

## The settled practice of dealing with cases in the general administrative proceeding

The principle of legal certainty (the principle of legitimate expectations) was included *expressis verbis* in article 8 § 2 of the Code of Administrative Procedure. Application of this principle is subject to the occurrence of similar factual and legal circumstances, as well as the existence of a settled practice of dealing with cases. Whereas justified reasons constitute a condition allowing the public administration body to withdraw from the settled practice of dealing with cases. The settled practice is shaped by the public administration body. However, the case law of the administrative courts may have significant implications for the formation of this practice.

Marek Maciejko\*

## ZAKRES ZNACZENIOWY OKREŚLENIA „AKTY I CZYNNOŚCI Z ZAKRESU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ” W ROZUMIENIU ART. 3 § 2 PKT 4 PRAWA O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

### 1.

Użyte przez ustawodawcę w badanym przepisie określenie „akty i czynności z zakresu administracji publicznej” nie jest zdefiniowane ani w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani w żadnym innym akcie prawnym. Ustawodawca posłużył się jednak pojęciami od dawna funkcjonującymi w literaturze, zatem rozważania zmierzające do prawidłowego ustalenia zakresu znaczeniowego wspomnianego wyżej ustawowego zwrotu należy rozpocząć od zbadania dorobku doktryny prawa administracyjnego w zakresie odnoszącym się do analizowanego problemu.

Na wstępie godzi się zauważyć, że w ogóle rodzaje działań podejmowanych przez administrację, czy też – posługując się bardziej pojemnym i zarazem precyzyjniejszym określeniem – rodzaje działań o charakterze administracyjnym, nie zostały nigdzie przez ustawodawcę skatalogowane. Pierwszą próbę stworzenia

---

\* Mgr Marek Maciejko – Prokurator w Dziale Spraw Cywilnych i Administracyjnych Prokuratury Okręgowej w Warszawie; uczestnik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji; przygotowuje rozprawę doktorską z zakresu postępowania sędow-administracyjnego.

kompleksowej klasyfikacji rodzajów działań administracyjnych wg kryteriów prawnych podjął J. Starościak w swojej pionierskiej pracy z roku 1957 „Prawne formy działania administracji”<sup>31</sup>. Autor ten dokonał podziału form działania administracji na zewnętrzne i wewnętrzne. Formy zewnętrzne to „działanie organów administracyjnych wobec osób i jednostek organizacyjnych nie powiązanych z organem działającym służbową podległością”. Wśród form zewnętrznych wyróżnił z kolei następujące kategorie: stanowienie ogólnie obowiązujących przepisów, wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie porozumień administracyjnych, zawieranie umów, prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej i wykonywanie czynności materialno-technicznych.

Problematyka ta była kontynuowana w latach następnych i zajmuje ważne miejsce we współczesnej nauce prawa. W pochodzącej z 1974 r. pracy W. Dawidowicz nie bez racji zauważył, że systematyka zaproponowana przez J. Starościaka zawiera obok pojęć z języka prawniczego (wydawanie aktów administracyjnych) pojęcia charakteryzujące rodzaj aktywności organów państwa wg typologii faktycznej (czynności materialno-techniczne, działalność społeczno-organizatorska). Autor ten zaproponował rozróżnienie form prawnych działania administracji w pierwszej kolejności w oparciu o podział na trzy kategorie: formy stanowienia prawa, formy stosowania prawa oraz formy przestrzegania prawa<sup>32</sup>.

Inną typologię działań administracji zaproponował J. Borkowski<sup>33</sup>. Utrzymując zasadę wyodrębniania poszczególnych typów działań administracji wg kryteriów prawnych, wyróżnił on czynności prawne, czyli takie które obliczone są na wywołanie skutków prawnych oraz działania, które są podejmowane w celu kształtowania określonego stanu faktycznego lub stanu prawnego wskutek tworzenia faktów. Pierwsze z wymienionych działań podzielił na wydawanie aktów administracyjnych i czynności cywilno-prawne, co zaś się tyczy drugich, to wskazał Autor na czynności materialno-techniczne oraz działalność społeczno-organizatorską. Zaznacza on przy tym, że obydwa te rodzaje aktywności w sterze tworzenia faktów mogą być realizowane wyłącznie w oparciu o właściwą podstawę prawną, przy czym niektóre rodzaje działalności faktycznej nie muszą mieć podstawy w powszechnie obowiązujących normach prawnych, wystarczą normy o charakterze wewnętrznym.

W odmienny sposób sklasyfikował formy prawne działania administracji A. Błaś<sup>34</sup>. Wyodrębnia on działania o charakterze wykonawczym, tj. takie

<sup>31</sup> J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957 s. 11 i n. oraz 257 i n. Autor traktuje przy tym porozumienia administracyjne jako jedną z form umów zawieranych przez organy administracji. Traktowanie tych dwóch form działania jako dwóch podkategorii w ramach jednej kategorii jest raczej błędne.

<sup>32</sup> W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 108-110.

<sup>33</sup> J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 67 i n.

<sup>34</sup> A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 318 i n.

działania, których realizacja jest wyraźnie nakazana przez prawo oraz działania o charakterze twórczym. Te ostatnie, aczkolwiek podejmowane w dozwolonych przez prawo ramach, stanowią wyraz twórczej inicjatywy organu administracji. Na bazie wspomnianego rozróżnienia o charakterze ogólnym wyodrębnił ten Autor następujące formy prawne działania administracji publicznej: akty administracyjne, akty normatywne, formy działań faktycznych oraz umowy.

Bogata i chyba najbardziej dokładną klasyfikację form prawnych działania administracji zaproponowała E. Olejniczak-Szałowska<sup>35</sup>. Wyróżniła ona następujące kategorie: (a) akt normatywny; (b) akt generalny stosowania prawa; (c) akt administracyjny; (d) polecenie służbowe; (e) umowy, porozumienia, ugody; (f) przyrzeczenie publiczne; (g) czynności materialno-techniczne; (h) działalność społeczno-organizatorska.

