

## ROZDZIAŁ VII. ROZSTRZYGNIECIA ZAPADAJĄCE W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

### 7.1. Wprowadzenie

Rozstrzygnięcia wydawane na podstawie przepisów K.p.a. stanowią bądź to formy załatwienia sprawy, bądź też służą załatwieniu kwestii incydentalnych, wyłaniających się w trakcie postępowania. Rozstrzygnięcia te odpowiadają dzięki swym cechom dwu teoretycznie wyznaczonym formom działania administracji: aktom administracyjnym (decyzje i postanowienia) oraz ugodom<sup>278</sup>. Akty administracyjne wydawane na podstawie przepisów K.p.a. są ich kwalifikowaną formą dlatego też akty administracyjne są pojęciem szerszym niż decyzje i postanowienia, mówiąc inaczej każda decyzja i postanowienie wydane w trybie K.p.a. będą zawsze aktami administracyjnymi w konwencjonalnym znaczeniu, jednakże nie każdy akt administracyjny da się zakwalifikować jako decyzja lub postanowienie (np. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wydane na podstawie art. 90 u.s.g. będzie aktem administracyjnym, ale nie będzie ani decyzją ani postanowieniem; to samo można powiedzieć o poleceniach służbowych wydawanych w granicach podległości służbowej pracownika, jeżeli źródłem stosunku pracy

---

<sup>278</sup> Odnośnie prawnych form działania administracji zob. w szczególności: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 320 i n.; J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 71 i n.; J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 56 i n.; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 159 i n.; K. Ziemiński, *Formy prawne działania administracji publicznej*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, pod red. J. Posłusznego, Przemyśl 2003, s. 150 i n.

jest chociażby akt mianowania). Ponadto Kodeks dopuszcza wyrażanie przez organy administracji publicznej oświadczeń woli stwierdzających istnienie określonej sytuacji prawnej lub faktycznej w postaci zaświadczeń, brakuje powodów by zaliczać zaświadczenia do kategorii rozstrzygnięć. Z punktu widzenia form załatwienia sprawy w danej instancji wyodrębnić trzeba tylko decyzje i ugody.

## 7.2. Decyzje

Zgodnie z art. 104 organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba, że przepisy Kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Podane określenie ustawowe jest pojemne, ale jednocześnie nieostre stąd w jego objaśnianiu istotne znaczenie ma nauka prawa oraz orzecznictwo sądowe, zwłaszcza judykatura NSA. Kodeks nie przesądza w jakim znaczeniu używa pojęcia decyzji. Zwykło się przyjmować, iż decyzja jest aktem stosowania prawa materialnego w zewnętrznej sferze działania administracji publicznej z wyjątkiem przypadków ściśle w prawie określonych. **Decyzja jako akt stosowania prawa materialnego** polega na ustaleniu (konkretyzacji) wiążących konsekwencji normy materialnego prawa administracyjnego w odniesieniu do konkretnego adresata. Położenie akcentu na prawo materialne rodzi w konsekwencji materialne ujęcie decyzji pozostające w ścisłym związku z pojęciem sprawy administracyjnej w znaczeniu wcześniej podanym. **Istotę materialnego ujęcia decyzji sprowadzić można do następujących cech:** a) decyzja jest aktem stosowania norm ogólnych i abstrakcyjnych o charakterze materialnym i o powszechnej mocy obowiązującej, b) kompetencja do wydania decyzji administracyjnej służy określonej kategorii organów państwa i w odniesieniu do określonego rodzaju spraw, c) decyzja rozstrzyga sprawę administracyjną przez wyznaczenie wiążących konsekwencji normy materialnej, d) adresatem decyzji jest zawsze podmiot nie podpo-

rządowany organowi administracji ani organizacyjnie, ani służbowo, niewykonanie ustanowionych w decyzji obowiązków jest sankcjonowane środkami egzekucji administracyjnej, które mają na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem<sup>279</sup>. Przyjęcie tezy jakoby zawsze decyzja była aktem stosowania prawa materialnego (decyzją w znaczeniu materialnym) byłoby nieuprawnione; obok tej klasy decyzji występują decyzje nie będące aktami stosowania prawa materialnego lecz wyłącznie aktami stosowania przepisów procesowych (decyzje procesowe). Do tej grupy zaliczyć można w szczególności opisane wcześniej decyzje o umorzeniu postępowania (art. 105), decyzje kasacyjne organu odwoławczego o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji w całości i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania (art. 138 § 2).

**Decyzję można zidentyfikować na podstawie jej teoretycznie ustalonych cech tj. „czteroprzymiotnikowego” charakteru (jednostronności, zewnętrżności, konkretności i indywidualności)<sup>280</sup>.** Jest to o tyle ważne bowiem przepisy prawa pozytywnego częstokroć używają różnorodnych terminów zastępczych. Dla oznaczenia tej samej formy prawnej w przepisach szczególnych prawa administracyjnego używane są różnorakie nazwy. Decyzję administracyjną mogą oznaczać np. takie określenia ja: „udziela”, „zawierza”, „zgoda”, „rozkaz”, „powołanie”, „zakwalifikowanie”, „ustanowienie”, „sprzeciw”, „cofnięcie”, „odmowa”, „uzgodnienie”, „polecenie”, „wyłączenie”, „ustalenie”, „atest”, „uznanie prawa”, itp.<sup>281</sup> Orzecznictwo NSA wypracowało powszechnie akceptowany pogląd, wedle którego nie nazwa lecz treść oznaczonego aktu przesądza o jego kwalifikacji jako decyzji administracyjnej<sup>282</sup>.

---

<sup>279</sup> W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, PiP 1984, z. 10, s. 6.

<sup>280</sup> Por. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, s. 134.

<sup>281</sup> Por. J. Świątkiewicz, *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy*, Białystok 1999, s. 89–91.

<sup>282</sup> Zob. postanowienie NSA z 11.07.1984 r., SA/Wr 309/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 61 oraz postanowienie NSA z 20.11.1981 r., II SA 848/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 91 i 118.

NSA na początku przyjmował, że decyzja administracyjna występuje wówczas, gdy przepisy prawa materialnego w sposób wyraźny lub dorozumiany przyjmują taką formę załatwienia sprawy. Późniejsze orzecznictwo objęło działaniem decyzyjnym przypadki odmowy dokonania pewnych czynności materialno-technicznych. Stanowisko to spotkało się z aprobatą Sądu Najwyższego<sup>283</sup>. Brak w pozytywnych regulacjach prawnych wskazania na decyzję jako formę załatwienia sprawy legł u podstaw uznanej swego czasu w orzecznictwie reguły nakazującej przyjęcie domniemania rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej<sup>284</sup>. Stanowisko przeciwne domniemaniu załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej znaleźć można w wyroku NSA z 27.04.1981 r., SA 767/81<sup>285</sup> oraz w wyroku z 17.12.1985 r., III SA 988/85<sup>286</sup>, a także w uchwale Sądu Najwyższego z 28.05.1992 r., III AZP 4/92<sup>287</sup>, stanowisko to zostało poparte przez W. Dawidowicza<sup>288</sup>. W nowszym piśmiennictwie trafnie zwrócono uwagę na to, iż aktualnie sądy nie poprzestają na określeniach występujących w przepisach prawa materialnego, lecz każdorazowo badają, czy w ich świetle mamy do czynienia z władczym jednostronnym i zewnętrznym rozstrzygnięciem organów zobowiązanych do stosowania K.p.a. Zasadne w związku z tym jest odwoływanie się do doktrynalnego pojęcia decyzji jako aktu administracyjnego bądź do aktu stosowania prawa. Takie odwołanie pozwala odróżnić decyzję od innych czynności administracyjnych. Z uwagi na zróżnicowanie

<sup>283</sup> Zob. wyrok NSA z 27.04.1981 r., SA 767/81, OSPiKA 1983, nr 3, poz. 50; uchwała SN z 27.09.1989 r., II AZP 12/89, OSNCP 1990, nr 7–8, poz. 96; uchwała SN Izba Cywilna i Administracyjna z 5.02.1988 r., III AZP 1/88, OSPiKA 1989, nr 3, poz. 59; uchwała SN z 31.10.1991 r., III AZP 6/9, OSP 1992, z. 9, poz. 194.

