

# PODMIOTY WYKONUJĄCE ADMINISTRACJĘ PUBLICZNĄ JAKO ADRESACI AKTÓW LUB CZYNNOŚCI Z ZAKRESU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

MIROSŁAW WINCENCIAK\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.3.2025.27/m.wincenciak

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest analiza aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. od strony podmiotowej – podmiotu, którego one dotyczą, będącego jednocześnie podmiotem wykonującym administrację publiczną. Tego rodzaju analiza jest interesująca heurystycznie z następujących powodów: po pierwsze, na obu biegunach sytuacji administracyjnoprawnej, której dotyczą akt lub czynność, znajdują się podmioty wykonujące administrację publiczną. Po wtóre, pojęcia: „uprawnienie” oraz „obowiązek”, użyte w przepisie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., mają już ugruntowane znaczenie w doktrynie prawa administracyjnego. Powstaje więc pytanie: jak należy rozumieć ich desygnaty, interpretując przepis art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Słowa kluczowe: uprawnienie administracyjne, obowiązek, czynność, akt

## ENTITIES PERFORMING PUBLIC ADMINISTRATION AS ADDRESSEES OF ACTS OR IMPERIOUS ACTIVITIES IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION

## ABSTRACT

The subject of this article is the analysis of acts and activities referred to in Article 3 § 2 item 4 of the LPAC, from a subjective perspective – namely, the entity they concern, which is also an entity performing public administration. This type of analysis is heuristically interesting for

---

\* dr hab., profesor Uniwersytetu w Białymstoku (Polska), e-mail: m.wincenciak@uwb.edu.pl, ORCID: 0000-0003-3099-1012



Artykuł opublikowany w formule otwartego dostępu (open access) na licencji Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

the following reasons: firstly, at both ends of the administrative-legal relationship to which the act or activity pertains, there are entities performing public administration. Secondly, the concepts of 'right' and 'obligation', as used in Article 3 § 2 item 4 of the LPAC, have a well-established meaning within the doctrine of administrative law. The question therefore arises: how should these terms be interpreted when analysing Article 3 § 2 item 4 of the LPAC?

Key words: administrative right, obligation, action, act

## WSTĘP

Według przepisu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>1</sup> kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>2</sup>, postępowań określonych w działach IV, V i VI Ordynacji podatkowej<sup>3</sup>, postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>4</sup>, oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw. Rozumienie aktów lub czynności, o których mowa w powołanym przepisie, wywołuje liczne kontrowersje w doktrynie i w orzecznictwie sądowym, poczynając od zasadności podziału owych form na akty i czynności<sup>5</sup>, na skutkach jakie one wywołują, kończąc. Przyjmuje się, że kryteria pozwalające zaliczyć określone zachowanie do tzw. innych aktów oraz czynności są mało precyzyjne, a zwrot „inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa” określany jest jako enigmatyczny i dyskusyjny<sup>6</sup>. Wskazany przepis zawiera definicję legalną aktów lub czynności, stanowiąc jednocześnie część składową wyliczenia form działania administracji publicznej podległych kognicji sądów administracyjnych, zawartą w art. 3 § 2 p.p.s.a. Dla porównania, warto przypomnieć, że wymienione w art. 3 § 2 p.p.s.a. decyzje i postanowienia od strony formalnej są definiowane między innymi w k.p.a. oraz w Ordynacji podatkowej,

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935, dalej jako: p.p.s.a.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572, dalej jako: k.p.a.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2383, dalej jako: Ordynacja podatkowa.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 615 ze zm.

<sup>5</sup> A. Skoczylas, *Glosa do uchwały NSA z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07*, OSP 2008, nr 7–8, poz. 89; B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2, s. 7.

<sup>6</sup> J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2, s. 307 i n.

a ich elementy konstytutywne i systematyka obrastają wypowiedziami doktryny i licznymi judykataми od bardzo dawna – decyzje podlegały sądowej kontroli już w okresie międzywojennym. Historia aktów lub czynności jako form podległych sądowej kontroli jest o wiele krótsza, gdyż datuje się ją od 1995 r.<sup>7</sup>

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza aktów i czynności od strony podmiotowej – podmiotu, którego one dotyczą, będącego jednocześnie podmiotem wykonującym administrację publiczną. Spojrzenie na akty i czynności z tej perspektywy jest interesujące heurystycznie z następujących powodów: na obu biegunach sytuacji administracyjnoprawnej<sup>8</sup>, której dotyczą akt lub czynność, znajdują się podmioty wykonujące administrację publiczną – jak wskazuje Z. Kmiecik – ten, który wykonuje prawo dotyczące aktu lub czynności<sup>9</sup>, oraz „beneficjent” owego aktu lub czynności. Jako przykłady aktów lub czynności, które według orzecznictwa dotyczą uprawnień lub obowiązku podmiotu wykonującego administrację publiczną, można wskazać: informację o odmowie przyznania pomocy finansowej jednostce samorządu terytorialnego<sup>10</sup>, zarządzenie pokontrolne wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska względem jednostki samorządu terytorialnego<sup>11</sup>, zalecenia wojewódzkiego konserwatora zabytków względem jednostki samorządu terytorialnego<sup>12</sup>, nieuwzględnienie protestu od negatywnej oceny wniosku o dofinansowanie projektu<sup>13</sup>, wynik kontroli skarbowej względem jednostki samorządu terytorialnego<sup>14</sup>, czynność Prezesa Rady Ministrów polegająca na zatwierdzeniu ostatecznej listy zadań zatwierdzonych do dofinansowania w ramach funduszu dróg samorządowych<sup>15</sup>, nieuwzględnienie uproszczonego projektu organizacji ruchu drogowego i nakazanie wprowadzenia zmian merytorycznych do tego projektu<sup>16</sup>. Po wtóre, pojęcia: „uprawnienie” oraz „obowiązek”, użyte w przepisie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., mają już ugruntowane znaczenie w doktrynie prawa administracyjnego. Powstaje więc pytanie: jak należy rozumieć ich desygnaty, interpretując

<sup>7</sup> Art. 16 ust. 1 pkt 4 Ustawy z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

<sup>8</sup> Za J. Bociem pod pojęciem sytuacji administracyjnoprawnej rozumiem każdą sytuację społeczną określonego podmiotu, której elementy składowe zostały ukształtowane w prawie w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne – J. Boć, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2005, s. 378.

