

Trwałość decyzji administracyjnej Durability of an administrative decision

Anna Kietlińska

Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki, Pruszków

Streszczenie

Cel: Ocena postrzegania trwałości decyzji administracyjnej jako cechy administracji publicznej.

Material i metody: Cechę oceniali 100 mieszkańców powiatu pruszkowskiego w okresie 24 sierpnia – 9 października 2020 roku. Dokonany został losowy dobór próby.

Wyniki: Mieszkańcy byli raczej zadowoleni z działania administracji publicznej (37,0%), a pozytywne zmiany

w działaniu administracji publicznej były zauważane częściej niż zmiany na gorsze (35,0% vs 21,0%). Najczęściej wskazywanym przez mieszkańców powiatu pruszkowskiego problemem w funkcjonowaniu administracji publicznej była trudność we wskazaniu przez urzędników administracji publicznej, czy w konkretnej sprawie można stwierdzić nieważność decyzji administracyjnej.

Wnioski: Mieszkańcy uznali za konieczne do poprawienia funkcjonowania administracji publicznej upowszechnienie i ujednoczenie procedur jej działania (co powinno skrócić tok spraw), umożliwienie większego uczestnictwa interesantowi na każdym etapie postępowania administracyjnego (wzrost zaufania społeczeństwa wobec organów administracji publicznej) oraz podniesienie kompetencji miękkich i twardych pracowników administracyjnych (podniesienie poziomu kompetencji pracowników administracji publicznej).

Słowa kluczowe: administracja publiczna, decyzja administracyjna, trwałość decyzji administracyjnej.

Summary:

Objective: To assess the perception of the durability of an administrative decision as a feature of public administration.

Material and methods: The trait was assessed by 100 residents of the Pruszków district between August 24 and October 9, 2020. A random sample was selected.

Results: Residents were rather satisfied with the operation of public administration (37.0%), and positive changes in the operation of public administration were noticed more often than changes for the worse (35.0% vs 21.0%). The most common problem in the functioning of public administration indicated by residents of the Pruszków district was the difficulty for public administration officials to indicate whether an administrative decision can be declared invalid in a specific case.

Conclusions: Residents considered it necessary to improve the functioning of public administration by popularizing and unifying its operating procedures (which should shorten the course of cases), enabling greater participation of the interested party at every stage of administrative proceedings (increased public trust in public administration bodies) and improving the soft and hard competences of employees. administrative (increasing the level of competences of public administration employees).

Keywords: public administration, administrative decision, durability of administrative decision.

Wprowadzenie

Decyzją administracyjną jest orzeczenie organu administracji publicznej lub akt administracyjny wydany w celu zakończenia postępowania w danej instancji. Decyzja ta rozstrzyga sprawę co do jej istoty w jej części bądź całości, ewentualnie kończy postępowanie administracyjne w inny sposób (Decyzja administracyjna 2020). Decyzja bywa nazywana również aktem administracyjnym, który opisywać musi konkretność, indywidualność, jednostronność i zewnętrżność (Zimmernemann 2016). Decyzje administracyjne w sposób trwały i wiążący uchwalają, zmieniają bądź znoszą stosunki administracyjne. Poprzez organ administracji publicznej decyzje te wyrażają wolę państwa w stosunku do strony postępowania (Kędziora 2019). Decyzje można sklasyfikować jako merytoryczne, gdy w wyniku decyzji dochodzi do rozstrzygnięcia istoty sprawy i nałożenia prawa lub obowiązku oraz niemerytoryczne, kiedy rozstrzygnięcie ustalone zostaje w inny sposób, np. sprawa zostaje umorzona, następuje uchylenie orzeczenia organu poprzedniej instancji lub brak wyrażenia zgody na wznowienie postępowania (Proskin 2011, Majczak 2016). Inna klasyfikacja sugeruje podział decyzji administracyjnych na częściowe i całkowite. Częściowe decyzje nawet wtedy, gdy staną się ostateczne, nie kończą postępowania, w przeciwieństwie do decyzji całkowitych. Przepisy o powszechnie obowiązującym charakterze są podstawą prawną decyzji administracyjnej (Kędziora 2019). Decyzja administracyjna może być wydana lub opublikowana tylko na podstawie dokumentów i aktów powszechnie obowiązujących (Adamiak, Borkowski 2011).

