

DOI: 10.31648/kpp.10731

Wiktoria Późniak

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0009-0001-4598-3894

wiktoriapozniak45@gmail.com

Elementy zwyczajowo umieszczane w treści decyzji administracyjnej – powinność organu czy zbędny dodatek?

W doktrynie obok obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej wyróżnia się także elementy zwyczajowe. Umieszczanie tychże elementów nie jest determinowane przez przepisy prawa¹. Zawieranie ich w treści decyzji wynika z praktyki administracyjnej. Do takich elementów zalicza się oznaczenie miejsca wydania decyzji, oznaczenie rodzaju pisma, wzmiankę o zasięgnięciu stanowiska organu administracji publicznej działającego w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, wykaz załączników oraz rozdzielnik². Jak dotąd niewielu autorów podejmowało rozważania na temat elementów zwyczajowych decyzji administracyjnej. Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy charakteru i funkcji każdego ze wskazanych elementów.

Oznaczenie miejsca wydania decyzji polega na umieszczeniu nazwy miejscowości zazwyczaj tuż przed datą jej wydania³. W doktrynie zauważa się związek między tym elementem a oznaczeniem organu administracji publicznej będącym obligatoryjnym elementem decyzji administracyjnej, a nawet przesądzającym o jej bycie prawnym⁴.

¹A. Skóra, *Elementy zwyczajowe decyzji administracyjnej*, [w:] P. Krzykowski, A. Skóra, T. Majer (red.), *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2020, s. 184.

²T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572, dalej jako k.p.a. Zob. także: ibidem, s. 184–185; A. Skóra, P. Kardasz, I. Madziar, K. Szelałowska, *Art. 107*, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. 2: *Komentarz do art. 61–126*, 2020, Lex.

³A. Skóra, *Elementy zwyczajowe...*, s. 185.

⁴Ibidem. Oznaczenie organu administracji publicznej składa się na tzw. minimum decyzyjne. Pojęcie to zostało wypracowane przez orzecznictwo. Brak zawarcia któregokolwiek z czterech elementów (oznaczenie organu wydającego, oznaczenie strony lub stron, rozstrzygnięcie, podpis) pozbawia pismo charakteru decyzji. Inaczej jest w przypadku pozostałych elementów wymienionych w treści art. 107 k.p.a. – ich nieumieszczenie skutkuje wyłącznie naruszeniem prawa procesowego. Zob. wyroki NSA z 20 lipca 1981 r., sygn. akt SA 1163/81, CBOSA i z 6 października 2021 r., sygn. akt III OSK 3416/21, CBOSA.

Oznaczenie organu polega co do zasady na podaniu pełnej nazwy i siedziby⁵. Jak słusznie wskazuje Maciej Wojtuń, podanie siedziby jest wymagane w przypadkach, gdy właściwość miejscowa danego organu administracji publicznej nie obejmuje terytorium całego kraju⁶. Podanie siedziby organu stanowi integralną część nazwy organu właściwego miejscowo wyłącznie na określonym obszarze państwa, np. Naczelnik Urzędu Skarbowego w Olsztynie. W przypadku organów obejmujących zasięgiem działania cały kraj brak jest konieczności podania siedziby⁷. Siedzibą tych organów jest miasto stołeczne Warszawa⁸. W związku z powyższym miejsce wydania decyzji może być łatwo zidentyfikowane na podstawie oznaczenia organu⁹. Rzeczony element zwyczajowy nie pełni doniosłej funkcji w kontekście realizacji zasady informowania stron.

Analizując strukturę decyzji administracyjnej, zazwyczaj poniżej oznaczenia strony lub stron zauważa się oznaczenie rodzaju pisma. Może być ono sformułowane w sposób ogólny ('decyzja') albo nawiązywać do rodzaju załatwianej sprawy i stosunku aktu do wniosku strony (np. 'wpis na listę studentów', 'zezwoleń'). Zatytułowanie pisma w ten sposób nie wpływa w żaden sposób na jego klasyfikację prawną. Organy administracji publicznej biorące udział w postępowaniu administracyjnym oraz sądy (w przypadku gdy zostanie wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego), dokonując oceny rodzaju pisma, powinny zwracać uwagę przede wszystkim na obecność elementów składających się na tzw. minimum decyzyjne¹⁰.