<sup>9</sup> Według Z. Kmiecika w sprawach w których pewne uprawnienia lub obowiązki wynikają z mocy samego prawa nie wchodzi w grę jakakolwiek konkretyzacja prawa, ale jedynie jego wykonanie, czyli zainicjowanie działań faktycznych pozwalających na osiągnięcie celu normy prawnej – idem, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 11, s. 29.

<sup>10</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 29.03.2023 r., sygn. akt III SA/Łd 28/23; wyrok WSA w Szczecinie z 24.11.2022 r., sygn. akt I SA/Sz 542/22.

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 05.10.2022 r., sygn. akt II SA/Kr 887/22.

<sup>12</sup> Wyrok NSA z 7.12.2012 r., sygn. akt II OSK 521/21.

<sup>13</sup> Wyrok NSA z 12.04.2018 r., sygn. akt I GSK 1907/18.

<sup>14</sup> Wyrok NSA z 11.04.2014 r., sygn. akt II GSK 160/14.

<sup>15</sup> Postanowienie NSA z 14.07.2020 r., sygn. akt I GSK 486/20 – postanowienie zapadło ze zdaniem odrębnym, w którym wyrażono pogląd, że zatwierdzenie ostatecznej listy zadań nie podlega kognicji sądów administracyjnych.

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 21.10.2014 r., sygn. akt II SA/Bk 619/14.

przepis art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.? Czy uzasadnione jest posługiwanie się rozumieniem tych pojęć na podstawie dorobku doktryny prawa administracyjnego, czy też należy je pojmować swoiście, wiążąc z cechami podmiotu wykonującego administrację publiczną? W doktrynie i orzecznictwie określono elementy konstytutywne aktów lub czynności. Według T. Wośa muszą one spełniać następujące cechy: akt lub czynność nie mogą mieć charakteru decyzji lub postanowienia wydawanych w postępowaniu jurysdykcyjnym, egzekucyjnym lub zabezpieczającym i zaskarżalnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a. (1); akt lub czynność muszą mieć charakter zewnętrzny (2); akt lub czynność muszą być skierowane do indywidualnego podmiotu (3); akt lub czynność muszą mieć charakter publicznoprawny (4); akt lub czynność muszą „dotyczyć” uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (5)<sup>17</sup>.

W dalszych rozważaniach zweryfikuję owe cechy z perspektywy podmiotu wykonującego administrację publiczną jako „beneficjenta” tych aktów lub czynności. W analizie pomiję cechy pierwszą i trzecią, uznając bowiem, że z perspektywy przedmiotu analizy nie są one interesujące badawczo, gdyż *differentia specifica*, polegająca na tym, że to podmioty wykonujące administrację publiczną są adresatami aktów lub czynności, nie czyni różnic w ocenie tych dwóch cech. Pod pojęciem podmiotów wykonujących administrację publiczną rozumiem administrację publiczną w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym, z całym bagażem różnorodności, jaki z tak pojmowanego znaczenia wynika.

## PUBLICZNOPRAWNY CHARAKTER

Wśród cech aktów lub czynności wskazuje się ich publicznoprawny charakter<sup>18</sup>, który należy odnosić do charakteru działania podmiotu wykonującego administrację publiczną. Kontroli sądowej podlegają akty i czynności podejmowane przez podmioty wykonujące administrację publiczną – organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym lub funkcjonalnym, czyli podmioty niebędące organami administracji rządowej ani organami jednostki samorządu terytorialnego, które bądź na podstawie przepisów szczególnych, bądź na podstawie porozumienia o przeniesieniu kompetencji są powołane do załatwiania spraw

---

<sup>17</sup> T. Woś, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, red. T. Woś, Warszawa 2016, Lex. Opublikowano: WK 2016, lex, teza 47; analogicznie: A. Kabat, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. IX WKP 2024 Lex, tezy 24–32; natomiast J. Chmielewski wskazuje trzy kolejne cechy, które w istocie są uzupełnieniem lub uszczegółowieniem cech już wymienionych. Są to: zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie oparcie uprawnienia lub obowiązku na przepisie prawa; oparcie przedmiotowych aktów (czynności) na przepisach niewymagających autorytatywnej konkretyzacji; możliwa powtarzalność tych aktów (czynności) – J. Chmielewski, *Glosa do wyroku WSA w Białymstoku z 21.10.2014 r.*, II SA/Bk 619/14, OSP 2015/11, s. 1512 i n.

<sup>18</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 29 i 30; A. Kabat, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 24; T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2005, s. 60.

z zakresu administracji publicznej<sup>19</sup>. Ponadto mogą być one podejmowane przez upoważnionych pracowników tych organów<sup>20</sup>.

Administrowanie mieniem publicznym ma służyć realizacji zadań publicznych, określonych w ustawach. Działalność administracji publicznej w odniesieniu do mienia państwowego i komunalnego opiera się na normach prawa administracyjnego, do których mają odpowiednie zastosowanie regulacje prawa cywilnego. Podejmowane przez administrację działania w zakresie mienia publicznego są wykonywaniem administracji publicznej, pomimo że mogą one wywoływać skutki cywilnoprawne.

