



Źródło: <http://www.fotolia.com>

KURS	Podstawy/Elementy prawa administracyjnego
MODUŁ	Wadliwość aktu administracyjnego. Uznanie administracyjne

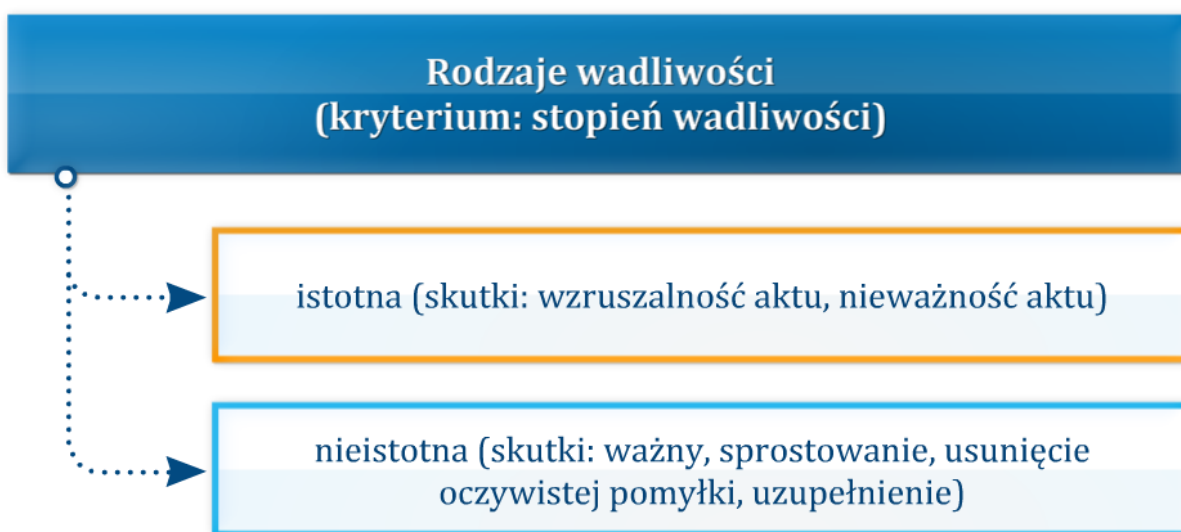
4 Wadliwość aktu administracyjnego. Uznanie administracyjne

4.1 Wadliwość aktu administracyjnego – pojęcie, cechy, rodzaje

Zapraszamy do obejrzenia prezentacji pt. „Wadliwość aktu administracyjnego”.

Każdego dnia wydaje się w naszym kraju tysiące aktów administracyjnych. Wszystkie podlegają kontroli administracyjnej i w większości z nich prawidłowość nie może być kwestionowana. Należy tutaj zwrócić uwagę na problematykę prawidłowości i wadliwości aktu administracyjnego.

Wadliwość aktu administracyjnego może przyjmować różne postaci. Niezgodność aktu administracyjnego z prawem może dotyczyć różnych jego elementów mających różny charakter. Dlatego też ustawodawca rozróżnia wadliwość na nieistotną i istotną.



Rysunek 4.1 Rodzaje wadliwości ze względu na gradację wad

Źródło: opracowanie własne

Wadliwymi są akty, które np. zawierają błędy pisarskie, rachunkowe oraz inne oczywiste¹ omyłki wymagające jedynie ich sprostowania i wyjaśnienia. Akt dotknięty wadą nieistotną nadal wiąże adresata. Jego wady można usunąć poprzez rektyfikację, tzn. sprostowanie, uzupełnienie lub wykładnię treści aktu.

¹ Z oczywistością mamy do czynienia, gdy błędy te są natychmiast poznawalne, wynikające niedwuznacznie z treści samej decyzji lub z akt sprawy.

Sprostowanie:

Art. 113 § 1 KPA

§1. Organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez ten organ decyzjach.

§2. Organ, który wydał decyzję, wyjaśnia w drodze postanowienia na żądanie organu egzekucyjnego lub strony wątpliwości co do treści decyzji.

§3. Na postanowienie w sprawie sprostowania i wyjaśnienia służy zażalenie.

1. Uzupełnienie:

Art. 111 KPA

§ 1. Strona może w terminie czternastu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji zażądać jej uzupełnienia co do rozstrzygnięcia bądź co do prawa odwołania, wniesienia w stosunku do decyzji powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego albo sprostowania zamieszczonego w decyzji pouczenia w tych kwestiach.