Decyzja administracyjna wydawana jest w trybie regulowanym przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a także innych praw określających prawa i obowiązki obywatela, np. prawo celne albo ordynacja podatkowa (Proskin 2011). Trwałość decyzji administracyjnej to jedna z zasad ogólnych zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Oznacza ona, że decyzja organu administracji publicznej staje się obowiązująca i zostaje elementem prawa (Krawiec 2002). Gwarantuje ona porządek prawny i administracyjny, chroni prawa słuszenie nabyte, a także jest jedną z podstawowych zasad prawnych państwa demokratycznego. Dzięki tej zasadzie strony są zabezpieczone przed kilkukrotnym rozpatrywaniem tych samych spraw (Olczyk 2018). Artykuł 16 Kodeksu postępowania administracyjnego opisuje ją jako decyzję, od której nie przysługuje odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie, a stwierdzenie nieważności, uchylenie lub wznowienie może nastąpić w przypadkach opisywanych w ustawach szczególnych lub kodeksie.

Wyrok z Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 marca 2016 roku stwierdza, że zasada trwałości decyzji administracyjnej nie pozwala ograniczać bądź znosić praw przedmiotowych należących do jednostki lub podmiotów prywatnych, które znajdują się w obrocie prawnym. Wyrok ten podkreśla jednak, że ochrona praw nabytych nie potwierdza tego, że te prawa zawsze są nienaruszalne i mają absolutny charakter. W wyjątkowych sytuacjach, gdy pozwala na to inna zasada prawno-konstytucyjna, możliwe jest odejście od stosowania zasady ochrony praw nabytych.

W przypadku, gdy przepisy na to pozwalają i są spełnione pewne warunki, jest możliwe stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, która wcześniej uznawana była za ostateczną. Stwierdzone jest to w trybie nadzwyczajnym, co służy do wyeliminowania decyzji administracyjnych, które są wadliwe (Choraży, Taras, Wróbel 2005). Zgodnie z artykułem 156 kpa nieważność decyzji administracyjnej stwierdza się w następujących okolicznościach:

1. Decyzję wydano bez podstawy prawnej bądź z rażącym naruszeniem prawa – za decyzję bez podstawy prawnej uznaje się taką decyzję, której treści i rozstrzygnięcia nie da się uzasadnić jakimkolwiek istniejącym przepisem prawnym (Pośpiech 2008).
2. Decyzję wydano z naruszeniem przepisów o właściwości – dotyczy przepisów właściwości rzeczowej, instancyjnej, delegacyjnej i miejscowej. Ich naruszenie zwykle następuje w sytuacji, kiedy decyzja zostaje wydana przez urząd lub organ, który nie jest właściwy dla danej sprawy (Adamiak 2018).
3. Decyzja dotyczy sprawy, która została rozstrzygnięta milcząco bądź inną decyzją ostateczną – w przypadku sprawy, której rozstrzygnięcie istnieje już w obrocie prawnym bezpodstawnym jest żądanie drugiego rozstrzygnięcia (Pośpiech, 2008). Milczące rozpatrzenie sprawy również jest uważane za sprawę rozstrzygniętą na rzecz strony wnoszącej o rozstrzygnięcie i istniejącą w obrocie prawnym, dlatego uznaje się, iż nie dotyczy jej ponowne rozpatrzenie - staje się decyzją ostateczną (Adamiak 2018).
4. Decyzja jest niewykonalna trwale i była niewykonalna również w dniu wydania – pod tym stwierdzeniem rozpatruje się dwa aspekty: niewykonalność prawną i niewykonalność rzeczywistą. Którekolwiek z tych rodzajów niewykonalności musi istnieć w dniu wydania decyzji i mieć charakter trwały oraz nieusuwalny (Pośpiech 2008).
5. Decyzja skierowana była wobec osoby niebędącej stroną w postępowaniu – w przypadku wydania decyzji wobec osoby, która nie jest stroną postępowania, decyzja staje się nieważna na mocy artykułu 156 kpa (Pośpiech 2008).

6. Decyzja zawiera wadę, która z mocy prawa powoduje jej nieważność – nie wszystkie wady powodują nieważność decyzji i nie każda z nich jest wystarczającą przesłanką do wzruszenia decyzji. Z wad, które dyskwalifikują ważność decyzji można wymienić głównie rażące naruszenie prawa, czyli decyzje stojące w sprzeczności z powszechnie obowiązującym prawem (Pośpiech 2008).
7. W razie wykonania danej decyzji mógłby zaistnieć czyn zagrożony karą – w przypadku wykonania takiej decyzji mógłby nastąpić czyn zagrożony karą według przepisów o charakterze karnym, np. Kodeksu Karnego, Kodeksu Karnego Skarbowego, Kodeksu Wykroczeń i innych. Nie należy mylić tego z decyzją powstałą w wyniku przestępstwa (Pośpiech 2008).

Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej nie może być wykonane przez ten sam podmiot, który daną decyzję uchwalał. Może to zrobić jedynie instytucja wyższej instancji (Wierzbowski 2017). W przepisach prawnych istnieją dwa tryby, przy których decyzje administracyjne mogą być wzruszane: tryb zwyczajny i tryb nadzwyczajny. W trybie zwyczajnym mogą być wzruszane decyzje, które jeszcze nie stały się ostatecznymi. Przysługuje wtedy odwołanie się od decyzji, które musi być złożone w określonym terminie, zanim decyzja staje się ostateczną. W tym wypadku sprawa rozpatrywana jest przez organ administracji publicznej wyższej instancji niż ten, gdzie sprawa została rozpatrzona po raz pierwszy. W przypadku upływu terminu, po którym decyzja staje się ostateczna, wzruszyć ją można jedynie w trybie nadzwyczajnym. Do takich trybów należą: uchylene lub zmiana decyzji ostatecznej (również na podstawie przepisów szczególnych), wznowienie postępowania, wyłączenie prawa, stwierdzenie wygaśnięcia decyzji lub jej nieważności. Tryby te mogą zostać uruchomione tylko na podstawie przypadków przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w ustawach szczególnych. Skutkami wzruszenia decyzji administracji publicznej będą: stwierdzenie nieważności decyzji, wraz z wynikającym tego brakiem konsekwencji prawnych danej decyzji, uchylene decyzji lub jej zmiana oraz stwierdzenie wygaśnięcia danej decyzji (Pośpiech 2008).

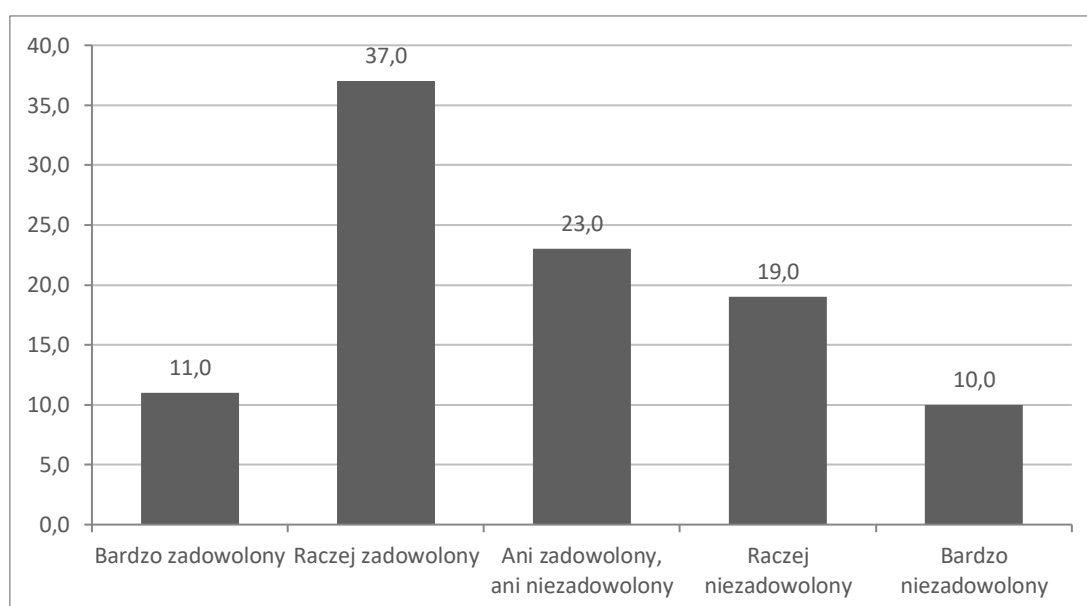
Material i metody

Główny problem badawczy przyjął formę pytania: W jaki sposób mieszkańcy powiatu pruszkowskiego postrzegają trwałość decyzji administracyjnej jako cechy administracji publicznej? W badaniu sondażowym wzięło udział 100 osób, w tym 59% mężczyzn i 41% kobiet.