Przyjmuje się, że w desygnacie pojęcia „z zakresu administracji publicznej” nie mieszczą się czynności prawne podejmowane przez administrację publiczną o charakterze cywilnoprawym, czyli wywołujące skutki jedynie w zakresie stosunków cywilnoprawnych<sup>21</sup>. Podkreśla się przy tym, że podstawą do ustalenia dopuszczalności drogi sądowej jest kryterium wykonywania kompetencji w formach władczych<sup>22</sup>. W doktrynie publicznoprawny charakter sprawy wiąże się z wykonywaniem przypisanych administracji kompetencji, a nawet z możliwością podejmowania czynności na podstawie norm zadaniowych<sup>23</sup>. Nie mają takiej cechy działania podejmowane przez podmioty wykonujące administrację publiczną, które są oświadczeniami woli administracji publicznej w stosunkach cywilnoprawnych. Wykonując swoje zadania, administracja publiczna, zwłaszcza samorząd terytorialny, działa zarówno jako nosiciel imperium przekazanego przez państwo, jak i podmiot władający mieniem – dominium. Korporacje prawa publicznego wykonujące zadania publiczne i z tego powodu posiadające przymiot podmiotowości publicznoprawnej, są – niezależnie od tego – wyposażone w osobowość prawną, niezbędną do samodzielnego występowania w stosunkach cywilnoprawnych<sup>24</sup>.

O publicznoprawnym charakterze aktu lub czynności nie świadczy zatem podejmowanie ich przez podmioty wykonujące administrację publiczną, ale – strona przedmiotowa aktu lub czynności. Przedstawione wyodrębnienie wydaje się klarowne także z punktu widzenia zagwarantowania prawa do sądu: czynności cywilnoprawne, w razie sporu, mogą być poddane kontroli sądu powszechnego w różnych konfiguracjach procesowych, takich jak: ocena przez sąd powszechny skuteczności złożonego oświadczenia woli albo ocena istnienia bądź nieistnienia stosunku prawnego – w przypadku powództwa o ustalenie. Ponadto, spór pomiędzy dwoma podmiotami wykonującymi administrację publiczną w zakresie stosunków cywilnoprawnych nie

<sup>19</sup> T. Woś, *Postępowanie...*, s. 60; M. Bogusz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 listopada 2008 r.*, I OSK 611/08; idem, *Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnień lub obowiązku wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA*, „Samorząd Terytorialny” 2000, s. 177 i n.

<sup>20</sup> M. Bogusz, *Pojęcie aktów lub czynności...*, op. cit., s. 177 i n.

<sup>21</sup> T. Woś, *Postępowanie...*, s. 60; J. Borkowski, B. Adamiak, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 55.

<sup>22</sup> J. Borkowski, B. Adamiak, *Metodyka pracy sędziego...*, op. cit., s. 55.

<sup>23</sup> K. Klonowski, *Kontrola sądowoadministracyjna „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa” z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5, s. 53.

<sup>24</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 123.

należy do właściwości sądów administracyjnych, które zgodnie z art. 184 Konstytucji sprawują sądową kontrolę administracji publicznej, ale w zakresie prawnych form jej działania określonych w ustawodawstwie pozytywnym<sup>25</sup>.

## ZEWNĘTRZNY CHARAKTER AKTU LUB CZYNNOŚCI

Zewnętrzny charakter aktu lub czynności oznacza, że kieruje się je do podmiotu organizacyjnie i służbowo niepodporządkowanego organowi je podejmującemu. Zewnętrzność aktu jest uznawana przez większość doktryny prawa administracyjnego za cechę konstytutywną decyzji administracyjnej<sup>26</sup>. Zewnętrzny charakter decyzji jest definiowany jako oparcie jej na podstawie przepisu prawa powszechnie obowiązującego, a także skierowanie do podmiotu niepodległego administracji publicznej w ramach danego stosunku prawnego<sup>27</sup>. Ponadto, cechą relewantną jest oddziaływanie skutków prawnych wynikających z decyzji na sytuację podmiotów niepodległych organizacyjnie<sup>28</sup>. Brak węzła zależności organizacyjnej bądź też podległości służbowej świadczy o zewnętrzności aktu<sup>29</sup>. Zgodnie z art. 3 § 3 k.p.a. spod zakresu stosowania k.p.a. wyłączone są sprawy należące do tzw. sfery wewnętrznej administracji<sup>30</sup>. To sprawy wynikające z podległości służbowej pracowników organów państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych (art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a.).

Przedstawione uwagi na temat rozumienia cechy zewnętrzności decyzji administracyjnej należy odnieść także do aktów lub czynności. Uzasadnione jest to podobieństwem cech systemowych porównywanych form działania administracji publicznej, do których należy zaliczyć: władczość, oparcie na przepisach prawa powszechnie obowiązującego, charakter indywidualny aktu<sup>31</sup>. Wspomniany zewnętrzny charakter aktu oznacza możliwość oddziaływania na sytuację prawną podmiotu niepodległego organizacyjnie. Akty wewnętrzne podejmowane w związku z administrowaniem mogą być zmieniane i weryfikowane przez samą administrację w ramach wewnętrznych procedur. Oddziaływanie na podmiot podległy organizacyjnie odbywa się za pomocą aktów dwojakiego rodzaju: aktów generalnych (zarządzeń, instrukcji, okólników) oraz aktów indywidualnych (poleceń służbowych). W odniesieniu do aktów lub czynności podejmowanych w ramach podległości służbowej

<sup>25</sup> P. Szustakiewicz, *Komentarz do Konstytucji RP, art. 184, 185*, Warszawa 2022, *passim*.

<sup>26</sup> M. Masternak, *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018, s. 439.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 376.

<sup>29</sup> Por. J. Świątkiewicz, *Zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego (w świetle orzecznictwa sądowego)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, z. 1, s. 23–30; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 166; J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 230. Na taką cechę decyzji administracyjnej wskazuje także jej definicja, zaproponowana przez zespół ekspercki przy RPO w art. 5 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, „Biuletyn RPO” 2008, nr 60, s. 54.