<sup>284</sup> Por. szczególnie wyroki NSA: z 14.06.1983 r., SAB/Wr 6/83 i z 31.08.1984 r., SA/Wr 430/84; wyrok SN z 28.11.1990 r., III ARN 30/90; uchwałę SN z 25.03.1992 r., III AZP 2/92 oraz uchwałę TK z 25.09.1991 r., W/9.

<sup>285</sup> ONSA 1981, nr 1, poz. 36.

<sup>286</sup> OSPiKA 1987, nr 5–6, poz. 116.

<sup>287</sup> OSPCiP 1992, nr 12, poz. 211.

<sup>288</sup> W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa*, PiP 1984, z. 10, s. 6 i n.

terminologiczne, występujące w przepisach prawa materialnego, wymaga to podejścia empirycznego<sup>289</sup>. W praktyce przydatne dla rozwiązania opisywanego dylematu może być odniesienie do pojęcia decyzji jako aktu stosowania prawa. Należałoby zatem każdorazowo sprawdzić, czy w świetle obowiązujących przepisów dla dokonania jakiejś czynności niezbędna jest autorytatywna konkretyzacja sytuacji prawnej jednostki. Pozwoli to na odróżnienie przypadków, gdy mamy jedynie do czynienia z realizacją prawa i dokonywaniem czynności faktycznych, a kiedy takie czynności faktyczne muszą być poprzedzone orzeczeniem wskazującym na istnienie podstaw dla ich dokonania w konkretnej sytuacji<sup>290</sup>. Orzecznictwo sądów administracyjnych (wojewódzkich sądów administracyjnych oraz NSA) ustala zatem obecnie empirycznie treść lub zakres pojęcia decyzji, kwalifikując skargę jako dopuszczalną lub jako wymagającą odrzucenia, i ta właśnie droga eliminowania niepewności, przy założeniu, że właśnie sądy administracyjne powinny szczególnie dbać o interesy obywatela, wydaje się najodpowiedniejsza<sup>291</sup>.

Decyzje administracyjne poddawać można, podobnie jak akty administracyjne, różnorodnym klasyfikacjom. Trzeba zwrócić uwagę na najważniejsze. Kodeks kładzie nacisk w określeniu decyzji na procesowe skutki jej wydania, gdyż kończy ona sprawę w ogóle lub w danej instancji przez to, że rozstrzyga o prawach i obowiązkach. Wskutek wydania decyzji interes prawny strony lub stron przekształca się w prawo nabyte, obowiązki ulegają skonkretyzowaniu co do ich treści i rozmiaru, dochodzi do zmian w sferze prawnej adresata decyzji. Procesowe następstwa wydania decyzji są konsekwencją tego, że decyzja zmienia, tworzy lub znosi stosunek materialnoprawny lub wiążąco stwierdza jego istnienie w zależności od tego, czy ma charakter **konstytutywny**, czy **deklaratoryjny**. Podział na decyzje konstytutywne i deklaratoryjne

---

<sup>289</sup> Por. M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 36 oraz powołane tam orzecznictwo.

<sup>290</sup> Tamże, s. 37.

<sup>291</sup> Por. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, s. 137.

dokonywany jest ze względu na sposób ich zdeterminowania przez podstawę prawną. Decyzje konstytutywne tworzą na podstawie przepisów prawnych nowe sytuacje prawne, będące prawną przesłanką upoważniającą do pewnych przekształceń w sferze faktów poprzez działania faktyczne lub prawne – wywołują one skutki prawne od chwili ich wydania (*ex nunc*), nie mają zatem mocy wstecznej. Przykładów takich decyzji jest wiele, jak chociażby: decyzja o wywłaszczeniu, decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, decyzja o zmianie nazwiska, pozwolenie budowlane, wszelkie decyzje o cechach koncesji, zezwoleń itp. Decyzje deklaratoryjne są wydawane drogą prawnej kwalifikacji stanu faktycznego i określenia go w sposób prawnie wiążący odpowiednio do dyspozycji normy. Ich przedmiotem są pewne wykształcone już w sferze faktów zaszczości, które decyzja ocenia i segreguje zgodnie z prawem; decyzje takie wywołują skutki od chwili pojawienia się podstawy faktycznej do ich wydania, obowiązują zatem od chwili powstania stanu faktycznego – z mocą wsteczną (*ex tunc*). Typowym przykładem decyzji deklaratoryjnych są decyzje w sprawach rentowych i emerytalnych, które obowiązują z chwilą powstania prawa do świadczenia, nie zaś z chwilą wydania decyzji<sup>292</sup>, podobny charakter mają również decyzje o stwierdzeniu nieważności decyzji, wydane na podstawie art. 156 § 1. Podstawowa zatem różnica pomiędzy podanymi klasami decyzji sprowadza się do ich różnego zakresu obowiązywania w czasie.

W związku z występowaniem na gruncie prawa administracyjnego instytucji uznania<sup>293</sup> można podzielić decyzje na **związane i swobodne**. Decyzje związane wydawane są wtedy, gdy obowiązująca norma prawna wiąże z zaistnieniem oznaczonego stanu faktycznego ściśle określone skutki prawne. Przykładem decyzji związanej będzie decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości

---

<sup>292</sup> Por. M. Gajda-Durlik, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemyśl 2005, s. 215 i n.

<sup>293</sup> Na temat uznania w prawie administracyjnym zob. w szczególności: M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1993; M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959.

ści, wydana na podstawie art. 136 ust. 3 cyt. już ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>294</sup>. Decyzje swobodne lub uznaniowe wydawane są wówczas, kiedy w przypadku zaistnienia oznaczonego stanu faktycznego norma prawna zezwala organowi administracji na w jakimś stopniu swobodny wybór działania (luz decyzyjny). W przeciwieństwie do innych luzów decyzyjnych uznanie administracyjne jest możliwością wyboru następstwa prawnego. Występuje ono wówczas, gdy norma prawna zawiera dyspozycję w formie alternatywy, a zatem przybiera postać: „jeżeli C to A lub B”. Z punktu widzenia techniki legislacyjnej normatywnym przejawem występowania luzu decyzyjnego jest użycie w tekście prawnym – w różnych kontekstach – zwrotu „organ może” postąpić w oznaczony sposób. Decyzje uznaniowe występują również w przepisach K.p.a. (art. 61 § 2 – uznaniowe wszczęcie postępowania z urzędu w sprawie wszczynanej na wniosek strony, art. 107 § 4 – uznaniowe odstępianie od uzasadnienia decyzji, art. 108 § 1 i 2 – uznaniowe nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności). Przykładem decyzji uznaniowych wydawanych na podstawie przepisów prawa materialnego będą decyzje o przyznaniu zasiłku celowego przez gminy w ramach realizacji ich zadań własnych<sup>295</sup>. Decyzje uznaniowe podlegają kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne; zakres tej kontroli jest w pewnym stopniu ograniczony bowiem sprowadza się głównie do oceny zachowania wymogów proceduralnych – zwłaszcza rzetelności przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego<sup>296</sup>. Jeżeli w sprawach pozostawionych przez przepisy uznaniu administracyjnemu interes społeczny nie stoi na przeszkodzie i leży to w możliwości

---

<sup>294</sup> Przepis ten stanowi, iż poprzedni właściciel lub jego następca prawny mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli (...) stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

<sup>295</sup> Zgodnie z art. 39 ust. 1 w ustawy z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 ze zm. „W celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej może zostać przyznany zasiłek celowy”. Podobny przypadek dotyczy specjalnego zasiłku celowego (art. 41 pkt 1 cyt. ustawy).