Jak każda propozycja podziału, tak i ta zawiera w sobie pewną niedoskonałość. Działalność społeczno-organizatorska jest kategorią wyodrębnioną raczej ze względu na cel i metodę działania administracji – działanie pozbawione cech władczości, natomiast ten rodzaj działalności może przybierać rozmaite formy, które można dalej klasyfikować zarówno wg kryteriów prawnych, jak i innych. Nie wydaje się najbardziej trafne umieszczenie polecenia służbowego pośrodku form działania o charakterze zewnętrznym. Trudno też nie zauważyć, że polecenie służbowe nie jest jedyną formą działania administracji o charakterze wewnętrznym. Inną formą działania o charakterze wewnętrznym jest choćby wydanie zarządzenia określającego godziny urzędowania, czy zasady obiegu dokumentów.

Zagadnienie prawnych form działania administracji analizował również Z. Cieślak<sup>36</sup>. Zdefiniował on prawną formę działania administracji jako „każde działanie podmiotu wyposażonego w czynną zdolność do sprawowania funkcji administracji, które wywołuje bezpośrednio skutki prawne”. Istotę takiej definicji upatruje Autor w rozróżnieniu działań prawnych od faktycznych. Zastanawiając się dalej nad kwestią określenia katalogu form prawnych działania administracji, bardzo słusznie zauważył, że systematyzacja form działania administracji nie może być tworzona w oderwaniu od aktualnie, realnie obowiązującego i uporządkowanego zbioru norm prawnych. Ta ostatnia uwaga Z. Cieślaka będzie stanowić punkt wyjścia do dalszych rozważań, natomiast samą definicję formy prawnej działania administracji proponowałbym sformułować inaczej, o czym będzie mowa dalej. Nie wydaje się jednak trafne wiązanie form działania ze skutkami. Z czysto językowego punktu widzenia, kiedy mówimy o formach działania, koncentrujemy uwagę na sposobie przejawienia aktywności, a nie na rezultacie. Źródła rozróżnienia prawnych i faktycznych działań administracji wydają się osadzone

<sup>35</sup> E. Olejniczak-Szałowska [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 338-339.

<sup>36</sup> Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 156 i n.

w nauce prawa cywilnego. Cywilistyka jest o wiele starszą gałęzią nauki prawa i wypracowany tam aparat pojęciowy ma niewątpliwie wpływ na rozważania prawników zajmujących się innymi dziedzinami. Pojęcie prawnych form działania administracji w rozumieniu proponowanym przez Z. Cieślaka jest pokrewne do pojęcia czynności prawnych w prawie cywilnym. Czynność prawna w cywilistyce jest to czynność zmierzająca do wywołania określonych skutków prawnych. Art. 56 ustawy z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny<sup>37</sup> rozpoczynający Tytuł IV poświęcony czynnościom prawnym stanowi, że czynność prawna wywołuje nie tylko skutki w niej wyrażone, ale również te, które wynikają z ustawy, zasad współżycia społecznego i z ustalonych zwyczajów. Wiąże zatem pojęcie czynności prawnej ze skutkami. Na gruncie nauki prawa administracyjnego ten rodzaj rozróżnienia nie wydaje się przydatny. Rzecz w tym, że w każdym współczesnym państwie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co wyraźnie potwierdza art. 7 Konstytucji RP<sup>38</sup>, podmioty indywidualne zaś obowiązane są jedynie do działania w granicach prawa. Oczywistym jest, że nie każdy przejaw aktywności podmiotu indywidualnego ma jakiegokolwiek odniesienie do systemu prawnego. Tylko nieliczne działania faktyczne takiego podmiotu będą miały znaczenie prawne i tym samym niezależnie od możliwego zainteresowania przedstawicieli innych nauk, będą stanowiły przedmiot dociekań prawników. Cała kwestia przedstawia się zupełnie inaczej w wypadku działań z zakresu administracji publicznej. Wszystkie one muszą być osadzone w systemie prawnym i tym samym każdy rodzaj aktywności administracji publicznej stanowi przedmiot dociekań prawników. Wynika stąd wniosek, że wszelkie formy działalności administracji należy sklasyfikować dla celów analiz prawnych i stworzony dla potrzeb takich analiz katalog trudno nazwać inaczej niż zestawieniem prawnych form działania administracji.

W sposób najbardziej zdecydowany przeciwstawił prawne i faktyczne formy działania administracji Z. Niewiadomski<sup>39</sup>. Całkowicie słusznie zauważa ten Autor, że tam, gdzie działanie administracji wkracza w sferę praw lub obowiązków, musi mieć ono wyraźną podstawę prawną i może być podjęte w jedynie w formie wyraźnie przez prawo wskazanej. Dalej podnosi Autor, że działania faktyczne są w mniejszym stopniu przedmiotem zainteresowania nauki prawa administracyjnego, a w większym nauk politycznych, socjologii i nauk o zarządzaniu. Niezależnie od tego, w jakim stopniu jaki rodzaj działania administracji jest przedmiotem zainteresowania innych nauk, to ponad wszelką wątpliwość każdy rodzaj działania administracji jest również przedmiotem analiz prawnych. Działania administracji odnoszące się do praw i obowiązków podmiotów indywidualnych muszą być regulowane prawnie o wiele dokładniej niż te, które określane są niekiedy

<sup>37</sup> T.j.: Dz.U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.

<sup>38</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>39</sup> Z. Niewiadomski [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 2002, s. 124 i n.

jako działalność społeczno-organizatorska. W każdym jednak wypadku działania administracji muszą znajdować oparcie przynajmniej w przepisach określających zadania danego podmiotu administrującego. E. Olejniczak-Szałowska i A. Błaś, aczkolwiek zauważają zróżnicowany stopień doprecyzowania przez normy prawne rozmaitych form działania administracji, tym niemniej zaliczają formy działań faktycznych do szerszej kategorii, jaką są prawne formy działania administracji.