§ 2. W przypadkach określonych w § 1 termin dla strony do wniesienia odwołania, powództwa lub skargi biegnie od dnia doręczenia jej odpowiedzi.

2. Wykładnia treści aktu:

Art. 113 § 2 KPA

§1. Organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez ten organ decyzjach.

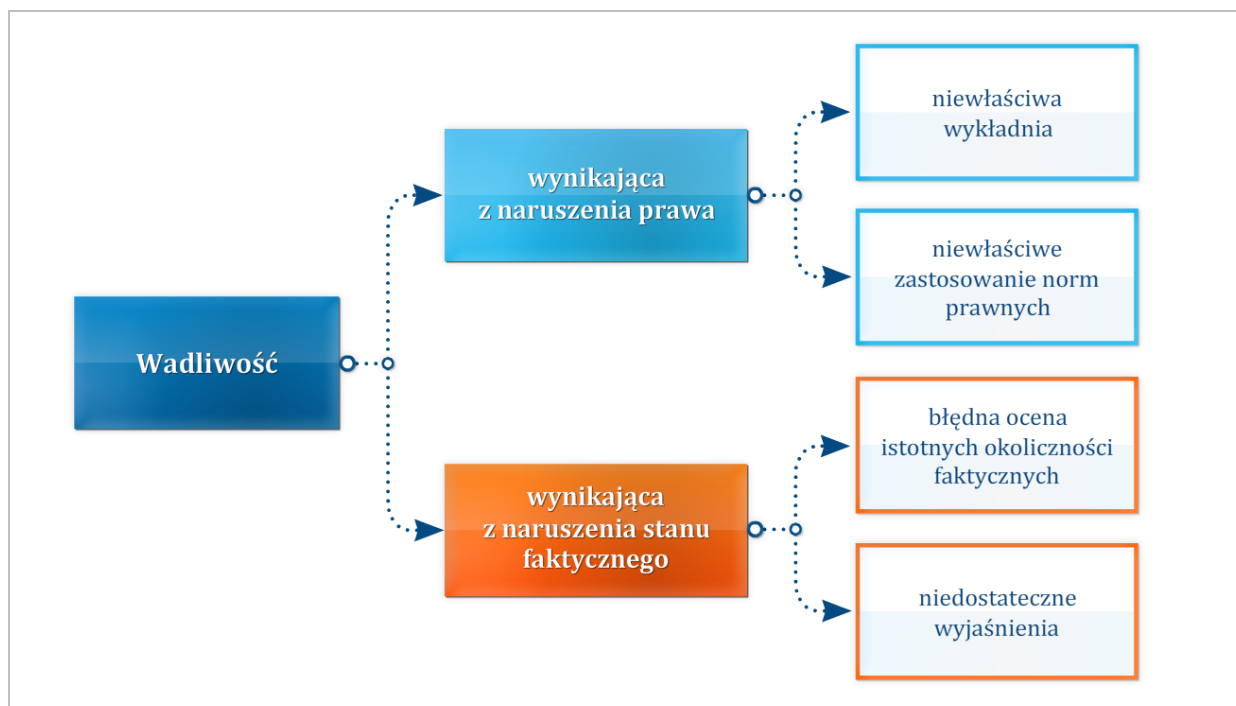
§2. Organ, który wydał decyzję, wyjaśnia w drodze postanowienia na żądanie organu egzekucyjnego lub strony wątpliwości co do treści decyzji.

§3. Na postanowienie w sprawie sprostowania i wyjaśnienia służy zażalenie.

Wadliwymi są też akty, które w sposób istotny naruszają przepisy prawa materialnego, procesowego i ustrojowego oraz opierają się na niewłaściwie ustalonym stanie faktycznym, błędnej wykładni prawa. Akty administracyjne o najwyższym stopniu wadliwości, czyli takie, które są obciążone szczególnie istotnymi wadami, są kwalifikowane jako akty nieważne.

Aktami nieważnymi najogólniej rzecz biorąc są akty administracyjne, które:

- zostały wydane przez organy rzeczowo lub miejscowo niewłaściwe;
- zawierają oczywistą wadę procesową (np. wydane bez podstawy prawnej);
- są skierowane do osiągnięcia efektu prawniczego lub faktycznie niemożliwego do osiągnięcia.