<sup>296</sup> Por. M. Mincer, *Uznanie administracyjne w świetle orzecznictwa NSA*, OMT 1983, nr 3, s. 35–39.

organu administracji, organ ten ma obowiązek załatwić sprawę w sposób pozytywny dla strony. Tworzy się w ten sposób domniemanie pozytywnego rozstrzygnięcia, chyba, że brak jest realnych możliwości, pozytywne rozstrzygnięcie bowiem niemożliwe jest z przyczyn faktycznych albo gdy pozytywnemu rozstrzygnięciu stoi na przeszkodzie nie budzący wątpliwości interes ogólny<sup>297</sup>. Przepisy prawa administracyjnego operują niekiedy pojęciami ogólnymi wieloznacznymi, które najczęściej określa się mianem **pojęć niedookreślonych** takich, jak np. „interes publiczny”, „ważne względy”, „wypadki gospodarczo lub społecznie uzasadnione”, „zdarzenie losowe”<sup>298</sup> itp. Pojęć, o jakich mowa, nie należy mylić lub utożsamiać z uznaniem bowiem w tym przypadku nie chodzi o luz decyzyjny lecz o możliwość interpretacji (wykładni) obowiązujących przepisów. Sposób interpretacji pojęć niedookreślonych podlega kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne<sup>299</sup>.

---

<sup>297</sup> Wyrok NSA z 3.04.2001 r., V SA 1868/00, OSN 2001, z. 7-8, poz. 110 z glosą E. Łętowskiej.

<sup>298</sup> Np. w uchwale z dnia 19.01.1998 r., OPK 39/97, ONSA 1998, nr 2, poz. 48 NSA wyjaśnił, iż powódź jest zdarzeniem losowym w rozumieniu art. 10 ust. 2 pkt 3a. i art. 32 ust. 3 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29.11.1990 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r., Nr 64, poz. 414 z późn. zm.). Aktualnie przypadek taki normuje wprost art. 40 ust. 2 wcześniej cyt. ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej dopuszczający przyznanie w drodze decyzji uznaniowej zasiłku celowego m.in. osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej.

<sup>299</sup> Przykłady z orzecznictwa NSA analizuje J. P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996, s. 80 i n. Na użytek odróżnienia uznania od pojęć niedookreślonych posłużyć się można zaproponowanym przez A. Wróblewskiego sądowym modelem stosowania prawa; por. A. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 42 i n. Wedle powołanego Autora następujące elementy tworzą łącznie materialny model sądowego stosowania prawa: 1) ustalenie obowiązywania i stosowalności określonego przepisu prawa materialnego; 2) ustalenie znaczenia tego przepisu w stopniu dostatecznie precyzyjnym dla potrzeb rozstrzygnięcia; 3) uznanie za udowodnione faktów sprawy i ujęcie ich w języku stosowanego przepisu prawa materialnego; 4) subsumpcja faktów sprawy „pod” stosowany przepis prawa materialnego; 5) ustalenie konsekwencji prawnych udowodnionych



Ze względu na sposób uruchamiania postępowania administracyjnego odróżnia się **decyzje dochodzące do skutku niezależnie od woli adresata** (nakaz rozbiórki budynku, skreślenie z listy studentów) oraz **decyzje dochodzące do skutku z inicjatywy adresata** (zwrot wywłaszczonej nieruchomości, zasiłki świadczone w ramach pomocy społecznej, zmiana nazwiska).

Ze względu na tryb weryfikacji odróżnić należy **decyzje ostateczne i nieostateczne**. Decyzje nieostateczne mogą być zmieniane lub uchylane poprzez zastosowanie zwykłego środka kontroli (odwołania). Nieostateczność decyzji jest cechą przejściową, trwa do upływu terminu do wniesienia odwołania. Nieostateczność nie powinna być utożsamiana z niewykonalnością decyzji skoro decyzjom nieostatecznym może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Decyzje ostateczne (art. 16 § 1) to takie, które nie mogą być uchylone lub zmienione w administracyjnym toku instancji, nie mogą być przedmiotem odwołania. Decyzjami ostatecznymi są: decyzje wobec których upłynął termin do wniesienia odwołania, decyzje wydane przez organ odwoławczy wskutek rozpoznania odwołania.

Podstawowy standard wymogów odnośnie treści decyzji zawiera przepis art. 107 § 1 i 3 K.p.a., inne składniki decyzji mogą wynikać z przepisów szczególnych (art. 107 § 2). Każda decyzja, poza wyjątkami określonymi w Kodeksie lub innej ustawie, powinna odpowiadać wymogom z art. 107 § 1 i 3, są to wymogi bezwzględnie obowiązujące. Zgodnie z art. 107 § 1 każda decyzja powinna zawierać: 1) **oznaczenie organu administracji publicznej**, który wydał decyzję i datę wydania. Wymienione informacje wskazują na zachowanie w postępowaniu właściwości miejscowej

---

faktów sprawy na podstawie stosowanego przepisu prawa materialnego; 6) wydanie finalnej decyzji stosowania prawa materialnego. Przedstawiony model traktować można jako uniwersalny w tym znaczeniu, że odnieść go można również do stosowania prawa w jurysdykcji administracyjnej. Sądowy model stosowania prawa pozwala na w miarę dokładne odróżnienie uznania administracyjnego od występujących, na gruncie tego prawa, pojęć niedookreślonych. Uznanie administracyjne koncentruje się w pkt 5 i 6 spośród sześciu etapów modelu zaś pojęcia niedookreślone w pkt 1 i 2.

i rzeczowej, ustalenie terminu załatwienia sprawy oraz ustalenie początku biegu terminów do składania środków prawnych; 2) **oznaczenie strony lub stron**. Błędne oznaczenie strony lub stron może powodować różne skutki prawne. Skierowanie decyzji do osoby nie będącej stroną uzasadni stwierdzenie jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 4 zaś błąd literowy w pisowni nazwiska będzie można usunąć jako oczywistą omyłkę na podstawie art. 113 § 1–3; **powołanie podstawy prawnej**. Podstawę prawną decyzji zgodnie z zasadą ogólną praworządności (ściślej legalizmu), o czym była już wcześniej mowa, może stanowić tylko przepis prawny powszechnie obowiązujący; zgodnie z orzecznictwem NSA takiej podstawy prawnej nie mogą w szczególności stanowić akty kierownictwa wewnętrznego, wytyczne, instrukcje i pisma okólne. Wadliwości w podstawie prawnej decyzji mogą być kwalifikowane jako wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2); 4) **rozstrzygnięcie (osnowa) decyzji** stanowi jej istotę bowiem w tym fragmencie decyzji przesądza się o udzielonym stronie uprawnieniu względnie nałożeniu obowiązku bądź też jednocześnie o tych dwu składnikach łącznie (np. wywłaszczenie nieruchomości na rzecz oznaczonego podmiotu z jednoczesnym zobowiązaniem go do zapłaty odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość); 5) **uzasadnienie prawne i faktyczne**. Z formalnego punktu widzenia wymogi uzasadnienia decyzji są identyczne jak uzasadnienia wyroku sądowego w sprawie cywilnej na co wskazuje zbieżność treści art. 107 § 3 z art. 328 § 2 k.p.c. Uzasadnienie ma zawierać podanie motywów prawnych i faktycznych rozstrzygnięcia. Obowiązek sporządzania uzasadnienia odnosi się również na zasadzie art. 124 § 2 do postanowień, na które służą zażalenia oraz wydanych w wyniku złożonego zażalenia. Wyjątki, w których organ może odstąpić od uzasadnienia określone zostały wąsko, dotyczą one – co nie uszczupla praw i interesów stron – wypadku, gdy decyzja uwzględnia w całości żądanie strony, nie dotyczy to jednak decyzji wydanych na skutek odwołania (art. 107 § 4). Ostatnia część powołanego przepisu odnosi się również, jak moż-