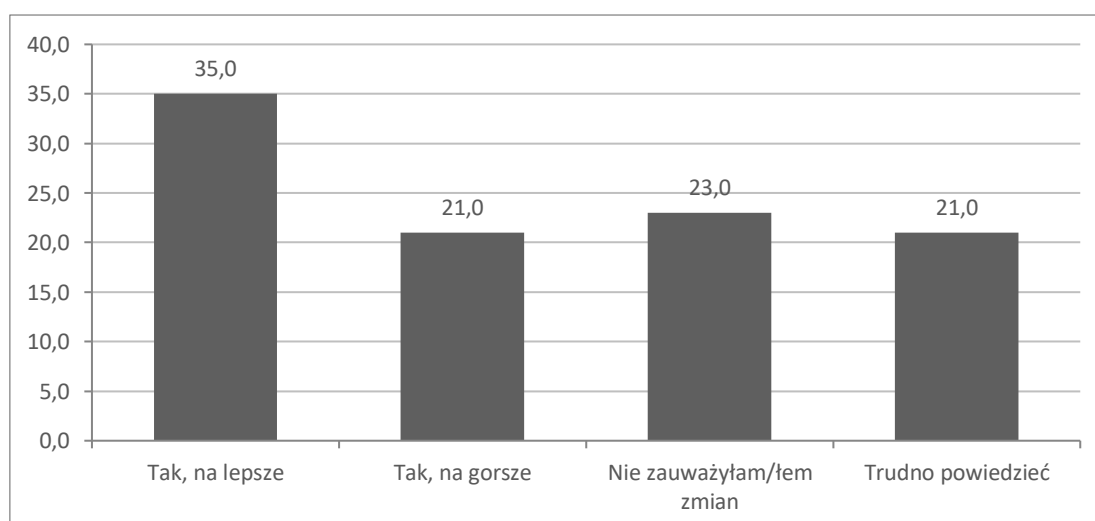
Struktura wiekowa badanych przedstawiała się następująco: 6% badanych miało do 25 lat, 17% z nich miało od 25 do 34 lat, 31% z nich było w przedziale wiekowym od 35 do 44 lat, 27% badanych – od 45 do 54 lat, 16% ankietowanych miało od 55 do 64 lat, a 3% - 65 lat i więcej. Z miasta pochodziło 47% badanych, a 53% ze wsi

Wyniki

Zapytano ankietowanych o poziom zadowolenia z funkcjonowania administracji publicznej. Ogólnie zadowolonych było 48% badanych, niezadowolonych było 29% respondentów (zob. rys. 1).

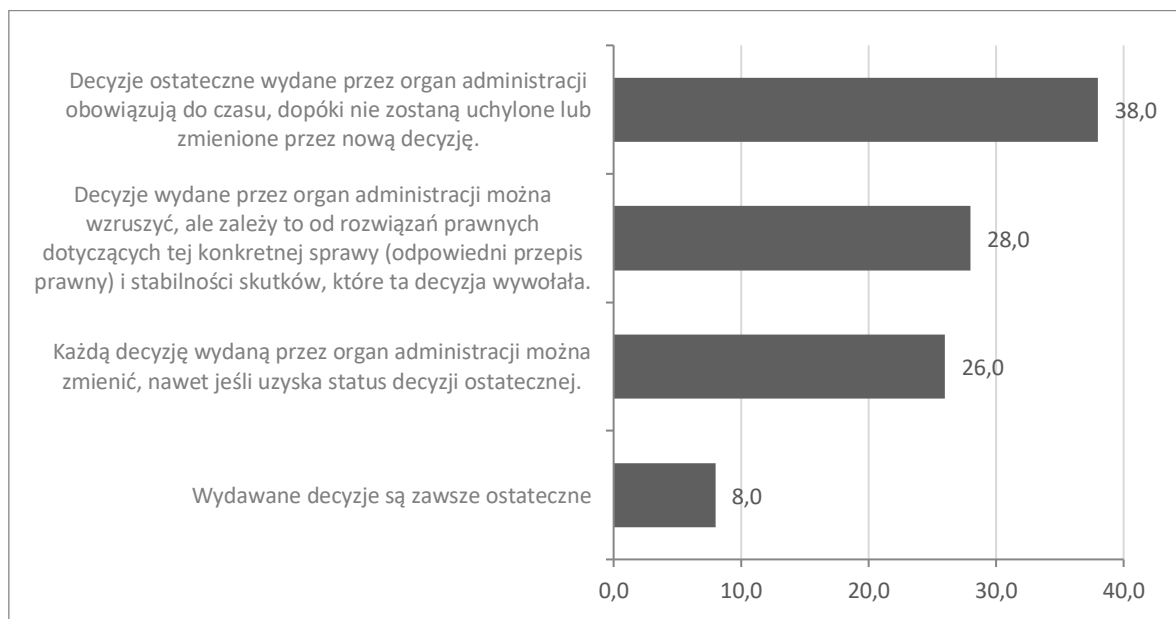


Rysunek 1. Poziom zadowolenia mieszkańców z funkcjonowania administracji publicznej

