

PODSTAWA PRAWNA DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

PAWEŁ PIOTR MAJCZAK

I. W polskim systemie prawa administracyjnego nie sposób odnaleźć pełnej definicji legalnej decyzji administracyjnej¹. Jedynie kodeks postępowania administracyjnego oraz ordynacja podatkowa² regulują to pojęcie w znaczeniu procesowym. Według art. 104 § 1 k.p.a. decyzja administracyjna postrzegana jest jako forma załatwienia sprawy. Decyzje klasyfikuje się w oparciu o art. 104 § 2 k.p.a. na merytoryczne – rozstrzygające sprawę co do istoty w całości lub w części poprzez przyznanie prawa lub nałożenie obowiązku oraz niemerytoryczne, które w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Materialne ujęcie decyzji administracyjnej może sprowadzać się do treści: „...decyzją administracyjną jest jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji państwowej o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawnej dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnej sprawy, podjęte przez ten organ w sferze stosunków zewnętrznych”³.

II. Dokonując analizy podstawy prawnej decyzji merytorycznych, wskazane jest oprzeć ją na hierarchii źródeł prawa w Polsce, począwszy od konstytucji, przechodząc przez umowy międzynarodowe, ustawy a kończąc na rozporządzeniach i aktach prawa miejscowego.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 8 ust. 2 stanowi: „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”. Ponadto art. 178 ust. 1 konstytucji, stanowi m.in., że sędziowie podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Z tego względu: „Sąd może w konkretnej sprawie pominąć normę prawną aktu podustawowego niezgodnego z Konstytucją i wydać rozstrzygnięcie

¹ Próbę ujednoczenia rozumienia określenia „decyzja administracyjna” podjęto poprzez chęć wprowadzenia do obrotu prawnego definicji legalnej, którą odnaleźć można w art. 5 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego.

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.).

³ Wyrok NSA z dnia 22 września 1983 r., SA/Wr 367/83, Legalis nr 35056.

wyłącznie na podstawie Konstytucji i ustawy⁴. Pewne wątpliwości dotyczące możliwości stosowania ustawy zasadniczej mogły pojawiać się w odniesieniu do organów administracji publicznej. Zostały one jednak rozwiane przez przepisy prawa pozytywnego, przede wszystkim art. 7 konstytucji w brzmieniu: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa” oraz art. 6 k.p.a., które wyrażają zasadę praworządności. W literaturze podkreśla się, że możliwość bezpośredniego stosowania konstytucji zależy w dużej mierze od sposobu sformułowania jej przepisów⁵. Może być ona stosowana jako samoistna podstawa prawna decyzji administracyjnej, jeżeli jest dostatecznie precyzyjna oraz, gdy dane zagadnienia nie są uregulowane przez ustawy zwykłe lub istnieją tylko unormowania fragmentaryczne pewnego obszaru. W praktyce dość rzadko zdarza się, żeby samoistną podstawą prawną mogła być sama konstytucja⁶. W. Jakimowicz wyłączał możliwość stosowania jej przepisów, w których zakodowane zostały normy-reguły⁷. Z ustawą zasadniczą nieodzownie wiąże się preambuła. Przyjmuje się, że tak jak w przypadku aktów wewnętrznych, nie może na niej być oparta decyzja administracyjna. W sytuacji niezgodności aktów niższego rzędu z aktami wyższego rzędu nie jest jasne, czy organ może samodzielnie odmówić stosowania ustawy sprzecznej z konstytucją, czy też konieczne jest, aby zwrócić się z tym problemem do organu nadzoru. M. Jaśkowska przedstawiła pogląd, w którym na każdy organ stosujący prawo nakładała obowiązek badania zgodności ustawy i aktu niższego rzędu z konstytucją podkreślając, że organ może odmówić stosowania nieprawidłowego aktu⁸. Odmienne ujmował tę kwestię A. Zieliński, który nie przyznawał uprawnienia organom administracyjnym do kwestionowania aktów niższego rzędu, a wręcz nakazywał stosować się do przepisów aktu wykonawczego⁹. Podobne stanowisko do A. Zielińskiego zajęła D. Dąbek, stawiając tezę, że: „organy administracji publicznej nie mogą same oceniać zgodności aktów wykonawczych z ustawami i z tytułu tej niezgodności odmawiać ich stosowania”¹⁰.