Przed przejściem do dalszych rozważań konieczne jest w tym miejscu podjęcie próby zdefiniowania pojęcia prawnych form działania administracji. Działalność struktur państwowych określana obecnie jako działalność administracyjna istniała jeszcze na długo przed pojawieniem się konstytucyjnych systemów prawnych. Tego rodzaju działalność można opisywać i dzielić dla celów badawczych na rozmaite kategorie i w najróżniejszy sposób, w zależności od celów, jakie stawia przed sobą ten czy inny autor. Sposoby, jakimi posługuje się administracja w toku realizacji swoich zadań, można też dzielić na kategorie dla celów badawczych stawianych sobie przez inne gałęzie nauk, niż nauki prawne. Przykładem mogą być tutaj rozważania J. Supernata<sup>40</sup>. Autor ten wyróżnia władcze, informacyjne, finansowe i organizacyjne instrumenty działania administracji, a w ramach każdej z tych grup wyodrębnia instrumenty indywidualne, generalne oraz instrumenty mające zastosowanie w sytuacjach nietypowych. Celem badawczym jest określenie zasad doboru właściwych instrumentów wg kryteriów racjonalności, celowości oraz wg kryteriów ekonomicznych i etycznych. Można zatem działalność administracji publicznej dzielić na różne sposoby w zależności od zadań, jakie stawia sobie autor takiej czy innej analizy naukowej, funkcjonowanie zaś administracji publicznej może być przedmiotem dociekań przedstawicieli rozmaitych gałęzi nauki – nie tylko prawników.

Nasuwa się w tym miejscu wniosek, że prawne formy działania administracji są to formy działania administracji wyodrębniane dla celów analiz prawnych. Jak widać z przedstawionego powyżej przeglądu prawne formy działania administracji były przez różnych autorów klasyfikowane rozmaicie i brak jest jednoznacznych kryteriów, które pozwoliłyby na stwierdzenie, która z tych klasyfikacji jest bardziej prawidłowa, czyli stanowi większe ułatwienie dla dalszych analiz, a która z jest użyteczna w mniejszym stopniu. W roku 1995, wraz z wejściem w życie ustawy o NSA<sup>41</sup>, nastąpiła jednak istotna zmiana treści badanego przez doktrynę materiału normatywnego, która nie może pozostać bez wpływu na klasyfikację prawnych form działania administracji. W art. 16 tej ustawy zostały wymienione rozmaite formy działania administracji. W zmieniony nieznacznie sposób wyliczenie tych form zostało powtórzone w obowiązującej obecnie ustawie z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>42</sup>. Stwarza to zupełnie nową

<sup>40</sup> J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej*, Kolonia Limited 2003, s. 27 i n.

<sup>41</sup> Ustawa z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

<sup>42</sup> T.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm. (dalej: p.p.s.a.).

sytuację w sferze badań naukowych, analizy prawne nie mogą bowiem powstawać w oderwaniu od tego, co jest zawarte w treści aktów normatywnych.

Pierwszym zagadnieniem, jakie w tym miejscu nasuwa się z całą oczywistością, jest kwestia kompletności zawartego w art. 3 § 2 p.p.s.a. katalogu prawnych form działalności administracji publicznej. Należy rozważyć, czy wspomniany przepis stanowi zamknięty katalog zewnętrznych form działania administracji, czy też jest to wyliczenie niekompletne.

## 2.

Niewątpliwie przekracza ramy tego opracowania całościowa analiza tak szerokiego zagadnienia, jakim są prawne formy działania administracji. Z dotychczasowego dorobku doktryny poświęconego temu problemowi daje się jednak wysnuć kilka wniosków o zasadniczym znaczeniu dla dalszych rozważań. Przede wszystkim wszyscy Autorzy wyróżniają kategorię nazywaną aktami administracyjnymi. Do tej kategorii zaliczają się również decyzje administracyjne, nie budzi jednak żadnej wątpliwości, że akt administracyjny jest pojęciem szerszym niż decyzja. R. Michalska-Badziak zagadnieniu określenia czym jest w swojej istocie akt administracyjny poświęca sporo uwagi<sup>43</sup>. Przedstawiając definicję aktu, używa ona następującego sformułowania: „Akt administracyjny jest czynnością prawną, gdyż bezpośrednio tworzy, przekształca albo znosi stosunek prawny. Ponieważ są to stosunki oparte na normach prawa administracyjnego, mają one charakter administracyjnoprawny”. Ta propozycja definicyjna nie jest najbardziej precyzyjna, ani też wyczerpująca, w dalszej części wywodów bowiem Autorka całkowicie słusznie rozróżnia m.in. akty o charakterze konstytucyjnym i deklaratoryjnym. Akty deklaratoryjne w przeciwieństwie do konstytucyjnych – jak zauważa dalej Autorka – same niczego nowego nie tworzą w porządku prawnym, potwierdzają jednak w sposób wiążący, że w danej sytuacji wynikają z ustawy określone prawa lub obowiązki. Kontynuując wywód, stwierdza ona, że w owych aktach także tkwi element twórczy, od chwili bowiem wydania takiego aktu adresat może skutecznie powoływać się na swoje prawo. To ostatnie sformułowanie wydaje się zawężać kwestię znaczenia prawnego aktu administracyjnego o charakterze deklaratoryjnym i wymaga pewnego uzupełnienia. Rozpatrzmy następujący przykład. Inspektor pracy przeprowadza kontrolę i w jej następstwie doręcza pracodawcy dokument zatytułowany „Wynik kontroli”, w którym wskazuje uchybienia w zakresie przestrzegania prawa pracy, jakich się dopatrzył w toku przeprowadzonych czynności kontrolnych. Dokument zawiera wezwanie do usunięcia nieprawidłowości i poinformowania Państwowej Inspekcji Pracy o sposobie, w jaki dokonano naprawy

<sup>43</sup> R. Michalska-Badziak [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, op.cit., s. 343 i n.

istniejącego stanu rzeczy. Samo wykonanie czynności kontrolnych i spisanie jej rezultatów stanowi niewątpliwie czynność materialno-techniczną, natomiast dokument wręczony pracodawcy zawiera w sobie nie tylko rezultat ustaleń faktycznych, ale także negatywną ocenę spostrzeżonych faktów z punktu widzenia zastosowania konkretnych przepisów, a więc ocenę prawną. Zawiera w sobie też wezwanie do usunięcia nieprawidłowości. Okoliczność, że ustawa nie przewiduje w takich wypadkach żadnych sankcji, nie wydaje się mieć w tym wypadku istotnego znaczenia. Wręczony pracodawcy dokument zawiera niewątpliwie stwierdzenie niewykonania obowiązku wynikającego z ustawy, zaliczyć go więc należy do kategorii aktów administracyjnych o charakterze deklaratoryjnym. Nie jest to jednak dokument, na który pracodawca miałby się kiedykolwiek i w jakichkolwiek okolicznościach powoływać. Doniosłości tego aktu nie umniejsza jego tymczasowa bezsankcyjność. Dokument taki może w późniejszym czasie stanowić podstawę do ustalenia, że pracodawca uporczywie i złośliwie naruszał przepisy z zakresu prawa pracy, a to z kolei może skutkować nawet odpowiedzialnością karną. Rozwijając i doprecyzowując myśl Autorki, można chyba stwierdzić, że aktem administracyjnym o charakterze deklaratoryjnym jest każda wypowiedź organu administracji dotycząca wynikających z przepisów prawa uprawnień lub obowiązków jednostki, która posiada jakiegokolwiek znaczenie prawne. Obowiązek lub uprawnienie musi wynikać wprost z przepisów ustawy, jak np. obowiązek uiszczania podatków i innych należności publicznoprawnych, a nadto sam dokument, aby miał charakter aktu administracyjnego, musi mieć znaczenie prawne.

