



RZECZPOSPOLITA POLSKA

MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

BMP-0724-6-16/11/AR

[Signature]
SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 17.08.2011
nr. 4412 podpis. *[Signature]*

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 15.08.2011

nr. 4153 podpis.

Warszawa, dnia 12 sierpnia 2011 roku

KANCELARIA SENATU	
Kancelaria Ogólna	
17. 08. 2011	
Wpł. Nr dz.	37/4453

Pan
Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

W nawiązaniu do pisma z dnia 13 lipca 2011 roku (sygn. BPS/DSK-043-3864/11) przekazującego oświadczenie złożone przez Senatorów RP Pana Sławomira Sadowskiego oraz Pana Grzegorza Wojciechowskiego podczas 80. posiedzenia Senatu RP w dniu 7 lipca 2011 roku w sprawie *legalności prowadzonych postępowań egzekucyjnych*, uprzejmie informuję, że z wyjaśnień z Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego wynika, że wskazane w wystąpieniu decyzje administracyjne i tytuły wykonawcze są – według danych Starostwa Powiatowego w Elblągu – ostateczne i pozostają w obrocie prawnym. Starosta Powiatu Elbląskiego wyjaśnił ponadto, iż Wskazany w wystąpieniu wystąpił przeciwko Starostwu Powiatowemu w Elblągu i Wójtowi Gminy Elbląg z powództwem cywilnym do sądu powszechnego.

Należy jednocześnie podkreślić, iż zarówno Wojewoda Warmińsko-Mazurski, jak i Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie byli stroną ww. postępowań, ani też nie przysługują im uprawnienia kontrolne czy nadzorcze w stosunku do podmiotów, które wydały ww. decyzje.

Odnosząc się do poruszanych w wystąpieniu kwestii dotyczących legalności prowadzonych postępowań egzekucyjnych należy odwołać się do *Kodeksu postępowania administracyjnego*. I tak, co do zasady organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej (art. 104 § 1 *k.p.a.*). Niezbędne elementy decyzji administracyjnej określa art. 107 § 1 *k.p.a.*, zgodnie z którym decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub podpisem osobistym. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi. Ustawodawca wskazał, że przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja (art. 107 § 2 *k.p.a.*).

Pierwszym wymienionym w art. 107 § 1 *k.p.a.* składnikiem decyzji jest określenie organu administracji wydającego decyzję, a także adres jego siedziby. Na tle praktyki orzeczniczej podkreśla się, że *k.p.a.* wskazuje na oznaczenie organu administracyjnego

wydającego decyzję, a nie jego urzędu. Nazwy organów zawierają przepisy ustrojowe oraz przepisy prawa materialnego, niektóre z nich wymienia także art. 5 § 2 *k.p.a.* Organem administracji publicznej jest więc dyrektor (kierownik) ośrodka pomocy społecznej, a nie ośrodek pomocy społecznej; wójt, burmistrz, prezydent miasta, a nie urząd gminy czy urząd miejski; wojewoda, a nie urząd wojewódzki, ponieważ wszystkie wymienione urzędy są tylko aparatem pomocniczym organu administracji, przy pomocy którego organ wykonuje przyznane mu funkcje. Urzędy w tym znaczeniu nie posiadają jakichkolwiek uprawnień władczych, zatem nie mogą być podmiotem, którym ustawa przyznaje jakiejkolwiek kompetencje orzecznicze (vide: Grzegorz Łaszczycza, Czesław Martysz, Andrzej Matan, *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2010).

Przyznać należy, że decyzja administracyjna, w której zamiast prawidłowego oznaczenia organu będzie znajdowało się wskazanie na aparat pomocniczy tegoż organu, będzie decyzją wadliwą, niemniej jednak wadliwość ta nie będzie wpływała na ważność wydanej decyzji. Odmiennie natomiast należy ocenić sytuację, w której decyzja nie będzie zawierała oznaczenia organu, ani też nie będzie wskazany jego aparat pomocniczy. Wówczas decyzja taka będzie dotknięta wadą kwalifikowaną uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności, ponieważ nie będzie zawierała jednego z niezbędnych elementów pozwalających uznać ją za decyzję administracyjną (vide: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lipca 1999 r., sygn. akt I SA 1509/98).

Pośród elementów składowych, niezbędnych do przyznania aktowi administracyjnemu miana decyzji administracyjnej, wymienia się także podpis z podaniem imienia i nazwiska osoby oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji administracyjnej. Wymieniony składnik decyzji jest jednym z tych, który decyduje o istnieniu bądź nieistnieniu decyzji administracyjnej. Nie można mówić o istnieniu decyzji administracyjnej, dopóki nie zostanie ona podpisana przez osobę uprawnioną. Przed jej podpisaniem jest ona tylko projektem decyzji, a nie decyzją administracyjną. Osobą uprawnioną do podpisania decyzji będzie osoba piastująca funkcję organu, jak również osoba zatrudniona w urzędzie będącym aparatem pomocniczym takiego organu i posiadająca pisemne upoważnienie do podpisywania decyzji wystawione przez organ administracji, a właściwie przez osobę pełniącą funkcję tego organu. Upoważnienie takie może być udzielone na podstawie przepisów prawa ustrojowego, a także na podstawie przepisów ustaw szczególnych. Wreszcie upoważnienie to może opierać się na art. 268a *k.p.a.*, w myśl którego organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń.