Rysunek 4.2 Przyczyny wadliwości aktu administracyjnego

Źródło: opracowanie własne

Akty administracyjne nieważne traktuje się jako akty, które nigdy nie wywarły zamierzonych skutków prawnych, z których nie powstały dla nikogo żadne prawa ani obowiązki, i które nie mogą być wykonane. Istnieją do czasu ich unieważnienia tylko pozornie i organ administracyjny winien z urzędu taki akt unieważnić, a dokładniej stwierdzić nieważność. Stwierdzenie takie ma znaczenie deklaratoryjne, co oznacza, że ten pozorny i nieskuteczny akt administracyjny nigdy nie istniał, stwierdzenie to działa zatem *ex tunc*.

W doktrynie prawa administracyjnego przyjęto **zasadę domniemania ważności aktu administracyjnego**, sprowadzającą się do tego, że akt administracyjny nawet wadliwy jest uznawany za obowiązujący, dopóki w odpowiednim trybie nie zostanie zmieniony lub uchylony. Nie oznacza to, iż domniemuje się tym samym, że każdy wydany akt administracyjny jest prawidłowy. Oznacza to jedynie, że do czasu udowodnienia sytuacji przeciwnej akt taki obowiązuje prawnie jako całkowicie poprawny.

Zasady wzruszalności i nieważności wadliwych aktów administracyjnych stanowią **gwarancję praworządności** działań administracji publicznej. Pozwalają na eliminację z obrotu prawnego akt niezgodnych z prawem, a tego wymaga **zasada praworządności**.

4.2 Uznanie administracyjne – pojęcie i przesłanki

Z uznaniem administracyjnym mamy do czynienia w przypadku, gdy ustawodawca nie wiąże organu w zakresie orzekania w określonej sprawie. Jest to instytucja zwolnienia organu z mocy prawa od związania ustawowego.

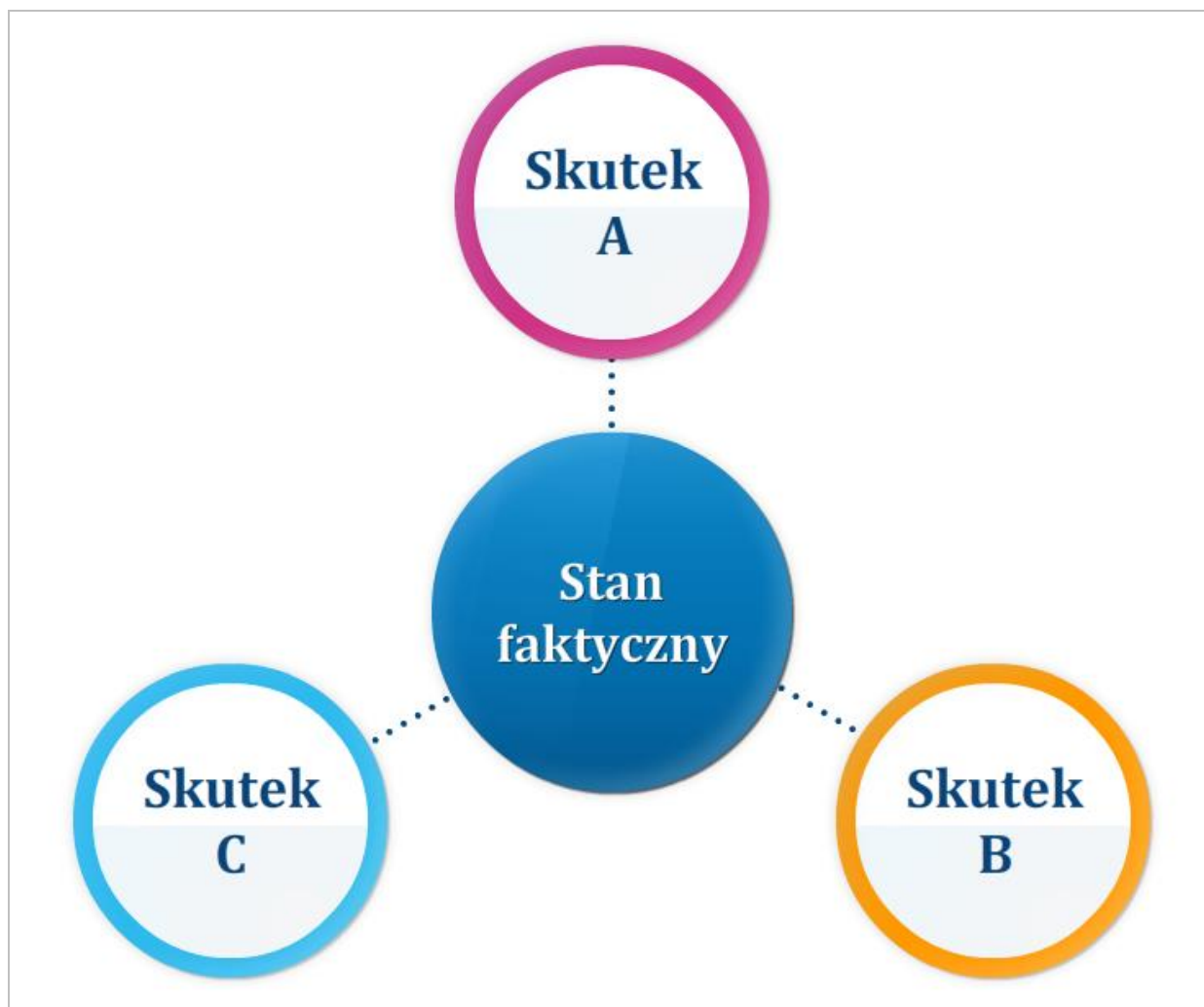
Przez uznanie administracyjne rozumie się takie uregulowanie kompetencji organu administracji, że organ ten może rozstrzygnąć sprawę w różny sposób przy tym samym stanie faktycznym i każde rozstrzygnięcie sprawy jest legalne.