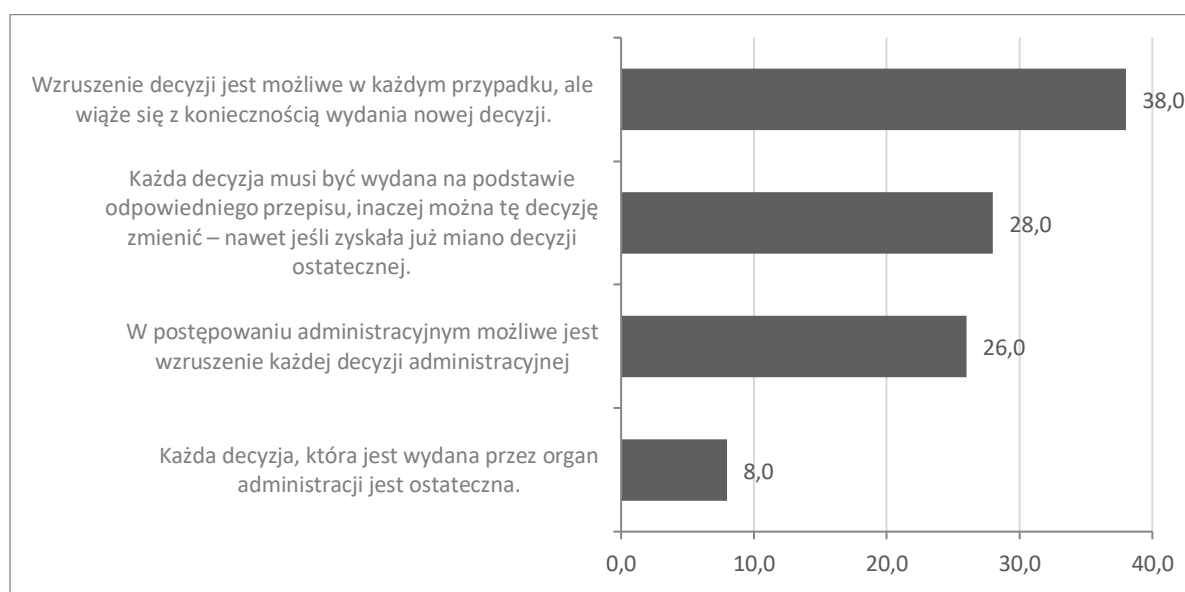


Rysunek 2. Zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej według ankietowanych

Uczestnikom badania zadano pytanie czy w ciągu ostatnich trzech lat zauważyli zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej. 35% badanych odpowiedziało, że zauważyła zmiany na lepsze, 21% ankietowanych zauważało zmiany na gorsze (zob. rys. 2). Uczestników badania poproszono również o zdefiniowanie decyzji administracji publicznej. Ankietowani mieli wybrać jedną definicję, która według nich jest najbardziej kompletna (zob. rys. 3). Można stwierdzić, że respondenci w ograniczonym stopniu są w stanie określić decyzję administracyjną.