W niektórych przypadkach może dojść do sytuacji, że podstawę prawną decyzji administracyjnej będą stanowiły postanowienia umów międzynarodowych¹¹. Ratyfikowane umowy międzynarodowe zostały zaliczone przez konstytucję do źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Umożliwia to wysnucie wniosku, że skoro podstawą prawną decyzji administracyjnej może być przepis prawa powszechnie obowiązującego, to nie ma przeciwwskazań, aby norma międzynarodowa taką podstawę stanowiła. Normy prawa międzynarodowego można podzielić na samowykonalne oraz wymagające transpozycji do systemu prawa krajowego. Przepisy samowykonalne to takie, które mogą

⁴ Wyrok SN z dnia 7 marca 2003 r., III RN 33/02, Legalis nr 56410.

⁵ M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 57.

⁶ E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez postawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 142.

⁷ W. Jakimowicz, *Bezpośrednie stosowanie przepisów Konstytucji przez sądy administracyjne w sprawach ze skarg na decyzje administracyjne, cz. IV. Stosowanie przepisów dotyczących norm-zasad*, LEX nr 96142/1.

⁸ M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 65.

⁹ A. Zieliński, *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, PiP 1984, z 3, s. 32.

¹⁰ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 251.

¹¹ Zob. L. Klat-Wertelecka, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w działaniu organów administracji publicznej*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015, s. 185–198.

być zastosowane bezpośrednio przez sądy lub organy krajowe. Konieczne jest, aby przepisy te dotyczyły jednostek, przyznając im prawa podmiotowe lub nakładając na nie obowiązki. Jednostka powinna mieć możliwość powoływania się na takie normy przed sądami i innymi władzami krajowymi. W procesie stosowania prawa organy administracji publicznej powinny brać pod uwagę nie tylko przepisy prawa krajowego, ale także międzynarodowego. Teza ta została poparta w orzecznictwie, gdzie NSA stwierdził co następuje: „Urzędnik administracyjny, funkcjonariusz aparatu państwowego lub sędzieja nie może zamykać oczu na przepisy międzynarodowe i nie uwzględniać ich w swej działalności oficjalnej”¹².

Obecnie bezspornie uważa się, iż decyzja administracyjna może być wydana wyłącznie na podstawie aktów powszechnie obowiązujących. Ustawa stanowi fundamentalny akt regulujący sytuację prawną obywatela. W oparciu o gałęziowy podział prawa należy dostrzec, że podstawę prawną decyzji administracyjnej stanowią przepisy prawa administracyjnego i finansowego¹³. „Przepisy prawa cywilnego nie mogą być podstawą rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej”¹⁴. Z.R. Kmiecik, dopuszczał jednak w wyjątkowych sytuacjach wydawanie decyzji administracyjnych na podstawie norm prawa cywilnego, a także prawa pracy oraz prawa rolnego¹⁵. W zakresie opierania decyzji administracyjnej na prawie karnym wypowiedział się NSA, który wywiódł, że najważniejsza jest możliwość wyprowadzenia z przepisu prawa normy prawa materialnego, który będzie mógł stanowić podstawę prawną do rozstrzygnięcia sprawy o podwójnej konkretności. Nie jest zatem kluczowe, w jakim akcie został zamieszczony przepis prawa¹⁶. W przypadku decyzji merytorycznych, za ich podstawę prawną należy przyjąć nie tylko przepisy prawa procesowego, ale także przepisy prawa materialnego. Wyłącznie przepisy procesowe nie mogą stanowić o formie rozstrzygnięcia sprawy materialnoprawnej ze względu na to, że o nałożeniu obowiązków lub przyznaniu uprawnień decydują przepisy prawa materialnego¹⁷. Warto wskazać, że momentem ustalania podstawy prawnej decyzji jest dzień jej wydania, niezależnie czy w pierwszej, czy w drugiej instancji¹⁸.

Pod pojęciem aktów niższego rzędu należy rozumieć rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Są one wydawane na podstawie aktów ustawodawczych i w celu ich wykonania. Postuluje się, aby to ustawy stanowiły podstawę prawną decyzji administracyjnej, a nie rozporządzenia. Stwierdzenie to motywuje się tym, że rozporządzenia muszą zawierać jedynie regulacje o charakterze uzupełniającym¹⁹. Praktyka pokazuje, że powyższe sugestie nie są spełnione, ponieważ w znaczącej liczbie aktów prawnych

¹² Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 1991 r., II SA 35/91, Legalis nr 36876.