na sądzić, także do decyzji wydanych w trybie art. 132, jak również do decyzji wydanych w pierwszej instancji przez ministrów oraz samorządowe kolegia odwoławcze w trybie art. 127 § 3 na skutek złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Z kolei art. 107 § 5 określa przypadki kwalifikowane uznania administracyjnego, dające podstawę do zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny. Wymienienie w uzasadnieniu prawnym decyzji tylko przepisów bez podania przyczyn kwalifikacji prawnej, zastosowanych metod wykładni jest niewystarczające<sup>300</sup>. Uzasadnienie stanowi integralną część decyzji i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia, stanowiącego dyspozytywną część decyzji<sup>301</sup>. Uzasadnienie faktyczne ma zawierać dokładny opis przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, zwłaszcza dowodowego. Uzasadnienie decyzji sprzyja ocenie następujących elementów: faktów, prawa i procesu subsumcji oraz celu i skutków rozstrzygnięcia<sup>302</sup>. Zaniechanie uzasadnienia swych decyzji przez organy administracji w sposób przekonywujący i zgodny z zasadami wyrażonymi w art. 7–9 i 11 skutkuje wadliwością dającą powód do uchylenia decyzji przez właściwy sąd administracyjny<sup>303</sup>. Uzasadnienie decyzji stanowi jej integralną część stąd też same wady uzasadnienia mogą być skutecznie podnoszone w odwołaniu oraz w skardze do sądu administracyjnego. Ze szczególną starannością powinny być uzasadniane decyzje uznaniowe;

6) **pouczenie o przysługujących od decyzji środkach prawnych.** Pouczenie dotyczyć ma informacji o trybie i terminie wniesienia odwołania ewentualnie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, skargi do sądu administracyjnego lub powództwa do sądu powszechnego. Brak stosownego pouczenia może być usunięty przez uzupełnienie lub sprostowanie decyzji (art. 111 § 1). W tym

---

<sup>300</sup> Por wyrok NSA z 10.07.1985 r., SA/Kr 579/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 14.

<sup>301</sup> Por. wyrok NSA z 30.06.1983 r., I SA 178/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 51.

<sup>302</sup> Por. J. Zimmermann, *Motywy decyzji i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 156–160.

<sup>303</sup> Por. wyrok NSA z 22.10.1981 r., I SA 2147/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 104.

przypadku termin dla strony do wniesienia odwołania, powództwa lub skargi biegnie od dnia doręczenia jej odpowiedzi. Brak pouczenia strony o przysługującym jej środku prawnym stanowi naruszenie przepisów proceduralnych<sup>304</sup>; 7) **podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby uprawnionej do wydania decyzji**. Podpis pod decyzją składa osoba piastująca funkcje organu administracyjnego bądź osoba działająca z jego upoważnienia, udzielonego zgodnie z art. 268a. Do momentu podpisania przez osobę reprezentującą organ administracji akt jest tylko projektem decyzji i nie wchodzi do obrotu prawnego. Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem NSA brak podpisu pozbawia pismo charakteru decyzji administracyjnej<sup>305</sup>.

Decyzje organów kolegialnych powinny być podpisane przez wszystkich członków tego organu, chyba że inna reguła wynika z wyraźnych postanowień zawartych w przepisach szczególnych.

Jeżeli decyzja została wydana w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu<sup>306</sup> lub podpisem osobistym.

<sup>304</sup> Wyrok SN z 22.01.1997 r., III RN 56/96, OSNIAPiUS 1997, nr 16, poz. 283.

<sup>305</sup> SN w wyroku z 28.06.2000 r., III RN 189/99, OSNIAPiUS 2001, nr 8, poz. 248 wyraził pogląd, iż brak w decyzji – podpisanej przez osobę inną niż organ właściwy do jej wydania – klauzuli upoważnienia do działania w imieniu tego organu, np. wójta, prezydenta burmistrza, nie powoduje nieważności decyzji. Nakłada natomiast na organ (sąd) rozpatrujący odwołanie (skargę) od takiej decyzji obowiązek ustalenia, czy podpisujący ją miał pisemne umocowanie do działania w imieniu organu.

<sup>306</sup> Pojęcie bezpiecznego podpisu elektronicznego określa art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 18.09.2001 r. o podpisie elektronicznym, Dz. U. Nr 130, poz. 1450 ze zm. Przez bezpieczny podpis elektroniczny należy uważać taki podpis, który przyporządkowany jest wyłącznie do osoby składającej – jest przez nią sporządzany za pomocą podlegających jej wyłącznej kontroli bezpiecznych urządzeń i danych służących do składania podpisu elektronicznego oraz jest powiązany z danymi, do których został dołączony w taki sposób, że jakakolwiek późniejsza ich zmiana jest rozpoznawalna. Kwalifikowanym certyfikatem jest taki, który spełnia wymogi ustanowione w załączniku II (art. 2 pkt 10 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych

Decyzje administracyjne oprócz opisanych wyżej wymogów mogą zawierać dodatkowe elementy przewidziane w Kodeksie lub w przepisach szczególnych. Przepisy szczególne częstokroć uzupełniają konieczne elementy decyzji o dodatkowe składniki. Tak jest np. w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 54 cyt. wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 36 ust. 1 cyt. wcześniej Prawa budowlanego) itp. Dodatkowym fakultatywnym elementem decyzji, o którym stanowią przepisy kodeksu jest **rygor natychmiastowej wykonalności**. Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji nieostatecznej, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ może od strony zażądać stosownego zabezpieczenia wydając postanowienie. Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji również po jej wydaniu. W tym przypadku organ wydaje postanowienie, na które służy stronie zażalenie (art. 108 § 1 i 2). Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności powinno być uzasadnione zaś powodów jego nadania, określonych w art. 108 nie można interpretować rozszerzająco<sup>307</sup>.

Kodeks określa zasady wydawania decyzji przy **współdziałaniu organów** (art. 106). Obowiązek współdziałania organów w procesie wydawania decyzji ustanowiony jest przede wszystkim w przepisach prawa materialnego, gdzie dla tej powinności używane są różnorakie określenia, takie jak: „za zgodą”, „w uzgodnieniu”, „w porozumieniu”; najczęściej jednak występuje w przepi-

---

ram w zakresie podpisów elektronicznych). Por. Janowski, *Podpis elektroniczny w obrocie prawnym*, Warszawa 2007, s. 137 i n.