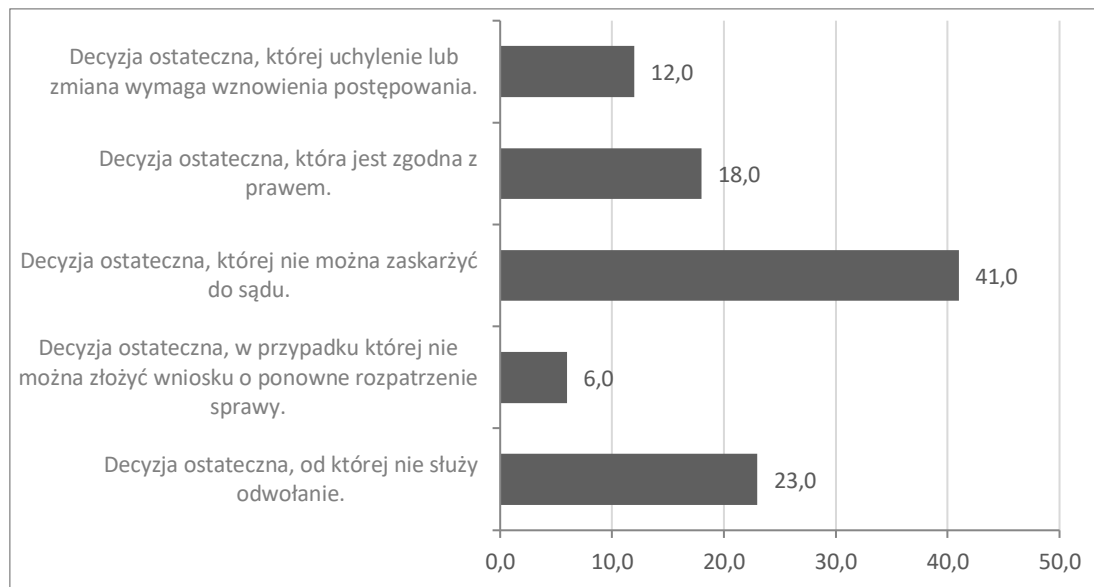


Rysunek 3. Określenia decyzji administracyjnej według ankietowanych



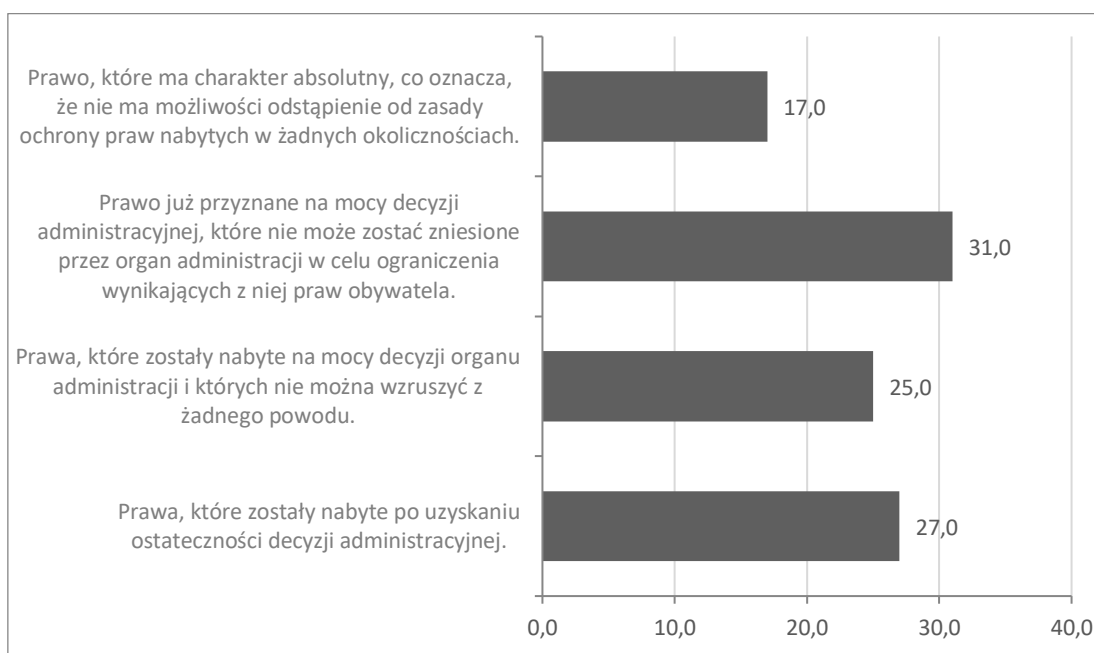
Rysunek 4. Definicja trwałości decyzji administracyjnej według ankietowanych.

Ankietowanych poproszono o określenie najpełniejszej definicji trwałości decyzji administracyjnej (zob. rys. 4.) Wynika z tego, że badani w ograniczonym stopniu znają pełną definicję trwałości decyzji administracyjnej, ale jednocześnie duża część badanych zna pełną definicję decyzji prawomocnej (rys. 5).



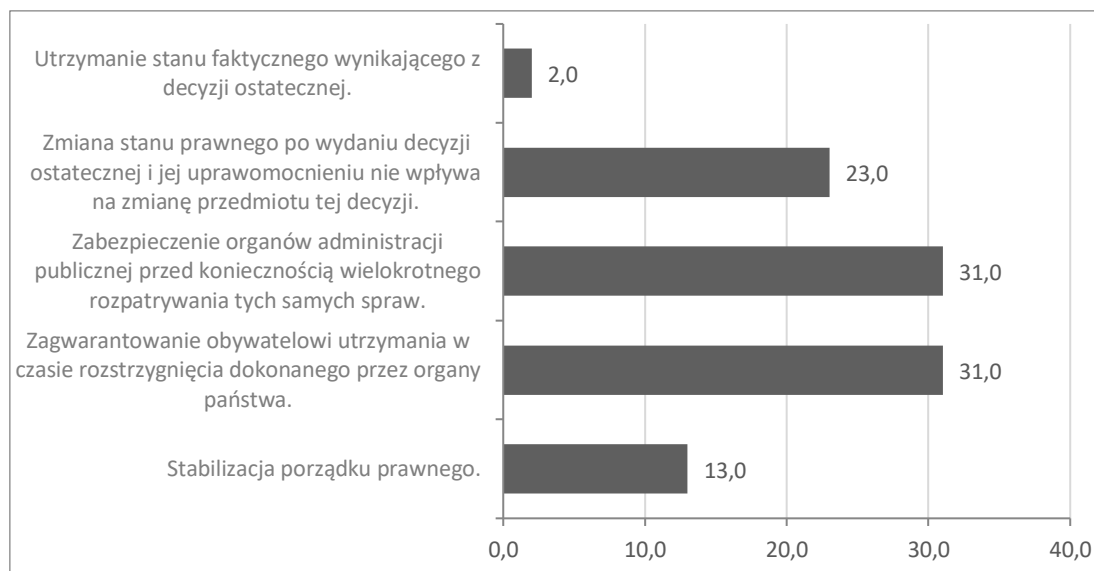
Rysunek 5. Definicja decyzji prawomocnej według ankietowanych.