¹³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 434.

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 września 2010 r., I SA/Wa 351/10, LEX nr 750792.

¹⁵ Por. Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i postępowanie sądownoadministracyjne*, Kraków 2000, s. 113.

¹⁶ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 stycznia 2006 r., I OSK 361/05, LEX nr 196288.

¹⁷ E. Śladkowska, *op. cit.*, s. 147; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2012 r., I SA/Wa 1937/11, LEX nr 1270792.

¹⁸ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 1998 r., II SA 308/98, LEX nr 43186.

¹⁹ C. Martysz, *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, [w:] G. Łaszczyca, A. Matan, L. Zacharko, *Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej*, Warszawa 2008, s. 214.

o formie decyzji stanowią dopiero akty wykonawcze do ustaw. Ustawodawca zdecydował się na takie rozwiązanie choćby w art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁰, w którym zawarł upoważnienie ustawodawcze do wydania rozporządzenia. Ustawa ta nie wskazuje decyzji, jako formy rozstrzygnięcia sprawy. Dopiero rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków wyznacza takie rozwiązanie, stanowiąc w § 42 ust. 2, że: „Postępowanie administracyjne w sprawie założenia ewidencji gruntów i budynków kończy decyzja starosty w sprawie zatwierdzenia operatu opisowo-kartograficznego”²¹. Podobne rozwiązanie zostało zastosowane w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów²², gdzie § 5 ust. 3 stanowi: „W przypadku niezastosowania się do wezwania, o którym mowa w ust. 1 lub 2, organ właściwy wierzyciela wydaje decyzję o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia”²³. Rozporządzenie nie może stanowić samoistnej podstawy prawnej decyzji administracyjnej, przede wszystkim ze względu na to, że nie może funkcjonować w obrocie prawnym bez ustawy, którą wykonuje.

Innym źródłem prawa są akty prawa miejscowego, którym można przypisać pewne swoiste cechy, które pozwolą na sformułowanie definicji, że są to: „akty normatywne w znaczeniu materialnym i formalnym (lub przynajmniej w znaczeniu materialnym), zawierające co najmniej jedną normę powszechnie obowiązującego prawa, ustanowione przez podmiot administrujący będący terenowym organem administracji publicznej”. Rządowe akty prawa miejscowego są stanowione z kolei przez terenowe organy administracji rządowej²⁴. Przykładem takiego aktu, w oparciu o który wydaje się decyzję administracyjną jest plan zagospodarowania przestrzennego w postępowaniu o przyznanie pozwolenia na budowę. Należy podkreślić, że samoistnie nie stanowi on podstawy do wydania decyzji administracyjnej. Organ administracji publicznej jest związany nie tylko ustawami, ale także aktami wykonawczymi do nich i z tego względu powinien dokonywać analizy w zakresie obowiązywania danego aktu podustawowego. Jak podnosiła D. Dąbek, w przypadku wadliwości merytorycznej, organ będzie nadal zobligowany do stosowania nieprawidłowego aktu, dopóki nie zostanie on wyeliminowany z obrotu prawnego²⁵. W przypadku wadliwości formalnej objawiającej się w wydaniu aktu niższego rzędu bez upoważnienia ustawowego, albo z pominięciem właściwości podmiotu do jego wydania, derogowaniem go, czy też uchybień związanych z ogłoszeniem, akt taki nie może być stosowany, głównie ze względu na brak waloru prawa powszechnie obowiązującego²⁶.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 520 ze zm.

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 542 ze zm.

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 169.

²³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz wzorów wniosku, zaświadczeń i oświadczeń o ustaleniu prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego (Dz.U., poz. 2229).

²⁴ P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008, s. 19.

²⁵ Zob. wyrok Sądu Okręgowego w Sieradzu z dnia 27 listopada 2013 r., I Ca 427/13, LEX nr 1716816.

²⁶ D. Dąbek, *op. cit.*, s. 250.