<sup>307</sup> Wyrok NSA z 24.05.1983 r., I SA 20/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 36. Wykonalność jako cechę rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej analizuje R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemysł-Rzeszów 2008, s. 46 i n.

sach określenie: „po zasięgnięciu opinii”<sup>308</sup>. Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Treść zajętego stanowiska nie jest wiążąca dla organu tego stanowiska zasięgającego, obowiązujące jest samo zasięgnięcie stanowiska (opinii). Powinność zwrócenia się do innego organu lub organów o zajęcie stanowiska ciąży na organie prowadzącym postępowanie i załatwiający sprawę; organ ten obowiązany jest powiadomić stronę o swoim wystąpieniu do organu właściwego o zajęcie stanowiska. Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwu tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba, że przepisy prawne przewidują dla danej kategorii przypadków inny termin (art. 106 § 3). Organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające (art. 106 § 4). Zajęcie stanowiska następuje w formie postanowienia, na które służy stronie zażalenie. W przypadku zwłoki w zajęciu stanowiska znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy o terminach załatwienia spraw (art. 36–38). Naruszenie obowiązku współdziałania skutkuje wznowieniem postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 6.

Dodatkowymi klauzulami decyzji mogą też być: **termin, warunek i zlecenie**. Dopuszczalność dodatkowych elementów decyzji wynika z art. 107 § 2. Termin może być dodatkowym elementem decyzji, który określa zakres obowiązywania decyzji w czasie. Upływ terminu powoduje wygaśnięcie uprawnień lub obowiązków wynikających z decyzji. Zgodnie z art. 37 ust. 1 cyt. już wcześniej ustawy – Prawo budowlane decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem dwu lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż dwa lata. Podobnie pozwolenia wodnoprawne wydaje się na czas określony (art. 127

---

<sup>308</sup> Por. W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, s. 219 i n.

ust. 2 – Prawa wodnego). Warunek może być zawieszający lub rozwiązujący. Pierwszy z nich ma postać postanowienia zamieszczonego w decyzji, które uzależnia powstanie przewidzianych w niej skutków prawnych od zdarzenia przyszłego i niepewnego. Przy warunku zawieszającym skutki decyzji powstają z chwilą spełnienia się warunku. Zlecenie zawiera w swej treści nakaz polegający na nałożeniu dodatkowego obowiązku, którego niedopełnienie może pociągać za sobą utratę mocy obowiązującej przez decyzję. Np. decyzje o przyznaniu emerytury lub renty są uzależnione od nieosiągnięcia dodatkowych dochodów powyżej określonych wysokości w okresie otrzymywania tych świadczeń.

Organ administracji, który wydał decyzję jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia (art. 110). Związanie wydaną decyzją oznacza, że organ nie może jej zmienić lub uchylić przed upływem terminu do wniesienia odwołania. Po wniesieniu odwołania decyzja może być zmieniona w trybie samokontroli na podstawie art. 132. Decyzja ostateczna wydana przez organ pierwszej lub drugiej instancji wiąże organ, który ją wydał i inne organy w postępowaniu administracyjnym. Decyzja taka może być wzruszona tylko w przypadkach wskazanych w Kodeksie.

Wyjątki od zasady związania wydaną przez organ decyzją wynikają z dopuszczalności jej **rektyfikacji** czyli możliwości żądania przez stronę jej uzupełnienia co do rozstrzygnięcia oraz pouczenia o prawie wnoszenia środków prawnych (art. 111 § 1). Organ administracji, który wydał decyzję może również ją uzupełnić lub sprostować z urzędu w terminie 14 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji (art. 111 § 2). Powołany przepis pomija, co należy uznać za poważne uchybienie, formę prawną, w której powinno nastąpić sprostowanie<sup>309</sup>. Uzupełnienie lub odmowa uzupełnienia decyzji następuje w formie postanowienia. W przypadku wydania takiego postanowienia, termin dla strony do wniesienia odwołania, powództwa lub skargi biegnie od dnia jego doręczenia lub ogłoszenia. Organ administracji może z urzędu lub na żądanie

---

<sup>309</sup> Por. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. 4, s. 155.

strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki, którymi obciążona jest decyzja, w tym również mylne pouczenie dotyczące zasad i trybu zaskarżania decyzji (art. 113 § 1). Nie jest dopuszczalne sprostowanie, które prowadziłyby do ponownego odmiennego rozstrzygnięcia sprawy. Mylne ustalenie faktyczne lub mylne zastosowanie przepisu prawnego nie może być przedmiotem sprostowania<sup>310</sup>. Udzielenie w tej kwestii błędnego pouczenia nie może szkodzić stronie, która się do niego zastosowała (art. 112). Na żądanie organu egzekucyjnego lub strony organ, który wydał decyzję, obowiązany jest wyjaśnić w formie postanowienia wątpliwości co do jej treści (wykładni decyzji). Na postanowienie w sprawie sprostowania i wyjaśnienia treści decyzji służy zażalenie (art. 113 § 2–3). Wykładnia decyzji nie może prowadzić do merytorycznej zmiany rozstrzygnięcia, w szczególności przez przyjęcie nowej oceny sprawy<sup>311</sup>.

---

<sup>310</sup> Por. W Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne, zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 285, a także postanowienie Sądu Najwyższego z 5.12.1980 r., III CRN 133/80, OSPiKA 1981, z. 7–8, poz. 135. Pojęcie „oczywistych omyłek” było też analizowane w zw. z art. 81 r.p.a. przez NTA. W jednym z wyroków NTA wyraził następujący pogląd „jeżeli w art. 81 r.p.a. upoważniono władzę do sprostowania (...) oczywistych omyłek, miano na myśli tylko omyłki polegające na tym, że w decyzji wyrażono coś, co widocznie jest niezgodne z myślą wyrażoną niedwuznacznie przez władzę, a zostało wypowiedziane tylko przez przeoczenie, niewłaściwy dobór słowa itp. Zmiana postanowienia, wyrażonego w decyzji chociażby powziętego wskutek błędu, a zatem wskutek mylnego wyobrażenia o stanie faktycznym albo prawnym pod pojęcie błędu lub omyłki (...) nie podpada” podaję za J. Pokrzywnickim, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1948, s. 210.

<sup>311</sup> Por. B. Adamiak, *Rektyfikacja decyzji w postępowaniu administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CLIII, nr 922/1988, s. 13. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 6.06.2002 r., III RN 88/01, OSNIAPiUS 2003, nr 7, poz. 166 stwierdził, że odmowa udzielenia stronie wyjaśnień co do treści decyzji administracyjnej wymaga wydania postanowienia w trybie art. 113 § 2 K.p.a.



### **7.3. Uгода**

Oprócz decyzji Kodeks dopuszcza ugodę jako formę załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym (art. 114–122). Załatwienie sprawy w formie ugody podniesione zostało do rangi zasady ogólnej (art. 13 § 1 i 2). W sprawie, w której toczy się postępowanie przed organem administracji, strony mogą zawrzeć ugodę – jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, przyczyni się to do uproszczenia lub przyśpieszenia postępowania i nie sprzeciwia się temu przepis prawa. Możliwość zawarcia ugody nie została ograniczona do fazy lub instancji, przed którą toczy się postępowanie administracyjne, można ją zawrzeć zarówno przed organem pierwszej instancji, a także w postępowaniu odwoławczym do czasu wydania decyzji w sprawie. Organ powinien dążyć do ugodowego załatwienia sprawy w związku z czym powinien odroczyć wydanie decyzji i wyznaczyć stronom termin do zawarcia ugody, jeżeli złożą one zgodne oświadczenie o zamiarze jej zawarcia. W przypadku zawiadomienia przez jedną ze stron o odstąpieniu od zamiaru zawarcia ugody organ załatwia sprawę w drodze decyzji (art. 116 § 1 i 2).

Dopuszczona została możliwość zawarcia ugody pomiędzy stronami postępowania przed organem administracji, przed którym toczy się postępowanie w pierwszej instancji lub postępowanie odwoławcze do czasu wydania przez organ decyzji w sprawie. Wejście ugody do obrotu prawnego uzależnione jest od sporządzenia jej w formie pisemnej, połączonej z zawarciem w jej treści elementów wskazanych w art. 117 § 1, utrwalenia faktu zawarcia ugody w protokole oraz zatwierdzenia ugody przez organ, przed którym została zawarta w formie zaskarżalnego postanowienia.