<sup>30</sup> I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 86 i n.

<sup>31</sup> Według M. Jaśkowskiej pojęcie aktów lub czynności należy odnosić również do aktów o charakterze generalnym, por. eadem, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, op. cit., s. 587 i n.

czy organizacyjnej nie zachodzi potrzeba uruchamiania ich sądowej kontroli. Ich weryfikacja odbywa się na podstawie reguł i norm podległości organizacyjnej między podmiotami wykonującymi administrację publiczną. Moc obowiązująca aktów wewnętrznych rozciąga się na podmioty usytuowane w ramach organizacyjnej podległości, która może być rozciągnięta na całość struktur organizacyjnych oraz na pracowników (funkcjonariuszy) podległych.

Pojęcie „podległość organizacyjna” jest definiowane jako rodzaj prawnie określonej więzi (relacji) pomiędzy dwoma podmiotami wykonującymi administrację publiczną. Ocena cech owej więzi powinna być ustalona – na podstawie przepisów prawa określających relacje pomiędzy tymi podmiotami<sup>32</sup>. Chodzi tu o: hierarchiczne podporządkowanie, więź ustrojowo – prawną, podległość funkcjonalną. W doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się wiele form wzajemnego oddziaływania podmiotów administrujących, poczynając od najsilniejszej kategorii organizacyjnej, jaką jest kierownictwo, poprzez: nadzór, kontrolę, zwierzchnictwo i zespolenie, koordynację, na współdziałaniu kończąc<sup>33</sup>. Każda z owych form charakteryzuje się cechami swoistymi. Ramy publikacji nie pozwalają na szersze przedstawienie ich specyfiki. Wskazane relacje można podzielić na: powiązania organizacyjne oraz funkcjonalne. Powiązania organizacyjne to kategorie zależności pomiędzy jednostkami organizacyjnymi, na które składa się bezpośredni i decydujący wpływ jednostki wyższego szczebla na obsadę personalną w jednostce niższej oraz możliwość oceny i weryfikacji działania jednostki niższego szczebla z punktu widzenia kryterium celowości. Z kolei powiązania funkcjonalne oznaczają wszelkie zależności prawne pomiędzy podmiotami administracji publicznej w związku z wykonywaniem administracji publicznej<sup>34</sup>.

Normy aktu wewnętrznego nie mogą być adresowane do jednostki ani nie mogą kształtować sytuacji prawnej podmiotu spoza układu organizacyjnego podległego organowi wydającemu akt. Realizowanie normy wewnętrznej nie może mieć refleksu w stosunku do obywatela, bo nie może upoważniać ani zobowiązywać jednostki podporządkowanej organowi wydającemu dany akt (jako adresata normy wewnętrznej) do bezpośredniego oddziaływania na zachowania obywateli<sup>35</sup>. Według art. 5 pkt 1 p.p.s.a. spod kognicji sądów administracyjnych wyłączono sprawy „wynikające z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej”.

Dla rozróżnienia aktów lub czynności na zewnętrzne i wewnętrzne nie jest wystarczające ustalenie, że adresatem aktu lub czynności jest podmiot wykonujący administrację publiczną, czy też podmiot owej cechy nieposiadający. O zewnętrzności aktu decyduje bowiem rodzaj relacji prawnej, jaka zachodzi pomiędzy tymi podmiotami, oraz charakter uprawnienia lub obowiązku, którego dotyczą ów akt lub czynność. Ocena tej relacji wymaga analizy przepisów prawa, które się do niej odnoszą. W gąszczu przepisów

<sup>32</sup> Por. postanowienie NSA z 7.09.2017 r., sygn. akt II OSK 1790/17, LEX nr 2348658.

<sup>33</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 215–222.

<sup>34</sup> R. Michalska-Badziak, w: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000, s. 202–204.

<sup>35</sup> S. Wronkowska, *System źródeł prawa w nowej Konstytucji*, „Biuletyn RPO. Materiały”, Warszawa 2000, z. 38, s. 89, cyt. za: *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, red. A. Kidyba, Warszawa, Lex/el.

prawa ustrojowego i materialnego oraz wobec związanej z tym różnorodności rozwiązań prawnych trudno jest jednoznacznie wskazać linię demarkacyjną pomiędzy formami współdziałania podmiotów administrujących, których aktom lub czynnościom z pewnością można byłoby przypisać cechę zewnętrżności albo wewnętrzności. Na pewno można odnotować pewną prawidłowość: im bardziej rozbudowana jest przepisami prawa struktura wzajemnego oddziaływania pomiędzy dwoma podmiotami administrującymi, tym większe prawdopodobieństwo istnienia podległości organizacyjnej i tym samym – wewnętrznego charakteru aktów lub czynności.