Mając na uwadze dotychczasowe ustalenia, należy stwierdzić, że pierwotne umocowanie do wydania decyzji musi wynikać z ustawy. Rozporządzenia lub akty prawa miejscowego mogą mieć wpływ na kształtowanie treści rozstrzygnięcia, stanowić uszczegółowienie treści wynikających z ustaw, ale nie powinny kształtować nowych zasad, reguł. Można wysunąć przypuszczenie, że ustawodawca w wyjątkowych sytuacjach zdecydował się na określenie podstawy prawnej decyzji dopiero w aktach niższego rzędu dlatego, że wyszedł z założenia, iż z przepisów rangi ustawowej będzie można domniemać formę decyzji administracyjnej. Należy jednak podkreślić, że domniemana może być forma decyzji a nie jej podstawa prawna. Poza tym, jeżeli wskazane byłoby domniemanie formy w ustawie, to tym bardziej domniemywać formę należałoby w rozporządzeniu. Warto w tym miejscu przytoczyć art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym²⁷ w brzmieniu: „Rejestracji pojazdu dokonuje, na wniosek właściciela, starosta właściwy ze względu na miejsce jego zamieszkania (siedzibę), wydając dowód rejestracyjny i zalegalizowane tablice (tablicę) rejestracyjne oraz nalepkę kontrolną, jeżeli jest wymagana, z zastrzeżeniem ust. 2–5”. Cytowany przepis nie wskazuje, że właściwa do załatwienia sprawy jest decyzja administracyjna. Co więcej, wcześniejsza ustawa regulująca te same zagadnienia stanowiła, że: „Rejestracji pojazdów – z zastrzeżeniem ust. 3, 7 i 8 – dokonuje, na wniosek właściciela, właściwy ze względu na jego miejsce zamieszkania (siedzibę) naczelnik gminy, wydając w drodze decyzji dowód rejestracyjny...”²⁸. Posługując się wykładnią historyczną należałoby zważyć, że skoro racjonalny prawodawca zdecydował się na niewprowadzanie do późniejszego tekstu prawnego słów „w drodze decyzji” to sugeruje to zmianę sposobu rejestrowania pojazdów na tryb czynności materialno-technicznych. Dopiero rozporządzenie²⁹, które weszło w życie po upływie ponad pięciu miesięcy od dnia wejścia w życie nowej ustawy, którą wykonywało, wskazywało w załączniku nr 1 wprost na formę decyzji administracyjnej. Problem ten był nawet rozstrzygany przez NSA w składzie 5 sędziów, który wskazał, że w okresie, gdy w obrocie prawnym nie funkcjonowało jeszcze rozporządzenie, właściwe było domniemanie formy decyzji administracyjnej. Nie poprzestając na tym, sąd zważył, że już po pojawieniu się rozporządzenia, nie ma ono znaczenia dla formy załatwienia sprawy, bo wynika ona już z samej ustawy, tyle że nie wprost³⁰. Praktyka kształtowania podstawy prawnej decyzji w aktach niższego rzędu powoduje mętność procesu legislacyjnego, nie sprzyjając jasności i jednoznaczności przepisów prawa pozytywnego.

III. W kilku przypadkach zachodzi konieczność wydania decyzji ściśle procesowej. Niewątpliwie do decyzji niemerytorycznych należy zaliczyć decyzję w sprawie umorzenia postępowania administracyjnego. Niegdyś do tej grupy zaliczano decyzje odmawiające wznowienia postępowania i decyzje odmawiające stwierdzenia nieważności decyzji. Wątpliwości budziła forma pozostawienia podania bez rozpoznania.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

²⁸ Art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 6, poz. 35).

²⁹ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 25 marca 1998 r. w sprawie rejestracji i oznaczenia pojazdów (tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 57, poz. 365 ze zm.).

³⁰ Uchwała NSA w Warszawie z dnia 15 listopada 1999 r., OPK 24/99, LEX nr 40267.