Oznaczenie rodzaju pisma stanowi informację skierowaną do stron postępowania. Owa praktyka administracyjna wiąże się z zasadą ogólną informowania stron. Zgodnie z art. 9 k.p.a. „organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”. Umieszczenie analizowanego elementu w treści pisma stanowi przejaw informowania stron o okolicznościach prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Doręczenie decyzji sprawia, że rozpoczyna swój bieg termin do wniesienia odwołania lub złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Właściwe oznaczenie rodzaju pisma w zestawieniu z odpowiednio sformułowanym pouczeniem będzie stanowiło kompletną informację skierowaną do stron postępowania.

⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 2 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 1070/08, CBOSA.

⁶ M. Wojtuń, *Art. 107*, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Lex.

⁷ Zob. np. decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z 2 września 2024 r., znak: DKN.5131.33.2023, <https://uodo.gov.pl/decyzje/DKN.5131.33.2023> (data dostępu: 18.10.2024).

⁸ Zapewnienie warunków niezbędnych do funkcjonowania w mieście naczelnych i centralnych organów państwa stanowi jedno z zadań wynikających ze stołecznego charakteru miasta, spoczywających na władzach miasta stołecznego Warszawy. Zob. art. 3 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1817).

⁹ A. Skóra, *Elementy zwyczajowe...*, s. 185.

¹⁰ Wyrok NSA z 17 listopada 2020 r., sygn. akt I OSK 1099/19, CBOSA.

Przepis prawa może uzależniać wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ administracji publicznej¹¹. Stanowisko to może być wyrażone w formie m.in. opinii lub zgody, co musi nastąpić przed wydaniem decyzji. Organ załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, obowiązany jest zawiadomić o tym stronę. Zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie. Mając powyższe na uwadze, strona uzyskuje wiedzę na temat ewentualnego zajęcia stanowiska przez inny organ w toku postępowania.

Wzmiankę o zajęciu stanowiska przez inny organ administracji publicznej czyni się w uzasadnieniu decyzji¹². Zgodnie z treścią art. 107 § 3 k.p.a. „uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa”. Pojęcie dowodu w postępowaniu administracyjnym jest bardzo szerokie z uwagi na możliwość dopuszczenia „wszystkiego, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem”¹³. W kodeksie przewidziano otwarty katalog środków dowodowych, poddając bardziej szczegółowym uregulowaniom ich cztery kategorie: dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.

Wyrażenie stanowiska przez organ działający w trybie art. 106 k.p.a. nie sposób uznać za środek dowodowy. Środkiem dowodowym są informacje płynące ze źródła dowodowego, czyli źródła informacji o faktach¹⁴. Według Barbary Adamiak i Janusza Borkowskiego na organach współdziałających spoczywa obowiązek zbadania sprawy pod określonym kątem¹⁵. „Organ współdziałający podejmuje czynności w zakresie swojej właściwości, a to ma znaczenie dla wszechstronnego rozważenia sprawy przez organ właściwy do jej rozstrzygnięcia”¹⁶. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie stanowisko organu współdziałającego nie ma charakteru wiążącego dla organu prowadzącego postępowanie główne¹⁷. Podobnie jest w przypadku oceny materiału dowodowego, który powinien być oceniany swobodnie¹⁸. Jednakże pozycja procesowa organu współdziałającego nie różni się znacząco od pozycji organu załatwiającego sprawę.

¹¹ Zob. art. 106 k.p.a.

¹² Wniosek oparty na analizie m.in. decyzji środowiskowych wydanych przez Wójta Gminy Lidzbark Warmiński, udostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej, <https://biplidzbark.warmia.mazury.pl/kategoria/1062/decyzje-srodowiskowe.html> (data dostępu: 18.10.2024).