Nieco inną definicję analizowanego pojęcia sformułował J. Boć. Brzmi ona następująco: „Akt administracyjny jest to sformalizowany (podjęty w wyniku postępowania) objaw woli organu administrującego podjęty na podstawie prawa i w granicach przysługujących temu organowi kompetencji, skierowany do zindywidualizowanego adresata, w konkretnej sprawie, wywołujący skutki prawne w sferze prawa administracyjnego, a niekiedy również w sferze innych działów prawa”<sup>44</sup>. Zawarte w tym sformułowaniu stwierdzenie, że chodzi wyłącznie o objaw woli podjęty w wyniku postępowania, nie służy nadaniu definicji charakteru kompletnego – zawierającego w sobie wszystkie rodzaje wypowiedzi, które dla potrzeb dalszych analiz należy zaliczyć do jednej i tej samej kategorii. Nie zawsze ustawa upoważniając organ administracji do wydania dokumentu, który należałoby zakwalifikować jako „akt administracyjny”, określa reguły proceduralne. Gdyby zatem ustawodawca wyraźnie odstąpił od określenia takich reguł, to czy wydany na podstawie ustawy dokument wyrażający wolę organu administrującego i wywołujący skutki prawne nie będzie aktem administracyjnym? Również za zbędne zawężenie pojęcia aktu administracyjnego należy uznać stwierdzenie, że chodzi o „wyraz woli” organu. Zwrot ten sugeruje, że mamy do czynienia z pewnym zakresem swobody decyzyjnej organu, czyli z uznaniem administracyjnym.

<sup>44</sup> Cyt. za: A. Błaś, op.cit., s. 321.

Ustawa nakłada jednak niekiedy obowiązek wydania aktu administracyjnego określonej treści, w wypadku stwierdzenia przewidzianego przez ustawodawcę stanu faktycznego. Wydanie aktu administracyjnego może być wynikiem wyłącznie poczynienia ustaleń co do faktów oraz czynności intelektualnej, jaką jest zawsze przyporządkowanie opisu rzeczywistości hipotezie zawartej w treści normy prawnej. Innymi słowy mówiąc zwrot „wyraz woli” nie przystaje do aktów o charakterze deklaratoryjnym.

Bardziej otwartą definicję aktu administracyjnego zaproponował A. Błaś. Stwierdził on mianowicie, że: „Akt administracyjny jest konstrukcją prawną obejmująca taką postać działania administracji publicznej, przy pomocy której organ ten w oparciu o wyraźne przepisy ustawy i dokonane ustalenia stanu faktycznego, władczo i jednostronnie rozstrzyga o prawach i obowiązkach konkretnego adresata”<sup>45</sup>. Słabością definicji jest użycie określenia „konstrukcja prawna”. Określenie to odnosi się raczej do rozwiązań ustawowych tworzących takie czy inne zjawisko funkcjonujące w obrocie prawnym, jak np. „konstrukcja osoby prawnej”. Innym nieuzasadnionym zawężeniem jest stwierdzenie, że akt cokolwiek „rozstrzyga”. Za akt administracyjny uważać chyba należy nie tylko końcowe rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach adresata, ale każde wyrażone w odpowiedniej formie stanowisko organu administracji mające wpływ na ukształtowanie uprawnień bądź obowiązków, jak np. wyrażone w toku postępowania administracyjnego w formie postanowienia stanowisko innego organu wiążące organ orzekający co do istoty sprawy.

W tym miejscu przedstawię własną propozycję definicyjną i będę starał się wykazać jej zalety zwłaszcza w kontekście analizy treści badanego przepisu. Moim zdaniem najlepiej byłoby zdefiniować akt administracyjny jako: mającą znaczenie prawne wypowiedź organu administracji lub innego podmiotu wypełniającego zadania z zakresu administracji publicznej. Określenie definicyjne „mająca znaczenie prawne” jest zdecydowanie szersze, niż „wywołująca skutki prawne”. Akt nieprawomocny, czy taki, którego ważność można skutecznie zakwestionować, z reguły nie wywołuje żadnych skutków w świecie zewnętrznym, niemniej jego znaczenie prawne polega na tym, że dla wyeliminowania go z obrotu prawnego niezbędne jest podjęcie dalszych czynności czy to z urzędu, czy też na żądanie strony. Wypowiedź podmiotu administrującego może być wyrazem jego woli, bądź jedynie stwierdzeniem faktów mających znaczenie prawne, może też wyrażać stanowisko organu w kwestii interpretacji obowiązujących przepisów. Warto też zauważyć, że nie każda wypowiedź będąca formą działania z zakresu administracji publicznej będzie aktem z zakresu administracji publicznej w rozumieniu proponowanej definicji. Przykładem może być apel wojewody o oszczędzanie wody w gospodarstwach domowych w warunkach zagrożenia suszą. Wystąpienie z takim apelem mieścić się będzie w granicach jego zadań, niemniej nie będzie aktem z zakresu

<sup>45</sup> Ibidem.

administracji publicznej, zastosowanie się bowiem lub nie do tego rodzaju apelu nie pociąga za sobą żadnych skutków prawnych. Do tejże kategorii należy również zaliczyć słusznie wyróżnioną przez A. Błasia<sup>46</sup> kategorię oczywiście wadliwych aktów administracyjnych, które w żadnym wypadku nie mogą wywoływać jakichkolwiek skutków prawnych. Określa Autor tego rodzaju akty jako „nieakty”. Jako przykłady podaje przydział lokalu mieszkalnego przez kierownika budowy, wydanie prawa jazdy przez instruktora nauki jazdy, czy też orzeczenie rozwodu lub umorzenie należności alimentacyjnych przez organ administracji.

