnej będzie występować wówczas, kiedy ustawodawca będzie przewidywał wszczęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego w sytuacji negatywnego rozpatrzenia sprawy. Takie rozwiązanie znacznie ogranicza zakres władztwa administracyjnego skierowanego w stosunku do jednostki. Obywatel stanie się stroną postępowania tylko wówczas, kiedy organ administracji będzie zamierzał negatywnie rozpatrzyć jego sprawę indywidualną. Jak podkreśla M. Potyraj, czynności prowadzone przez organ właściwy w przedmiocie przyjęcia zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych nie następują przy udziale stron postępowania, o których mowa w art. 28 k.p.a. Podmioty zainteresowane mogą kwestionować przyzwoleń organu na rozpoczęcie robót budowlanych objętych zgłoszeniem

²⁷ T.B. Babel, *Nadzór budowlany. Kompetencje organów administracji. Wzory. Akty prawne*, Warszawa 2001, s. 74.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 197/05, LEX, nr 196647.

zamiaru ich wykonywania wyłącznie w trybie przepisów działu VIII k.p.a.²⁹ Natomiast w sytuacji „pozytywnego rozpatrzenia sprawy” dopuszczalność drogi postępowania administracyjnego będzie wykluczona. Wówczas organ administracji publicznej zastosuje formę czynności materialno-technicznej. Co prawda, taka czynność jest często utrwalona w formie pisemnej, jednak w przypadku podejmowania tego typu działań organ stosujący prawo nie jest zobowiązany do prowadzenia jakiegokolwiek procedury, nawet uproszczonej. Zatem w takiej sytuacji jednostka pozbawiona jest skutecznej możliwości obrony swoich racji na drodze procesowej. Jak podkreśla A. Skóra, jednostka ma prawo do tego, by jej oparte na prawie materialnym żądania były rozpatrywane w ramach przewidzianej procedury. Zachowanie takich standardów gwarantuje regulacja zawarta w k.p.a. Natomiast brak jest tak rozbudowanych standardów w razie przyjęcia innych (niż decyzja) form konkretyzacji praw lub obowiązków jednostki (np. w wyniku czynności materialno-technicznej³⁰). Co prawda, przysługuje jej możliwość kwestionowania tych działań na drodze postępowania sądowoadministracyjnego, jednak jest to wysoce utrudnione ze względu na brak całościowego materiału dowodowego związanego z załatwieniem sprawy (akt sprawy administracyjnej). Dlatego też załatwienie spraw administracyjnych w formie innej niż decyzja powinno być przez ustawodawcę ograniczone jedynie do przypadków, w których nie dochodzi do zmiany sytuacji prawnej jednostki, czyli przyznania jej uprawnień bądź nałożenia obowiązków.

Należałoby także postulować wprowadzenie uproszczonych regulacji procesowych związanych z dokonywaniem czynności materialno-technicznych. Obecnie praktyka działania organów administracji jest w tym zakresie dość dowolna. Organy nie są związane żadnymi uregulowaniami procesowymi, które gwarantowałyby chociażby minimalną ochronę prawną wnioskodawcy. Natomiast jak podkreśla Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 listopada 1993 r., obywatel ma prawo do tego, aby jego oparte na prawie materialnym roszczenia i wnioski były rozpatrywane w ramach przewidzianej prawem procedury i w określonych przez prawo formach³¹. Konieczne zatem byłoby uregulowanie kwestii powiadamiania wnioskodawcy o przyjętym wniosku, możliwości zwrócenia się wnioskodawcy o uzupełnienie braków formalnych, uzupełnienia wymaganych dokumentów bądź wyjaśnienia wątpliwości organu co do treści wniosku. Niezbędne byłoby również określenie terminów na dokonanie określonych czynności – dotyczących zarówno wnioskodawcy, jak i organu administracji. Takie uproszczone regulacje procesowe, dotyczące wydawania czynności materialno-technicznych, zapewniłyby jednostce możliwość obrony swoich interesów w ramach prawnie uregulo-

²⁹ M. Potyrał, op. cit., s. 139.

³⁰ A. Skóra, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, Olsztyn 2020, s. 236.

³¹ Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. akt III ARN 49/93, OSNCP z 1994 r., nr 9, poz. 181.

wanej procedury. Obecne regulacje materialnego prawa administracyjnego przewidują jedynie obowiązek powiadamiania o „pozytywnym załatwieniu sprawy” w formie czynności materialno-technicznej. Organ administracyjny zobowiązany jest do przesłania wnioskodawcy informacji o „pozytywnym rozstrzygnięciu sprawy” na wskazany przez niego adres poczty elektronicznej – o ile wnioskodawca wskazał adres poczty elektronicznej we wniosku. W przypadku gdy wnioskodawca nie wskazał adresu poczty elektronicznej, organ właściwy, odbierając wniosek od wnioskodawcy, informuje go o możliwości odebrania od tego organu takiej informacji (art. 13a ust. 2 u.p.p.w.d. czy § 10 ust. 6 RozpDS).