Wpływ na ostateczne ukształtowanie aktu indywidualnego ma organ stosujący normę. Ocena i ustalenie stanu faktycznego zależy od wielu czynników lokalnych i indywidualnych oraz subiektywnych właściwości oceniającego. Ocena dowodów jest swobodna. W normie prawnej nie jest możliwe przewidzenie wszystkich przypadków, dlatego norma pozostawia pewien luz, który musi wypełnić organ stosujący tę normę – zjawisko to jest określane mianem uznania administracyjnego.

W państwie absolutnym istniało zjawisko braku związania administracji ustawami. W państwie parlamentarnym ustawy ograniczały administrację początkowo w niewielkim zakresie, była ona niezależna od ustawodawcy, chyba że przepis stanowił inaczej. W teorii wolnej przestrzeni administracja jest swobodną twórczą działalnością, tam gdzie nie jest ograniczona ustawami. Organ musiał działać jak nakazywał obowiązek służbowy, w interesie publicznym. Działanie zależało więc od subiektywnej oceny urzędnika.

W państwie prawnym zasadą jest, że organy administracji mogą działać tylko na podstawie przepisów prawa, nie funkcjonuje sfera wolna. Organ działa tylko wtedy, kiedy ustawa przyznaje mu kompetencje – każda decyzja musi mieć podstawę prawną.

Swobodne uznanie zanika w dotychczasowej formie i pojawia się jako swobodne uznanie wprowadzone przez samego ustawodawcę. Swobodne uznanie przysługuje administracji tylko wtedy, jeżeli zostanie jej przyznane przez wyraźny przepis ustawy – norma uznaniowa. Uznanie administracyjne, czyli uprawnienie organu administracyjnego do **wyboru jednego z kilku możliwych rozwiązań prawnych**, nie świadczy o swobodzie, dowolności działania administracji. Świadczą o tym liczne argumenty.



Rysunek 4.3 Graficzne ujęcie uznania administracyjnego

Źródło: opracowanie własne

Po pierwsze, swobodne uznanie przysługuje administracji tylko wtedy, jeśli zostało to wyraźnie wskazane w przepisie ustawy. Techniczne upoważnienie do uznania przybiera formę wyraźnego wskazania na uznanie, ale najczęściej przez wyrażenia organ „**może**”, „**jest upoważniony**” bądź wynika z całokształtu uregulowania. Nie ma uznania, gdy ustawa stanowi, że organ „wyda”, „ustali”, „nakazuje”. O możliwości zastosowania uznania decyduje zatem upoważnienie ustawowe, tak jak jest to np. w zapisie w art. 98 k.p.a.:

„Organ administracji publicznej może zawiesić postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz nie zagraża to interesowi społecznemu”.

W tym przypadku organ może wybrać rozstrzygnięcie w postaci zawieszenia postępowania lub jego odmowy.