Badanych zapytano o wybranie najpełniejszej definicji pojęcia praw nabytych spośród czterech dostępnych odpowiedzi (zob. rys. 6). Wynika z tego, że co trzeci z badanych zna w pełni definicję pojęcia praw nabytych, a pozostała część zna ją w ograniczonym stopniu.



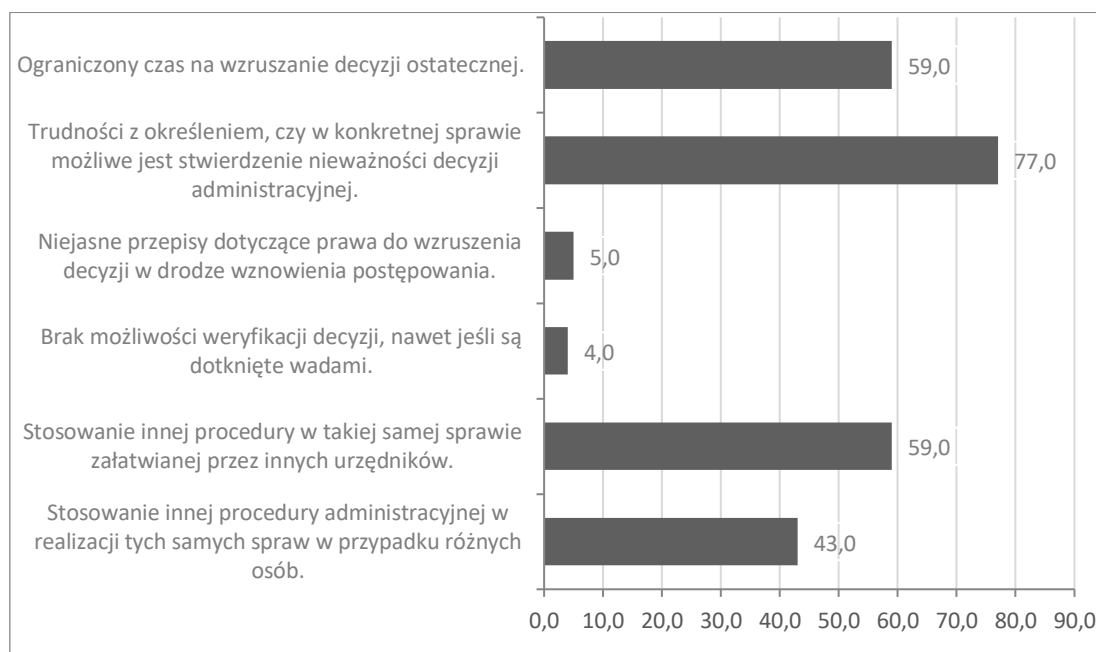
Rysunek 6. Definicja praw nabytych według badanych.

Poproszono badanych o wskazanie korzyści wynikających z trwałości decyzji administracyjnej (zob. rys. 7). Wynika z tego, że trzecia część badanych zna w pełni korzyści wynikające z trwałości decyzji administracyjnej, a pozostała część zna je w ograniczonym stopniu.



Rysunek 7. Korzyści wynikające z trwałości decyzji administracyjnej według badanych.

Respondenci zostali zapytani o problemy, jakie napotykali podczas załatwiania spraw w urzędach administracji publicznej (zob. rys. 8).



Rysunek 8. Problemy napotykanne przez badanych podczas załatwiania spraw w urzędach administracji publicznej.

Wnioski i rekomendacje

1. Mieszkańcy byli raczej zadowoleni z działania administracji publicznej (37,0%), a pozytywne zmiany w działaniu administracji publicznej były zauważane częściej niż zmiany na gorsze (35,0% vs 21,0%).
2. Mieszkańcy w ograniczony sposób znali definicję decyzji administracyjnej i trwałości decyzji administracyjnej (po 28,0%), natomiast częściej znali definicję decyzji prawomocnej (41,0%), praw nabytych (31,0%) i korzyści wynikających z trwałości decyzji administracyjnej (31,0%).
3. Najczęściej wskazywanym przez mieszkańców powiatu pruszkowskiego problemem w funkcjonowaniu administracji publicznej była trudność we wskazaniu przez urzędników administracji publicznej, czy w konkretnej sprawie można stwierdzić nieważność decyzji administracyjnej (77,0%).