Proponowana definicja wywodzi się przede wszystkim z przyjętego przeze mnie rozumienia intencji, jaka przyświecała ustawodawcy przy formułowaniu badanego przepisu, a tę z kolei należy zdaniem niżej podpisanego ustalać w oparciu o generalne wytyczne odnoszące się zarówno do tworzenia, jak i rozumienia prawa zawarte w Konstytucji RP. Ustawa zasadnicza w art. 7 stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zaś w art. 45 przewiduje prawo każdego do rozpoznania jego sprawy przez sąd. Wprawdzie traktujący o sądach administracyjnych art. 184 Konstytucji RP traktuje tylko o sprawowaniu przez sądy kontroli działalności administracji publicznej w zakresie przewidzianym w ustawie, zaś bardziej precyzyjnie odnosi się jedynie do nadzoru nad zgodnością z ustawami uchwał samorządu terytorialnego oraz aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej, niemniej funkcja sądownictwa administracyjnego jako systemu kontroli legalności działań administracji publicznej wydaje się być raczej oczywista. Potwierdzenie takiego rozumienia zadań sądownictwa administracyjnego odnajdujemy w art. 1 ustawy z 25.7.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>47</sup>. Według tego przepisu sądowa kontrola działalności administracji publicznej sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Rozumieć przez to należy, że kontrola legalności działania administracji sprawowana jest w pełnym zakresie, a nadto możliwe jest, by inne ustawy przewidywały dalej idącą sądową ingerencję w działania administracji. Stąd też należy wywieść wniosek, że ustawodawca wprowadzając w 1995 roku w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym przepis art. 16 ust. 1 pkt 4, który w zmienionej formie powtórzony został w obecnie obowiązującym art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. miał na celu wprowadzenie pełnej i szczernej gwarancji realizacji praw jednostek w zetknięciu z administracją publiczną.

Pewne zamieszanie spowodowało wprowadzenie w art. 3 § 2 p.p.s.a. punktu 4a, który traktuje o zaskarżalności do sądów wydawanych na żądanie podatników przez urzędy skarbowe interpretacji przepisów podatkowych. W pierwszej kolejności należy rozważyć kwestię, czy przed wprowadzeniem wspomnianego pkt 4a tego rodzaju interpretacje nie mogły być zaskarżane do sądów. Udzielenia podatnikowi na jego żądanie interpretacja przepisów podatkowych wiąże urząd

<sup>46</sup> Ibidem, s. 329.

<sup>47</sup> T.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm.

skarbowy, więc jej znaczenie prawne jest niewątpliwie doniosłe. Jest też ponad wszelką wątpliwość wypowiedzią organu administracji publicznej. Nie może też ulegać wątpliwości, że jest to wypowiedź należąca do sfery publicznoprawnych uprawnień organu. W świetle proponowanej definicji tego rodzaju interpretacja przepisów prawa jest aktem z zakresu administracji publicznej. Wprowadzenie punktu 4a stanowi moim zdaniem wyraz dezaprobaty ustawodawcy dla przyjętej linii orzecznictwa.

Postanowieniem z 2.12.1998 r.<sup>48</sup> Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że: „Udzielenie pisemnej informacji, o jakiej mowa w art. 14 § 4 ustawy z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>49</sup>, nie jest czynnością mieszczącą się w zakresie objętym hipotezą art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>50</sup>”. Uzasadniając takie stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że wprawdzie udzielenie omawianego rodzaju informacji jest czynnością z zakresu administracji publicznej, niemniej: „Zakres podmiotowy obowiązku podatkowego, przedmiot opodatkowania, moment powstania obowiązku podatkowego oraz stawki podatkowe określają, jak to wynika z art. 4 § 2 ordynacji podatkowej, ustawy podatkowe. Jakakolwiek więc czynność organu podatkowego, polegająca jedynie na informacji »o zakresie stosowania prawa«, nie może doprowadzić ani do wykreowania bądź skonkretyzowania obowiązku, ani też do jego zniesienia bądź ograniczenia”.

Odnosząc się bezpośrednio do tego orzeczenia należy zwrócić uwagę, że obowiązujący wówczas przepis ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym zawierał określenie „dotyczące” uprawnień lub obowiązków, a nie „konkretyzujące” uprawnienia lub obowiązki. Rozmijające się z rozumieniem gramatycznym postawienie znaku równości pomiędzy określeniem „dotyczyć” i „konkretyzować” stanowi nieuzasadnioną, zawężającą interpretację ustawy. Uzupełniając wywody Autora godzi się podkreślić, że zwężająca interpretacja przepisów zawierających w swej treści gwarancje dla jednostek – jak w tym wypadku prawa do sądu – nie może być uznana w żadnym wypadku za dopuszczalną. Doktryna prawa administracyjnego od dawna rozróżnia akty administracyjne konstytutywne, czyli takie, w następstwie wydania których powstawał po stronie jednostki obowiązek lub uprawnienie oraz akty deklaratoryjne, czyli takie, które przedstawiały stanowisko organu w zakresie obowiązków lub uprawnień wynikających wprost z przepisów prawa. Użycie przez ustawodawcę słowa „dotyczące” niewątpliwie swoim zakresem obejmuje również akty deklaratoryjne.

Ogromna złożoność prawa administracyjnego materialnego, bardzo duża ilość aktów normatywnych regulujących rozmaite zagadnienia z bardzo odległych sfer życia stwarza m. zd. konieczność konstruowania definicji o charakterze

<sup>48</sup> Sygn. akt I SAB/Ka 16/98, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>49</sup> Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.

<sup>50</sup> Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

ogólnym, którymi posługiwanie się na gruncie prawa administracyjnego procesowego nie będzie stwarzało w procesie wykładni niepotrzebnych trudności w najróżniejszego rodzaju konkretnych przypadkach.