## UPRAWNIENIE ALBO OBOWIĄZEK JAKO PRZEDMIOT CZYNNOŚCI

Powszechnie przyjmuje się, że akt lub czynność muszą odnosić się do przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który jednocześnie określa uprawnienie lub obowiązek<sup>36</sup>. Źródło prawa lub obowiązku musi wynikać z przepisu prawa powszechnie obowiązującego, co jest konsekwencją porządku konstytucyjnego i wyrażonego w Konstytucji zakazu ustanawiania w aktach prawa wewnętrznego norm powszechnie obowiązujących. Jak już wskazałem, krąg adresatów norm prawa wewnętrznego został zawężony do podmiotów organizacyjnie podległych organowi wydającemu te akty. Akty prawa wewnętrznego nie mogą regulować zagadnień, które zostały zarezerwowane dla materii ustawy, rozporządzenia albo aktu prawa miejscowego. Nie mogą więc one ingerować w wolności i prawa podmiotu niepodległego organizacyjnie od administracji. Art. 93 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP stanowi, że akty prawa wewnętrznego nie są podstawą decyzji bądź podobnych władczych rozstrzygnięć wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Jednocześnie należy przyjąć, że źródłem uprawnienia lub obowiązku nie musi być regulacja, zaliczana doktrynalnie do prawa publicznego. Również indyferentny jest podział na regulacje materialnoprawne i procesowe, gdyż zgodnie z regułą wykładni *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*, skoro ustawa nie rozróżnia, z jakiego aktu prawa powszechnie obowiązującego wyinterpretowuje się uprawnienie lub obowiązek, to czynienie takiego zabiegu w procesie wykładni prawa jest nieuzasadnione. Ponadto rozróżnienie na akty materialne i procesowe jest nieostre, ponieważ z reguły każdy akt normatywny zawiera normy zarówno procesowe, jak i materialne.

## POJĘCIE UPRAWNIENIA

Uprawnienie jest definiowane jako możliwość jednostki uzyskania od państwa lub innych podmiotów sprawujących w nim władzę publiczną działań zapewniających jej korzystną, podlegającą ochronie prawnej, sytuację<sup>37</sup>. Z kolei uprawnienie administracyjne to możliwość uzyskania bądź znajdowanie się w sytuacji zobowiązującej

<sup>36</sup> A. Kabat, w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Zakamycze 2005, s. 23 i 25.

<sup>37</sup> D.R. Kijowski, *Uprawnienia administracyjne*, w: *System prawa administracyjnego t. 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 250.

aparatu administracyjnego do podejmowania działań dających korzyść jednostce<sup>38</sup>. Uprawnienie nie wymaga ochrony w postaci ustanowienia dodatkowych powinności. Ochrona uprawnienia od początku ma postać instytucjonalną; to prawo do zobligowania właściwych organów celem podjęcia działań zmierzających do wyegzekwowania na rzecz danego podmiotu<sup>39</sup>.

Uprawnienia na gruncie prawa administracyjnego są kategorią niejednorodną. Może ono powstać z mocy prawa lub na podstawie aktu stosowania prawa, mającego oparcie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego<sup>40</sup>. Z istoty uprawnień administracyjnych wynika, że są one przypisane określonej jednostce i tylko temu podmiotowi. Poza nielicznymi wyjątkami nie mogą być one przeniesione czy przekazane w drodze czynności prawnych na inne podmioty<sup>41</sup>. Osobisty charakter uprawnień administracyjnych sprawia, że ich przyznanie nie konkuruje, co do zasady, z przyznaniem analogicznych uprawnień innym podmiotom<sup>42</sup>. Według D.R. Kijowskiego pojęcie uprawnienia administracyjnego należy odnosić do osób fizycznych, a także do osób prawnych<sup>43</sup>.

## POJĘCIE OBOWIĄZKU

Zdaniem P. Przybysza obowiązek administracyjny jest szczególnym rodzajem obowiązku. Można go określić jako nakaz określonego zachowania, wynikający z polecenia organu państwowego, który został wydany w zakresie jego kompetencji i w odpowiedniej formie skierowany do obywatela. Polecenie dotyczy sprawy regulowanej przepisami prawa administracyjnego o charakterze powszechnie obowiązującym<sup>44</sup>.

W. Jakimowicz pojęcie obowiązku prawnego łączy z kategorią sytuacji prawnej, rozumianej jako sytuacja, która jest wyznaczona przez obowiązujące normy prawne. W sposób jednoznaczny i zarazem bezpośredni nakazuje się w nich rodzajowo określonym podmiotom, by w określonych okolicznościach zrealizowali określone zachowanie. Zakazanie albo nakazanie przez normę określonego zachowania

<sup>38</sup> Ibidem, s. 250–251.

<sup>39</sup> S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa...*, op. cit., s. 34.

<sup>40</sup> W doktrynie została zaproponowana następująca typologia uprawnień administracyjnych:

- uprawnienia ściśle związane z osobistym statusem jednostki;
- uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej i innej działalności zarobkowej;
- uprawnienia do wykonywania zadań i funkcji zleconych z zakresu administracji publicznej;
- uprawnienia do wsparcia ze środków publicznych;
- uprawnienia o charakterze majątkowym;
- uprawnienia do korzystania z urzędów i dóbr publicznych;
- uprawnienia do odszkodowania za szkody wyrządzone działaniem administracji.

Por. D.R. Kijowski, *Uprawnienia...*, op. cit., s. 253.

<sup>41</sup> Do wyjątków można zaliczyć na przykład przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy na inny podmiot, na podstawie decyzji administracyjnej o przeniesieniu uprawnienia administracyjnego wynikającego z decyzji pierwotnej.

<sup>42</sup> M. Wincenciak, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 251.

<sup>43</sup> D.R. Kijowski, *Uprawnienia administracyjne...*, op. cit., s. 251.

<sup>44</sup> P. Przybysz, *Obowiązek administracyjny – pojęcie, rodzaje, konkretyzacja*, „Organizacja – Metody – Technika” 1990, nr 8–9, s. 14.

jest wystarczające, aby móc traktować je jako przedmiot obowiązku<sup>45</sup>. Obowiązek wynika wprost z normy prawa materialnego albo dochodzi do jego konkretyzacji w drodze aktu indywidualnego. Zdaniem tego Autora, regulacja procesowa może stanowić źródło obowiązków tylko w konkretnym postępowaniu, a w konsekwencji – w określonym przedziale czasowym. Obowiązki wynikające z takiej regulacji dotyczą relacji wyznaczanych przez stosunki administracyjnoprawne<sup>46</sup>. Jakimowicz zauważa, że obowiązki organu są kategorią obowiązków administracyjnoprawnych, natomiast obowiązki podmiotów, których zachowań organ administracji jest odbiorcą, są obowiązkami publicznoprawnymi, powstającymi w relacjach charakteryzujących podmiotowość publicznoprawną<sup>47</sup>.