Rysunek 4.4 Rozstrzygnięcie postępowania

Źródło: <http://pl.fotolia.com/id/53921830>

Po drugie, zakres uznania jest ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, w szczególności tymi określonymi w art. 7 k.p.a., czyli zasadami uwzględniania interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli. Decyzja o charakterze uznaniowym musi więc odpowiednio wyważyć interesy przeciwstawnych stron interesu obywatela z interesami publicznymi, kierując się przy tym proporcjonalnością uwzględnienia obu rodzajów interesów.

Po trzecie, zgodnie z wyrokiem NSA z 19 marca 1981 r.:

„Uprawnienie organu administracji do wydawania decyzji o charakterze uznaniowym nie zwalnia tego organu z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego oraz wydania decyzji o treści przekonującej pod względem prawnym i faktycznym”.

Organ administracyjny jest zobowiązany zatem do wyjaśnienia, czym kierował się, podejmując określone rozstrzygnięcie, jakie okoliczności skłoniły go do wydania takiej, a nie innej decyzji.

Ważną kwestią jest również to, że decyzje o charakterze uznaniowym podlegają kontroli sądu administracyjnego. Sąd bada, czy organ nie przekroczył granic upoważnienia zawartego w ustawie do wydania tego rodzaju decyzji, czy nie nadużył uznania, działając wbrew celowi uznania. Nie może więc kierować się dowolnością przy wydawaniu swoich decyzji.

Wszystkie te argumenty wskazują jednoznacznie, że instytucja uznania administracyjnego nie jest tożsama z pojęciem dowolności działania organów administracji.

Więcej na temat uznania administracyjnego czytaj na:

- http://www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/5775/1/ppes_3_mj.pdf;
- <http://www.edukacjaprawnicza.pl/aktualnosci/a/pokaz/c/aktualnosc/art/uznanie-administracyjne-w-doktrynie-prawa-administracyjnego-krajow-zachodnioeuropejskich.html>.

4.3 Niewładcze formy działania administracji – pojęcie, rodzaje, charakterystyka

Formy działań administracji możemy podzielić na władcze i niewładcze. Kryterium podziału będzie tu pozycja organu w stosunku do strony. W przypadku działań władczych organ administracji publicznej jednostronnie, na podstawie przyznanych mu prawnie uprawnień, rozstrzyga o prawach drugiej strony stosunku prawnego. Druga strona musi się podporządkować woli organu, który dysponuje środkami przymusu.

Działania władcze (zwane również działaniami rzeczowym) to te, których celem jest spowodowanie pewnego konkretnego materialnego (rzeczowego) skutku, a nie przekształcenie prawnej sytuacji jakiegoś adresata lub ich grupy. Działania rzeczowe mają zatem swój określony prawnie charakter, a ich błędna czy naruszająca prawo realizacja może i często wywołuje kontrolę, czy też czynności, których celem jest zaprzestanie naruszeń, a nawet przyznanie i wypłata odszkodowania².

Cechą działań władczych jest to, że organ administracji publicznej:

- może jednostronnie, mocą swoich kompetencji, rozstrzygnąć o pozycji prawnej drugiej strony stosunku prawnego;
- dysponuje „instrumentami prawnymi” pozwalającymi na wymuszenie podporządkowania się mu, a druga strona musi się podporządkować jego woli.

Wśród instrumentów władczych działania administracji publicznej wyróżnia się:

1) Akty indywidualne:

- akty potwierdzające – przedmiotem aktu potwierdzającego może być jakiś stan prawny lub faktyczny, pewne zdarzenie, a także oświadczenie osoby (np. świadectwa i dyplomy, dowody tożsamości, poświadczenia itd.);
- akty kwalifikujące – jest to autorytatywne działanie organu administracji publicznej w postaci stwierdzenia i/lub oceny właściwości osoby lub rzeczy, często w kategorii nadawania się lub nienadawania się do czegoś;
- obietnice (przrzeczenia) i ostrzeżenia;
- akty uprawniające (np. zezwolenia, koncesje, licencje);

² J. Łętowski, Działania rzeczowe, „Rzeczpospolita” 23 listopada 1993 r.