### 3.

Przechodząc z kolei do analizy pojęcia czynności z zakresu administracji publicznej, godzi się zauważyć, że w zarówno w doktrynie, jak i w języku ustawowym funkcjonuje od dawna pojęcie czynności materialno-technicznej. Wprawdzie w badanym przepisie, zarówno w jego obecnej redakcji, jak i w wersji z ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym brak jest określenia „materialno-techniczne”, ale trudno przypisać temu poważniejsze znaczenie, zwłaszcza wobec braku definicji czynności materialno-technicznej w jakiegokolwiek ustawie. Jedyne wnioski interpretacyjne, jaki się w tym miejscu nasuwa, to domniemanie intencji ustawodawcy jak najszerzego rozumienia pojęcia czynności z zakresu administracji publicznej. Dodatkowe określenie „materialno-techniczna” mogłoby posłużyć interpretatorowi do zawężenia zakresu znaczeniowego pojęcia użytego w analizowanym unormowaniu, a tym samym do zawężenia zakresu zaskarżalności czynności z zakresu administracji publicznej do sądów administracyjnych.

Kwestią zdefiniowania czynności faktycznych podejmowanych przez administrację również zajmowało szereg autorów. Z. Niewiadomski posługuje się określeniem „działania materialne”<sup>51</sup>. Definiując pojęcie działań materialnych, Autor ten podaje, że są to działania mające na celu realizację zadań za pomocą innych środków, niż środki prawne. Nie przekształcają one sytuacji prawnej określonych podmiotów, choć mogą mieć na nie istotny wpływ. Czynności te dzieli Autor z kolei na mające charakter: wykonawczy w stosunku do podjętych wcześniej przez administrację aktów i czynności prawnych, organizatorsko-wykonawczy w stosunku do zadań niewymagających podejmowania aktów prawnych, w tym w szczególności świadczenie usług publicznych oraz informacyjny (informowanie adresatów działań administracji o ich prawach i obowiązkach). Z. Niewiadomski podkreśla, że owe działania mogą być podejmowane przez organ administracji publicznej wyłącznie w granicach jego kompetencji i w zgodzie z obowiązującym prawem.

B. Jaworska-Dębska działania faktyczne administracji dzieli na czynności materialno-techniczne i działalność społeczno-organizatorską<sup>52</sup>. Autorka określa czynności materialno-techniczne jako czynności, które nie powodują powstania określonej normy postępowania. Wymienia wśród nich czynności nie wywołujące bezpośrednio żadnych skutków prawnych, jak np. ochrona danych osobowych, oraz

<sup>51</sup> Z. Niewiadomski, op.cit.

<sup>52</sup> B. Jaworska-Dębska [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, op.cit., s. 364 i n.

takie, które skutki prawne wywołują jak, np. rozplakatowanie obwieszczeń czy zamieszczenie ogłoszenia w lokalnej prasie. Autorka dokonuje podziału czynności materialno-technicznych na wewnętrzne i zewnętrzne. Czynności zewnętrzne związane są z elementem władztwa, a osoby, do których są one adresowane, mają obowiązek tolerowania ich, a w niektórych wypadkach nawet współdziałania. Wobec tego, że czynności materialno-techniczne mogą ingerować w sferę wolności jednostki, mogą one być realizowane wyłącznie w oparciu o odpowiednią podstawę prawną: ustawę, akt normatywny administracji, czy akt administracyjny.

A. Błaś określa działania faktyczne administracji jako takie, które w ogóle nie są regulowane prawem, lub są regulowane w sposób niewyczerpujący<sup>53</sup>. Nie wydaje się jednak, by najistotniejszym kryterium był stopień określenia przez prawo, jak dana czynność może być wykonywana. Niektóre czynności faktyczne, jak np. sposób dokonywania pomiarów choćby zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu, czy czynności Urzędu Probierczego są regulowane raczej szczegółowo. To raczej nie jest istotne. Analizując dalej owe czynności faktyczne, Autor wymienia szereg ich kategorii, w tym m.in. zbieranie dowodów i dokonywanie ocen oraz wyborów jak np. wybór treści rozstrzygnięcia w ramach możliwości dopuszczonych przez prawo. Wśród licznych rodzajów form działań faktycznych wymienia Autor również działania faktyczne o charakterze materialno-technicznym. Ta właśnie kategoria jest z punktu widzenia niniejszego opracowania szczególnie interesująca, owe działania znajdują się bowiem, jak to wyraźnie podkreśla, Autor, w przeciwieństwie do wszystkich innych przez niego wymienionych, w sferze objętej kontrolą sądów administracyjnych.

Nie jest łatwo zdefiniować czynności materialno-techniczne z zakresu administracji publicznej w taki sposób, by zarzut tautologii był całkowicie bezprzedmiotowy. Nie wydaje się jednak błędem stwierdzenie, że czynności materialno-techniczne są to czynności w sferze tworzenia faktów w świecie rzeczywistości materialnej. W takiej definicji mieści się zarówno wypłacanie pieniędzy uprawnionym podmiotom, jak i odebranie przedmiotów w toku czynności egzekucyjnych, czy wreszcie dokonywanie doręczeń. Tego rodzaju czynności mogą mieć wpływ na prawa lub obowiązki jednostek i w takim zakresie mogą być one przedmiotem skarg do sądów administracyjnych.

#### 4.

Nie bez znaczenia jest użyty w badanym przepisie zwrot „z zakresu administracji publicznej”. W dotychczasowej doktrynie oraz orzecznictwie wyodrębnić można trzy sposoby rozumienia wspomnianego określenia.

<sup>53</sup> A. Błaś, op.cit., s. 340 i n.

K. Gruszecki analizując, jakie czynności materialno-techniczne podlegają kontroli sądowej, dochodzi do wniosku, że musi być to czynność podjęta przez organ administracji publicznej i w sprawie z zakresu administracji publicznej<sup>54</sup>, ale z tak sformułowanym poglądem nie sposób się zgodzić. Ani obecna ustawa, ani obowiązująca w czasie, gdy ukazał się wspomniany artykuł, nic nie mówi o czynnościach podejmowanych przez organ administracji publicznej, a jedynie używa określenia „z zakresu administracji publicznej”. Skoro zatem Autor wymienia obok siebie podjęcie czynności przez organ administracji publicznej oraz administracyjno-prawny charakter czynności jako dwa warunki, których łączne zaistnienie jest niezbędne dla ustalenia, że czynność podlega kontroli sądownictwa administracyjnego, to trudno z lektury tekstu ustawy nie wyprowadzić wniosku, że pierwszy z tych warunków został dodany samodzielnie przez interpretatora. Autor nie argumentuje bliżej, dlaczego jego zdaniem czynność z zakresu administracji publicznej, aby mogła zostać zaskarżona do sądu, musi być podjęta przez organ administracji publicznej, skupia się natomiast na kwestii, że nie każda czynność podejmowana przez organ administracji publicznej jest czynnością z zakresu administracji publicznej, bowiem organy administracji publicznej podejmują również czynności o charakterze cywilnoprawnym. Pogląd K. Gruszeckiego obecny jest również w orzecznictwie<sup>55</sup>.