Nie tyle sama uгода co charakter prawny i skutki postanowienia o jej zatwierdzeniu są kontrowersyjne<sup>312</sup>. Opowiedzieć się

---

<sup>312</sup> Por. w szczególności: W. Dawidowicz, *Uгода w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1980, z. 3, s. 18 i n.; W. Dawidowicz, *Jeszcze o przedmiotowym zakresie sądownictwa administracyjnego*, PiP 1980, z. 10, s. 66 i n.; A. Wiktorowska, *Uгода administracyjna w k.p.a.*, OMT 1980, nr 8–9, s. 19 i n.; J. Zimmer-

trzeba za procesowym charakterem postanowienia o zatwierdzeniu ugody. Postanowienie to uruchamia skutki materialnoprawne dla zatwierdzonej jego mocą ugody. Postanowienie takie ma charakter kontrolny bowiem do obrotu prawnego wchodzi ugoda jako akt merytorycznie kończący sprawę. Funkcja omawianego postanowienia kończy się w zasadzie definitywnie w przypadku, gdy będzie ono pozytywne i nie zostanie zakwestionowane poprzez wniesienie na nie zażalenia lub weryfikację w trybach nadzwyczajnych.

Zgodnie z art. 121 zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego; nie jest jednak do końca jasne, czy chodzi tu o skutki takie jak decyzji nieostatecznej, czy też ostatecznej. Na tym tle rodzi się wątpliwość, czy złożenie zażalenia na postanowienie o zatwierdzeniu ugody bądź jego odmowie wyczerpuje wykorzystanie środka kontroli przeciwko ugodzie, czy też nie. Sytuacja różnie się może kształtować w zależności od tego, czy przedmiotem zażalenia będzie postanowienie o odmowie zatwierdzenia ugody (postanowienie negatywne), czy też postanowienie o zatwierdzeniu ugody (pozytywne). W pierwszej sytuacji przedmiotem zażalenia będzie różnie formułowany zarzut niezasadności odmowy zatwierdzenia ugody, nie zaś sama ugoda. Trudno przyjąć w tym przypadku możliwość wykorzystania środka kontroli przeciwko ugodzie, której formalnie nie ma bowiem skutki prawne wywiera ugoda zatwierdzona. Ugoda może nabrać mocy prawnej, jeżeli w wyniku postępowania zażaleniowego zapadnie postanowienie pozytywne. Sytuacja druga ma miejsce wówczas, gdy złożone zostanie zażalenie na postanowienie pozytywne, w którym podniesione mogą być zarzuty przeciwko ugodzie. Kwestionowanie w takim zażaleniu wyłącznie postanowienia pozytywnego bez jednoczesnego kwestionowania ugody jest mało prawdopodobne choć nie wykluczone, przedmiotem takiego zażalenia będzie, ogólnie rzecz traktując, bezzasadność zatwierdzenia ugody. Wy-

---

mann, *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1983, z. 1, s. 63 i n.

danie w wyniku postępowania zażaleniowego postanowienia utrzymującego w mocy zaskarżone postanowienie pozytywne spowoduje, że ugoda będzie miała moc równą decyzji ostatecznej. Złożenie zażalenia na postanowienie pozytywne spełnia podobną funkcję jak odwołanie od decyzji.

W. Dawidowicz biorąc pod uwagę możliwość zawarcia ugody w postępowaniu przed organem pierwszej i drugiej instancji odróżnił ugodę równorzędną decyzji nieostatecznej oraz ugodę równorzędną decyzji ostatecznej<sup>313</sup>. Jeżeli ugoda zawarta będzie przed organem pierwszej instancji to zgodnie z art. 118 § 1 wymaga zatwierdzenia przez ten organ, taka ugoda jest równoważna decyzji nieostatecznej. Prawo wniesienia środka kontroli przeciwko takiej ugodzie realizuje się stosownie do art. 119 § 1 przez wniesienie zażalenia na postanowienie zatwierdzające ugodę. Rozwiązanie to jest pod względem skutków prawnych równoważne skutkom odwołania od ugody. Ugoda zatwierdzona przez organ odwoławczy wywiera skutki prawne równoważne decyzji ostatecznej. W takim stanie rzeczy postanowienie zatwierdzające ugodę należy również traktować jako ostateczne, w przeciwnym razie powstanie niczym nie uzasadniona rozbieżność między charakterem procesowym ugody a charakterem postanowienia, które nadało tej ugodzie moc obowiązującą. Zaprezentowany pogląd nie jest do końca trafny. Nie ma podstaw do kategorycznego stwierdzenia w świetle art. 121, że każda zatwierdzona ugoda, tym bardziej ugoda zawarta i zatwierdzona przed organem drugiej instancji, ma od razu moc równą decyzji ostatecznej. Cecha taka przynależna będzie zatwierdzonej ugodzie, po pierwsze, jeśli do jej zatwierdzenia doszło wskutek postępowania zażaleniowego, po drugie, gdy upłynie ustawowy termin do złożenia zażalenia na postanowienie o zatwierdzeniu ugody, niezależnie od instancji, przed którą została zawarta. Osąd taki wynika z brzmienia art. 119

---

<sup>313</sup> W. Dawidowicz, *Ugoda w postępowaniu administracyjnym*, s. 25 i 28.

§ 1. Przepis ten nie uzależnia prawa do złożenia zażalenia od instancji, przed którą ugoda została zawarta<sup>314</sup>.

Art. 120 § 1 ustanawia wykonalność ugody z dniem, z którym postanowienie o jej zatwierdzeniu stało się ostateczne. Powołany przepis w zw. z art. 122 daje powód do zastanowienia się nad suspensywnością zażalenia na postanowienie o zatwierdzeniu ugody. Powstaje zagadnienie, czy w przypadku złożenia zażalenia na postanowienie o zatwierdzeniu ugody organ owo zażalenie rozpoznający może zastosować art. 143, który ustanawia względnie suspensywny skutek dla zażaleń jako takich, czy też poprzez odsłanie zawarte w art. 122 do przepisów dotyczących decyzji realne jest zastosowanie art. 130 § 2. Treść art. 122, a ponadto przyjęcie skutków złożonego zażalenia za równoważne odwołaniu od decyzji daje powód do opowiedzenia się za stosowaniem art. 130 § 2 w postaci wstrzymania wykonalności ugody.

W postępowaniu administracyjnym, w którym możliwe jest zawarcie ugody uczestniczyć mogą również podmioty na prawach strony, mają one oczywiście prawo do wnoszenia zażaleń na postanowienie w przedmiocie zatwierdzenia ugody.

Ostateczne postanowienie (pozytywne lub negatywne) w sprawie zatwierdzenia ugody może być weryfikowane w trybie wznowienia postępowania i stwierdzenia jego nieważności (art. 126).

W praktyce ugoda może być zawarta na przykład w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 47 ust. 2 – Prawa budowlanego w zakresie uzgodnienia warunków wejścia na teren nieruchomości sąsiedniej oraz na podstawie przepisów – Prawa energetycznego, w odniesieniu do spraw z zakresu obrotu paliwami i energią<sup>315</sup>.

---

<sup>314</sup> Przy okazji wspomnieć można, iż w sytuacji kiedy w postępowaniu w pierwszej instancji wydana zostanie decyzja zaś w postępowaniu odwoławczym strony zawrą ugodę, przysługiwać będzie zażalenie na postanowienie o zatwierdzeniu tej ugody lub odmowie jej zatwierdzenia; wówczas rysuje się swoista trójinstancyjność postępowania, pozostająca w sprzeczności z zasadą ogólną dwuinstancyjności postępowania (art. 15 K.p.a.).