W sytuacji, gdy nie będzie możliwe rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, konieczne będzie wydanie decyzji umarzającej postępowanie, która stwierdza niemożność jego dalszego prowadzenia, zmierzającego do rozstrzygnięcia o materialnoprawnych uprawnieniach lub obowiązkach stron i „kończy zawisłość sprawy w danej instancji”³¹. Nie jest to równoznaczne z zakończeniem sprawy, gdyż jak to w przypadku typowej decyzji administracyjnej, strona ma zapewnione gwarancje procesowe postępowania administracyjnego, takie jak możliwość odwołania lub zaskarżenia decyzji³². Obecnie możliwe jest umorzenie postępowania nie tylko w całości, ale także w części. W takim przypadku rozstrzygnięcie nieumorzonej części postępowania będzie ułatwieniem całej sprawy decyzją merytoryczną. Będzie się to wiązało z wydaniem dwóch decyzji administracyjnych – o umorzeniu części postępowania oraz rozstrzygającej sprawę co do istoty. Problem może pojawić się w przypadku, gdy w wyniku postępowania odwoławczego upadnie decyzja umarzająca. Wtedy decyzja rozstrzygająca o prawach i obowiązkach strony stanie się decyzją częściową³³. Zagadnienie umorzenia postępowania w sprawie indywidualnej regulowane jest przede wszystkim w art. 105 k.p.a. Inne przepisy kodeksowe stanowią jedynie wskazówkę do tego, kiedy zachodzą okoliczności stanowiące trwałe i nieusuwalne przeszkody do kontynuowania postępowania, które zostały uregulowane w art. 61 § 2 zdanie drugie, art. 98 § 2, czy art. 137 k.p.a. Podstawę do wydania decyzji w sprawie umorzenia postępowania można odszukać ponadto w art. 138 k.p.a., zawierającym zamknięty katalog decyzji organu odwoławczego. Umorzenie postępowania drugoinstancyjnego może nastąpić wyłącznie w dwóch przypadkach – w wyniku cofnięcia odwołania przez stronę na podstawie art. 137 k.p.a. oraz, gdy okaże się, że zostało ono wniesione przez podmiot nie będący stroną (art. 127 § 1 k.p.a.)³⁴. Umorzenie obligatoryjne zostało unormowane w art. 105 § 1 k.p.a. Wiąże się ono z zagadnieniem bezprzedmiotowości. Druga sytuacja to umorzenie fakultatywne za art. 105 § 2 k.p.a., ponieważ to, czy ono nastąpi, zależy od uznania organu. Warto zaznaczyć, że fakultatywne umorzenie postępowania nie różni się w skutkach prawnych od umorzenia obligatoryjnego³⁵.

Forma odmowy wznowienia postępowania jest jasna, ponieważ została wprost uregulowana w art. 149 § 3 k.p.a., który w obecnym stanie prawnym wskazuje na postanowienie. Przed dniem 11 kwietnia 2011 r. odmowa wznowienia postępowania następowała w drodze decyzji administracyjnej.

Prawodawca od 11 kwietnia 2011 r. zdecydował się na uchylenie art. 157 § 3 k.p.a., który brzmiał: „Odmowa wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji następuje w drodze decyzji”. Tą samą ustawą dodano jednocześnie art. 61a k.p.a., który stanowiąc ogólną regułę odmowy wszczęcia postępowania, wskazuje na postanowienie. Zostało to potwierdzone wyrokiem WSA w Gdańsku, który stanął na stanowisku, że: „W przypadku złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji przez podmiot

³¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2012, s. 263.

³² Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 16 lipca 1982 r., SA/Wr 220/82, LEX nr 9693.

³³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, 2011, s. 409 i 410.

³⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Warszawa 2014, s. 552.

³⁵ L. Klat-Wertelecka, A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2012, s. 438–441.

niewątpliwie niebędący stroną, organ administracji publicznej powinien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania³⁶.

Instytucja pozostawienia podania bez rozpoznania jest uregulowana w art. 64 k.p.a., który nie określa *expressis verbis*, w jakiej formie ma ono nastąpić. Wątpliwości zostały rozwiane w wyroku NSA o treści: „Pozostawienie sprawy bez rozpoznania nie następuje ani w formie decyzji, ani postanowienia. Jest to czynność materialno-techniczna, o której należy poinformować stronę³⁷, co znalazło także potwierdzenie w późniejszym orzecznictwie³⁸.