Częściej jednak i całkowicie słusznie zarówno doktryna, jak i orzecznictwo akcentuje, że czynności z zakresu administracji publicznej mogą podejmować nie tylko organy administracji publicznej. W szeregu orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzał, że rozstrzygnięcia organów samorządów zawodowych zawodów prawniczych, dotyczące np. odmowy przyjęcia na aplikację, podlegają zaskarżeniu do sądów administracyjnych<sup>56</sup>. Ta linia orzecznictwa konsekwentnie się utrzymuje i w doktrynie nie była kwestionowana.

Pozostaje jednak jeszcze jeden problem godny zastanowienia. Czy organy państwa nie będące organami administracji w rozumieniu ustrojowym mogą wydawać akty i dokonywać czynności, które to akty i czynności należałoby uznać za akty i czynności z zakresu administracji publicznej oraz uznać te akty i czynności w razie spełnienia dodatkowych przesłanek przewidzianych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. za podlegające kontroli sądów administracyjnych na zasadach ogólnych. Zagadnienie to stało się przedmiotem zarówno rozstrzygnięć judykatury, jak i dociekań doktryny, gdy chodziło o kwestię zaskarżalności czynności kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK).

<sup>54</sup> K. Gruszecki, *Sądowa kontrola administracji w zakresie czynności materialno-technicznych*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 3.

<sup>55</sup> Np. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12.3.2998 r., sygn. akt II SA 542/99.

<sup>56</sup> Np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4.3.1999 r., sygn. akt II SA 542/99.

Orzecznictwo sądów administracyjnych stoi konsekwentnie na stanowisku, że działania NIK nie podlegają kontroli sądowej. NIK zgodnie z ustawą z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>57</sup> może również kontrolować jednostki i przedsiębiorców niepaństwowych i niekomunalnych, w zakresie w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe albo komunalne oraz wywiązują ze zobowiązań wobec państwa. Jak widać, zakres kontroli NIK wobec podmiotów niepublicznych jest ściśle określony w ustawie. Było dotychczas kilka wypadków kwestionowania przez podmiot niepubliczny zakresu czynności kontrolnych NIK, ale wszystkie tego typu skargi kierowane do sądów administracyjnych były przez te sądy konsekwentnie odrzucane z powodu niedopuszczalności. Ta linia orzecznictwa spotkała się w doktrynie z krytyką. K. Pawłowicz<sup>58</sup>, która słusznie twierdzi, że usytuowanie NIK ponad prawem nie znajduje żadnego uzasadnienia. Konstytucja RP gwarantuje drogę do sądu i stanowi, że wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Trudno też nie wywieść takiego samego wniosku z prostej analizy badanego przepisu. Ustawa mówi o aktach i czynnościach z zakresu administracji publicznej bez wskazywania przez jakie podmioty owe czynności mogą być podejmowane. Skoro zaskarżać do sądów administracyjnych można działania podmiotów niepublicznych, o ile tylko na podstawie przepisów prawa, albo odpowiednich upoważnień, mogą realizować zadania o charakterze publicznoprawnym, to tym bardziej nie może być przeszkodą, by uznać za dopuszczalne zaskarżanie do sądów administracyjnych czynności organów państwa nie będących w rozumieniu ustrojowym organami administracji, jeżeli tylko są to działania o charakterze administracyjnym. Trudno uznać działania Państwowej Inspekcji Pracy, czy Urzędu Kontroli Skarbowej za działania z zakresu administracji publicznej, a analogicznych działań NIK nie traktować w taki sam sposób powołując się jedynie na usytuowanie tych organów w strukturach państwa. Wszak badany przepis nic nie mówi o podmiotach, których działania mogą być zaskarżane do sądów administracyjnych, a jedynie charakteryzuje cechy działań, które do sądów administracyjnych mogą być zaskarżane. Zarówno Państwowa Inspekcja Pracy, jak i NIK mogą podejmować działania władcze w stosunku do podmiotów usytuowanych poza strukturami państwowymi i takie działania na jednakowych zasadach winny podlegać kontroli sądów administracyjnych.

Dodatkowy argument wspierający przedstawioną wyżej tezę odnajdujemy w wykładni systemowej. Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>59</sup> w art. 1 pkt 2 stanowi, że przepisy jego mają zastosowanie również do postępowań przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami jeżeli są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1, czyli w sprawach indywidualnych

<sup>57</sup> T.j.: Dz.U. z 2017 r., poz. 524.

<sup>58</sup> K. Pawłowicz, *Sądowa kontrola działań NIK wobec podmiotów niepublicznych*, PiP 2001, nr 12.

<sup>59</sup> T.j.: Dz.U. z 2017, poz. 1257.

rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Inne organy państwowe niż organy administracji publicznej oraz inne podmioty zostały zrównane z organami administracji publicznej, jeżeli chodzi o zakres obowiązywania k.p.a. Kodeks postępowania administracyjnego odnosi się do tej samej sfery stosunków społecznych, co Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, różnica polega jedynie na objęciu zakresem działania tych ustaw innych etapów postępowania w tego samego rodzaju sprawach, zatem tym bardziej brak jest uzasadnienia dla innego traktowania aktów i czynności z zakresu administracji publicznej dokonywanych lub wydawanych przez podmioty niepubliczne oraz przez organy państwowe nie będące organami administracji publicznej.