W odniesieniu do skutków jakie mogą nastąpić w przypadku różnego rodzaju wad dotyczących podpisu z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji, należy odróżnić sytuacje, w których decyzja jest podpisana przez upoważnionego pracownika, bez wskazania w decyzji stosownego upoważnienia, od wydawania takich decyzji przez pracowników nieposiadających w ogóle takiego upoważnienia. W obu wypadkach decyzje dotknięte są wadą, niemniej – z uwagi na ich charakter – wskazać należy na podstawowe różnice pomiędzy nimi. Zarówno w judykaturze, jak i w doktrynie wskazuje się, iż w pierwszym wypadku działanie ma znamiona istotnej wady, bowiem nie można stwierdzić, czy decyzja pochodzi od osoby upoważnionej, działającej w imieniu organu administracyjnego, czy też nie (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 marca 1985 r., sygn. akt SA/Wr 837/84). Jednak, pomimo istniejącej wadliwości, decyzja taka może być zweryfikowana w postępowaniu odwoławczym przez organ II instancji, w razie uzupełnienia akt sprawy o dokument potwierdzający istnienie takiego upoważnienia co najmniej od dnia, w którym wydano zaskarżoną decyzję, jak również w nadzwyczajnych trybach postępowania. Innymi słowy, omawiana decyzja posiada jedynie wadę nieistotną (vide: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 października 1996 r., sygn. akt III RN 8/96).

W przypadku zaś podpisania decyzji przez osobę nieposiadającą upoważnienia organu, decyzję taką traktuje się jako podjętą z rażącym naruszeniem prawa, a więc nieważną

(tak: J. Borkowski, J. Jendroška, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego*).

Wobec powyższego zważenia wymaga, że istota podpisu pod treścią decyzji administracyjnej sprowadza się do utożsamienia się organu administracyjnego z treścią danej decyzji, którą jest związany od chwili jej doręczenia adresatowi (art. 110 *k.p.a.*), przy tym podpis pod decyzją służy także do sprawdzenia, czy decyzję wydała osoba do tego uprawniona.

Należy jednak raz jeszcze podkreślić, że pomimo braków formalnych, pisma wydane przez organ administracji publicznej będą traktowane jako decyzje, o ile zawierają będą "minimum elementów niezbędnych dla zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji" (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 1981 r., sygn. akt SA 1163/81, OSP 1982).

Wśród warunków prawidłowości decyzji administracyjnej wymienia się tradycyjnie trzy: akt taki musi być wydany przez właściwy (uprawniony do tego) organ, musi być wydany na podstawie prawa materialnego (przepisu powszechnie obowiązującego) oraz musi być wydany we właściwym trybie, uregulowanym w *k.p.a.* lub innych przepisach szczególnych. Każdej decyzji spełniającej powyższe warunki przysługuje zatem domniemanie prawidłowości, co oznacza, że do chwili wykazania jej ewentualnych wad, spełnia ona te warunki i wywołuje skutki prawne (tak: B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986; J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997).

Ewentualną wadliwość decyzji usuwa się bądź przez złożenie odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy w administracyjnym toku instancji, a w przypadku decyzji ostatecznych, poprzez zaskarżenie decyzji do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach lub uruchomienie jednego ze środków prawnych wzruszenia decyzji ostatecznych przewidzianych w *Kodeksie postępowania administracyjnego*, tj. wznowienie postępowania, uchylenie, zmiana lub stwierdzenie nieważności decyzji. Zatem do chwili, gdy decyzja będąca podstawą prowadzonego postępowania egzekucyjnego pozostaje w obrocie prawnym nie można mówić o prowadzeniu postępowania egzekucyjnego w sposób niezgodny z prawem, gdyż podlega ona wykonaniu.

Ponowić przy tym trzeba, że ustawodawca w celu zapewnienia możliwie najszerszej ochrony interesów stron postępowania administracyjnego, jak również dając wyraz zasadzie praworządności, przewidział szereg instytucji pozwalających na weryfikację wydanych decyzji administracyjnych i w konsekwencji dających możliwość wyeliminowania wadliwych aktów administracyjnych znajdujących się w obrocie prawnym. Strona postępowania administracyjnego dbająca należycie o swój interes prawny powinna podejmować wszelkie przewidziane prawem środki wzruszenia niekorzystnych, jej zdaniem, aktów, a tym samym zapobiec negatywnym dla siebie skutkom prawnym.

Niemniej jednak, z uwagi na brak właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do oceny ww. decyzji, nie jest możliwie merytoryczne ustosunkowanie się do przedstawionych zarzutów.

9 poważeniem,

MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI
z up. Zbigniew SOSNOWSKI
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:
Departament Spraw Parlamentarnych
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
(DSPA-4813-689-(1)/11)