<sup>315</sup> Por. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. prof. M. Wierzbowskiego, prof. A. Wiktorowskiej, s. 656.

**Od ugód zawieranych w trybie opisanych przepisów K.p.a. należy odróżnić ugody zawierane na podstawie przepisów szczególnych, które w istocie mają walor ugody cywilno-prawnej** zawieranej w sprawach z zakresu administracji publicznej<sup>316</sup>. Jako przykład podać można chociażby przepis art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>317</sup> stanowiący, iż w razie sporu co do przebiegu linii granicznych geodeta nakłania strony do zawarcia ugody. Ugoda zawarta przed geodetą ma moc ugody sądowej (art. 184 k.p.c. w zw. z art. 479<sup>13</sup> i art. 777 § 1 pkt 2 k.p.c.). Wszczęte zatem postępowanie rozgraniczeniowe może się zakończyć m.in. zawarciem przed geodetą ugody. Ugoda taka jest czynnością procesową stron podjętą w celu wyłączenia przedmiotu sporu spod jurysdykcji sądu powszechnego i zakończenia postępowania administracyjnego przez jego umorzenie. Równocześnie ugoda ma charakter czynności prawnej zmierzającej do wywołania skutków w dziedzinie prawa materialnego (rzeczowego)<sup>318</sup>.

Zgodnie z art. 151 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze<sup>319</sup> dochodzenie roszczeń z tytułu szkód górniczych następuje przed sądem powszechnym. Dochodzenie w drodze sądowej tych roszczeń jest możliwe dopiero po wyczerpaniu postępowania ugodowego. Ugoda może być zawarta w formie aktu notarialnego; stanowi ona tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 § 1 oraz art. 777 § 1 pkt 5 k.p.c. i podlega wykonaniu w trybie egzekucji sądowej. Warunek wyczerpania postępowania ugodowego jest spełniony, jeżeli przedsiębiorca odmówił zawarcia ugody albo od zgłoszenia przedsiębiorcy żądania przez poszkodowanego upłynęło 30 dni.

---

<sup>316</sup> Por. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, s. 173 i n.

<sup>317</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.

<sup>318</sup> Wyrok NSA z 9.01.1998 r., II SA 1114/97, niepublikowany; podaję za W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, s. 173.

<sup>319</sup> Dz. U. Nr 163, poz. 981.

Także zgodnie z art. 30 – Prawa wodnego właściciele gruntów mogą, w drodze pisemnej ugody, ustalić zmiany stanu wody na gruntach, jeżeli zmiany te nie wpłyną szkodliwie na inne nieruchomości lub na gospodarkę wodną. Przedmiotem ugody nie może być jednak wprowadzenie ścieków do wody lub ziemi. Realizacja postanowień ugody jest możliwa po zatwierdzeniu przez wójta burmistrza lub prezydenta w drodze decyzji.

Opisane dotychczas ugody cywilnoprawne w rozumieniu art. 917 k.c. oraz art. 918 § 1 i 2 k.c. podlegają zróżnicowanym pod względem charakteru prawnego i stopnia sformalizowania postaciom kontroli ze strony organów administracji publicznej. W odróżnieniu od ugód zawieranych w trybie K.p.a. podstawę prawną prezentowanych ugód stanowią przepisy prawa cywilnego (dlatego np. ich stronami mogą być jedynie podmioty posiadające zdolność do czynności prawnych lub osobowość prawną) oraz przepisy szczególne prawa administracyjnego, określające przedmiot ugody i właściwość organu administracji publicznej<sup>320</sup>.

#### **7.4. Postanowienia**

Postanowienia zgodnie z utrwalonym zapatrywaniem służą przede wszystkim rozstrzygnięciu różnorodnych kwestii incydentalnych wyłaniających się w toku postępowania. Postanowienia, na co wskazuje treść art. 123 § 2 w zw. z art. 3 § 1 pkt 2 p.s.a., przedstawiają sobą zróżnicowaną treść. Art. 123 stanowi, że w toku postępowania organ administracji wydaje postanowienia. Postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy Kodeksu stanowią inaczej. Ostatni człon przepisu wskazuje na możliwość istnienia postanowień, które nie odpowiadają tradycyjnej formule tzn. mogą występować postanowienia rozstrzygające w jakimś stopniu o istocie sprawy, jak również

---

<sup>320</sup> Por. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, s. 174.

wydawane poza tokiem postępowania. **Analiza przepisów K.p.a. pozwala na wyszczególnienie następujących kategorii postanowień:** 1) postanowień ściśle procesowych (np. o wszczęciu postępowania, wyłączeniu pracownika, dopuszczeniu środka dowodowego); 2) postanowień procesowych mających wpływ na dalszy bieg postępowania (np. postanowienie o przywróceniu terminu do wniesienia odwołania, zawieszenia postępowania, niedopuszczalności odwołania); 3) postanowienia dotyczące istoty sprawy lub uruchamiające skutki materialnoprawne (np. o zatwierdzeniu ugody, o odmowie wydania zaświadczenia)<sup>321</sup>.

Wymogi odnośnie treści postanowienia są zbliżone do wymogów decyzji (art. 124 § 1). Postanowienie powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, jeżeli służy na nie zażalenie i skarga do sądu administracyjnego oraz gdy wydane zostało na skutek złożonego zażalenia (art. 124 § 2). Postanowienia, od których służy stronom zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego, doręcza się na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Postanowienie, które może być zaskarżone do sądu administracyjnego, doręcza się stronie wraz z pouczeniem o dopuszczalności wniesienia skargi oraz uzasadnieniem faktycznym i prawnym (art. 125 § 1 i 3).

Postanowienia w przeciwieństwie do decyzji mogą dotyczyć interesów nie tylko stron, ale także innych uczestników postępowania zatem adresatami postanowień mogą być świadkowie, biegli, pracownicy prowadzący postępowania itp. Organ, który wydał postanowienie jest nim związany na tych samych zasadach, jakie obowiązują przy wydaniu decyzji.

## **7.5. Opłaty i koszty postępowania**

Opłaty i koszty postępowania administracyjnego są przedmiotem regulacji art. 261–267 Kodeksu. Opłaty i koszty postępowania

---

<sup>321</sup> Por. J. Zimmermann, *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1983, z. 1, s. 60.

stanowią razem należności związane z rozpoznaniem i załatwieniem sprawy, są wyrazem polityki finansowej państwa. Wysokość tych należności powinna być ustalana na poziomie zapewniającym dostęp do postępowania, powinny one też pokrywać część wydatków na administrację i jednocześnie chronić ją przed wszczęciem postępowania z błahych powodów.

**Obciążenia finansowe stron i innych uczestników postępowania związane z postępowaniem obejmują: 1) opłaty, 2) koszty, 3) inne należności wynikłe z postępowania.**

**Opłatami** są świadczenia pieniężne, które pobierane są w pewnej z góry określonej wysokości jako wynagrodzenie za czynność organu lub innego podmiotu upoważnionego do pełnienia funkcji administracyjnych, dokonane w interesie uczestnika postępowania, na rzecz którego czynność podjęto. Opłaty dzielą się na ogólne i związane z poszczególnymi działaniami administracji. Przez opłatę najczęściej rozumie się w postępowaniu administracyjnym opłatę skarbową pobieraną na podstawie ustawy z dnia 6 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej<sup>322</sup>. Zgodnie z art. 1 powołanej ustawy, opłata skarbową pobierana jest w postępowaniu w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Obejmuje ona opłaty związane ze składaniem podań (żądania, wnioski, odwołania, zażalenia) i załączników do nich, czynności urzędowych podejmowanych na podstawie zgłoszenia lub na wniosek zainteresowanego, a także wydawane na jego wniosek zaświadczenia i zezwolenia. Zatem opłaty w toku postępowania administracyjnego mogą być pobierane w trzech sytuacjach: 1) w związku z wniesieniem podania; 2) za dokonane w postępowaniu czynności urzędowe; 3) za sporządzenie decyzji kończącej postępowanie<sup>323</sup>.