- nakazy i zakazy – ich stosowanie przez administrację jest szczególnie obwarowane przepisami prawnymi i z zasady przyjmują one prawną formę decyzji administracyjnej;
- 2) Instrumenty władcze generalne – dotyczą osób oznaczonych ogólnie, których liczba jest nieistotna, i tym przede wszystkim różnią się od władczych instrumentów indywidualnych. Zalicza się do nich:
 - akty kwalifikujące;
 - obietnice (przyrzeczenia) i ostrzeżenia;
 - akty uprawniające;
 - nakazy i zakazy³.

Działania niewładcze mają podstawę w licznych aktach kompetencyjnych i pochodnych wobec nich. Działania niewładcze to *novum* w administracji. Zapewniają one współdziałanie z utrzymaniem równorzędności stron. Są skierowane na realizację konkretnego celu wskazanego przez obywateli. Inicjatywa nie musi pochodzić wyłącznie od organu, może być oparta na opinii lub wniosku środowiska społecznego. Działania niewładcze mają dwie fazy: przygotowawczą i realizacyjną. Pierwsza ma charakter informacyjno-przygotowawczy do wspólnych działań. Druga adresowana do określonej grupy społecznej polega na ich zgodzie i przyjęciu oferty wysuniętej przez organ. Może być wsparta dodatkową pomocą organu oraz nadzorowana i kontrolowana przez ten organ. Wśród działań niewładczych administracji należy wymienić: ugodę, porozumienie administracyjne, czynności cywilnoprawne oraz czynności faktyczne.

Cechą działań niewładczych jest to, że pozycja organu administracji i pozycja drugiego podmiotu stosunku prawnego są sobie **równe** lub jeżeli występuje tu pewne zróżnicowanie, to jednak organ administracji nie zajmuje pozycji zdecydowanie nadrzędnej, co występuje w przypadku działań w formach władczych.

Cechy charakterystyczne czynności niewładczych w administracji:

- są to działania podejmowane na podstawie i w celu wykonania obowiązujących norm prawnych;
- stanowią fragment realizacji zadań państwa;
- podlegają kontroli, której zasadniczym kryterium jest zgodność działania z prawem;
- czynności te nie są skierowane bezpośrednio na tworzenie, zmianę lub znoszenie stosunków prawnych;
- mimo to mogą wywoływać określone skutki prawne;
- wśród form niewładczych można wyróżnić kilka podstawowych form, np. czynności materialno-techniczne, działalność społeczno-organizatorska.

³ J. Supernat, Instrumenty działania administracji publicznej, Studium z nauki administracji, Wrocław 2003, s. 65

4.4 Literatura

4.4.1 Literatura obowiązkowa

- Łętowski J., Działania rzeczowe, „Rzeczpospolita”, listopad 1993;
- Niewiadomski Z., Prawo administracyjne, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2007;
- Ochendowski E., Prawo administracyjne. Część ogólna, TNOiK, Dom Organizatora, Toruń 2000;
- Supernat J., Instrumenty działania administracji publicznej, Studium z nauki administracji, Wyd. Kolonia, Wrocław 2003;
- Ura E., Prawo administracyjne, Wyd. PWN, Warszawa 2008.

4.4.2 Netografia

- <http://www.edukacjaprawnicza.pl/aktualnosci/a/pokaz/c/aktualnosc/art/uznanie-administracyjne-w-doktrynie-prawa-administracyjnego-krajow-zachodnioeuropejskich.html>;
- https://www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/5775/1/ppes_3_mj.pdf;
- <http://www.lex.edu.pl>;
- <http://www.lex.pl>;
- <http://www.rcl.gov.pl>;
- <http://www.sejm.gov.pl>.

4.5 Spis tabel i rysunków

Rysunek 4.1 Rodzaje wadliwości ze względu na gradację wad	2
Rysunek 4.2 Przyczyny wadliwości aktu administracyjnego	4
Rysunek 4.3 Graficzne ujęcie uznania administracyjnego	6
Rysunek 4.4 Rozstrzygnięcie postępowania	7

4.6 Spis treści

4 Wadliwość aktu administracyjnego. Uznanie administracyjne	2
4.1 Wadliwość aktu administracyjnego – pojęcie, cechy, rodzaje	2
4.2 Uznanie administracyjne – pojęcie i przesłanki	4
4.3 Niewłaścive formy działania administracji – pojęcie, rodzaje, charakterystyka	8
4.4 Literatura	10
4.4.1 Literatura obowiązkowa	10
4.4.2 Netografia	10
4.5 Spis tabel i rysunków	10