Według L. Klat-Werteleckiej pojęcie obowiązku administracyjnoprawnego w nauce prawa administracyjnego dotyczy tylko obowiązków nakładanych na podmioty administrowane, a nie na podmioty administrujące. Powinności, które obciążają organy administracji publicznej, są zadaniami i kompetencjami. Autorka twierdzi, że na treść obowiązku administracyjnoprawnego składają się trzy elementy: wskazanie podmiotu, na którym ciąży konieczność określonego zachowania, określenie rodzaju zachowania oraz czasu jego realizacji<sup>48</sup>.

Z kolei zdaniem P. Szreniawskiego obowiązek istnieje w określonym czasie i także w określonym czasie jest wymagalny. Autor uważa, iż za początek wymagalności może być uznany moment, od którego możliwe jest wystąpienie z żądaniem jego wykonania, aby – w razie odmowy wykonania – dopuszczalne było wystąpienie do organu egzekucyjnego w celu wykonania egzekucji obowiązku<sup>49</sup>.

Obowiązki podmiotów administrowanych, w tym obowiązki wynikające wprost z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, mogą być przedmiotem egzekucji administracyjnej (art. 3 § 1 u.p.e.a.).

## NORMA ZADANIOWA JAKO ŹRÓDŁO UPRAWNIENIA LUB OBOWIĄZKU PODMIOTU WYKONUJĄCEGO ADMINISTRACJĘ

Normy zadaniowe definiuje się jako normy nakazujące realizację określonego celu – celu normodawcy, a nie adresata normy. Cechą tego rodzaju normy jest to, że nie nakazuje ona określonego sposobu zachowania czy postępowania, aby zrealizować cel, lecz wskazuje, jaki cel powinien być zrealizowany<sup>50</sup>. Normy zadaniowe adresowane są do podmiotów wykonujących administrację publiczną poprzez określenie zadania, które z reguły jest formułowane w powiązaniu z celem działania administracji. Określenie zadania, a także określenie celu działania podmiotu administracji publicznej oznaczają nałożenie na ten podmiot obowiązku wykonania danego zada-

<sup>45</sup> W. Jakimowicz, *Obowiązek administracyjny w egzekucji administracyjnej*, w: *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 129–131.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 132.

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> L. Klat-Wertelecka, *Przedawnienie obowiązku administracyjnoprawnego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2010, R. VII, Opole, s. 18.

<sup>49</sup> P. Szreniawski, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014, s. 80.

<sup>50</sup> T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1997, s. 97.

nia lub obowiązku osiągnięcia wyznaczonego celu<sup>51</sup>. Z normy zadaniowej wynika zatem pewne zadanie sformułowane w sposób ogólnikowy. Norma zadaniowa nie może być źródłem kompetencji podmiotu wykonującego administrację publiczną. Nie ma ona charakteru upoważniającego do podjęcia działania poprzez podjęcie określonej czynności konwencjonalnej, bowiem określenie zadania nie jest równoznaczne z umocowaniem do działania w określonej formie<sup>52</sup>. Wyznaczony normami zadaniowymi cel działania nie podlega zrealizowaniu przez pojedynczą czynność, lecz na jego realizację składa się wykonywanie wielu czynności jednorodzących lub wielorodzących, prawnych lub faktycznych<sup>53</sup>.

Jak już wskazano, norma zadaniowa nie stanowi podstawy do wyodrębnienia kompetencji po stronie organu administracji publicznej, ponieważ kompetencja do działania w określonej formie musi być wyrażona wprost. Ze struktury normy zadaniowej wynika natomiast jedynie ogólny obszar działania administracji w powiązaniu z celem działania. Owo stwierdzenie nie wydaje się tak oczywiste w sytuacji odwrotnej, to jest w przypadku, jeśli podmiot wykonujący administrację publiczną, powołując się na przypisany mu według normy zadaniowej obszar działania, domaga się podjęcia aktu lub czynności od organu. Czy norma zadaniowa może być źródłem uprawnienia lub obowiązku podmiotu wykonującego administrację publiczną? Czy sam fakt wykonywania administracji publicznej w jakimś obszarze lub sektorze życia społecznego może stanowić uzasadnienie dla domagania się podjęcia aktu lub czynności? W dużym uproszczeniu można byłoby przyjąć, że norma zadaniowa może być źródłem interesu prawnego podmiotu wykonującego administrację publiczną w celu uzyskaniu aktu lub czynności. W przeciwieństwie do kompetencji, której nie można domniemywać, realizując zadanie, podmiot wykonujący mógłby powoływać się na normę zadaniową jako źródło uprawnienia. Zastrzec jednak trzeba, że żądanie podjęcia aktu lub czynności mogłoby okazać się skuteczne, jeżeli udałoby się zrekonstruować normę kompetencyjną, a więc zidentyfikować organ właściwy do podjęcia aktu lub czynności. Brak normy materialnej dotyczącej uprawnienia lub obowiązku (innej niż norma zadaniowa) czyni zrekonstruowanie normy kompetencyjnej niemożliwym.

### NORMA KOMPETENCYJNA JAKO ŹRÓDŁO UPRAWNIENIA LUB OBOWIĄZKU PODMIOTU WYKONUJĄCEGO ADMINISTRACJĘ PUBLICZNĄ

Normy kompetencyjne upoważniają do działania w określonych kategoriach spraw administracyjnych na określonym obszarze<sup>54</sup>. W sferze stosunków wewnętrznych administracji normy kompetencyjne mogą same, bez potrzeby odwoływania się do innych norm, stanowić podstawę działania organu administracji publicznej<sup>55</sup>. Norma kompetencyjna charakteryzuje się tym, że: jest skierowana do

<sup>51</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 65.