¹³ Tak stanowi art. 75 § 1 zd. 1 k.p.a.

¹⁴ Więcej na temat zob. D. Gregorczyk, *Etap postępowania wyjaśniającego*, [w:] C. Martysz (red.), *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, seria: System Prawa Administracyjnego Procesowego, t. 2, cz. 4, 2021, Lex.

¹⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Art. 106*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2024, Legalis.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt VI SA/Wa 1874/17, CBOSA.

¹⁸ We wszystkich polskich procedurach zastosowanie ma zasada swobodnej oceny dowodów pochodząca z ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 37 z późn. zm.). Szerzej zob. K. Muzyczka, *Zasada prawdy obiektywnej w administracyjnym postępowaniu dowodowym*, „Civitas et Lex” 2016, nr 3(11), s. 42.

Organ współdziałający wykonuje podobne uprawnienia i obowiązki. Do jego obowiązków należy, jak wcześniej wspomniano, „zbadać sprawę pod określonym kątem”, zatem jego stanowisko nie może być traktowane przez organ rozstrzygający jako dowód w sprawie.

Warto jednak zauważyć, że uzasadnienie nie musi ograniczać się wyłącznie do elementów wskazanych w art. 107 § 3 k.p.a. ze względu na zastosowanie przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności”. Jak słusznie zauważa Jan Zimmermann, uzasadnienie decyzji powinno uzewewnętrzniać motywy rozstrzygnięcia danej sprawy, przedstawiać sposób rozumowania organu, a nie tylko zawierać wykaz zebranych faktów i norm¹⁹. Tak sformułowane uzasadnienie sprzyja realizacji zasad ogólnych postępowania administracyjnego, zwłaszcza zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.), zasady informowania stron (art. 9 k.p.a.) oraz zasady wyjaśniania stronom zasadności przesłanek (art. 11 k.p.a.). W doktrynie nawiązuje się ponadto do zasady czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.)²⁰, jednakże decyzja jest wydawana i tym samym uzasadniana niepodzielnie przez organ²¹, co wyklucza możliwość udziału strony w procesie uzasadniania decyzji. Grzegorz Łaszczyca trafnie wskazuje na korelację między formułowaniem przez organ uzasadnienia a realizowaniem zasady szybkości i prostoty postępowania, wynikającej z art. 12 k.p.a.²² Kwestię uzasadniania przez organy administracji publicznej swoich decyzji regulują również akty prawa europejskiego²³.

„Do decyzji mogą być również dołączone załączniki, stanowiące dokumenty odrębne w sensie fizycznym od decyzji, ale będące integralną w sensie prawnym częścią decyzji”²⁴. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzja oraz załączniki stanowią jedną całość, a za datę doręczenia decyzji uznaje się dzień, w którym strona uzyskała zarówno decyzję, jak i załączniki doń dołączone²⁵. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wskazuje na brak obowiązku doręczenia załącznika w przypadkach, gdy obowiązujące przepisy nie przewidują *expressis verbis* doręczania stronom takich załączników wraz z wydanymi rozstrzygnięciami²⁶. Naczelny Sąd Administracyjny w późniejszym orzecznictwie wyraził pogląd, że załączniki powinny być doręczone wyłącznie stronie głównej, zaś tzw. strony uboczne mogą zapoznać się z ich treścią, korzystając z prawa przeglądania akt sprawy (art. 73 k.p.a.)²⁷. Jednak należy tu mieć

¹⁹ J. Zimmermann, *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6 (32–33), s. 513.

²⁰ H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do poznania motywów rozstrzygnięcia*, [w:] eadem, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, 2004, Lex.

²¹ A. Wróbel, *Art. 104*, [w:] M. Jaskowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2024, Lex.

²² Szerzej: M. Kopacz, *Decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawane w trybie pozakodeksowym (na podstawie przepisów szczególnych)*, Olsztyn 2018, s. 145.