## 5.

Pytanie, czy badany przepis został sformułowany właściwie z punktu widzenia poprawności legislacyjnej, czy też wymaga korekty bądź uzupełnienia, jest pytaniem raczej retorycznym, skoro na mocy ustawy z 16.11.2006 r. w art. 3 § 2 p.p.s.a. został dodany punkt 4a przewidujący zaskarżalność do sądów administracyjnych wiążących interpretacji przepisów podatkowych wydawanych przez urzędy skarbowe na żądanie podatników. Sam punkt 4a zredagowany jest moim zdaniem niefortunnie. Jeżeli ustawa wyraźnie stanowi, że obok aktów i czynności zakresu administracji publicznej, o jakich mowa w punkcie 4, zaskarżalne do sądów administracyjnych są również pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, to interpretując § 2 art. 3 p.p.s.a. jako całość należy dojść do wniosku, że owe interpretacje nie są aktami z zakresu administracji publicznej. Taki wniosek bynajmniej nie przybliży interpretatorowi ustawy możliwości zrozumienia pojęcia aktu z zakresu administracji publicznej, czy raczej odkodowania, jak ustawodawca owo pojęcie rozumie. Idąc poprawnym logicznie tokiem myślenia, w ślad za tym wnioskiem trzeba dojść do przekonania, że wszelkie kierowane do podmiotów indywidualnych pisma zawierające wyjaśnienie, w jaki sposób organ administracji pojmuje wynikający z ustawy zakres uprawnień lub obowiązków podmiotu indywidualnego, też nie jest aktem z zakresu administracji publicznej. W pozostałym zakresie ustalenie znaczenia użytego przez ustawodawcę zwrotu „akt z zakresu administracji publicznej” w sposób ogólny raczej nie będzie możliwe. Pozostaje pełna kazuistyka nacechowana dowolnością. W każdym wypadku z równym powodzeniem można bronić tezy, że dany dokument jest takim właśnie aktem, jaki tezy, że takim aktem nie jest. Już znacznie lepiej uczyniłby ustawodawca, gdyby zamiast uzupełniać § 2 art. 3 p.p.s.a. o punkt 4a w punkcie czwartym dopisał po przecinku lub średniku „aktami z zakresu administracji publicznej są w szczególności pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach”.



Trudno jednak ograniczyć postulaty *de lege ferenda* do przedstawionej wyżej refleksji. Nasuwa się z całą oczywistością pytanie, czy nie należy wprowadzić dalej idącej zmiany, która przyczyniłaby się do bardziej jednolitego rozumienia analizowanego przepisu?

Zastanawiając się nad zasadami prawidłowej legislacji, chyba bez ryzyka błędu można stwierdzić, że w języku ustawowym powinny znajdować się albo wyrażenia z języka potocznego albo takie, które w języku prawnym mają od dawna ugruntowane znaczenie. Zdarza się, że wyrażenia z języka potocznego często nabierają w języku prawnym znaczenia swoistego, nie pokrywającego się z potocznym ich rozumieniem. Zakres swobody interpretatora nie jest jednak tak duży, by łączył się z ograniczaniem gwarancyjnej funkcji prawa.

Co innego, gdy ustawodawca posługuje się określeniami nie występującymi w języku potocznym. Jak wiadomo w 1995 r., gdy ukazał się odpowiednik obecnego unormowania – art. 16 ust. 1 pkt 4 ówczesnej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym – pojawiły się w nim wyrażenia znane wprawdzie od dawna doktrynie prawa administracyjnego, ale ani nie występujące w unormowaniach prawnych w takiej formie, by można było cokolwiek wnioskować odnośnie ich ogólnego znaczenia, ani też nie mające jakiegokolwiek znaczenia w języku potocznym. Dotychczasowy okres realizowania przez judykaturę nowego unormowania nie przyniósł jednoznacznej wykładni użytych przez ustawodawcę zwrotów.

Najbardziej poprawne jest w takich wypadkach zawarcie objaśnienia wyrażeń ustawowych w samej treści ustawy. Wydaje się, że nie ma żadnych przeszkód, by w samej treści ustawy zamieścić definicję aktu z zakresu administracji publicznej taką właśnie, jak to zostało przedstawione wyżej. Co się tyczy czynności, to obok sformułowania ogólnego, że „czynność z zakresu administracji publicznej jest czynnością tworzącą fakty w sferze rzeczywistości materialnej dokonywaną przez organ administracji publicznej lub inny podmiot w ramach realizacji zadań należących do sfery administracji publicznej”, byłoby wskazane przykładowe wyliczenie takich czynności. Najbardziej trafne byłoby dodanie po definicji ogólnej sformułowania: „czynnościami z zakresu administracji publicznej są w szczególności: wystawienie dokumentu, dokonanie wpisu w dokumencie, dokonanie pomiarów geodezyjnych, pomiarów zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu, obliczenie i pobranie należności publicznoprawnej, obliczenie należności dla niepublicznego podmiotu i wypłata takiej należności ze środków publicznych, przeprowadzenie obowiązkowych badań weterynaryjnych”. Zapisany w samej treści ustawy katalog czynności może być dłuższy albo krótszy, ale z założenia nie powinien być wyczerpujący, lecz przykładowy. Sama definicja ogólna wobec jej przynajmniej częściowo tautologicznego charakteru może nie być wystarczająca dla zapewnienia odpowiednio jednolitej i zgodnej z intencją ustawodawcy wykładni ustawowego określenia „czynności z zakresu administracji publicznej”.

## The semantic scope of the notion of “acts and activities in the field of public administration” within the meaning of Article 3 (2) point 4 Law on administrative court proceedings

It was in 1995 that a possibility was created in Polish legislation that enabled to sue decisions and rulings from the area of public administration. Such a term had never before existed in the language of normative acts. As far as the term “activity” is known in the common parlance, the term “administrative act” has no determined meaning in common, everyday language. Because it is necessary to understand the legal regulations clearly and precisely, it is essential to refer to writings and judicial decisions up to date. Such analysis is presented in this paper. A conclusion is offered which states that the use of unknown expression, which was not used in legislation nor in extra-legal language, leads to inconsistency in judicial decisions. This, in turn, generates further interventions on the part of the legislator who tries to precise the term with reference to selected areas of administrative activity. In reality, instead of helping to understand the term, they make it even more complicated and increase the conceptual chaos.

Finally, a conclusion *de lege ferenda* is offered which postulates a definition of an administrative act: “An administrative act is every legally binding expression of an administrative organ or another entity which performs activities in the area of public administration.”

A proposal is also presented which aims at defining activities from an area of public administration by offering a sampled catalogue of activities which is not comprehensive. This would facilitate the work of an interpreter, although such definition is not as necessary as in the case of administrative acts.