<sup>52</sup> K. Defecińska, *Spory o właściwość organu administracji publicznej*, Warszawa 2000, s. 8.

<sup>53</sup> J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” DCXXVII, Prace Prawnicze 99, Warszawa–Kraków 1982, s. 65.

<sup>54</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 65.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 66.

organu, a ponadto określa rodzaj i zakres czynności, których dokonanie powoduje skutek w postaci możliwości podjęcia aktu<sup>56</sup>. Wynikająca z normy kompetencyjnej kompetencja jest obowiązkiem organu do podjęcia działania w określonych uwarunkowaniach w formie prawem przewidzianej<sup>57</sup>. Kompetencja przysługuje organom administracji publicznej, a nie adresatom ich działań<sup>58</sup>. Kompetencję organu określa się jako możliwość, ale i równocześnie obowiązek korzystania albo z wyraźnie określonej formy działania, albo z takiej formy, jaka jest przydana temu organowi<sup>59</sup>. Organ administracji nie jest odbiorcą zachowania podmiotu administrowanego, który realizuje prawa bądź obowiązki nie względem organu administracyjnego, ale tylko pod jego kontrolą<sup>60</sup>. Zachowanie organu realizującego kompetencję jest zawsze obowiązkiem tego organu niezależnie od tego, czy w konkretnej sprawie realizowane są prawa lub obowiązki obywatela, czy prawa lub obowiązki podmiotu publicznego (państwa lub jednostki samorządu terytorialnego). W doktrynie podkreśla się, że kompetencja organu nie może być utożsamiana z uprawnieniem administracyjnym<sup>61</sup>. Analogiczne stanowisko należy przyjąć w odniesieniu do rozumienia pojęcia obowiązku. Źródłem obowiązków administracji publicznej są dwa rodzaje norm: pierwsza kategoria to normy kompetencyjne, będące samoistną podstawą do działania aparatu administracyjnego, najczęściej w sprawach dotyczących tzw. interny administracji, albo normy kompetencyjne typowe dla władczych stosunków administracyjnych w relacji państwo–obywatel. Druga grupa to normy ustanawiające obowiązek administracyjny *sensu stricto*, taki jak: zarządzenie pokontrolne wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska względem gminy<sup>62</sup> czy zalecenie wojewódzkiego konserwatora zabytków względem gminy<sup>63</sup>.

## ZAKOŃCZENIE

Analiza orzecznictwa sądowego wskazuje, że akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., można podzielić na te, które mogą dotyczyć tylko podmiotów niepodległych administracji, jak na przykład akty lub czynności, których adresatami mogą być tylko osoby fizyczne; oraz na akty lub czynności mogące dotyczyć tylko podmiotów wykonujących administrację publiczną, a także takie, które mogą dotyczyć wszystkich kategorii podmiotów. Przegląd orzecznictwa dowodzi, że akty z drugiej grupy dotyczą najczęściej jednostek samorządu terytorialnego, co jest konsekwencją przyjętych zasad ustrojowych. Samorząd terytorialny posiada osobowość prawną i publicznoprawną. Organy samorządu są organami osoby prawnej, a także organami administracji publicznej. Jako organy korporacji prawa publicznego

<sup>56</sup> W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2006, s. 405.

<sup>57</sup> J. Boć, w: *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 145.

<sup>58</sup> W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, op. cit., s. 408.

<sup>59</sup> J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 36.

<sup>60</sup> W. Jakimowicz, *Obowiązek administracyjny w egzekucji...*, op. cit., s. 132.

<sup>61</sup> D.R. Kijowski, *Uprawnienia administracyjne...*, op. cit., s. 251.

<sup>62</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 05.10.2022 r., sygn. akt II SA/Kr 887/22.

<sup>63</sup> Wyrok NSA z 7.12.2012 r., sygn. akt II OSK 521/21.

podejmują m.in. działania typowe dla stosunków prawa cywilnego, o charakterze niewładczym. Natomiast podejmując działania oparte na imperium, działają w formach władczych, określonych przepisami prawa. Przepis art. 165 Konstytucji ustanawia zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza ona m.in., że jednostkom samorządu terytorialnego nadano wspomnianą osobowość prawną i wyposażono je w prawo własności (art. 165 ust. 1). Natomiast art. 165 ust. 2 określa sądowe gwarancje tej samodzielności. Według TK korzystanie przez jednostkę z jej praw następuje w sposób dowolny, w granicach wyznaczonych przez prawo. Z kolei korzystanie przez gminę z przyznanych jej praw ma na celu realizację zadań publicznych. Oceniając ochronę sądową samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, Trybunał stwierdził, że nie można jej utożsamiać z konstytucyjnym prawem do sądu, ponieważ funkcją art. 165 ust. 2 Konstytucji jest zagwarantowanie prawidłowego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny, natomiast prawo do sądu służy ochronie konstytucyjnych wolności i praw jednostki<sup>64</sup>.

Samodzielność samorządu terytorialnego oznacza wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej, zwłaszcza organów administracji rządowej. Wkraczanie w sferę działalności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodne z Konstytucją i ustawami, a jego uzasadnieniem jest konieczność zapewnienia zgodności z prawem działań jednostek samorządu terytorialnego. W wymiarze pozytywnym samodzielność to możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych do realizacji zadań publicznych, a granice tej swobody są określone w Konstytucji RP oraz w ustawach zgodnych z normami konstytucyjnymi<sup>65</sup>.