Warte podkreślenia są coraz częstsze stanowiska sądów administracyjnych, które podkreślają, że w przypadku odmowy podjęcia czynności materialno-technicznej konieczne jest wydanie przez organ administracji publicznej decyzji odmownej. W orzecznictwie słusznie zauważa się, że odmowa dokonania czynności materialno-technicznej powinna być poczyniona w drodze decyzji, albowiem jest to negatywne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, o której załatwienie wnosi strona, mająca w tym interes prawny³². Przyjęcie takiej formy odmowy dokonania czynności materialno-technicznej, nawet bez wyraźnego przepisu prawa materialnego, z punktu widzenia praw procesowych jednostki jest korzystne. Należy jednak podkreślić, że w sytuacji konkretnie określonej podstawy ustawowej organy administracji publicznej nie będą miały możliwości unikania formy decyzji odmownej. Tym samym optymalnym rozwiązaniem byłoby określenie przez ustawodawcę konkretnego obowiązku wydawania decyzji odmownych przy odmowie dokonania określonej czynności materialno-technicznej.

W przypadku władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie organ nie ma wpływu na ustalenie treści uprawnienia bądź obowiązku administracyjnoprawnego. W sytuacji zgłaszania robót budowlanych organ administracji publicznej nie ma wpływu na zakres prac budowlanych – albo akceptuje je w całości (milcząc), albo sprzeciwia się i wydaje decyzję odmowną. Nie ma bowiem możliwości zmiany zakresu prac budowlanych i wydania decyzji pozytywnej, określając inny zakres budowy, aniżeli ten wynikający ze zgłoszenia. W koncepcji władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie jednostka własną czynnością materialnoprawną kształtuje w całości swoje uprawnienie – bez ingerencji władczej organu administracji publicznej. Jediną „czynnością” organu administracji publicznej w tej sytuacji jest milczenie prawne. Natomiast po upływie określonego przepisami prawa materialnego terminu jednostka „uzyskuje” wnioskowane uprawnienie. Takie rozwiązanie ma przyczynić się do przyspieszenia działalności organów administracji publicznej oraz ograniczyć zakres władztwa administracyjnego stosowanego wobec jednostki.

³² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2014 r., I OSK 542/13, LEX, nr 1798154; postanowienie NSA w Warszawie z dnia 22 maja 2015 r., I OSK 2912/13, LEX, nr 1773696; podobnie także: postanowienie NSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2009 r., II OSK 230/09, LEX, nr 557314; wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 lutego 1983 r., II SA 2083/82, LEX, nr 9723.

Literatura

- Adamiak B., *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej: księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009.
- Adamiak B., *Prawa jednostki w koncepcji władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2013, nr 1.
- Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.
- Adamiak B., *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Babel T.B., *Nadzór budowlany. Kompetencje organów administracji. Wzory. Akty prawne*, Warszawa 2001.
- Dziwiński R., Ziemiński P., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
- Jaśkowska M., *Postępowanie w sprawie dostępu do informacji publicznej na wniosek jako rodzaj procedury hybrydowej*, [w:] A. Zwara (red.), *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018.
- Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, Olsztyn 2020.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.
- Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002.
- Potyraj M., *Proces inwestycyjno-budowlany w ujęciu administracyjnoprawnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 870.
- Sobieralski K., *Rozpoznanie sprawy sądownoadministracyjnej*, Wrocław 2019.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017.
- Wilbrandt-Gotowicz W., *Hybrydowość postępowania administracyjnego – nowy standard proceduralny?*, [w:] Z. Duniewska, A. Rabiega-Przyłęcka, M. Stahl (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.

Akty prawne

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie szczególnych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start”, Dz.U. z 2018 r., poz. 1061.

- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2407 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. z 2020 r., poz. 256 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, t.j. z 2020 r., poz. 2052 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1348 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. z 2020 r., poz. 2176 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. z 2020 r., poz. 1333 z późn. zm.

Orzecznictwo

- Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 22 maja 2015 r., I OSK 2912/13, LEX, nr 1773696.
- Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2009 r., II OSK 230/09, LEX, nr 557314.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2014 r., I OSK 542/13, LEX, nr 1798154.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 lutego 1983 r., II SA 2083/82, LEX, nr 9723.
- Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 197/05, LEX, nr 196647.
- Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. akt III ARN 49/93, OSNCP z 1994 r., nr 9, poz. 181.

Limiting the admissibility of the form of an administrative decision

Abstract

The admissibility of applying an administrative decision will be limited if this procedural form cannot be used in certain situations – where the legislator has excluded the possibility of issuing an administrative decision and replaced it with other non-procedural activities – material and technical activities. This limitation will also occur in the case of the so-called administrative power shifted in time, where the individual with his substantive legal activity will shape his entitlement – without the necessity of imperious interference by public administration bodies.

Keywords: administrative decision, limiting the application of the decision, material and technical activities, administrative sovereignty shifted in time.