„W przypadku decyzji niemerytorycznych przepisy proceduralne stanowią jedyną podstawę prawną ich wydania (np. art. 105 i art. 149 § 3 k.p.a.)³⁹. Natomiast do przepisów tworzących procesową podstawę decyzji administracyjnej, zazwyczaj obok przepisów prawa materialnego⁴⁰, zaliczyć należy art. 104, art. 105, art. 132, art. 138, art. 151, art. 154, art. 155, art. 157, art. 158, art. 161 i art. 162 k.p.a. Przepisy te wprost wskazują, na możliwość określenia sytuacji procesowych wyłącznie w drodze decyzji administracyjnej. Są wydawane zarówno w trybie zwykłym w pierwszej i drugiej instancji jak i trybach nadzwyczajnych.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2012.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
- Jakimowicz W., *Bezpośrednie stosowanie przepisów Konstytucji przez sądy administracyjne w sprawach ze skarg na decyzje administracyjne, cz. IV. Stosowanie przepisów dotyczących norm-zasad*, LEX nr 96142/1.
- Jaśkowska M., *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998.
- Klat-Wertelecka L., *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w działaniu organów administracji publicznej*, [w:] Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S. (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015.
- Klat-Wertelecka L., Mudrecki A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2012.
- Kmiecik Z.R., *Postępowanie administracyjne i postępowanie sądowniczo-administracyjne*, Kraków 2000.
- Lisowski P., Ostapski A., *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008.
- Martysz C., *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, [w:] Łaszczycza G., Matan A., Zacharko L., *Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej*, Warszawa 2008.

³⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 lutego 2013 r., II SA/Gd 633/12, LEX nr 1311368.

³⁷ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 stycznia 2000 r., I SAB 133/99, LEX nr 55296.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2007 r., II GSK 295/2006, LexPolonica nr 1415142; Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 września 2015 r., IV SAB/Po 87/15, LEX nr 1808146.

³⁹ Z.R. Kmiecik, *op. cit.*, s. 113.

⁴⁰ Przykładem może być art. 104 k.p.a., który może być podstawą prawną decyzji, ale tylko w związku z innymi materialnymi lub procesowymi przepisami prawa, np. art. 104 k.p.a. w związku art. 105 k.p.a.

Śladowska E., *Wydanie decyzji administracyjnej bez postawy prawnej lub z rażącem naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013.

Zieliński A., *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, PiP 1984, z 3.

PODSTAWA PRAWNA DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Streszczenie

Decyzja administracyjna stanowi cel postępowania administracyjnego. Zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Z zasadą tą, która została potwierdzona także w art. 6 k.p.a., nierozdzielnie wiąże się konieczność istnienia podstawy prawnej decyzji administracyjnej, którą mogą stanowić wyłącznie przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Zasadnym wydaje się postulat, aby nosiły one rangę ustawy. Niemały wpływ na podstawę prawną decyzji ma także prawo Unii Europejskiej. Praktyka pokazuje, że w znacznej liczbie aktów prawnych o formie decyzji stanowią dopiero akty wykonawcze do ustaw, co przekłada się na brak przejrzystości procesu legislacyjnego. Decyzja administracyjna stanowi bardzo doniosłą formę działania administracji przede wszystkim ze względu na to, że nakłada obowiązki na jednostkę lub przyznaje jej uprawnienia. Celem artykułu jest przedstawienie i analiza podstawy prawnej decyzji administracyjnej. W pracy została wykorzystana w przeważającej mierze metoda analityczno-prawna oraz dogmatyczna. Praca została oparta na analizie obowiązujących przepisów prawnych i orzeczeń sądowych oraz poglądów przedstawicieli nauki prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe: *decyzja, postępowania administracyjne, organy władzy publicznej, kodeks postępowania administracyjnego*

LEGAL BASIS FOR AN ADMINISTRATIVE DECISION

Summary

An administrative decision constitutes the aim of administrative proceeding. In accordance with the principle of lawfulness expressed in Article 7 of the Constitution of the Republic of Poland, “The organs of public authority shall function on the basis of, and within the limits of, the law.” The principle, which was also laid down in Article 6a APC, is strictly connected with the necessity of the existence of legal grounds for an administrative decision that can only be constituted by the provisions of commonly binding law. Thus, the proposal to award them a status of statutes seems to be justified. The European Union law also has enormous influence on the legal basis for a decision. Practice shows that, in connection with many legal acts, the form of the decision depends on the secondary legislation, which results in the lack of the legislative process transparency. An administrative decision constitutes a key form of administrative activity mainly because it imposes duties on individuals or provides them with rights. The article aims to present and analyse legal grounds for an administrative decision. It mainly uses an analytical, legal and dogmatic method. It is based on the analysis of the binding regulations and court judgements as well as opinions of administrative law specialists.

Key words: *decision, administrative procedure, organs of public authority, Administrative Procedure Code*