Uprawnienie do zaskarżenia do sądu aktu lub czynności dotyczącej podmiotu wykonującego administrację publiczną nie jest konstytucyjnym prawem do sądu tego podmiotu, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Z kolei w myśl art. 77 ust. 2 Konstytucji RP: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. Powołane przepisy są zawarte w rozdziale II Konstytucji RP, zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Wydaje się zatem oczywiste, że administracja publiczna nie mieści się w desygnacie pojęcia „każdy”<sup>66</sup>. Nie oznacza to jednak, że podmioty wykonujące administrację publiczną nie podlegają ochronie sądowej. Uprawnienie administracji do skarżenia do sądu administracyjnego form działania podejmowanych przez inne organy administracji publicznej przysługuje wówczas, jeżeli wynika ono wprost z przepisu ustawy<sup>67</sup>. Ponadto, wydaje się, że nie ma przeszkód systemowych, aby uprawnienie takie przysługiwało także w przypadkach, kiedy sytuacja prawna podmiotu wykonującego administrację publiczną jest rodzajowo taka sama jak sytuacja jednostki, której forma działania administracji dotyczy, a ustawa przewiduje kognicję

<sup>64</sup> Postanowienie TK z 23 lutego 2005 r., Ts 35/04, OTK ZU 2005, nr 1B, poz. 26.

<sup>65</sup> M. Masternak-Kubiak, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, Lexis Nexis, komentarz do art. 165.

<sup>66</sup> Por. wyrok TK z 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08, OTK-A 2009, nr 9, poz. 139.

<sup>67</sup> Na przykład: art. 98 ust. 3 Ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.

przedmiotową sądów w tego rodzaju sprawach. Zdolność do bycia podmiotem uprawnień i obowiązków administracyjnych jest determinowana przepisami prawa materialnego. To z konstrukcji norm prawa materialnego wynika istnienie uprawnień lub obowiązków dotyczących danego podmiotu. Z kolei z perspektywy ustrojowej warunkiem koniecznym do bycia podmiotem obrotu prawnego jest przewidziane przepisami prawa wyodrębnienia organizacyjne danej jednostki. Ustalenie wyodrębnienia organizacyjnego oraz wykazanie interesu prawnego uzasadniają przypisanie jednostce organizacyjnej zdolności administracyjnoprawnej. Przypomnieć warto, że zgodnie z art. 29 k.p.a. stroną postępowania administracyjnego może być również samorządowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Ten przepis nie przyznaje statusu strony w postępowaniu administracyjnym, które kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, ale określa możliwość bycia stroną przez samorządową jednostkę organizacyjną, jeżeli z przepisów prawa materialnego wynika, że sprawa dotyczy jej interesu prawnego. Odwołując się do postulatu spójności systemowej norm prawa administracyjnego, przyjąć należy, że samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą mieć zdolność administracyjną w sprawach, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Zdolność do bycia podmiotem (adresatem) aktów i działań aparatu administracyjnego należy oceniać z perspektywy przepisów prawa materialnego i ustrojowego, które dotyczą danego stosunku administracyjnego.

Odnosząc się do rozumienia „uprawnienia” i „obowiązku”, na kanwie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., podkreślić należy, że pojęć tych nie można utożsamiać z normami kompetencyjnymi organu<sup>68</sup>. Uprawnienia i obowiązki administracji publicznej w znaczeniu materialnym wynikają przede wszystkim z realizowania przez nią uprawnień właścicielskich w odniesieniu do mienia publicznego. Analizując określone działania czy zachowania aparatu administracyjnego z perspektywy ich kwalifikacji prawnej należy więc uwzględnić podział na sferę dominium i imperium.

## BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2005.
- Bogusz M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 listopada 2008 r.*, I OSK 611/08.
- Bogusz M., *Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA*, „Samorząd Terytorialny” 2000.
- Borkowski J., Adamiak B., *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009.
- Chmielewski J., *Glosa do wyroku WSA w Białymstoku z 21.10.2014 r.*, II SA/Bk 619/14, OSP 2015/11.
- Dauter A., Kabat M., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. IX WKP 2024 Lex, tezy 24–32.
- Defecińska K., *Spory o właściwość organu administracji publicznej*, Warszawa 2000.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000.

<sup>68</sup> Por. postanowienie NSA z 8.12.2020 r., sygn. akt I OSK 2293/20.

- Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” DCXXVII, Prace Prawnicze 99, Warszawa–Kraków 1982.
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna, Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Jakimowicz W., *Obowiązek administracyjny w egzekucji administracyjnej*, w: *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004.
- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2006.
- Jaśkowska M., *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Kijowski D.R., *Uprawnienia administracyjne*, w: *System prawa administracyjnego t. 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017.
- Klat-Wertelecka L., *Przedawnienie obowiązku administracyjnoprawnego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2010, R. VII, Opole.
- Klonowski K., *Kontrola sądownoadministracyjna „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa” z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5.
- Kmiecik Z., *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 11.
- Lipowicz I., *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991.
- Masternak M., *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 1999.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, wyd. VI, Warszawa 2016, Lex.
- Przybyś P., *Obowiązek administracyjny – pojęcie, rodzaje, konkretyzacja*, „Organizacja – Metody – Technika” 1990, nr 8–9.
- Skoczyła A., *Glosa do uchwały NSA z dnia 4 lutego 2008 r.*, I OPS 3/07, OSP 2008, nr 7–8.
- Starościk J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Szreniawski P., *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014.
- Szustakiewicz P., *Komentarz do Konstytucji RP, art. 184, 185*, Warszawa 2022.
- Świątkiewicz J., *Zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego (w świetle orzecznictwa sądowego)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, z. 1.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Wiktorska A., *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Wincenciak M., *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2005.
- Wronkowska S., *System źródeł prawa w nowej Konstytucji*, „Biuletyn RPO. Materiały”, Warszawa 2000, z. 38.
- Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2

#### Cytuj jako:

Wincenciak M., *Podmioty wykonujące administrację publiczną jako adresaci aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej*, „Ius Novum” 2025, nr 3 (19), s. 99–113. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.3.2025.27/m.wincenciak