Przeprowadzone badanie określiło, z jakimi problemami zмага się administracja publiczna. Mieszkańcy zidentyfikowali szereg problemów i wskazali ich rozwiązania. Na podstawie badania oraz wyciągniętych z niego wniosków można wyznaczyć następujące rekomendacje:

1. Upowszechnienie i ujednoczenie procedur działania administracji publicznej – problemem występującym w administracji publicznej jest brak jednolitych i powszechnie rozumianych procedur postępowania administracyjnego w wielu jego dziedzinach. Prowadzi to przede wszystkim do wydłużania toku spraw i komplikowania ich procesu. Zalecaną rekomendacją byłoby utworzenie jednolitych procedur postępowania administracyjnego, które mogłyby być stosowane we wszystkich podmiotach administracji publicznej, byłyby zrozumiałe przez urzędnika i usprawniałyby postępowanie administracyjne.
2. Umożliwienie większego wglądu i uczestnictwa interesantowi na każdym etapie postępowania administracyjnego oraz weryfikacji decyzji dotkniętej błędem na końcu postępowania – problemem występującym w administracji publicznej jest również brak możliwości podglądu przez interesanta postępu w sprawie oraz ograniczone możliwości w zakresie weryfikacji decyzji dotkniętej błędem. Prowadzi to do zmniejszenia zaufania społeczeństwa wobec organów administracji publicznej, obniżenia zadowolenia obywateli z działań organów administracji publicznej i zmniejszenia poczucia kontroli interesanta nad sprawą. Rozwiązaniem w takiej sytuacji byłoby informowanie interesanta o postępach w jego sprawach i umożliwienie wglądu interesantowi w przebieg sprawy w każdej możliwej sytuacji na każdym możliwym etapie.

3. Opracowanie odpowiednich procedur postępowania w przypadku decyzji dotkniętych błędem i dzięki temu umiejętnie te decyzje weryfikować.
4. Podniesienie kompetencji miękkich i twardych pracowników administracyjnych – problemem w administracji publicznej jest zbyt niski poziom kompetencji twardych wśród pracowników administracji publicznej – ich wiedzy i umiejętności, jak i zbyt niski poziom ich kompetencji miękkich – umiejętności społecznych. Problem ten może prowadzić do pomniejszenia zaufania obywateli do instytucji publicznych i zmniejszenia się sprawności postępowania administracyjnego. Polecaną rekomendacją w tej dziedzinie byłoby ustawiczne szkolenie pracowników administracyjnego zarówno w dziedzinie administracji, prawa administracyjnego i procedur w nim obowiązujących, jak i szkolenia w zakresie elementów psychologicznych i umiejętności społecznych.

Dzięki zastosowaniu wyżej wymienionych i opisanych rekomendacji będzie można w znacznym stopniu poprawić jakość usług administracji publicznej. Zwiększona może zostać sprawność załatwiania spraw urzędowych, poprawi się zadowolenie osób korzystających z tych usług oraz załatwianie ich stanie się mniej uciążliwe. Ponadto procedury dotyczące załatwiania spraw staną się prostsze, a przez to mniej kosztowne. Z powodów wyżej wymienionych warto systematycznie podnosić jakość i kompetencje administracji publicznej.

Bibliografia

1. Adamiak B. (2018). *Domniemanie prawidłowości milczącego załatwienia sprawy*. Przegląd Prawa i Administracji CXIV, nr 114, s. 45-58.
2. Adamiak B., Borkowski J. (2011). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. C.H. Beck, Warszawa.
3. Chorąży K., Taras W., A. Wróbel. A. (2005). *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*. Wolters Kluwer, Warszawa.
4. *Decyzja administracyjna* (2020), <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/decyzja-administracyjna;3891237.html> (30.12.2020).
5. Kędziora R. (2019). *Ogólne postępowanie administracyjne*. C.H. Beck, Warszawa.
6. Krawiec G. (2002). *Trwałość decyzji administracyjnej*. Roczniki Administracji i Prawa: teoria i praktyka, nr 3, s. 28-38.
7. Majczak P.P. (2016). *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*. [w:] R. A. Stefański (red.), *Ius Novum. Kwartalnik Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarzkiego*. Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarzkiego, Warszawa, s. 375-382.
8. Olczyk M. (2018). *Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnej*. Civitas et Lex, nr 1 (17), s. 7-15.
9. Pośpiech Ł. (2008). *Podstawowe problemy administracyjnego postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji w orzecznictwie sądowno administracyjnym*. Internetowy Przegląd Prawniczy, nr 1, s. 104-125.
10. Proskin L. (2011). *Decyzja w postępowaniu administracyjnym*. Zeszyty Naukowe / Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki, nr 4 (162), s. 133-147.
11. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 Kodeks Postępowania Administracyjnego (tj. Dz.U. 2020 poz. 256).
12. Wierzbowski M. (2017). *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*. C.H. Beck, Warszawa.
13. Wyrok NSA z 31 marca 2016 r. II FSK 90/40. LEX nr 2036818.
14. Zimmermann J. (2016). *Prawo administracyjne*. Wolters Kluwer, Warszawa.

© Autor and Akademia Nauk Stosowanych im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie,

wydawnictwo@ans.pruszkow.pl

Adres autora: anna_danowska@interia.pl