Wniesienie opłaty skarbowej od podania stanowi należność niezależną od opłaty za dokonanie określonej czynności urzędowej. Jeżeli postępowanie kończy się np. wydaniem zezwolenia lub

<sup>322</sup> Dz. U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.

<sup>323</sup> Por. M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, s. 235.



koncesji to od wystawienia tych aktów pobiera się osobne opłaty. Oznacza to też, że niewniesienie ciężącej na stronie opłaty w każdym stadium postępowania może spowodować zgodnie z art. 261 § 2 K.p.a. zwrot podania lub zaniechanie czynności uzależnionej od wniesienia opłaty.

W załączniku do powołanej wcześniej ustawy o opłacie skarbowej zawarty został szczegółowy wykaz przedmiotów jej podlegającej, stawek oraz zwolnień od opłaty. Zasady pobierania opłaty skarbowej reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej<sup>324</sup>.

Opłaty za dokonanie określonych czynności lub za wydanie określonego rodzaju uprawnienia mogą być wprowadzane na podstawie przepisów szczególnych co wyłącza w takich przypadkach stosowanie przepisów o opłacie skarbowej<sup>325</sup>.

**Do kosztów postępowania** zalicza się koszty podróży, inne należności świadków i biegłych, a w przypadkach przewidzianych w art. 56 – stron, jak również koszty spowodowane oględzinami na miejscu oraz koszty doręczania stronom pism urzędowych. Organ administracji może zaliczyć do nich także inne koszty bezpośrednio związane z rozstrzygnięciem sprawy (art. 263). Wyso-

---

<sup>324</sup> Dz. U. Nr 187, poz. 1330.

<sup>325</sup> Taką regulacją szczególną jest chociażby rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 4.04.2000 r. w sprawie opłat za udzielanie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych (Dz. U. Nr 12, poz. 153 ze zm.). Charakter przepisu szczególnego wobec unormowania ustawy o opłacie skarbowej ma też opłata paszportowa za wydanie różnego rodzaju dokumentów podróży (art. 11 ustawy z 13.07.2006 r. o dokumentach paszportowych, Dz. U. Nr 143, poz. 1027 ze zm.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 9.02.2010 r. w sprawie opłat za wydanie dokumentu paszportowego oraz ich zwrotu (Dz. U. Nr 25, poz. 126). Podobny charakter mają opłaty za czynności dozoru technicznego na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z 21.12.2000 r. o dozorcze technicznym (Dz. U. Nr 122, poz. 1321 ze zm.), opłaty pobierane przez Urząd Patentowy na podstawie art. 222–227 ustawy z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz. U. Nr 119, poz. 1117 ze zm.), opłaty pobierane od cudzoziemców za wydanie i pobranie karty pobytu i innych dokumentów na podstawie art. 83 ustawy z 18.09.2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2011 r., Nr 264, poz. 1573 ze zm.).

kość kosztów postępowania ustalana jest po zakończeniu postępowania w danej instancji. Jednocześnie z decyzją organ administracji wydaje postanowienie określające wysokość należności z tym związanych, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób uiszczenia należności. Na postanowienie w tej sprawie przysługuje zażalenie (art. 264). Wszelkie nieuiszczone w terminie opłaty i koszty postępowania oraz inne, wynikłe z niego należności podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych (art. 265).

**W postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada ponoszenia kosztów przez organ w przypadku wszczęcia postępowania z urzędu.** Jednakże strona obowiązana jest ponieść koszty, które wynikły z jej winy oraz takie, które zostały poniesione w jej interesie lub na jej żądanie, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. W przypadku kiedy należności wynikające z kosztów postępowania oraz sytuacja majątkowa strony to uzasadnia, organ może zażądać złożenia przez stronę zaliczki na pokrycie kosztów postępowania.

Warunkiem przeprowadzenia postępowania lub dokonania określonych czynności jest uprzednie wniesienie wymaganej opłaty. Kiedy opłata nie zostanie pokryta, organ prowadzący postępowanie wyznaczy stronie termin nie krótszy niż siedem dni i nie dłuższy niż czternaście dni na wniesienie należności. Nieuiszczenie w wyznaczonym terminie należności (o czym już była mowa wcześniej) spowoduje zwrot podania lub zaniechanie czynności wymagającej opłaty (art. 261 § 1 i 2). Na postanowienie w sprawie zwrotu podania służy zażalenie (art. 261 § 3). Wyjątkowe unormowanie zawiera art. 261 § 4, zgodnie z którym czynności organu podejmowane są pomimo nieuiszczenia opłaty w przypadkach, gdy: 1) niezwłocznego załatwienia sprawy wymagają względy społeczne lub ważny interes strony; 2) dla czynności przewidziany jest termin zawity; 3) jeżeli podanie wniosła osoba zamieszkała za granicą. Dokonanie czynności pomimo nieuiszczenia opłaty nie oznacza zwolnienia strony z obowiązku zapłaty lecz jedynie przesunięcie jej w czasie. W razie jednak niewątpliwej niemożności

poniesienia przez stronę opłat, kosztów i należności związanych z tokiem postępowania organ administracji może ją zwolnić w całości lub w części od ponoszenia tych opłat, kosztów i należności. Zwolnienie od opłaty skarbowej jako należności objętej przepisami o zobowiązaniach podatkowych następuje z zastosowaniem przepisów Ordynacji podatkowej.

Na postanowienie w sprawie kosztów postępowania osobie zobowiązanej do ich poniesienia służy zażalenie, a potem ewentualnie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 p.s.a.).

Art. 265 i 267 K.p.a. odróżnia opłaty, koszty i „należności związane z tokiem postępowania”. W art. 261 § 1 K.p.a. **termin „należności”** dotyczy łącznego określenia opłat i kosztów; wyodrębnienie „należności związanych z tokiem postępowania” ma uzasadnienie w tym, że obciążenia finansowe związane z postępowaniem nie wyczerpują się na opłatach i kosztach postępowania. Niektóre działy prawa administracyjnego przewidują wnoszenie płatności, które nie są ani opłatami, ani też kosztami samego postępowania.

Zastosowany w powołanych przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego termin „należności” pozwala uznać, że intencją ustawodawcy było przyznanie organowi prawa do zwalniania strony w całości lub w części ze wszelkich płatności, jeżeli są wymierzone lub pobierane przez ten organ i mają związek z postępowaniem. Zastosowanie terminu zbiorczego podnosi elastyczność regulacji, co na gruncie zmieniającego się stanu prawnego poszczególnych fragmentów prawa administracyjnego ma uzasadnienie.

Konsekwencją niektórych rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym będzie obowiązek zwrotu opłaty skarbowej. **Opłata skarbową podlega zwrotowi**, jeżeli mimo jej zapłacenia nie dokonano czynności urzędowej albo nie wydano zaświadczenia, zezwolenia, pozwolenia lub koncesji. Zwrot opłaty skarbowej następuje na wniosek. Nie zwraca się opłaty skarbowej po upływie pięciu lat licząc od końca roku, w którym dokonano opłaty (art. 9 cyt. wcześniej ustawy o opłacie skarbowej).