²³ Więcej na temat: R. Sawuła, *Instytucja uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym – z perspektywy 60-lecia uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 2(46), s. 121–122.

²⁴ P.M. Przybylsz, *Art. 107*, [w:] idem, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2024, Lex.

²⁵ Wyrok NSA z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt IV SA 175/97, CBOSA.

²⁶ Wyrok WSA w Białymstoku z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 45/09, CBOSA.

²⁷ Wyrok NSA z 10 września 2015 r., sygn. akt II OSK 1781/14, CBOSA.

na uwadze nie tylko względy praktyczne i ekonomiczne, lecz także sytuację osobistą strony postępowania²⁸. Organ obowiązany jest dokonać oceny, czy tzw. strona uboczna będzie miała realną możliwość zapoznania się z aktami sprawy w terminie do wniesienia odwołania lub skargi do sądu administracyjnego²⁹.

Wykaz załączników, będący elementem zwyczajowym, umieszcza się w dolnej części decyzji, po podpisie pracownika upoważnionego do wydania decyzji, zazwyczaj tuż nad rozdzielnikiem (częścią zatytułowaną *Otrzymują*)³⁰. Piotr M. Przybysz zauważa, że związek załącznika z decyzją wynika z treści decyzji³¹. „To decyzja określa, jaki dokument stanowi jej załącznik, a nie odwrotnie”³². Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanym orzeczeniu wskazuje na konieczność opisywania załączników w taki sposób, aby nie powstawały wątpliwości co do ich związku z określoną decyzją³³. W orzecznictwie i w doktrynie funkcjonuje pogląd, że załącznik, jako integralna część decyzji, musi odpowiadać takim samym wymogom jak decyzja³⁴. Naczelny Sąd Administracyjny w powyższej tezie, zaaprobowanej następnie przez przedstawicieli doktryny, wyraził się nieprecyzyjnie, bowiem nielogiczne wydaje się ujęcie wszystkich elementów, które powinna zawierać decyzja, w treści załącznika³⁵. Jednakże w dalszej części uzasadnienia wyroku sąd doprecyzował, że „załącznik do decyzji powinien zawierać stosowną adnotację opatrzoną podpisem i pieczęcią oraz wskazującą datę i numer decyzji, której stanowić ma integralną część”³⁶.

Analizując linię orzeczniczą, dostrzega się rozbieżności w kwestii skutków braku podpisania załącznika. Część orzeczeń kwalifikuje brak podpisu jako rażące naruszenie prawa³⁷. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 4 grudnia 2007 r. uznał, iż „sam brak podpisu na załączniku nie stanowi naruszenia art. 107 § 1 k.p.a. mogącego mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Przepis art. 107 § 1 k.p.a. reguluje przede wszystkim kwestię podpisu na decyzji, jako jej niezbędnego składnika. Podpis jest przesłanką istnienia decyzji (...). Załącznik powinien zaś być tak opisany, aby nie powstawały wątpliwości co do jego związku z określoną decyzją”³⁸. Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie również w nowszym orzecznictwie³⁹.

²⁸ Por. wyrok WSA w Białymstoku z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 45/09, CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z 24 września 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 507/19, CBOSA; Z.R. Kmiecik, M. Kotulska-Kmiecik, *Doręczenie decyzji administracyjnej a jej moc prawna*, „Prawo i Więź” 2024, nr 2(49), s. 321–322.

²⁹ Należy uwzględnić w szczególności miejsce zamieszkania strony (w przypadku osoby prawnej – siedzibę), ewentualnie inne dane osobowe jej dotyczące, będące w posiadaniu organu, które mogą mieć znaczenie dla dokonania tej oceny.

³⁰ Zob. np. decyzję Starosty Kłobuckiego z 7 marca 2005 r., znak: AB.A.III.7351/7/05, <https://bip.klobuck.pl/2909/decyzja-o-pozwoleniu-na-budowe-objektu-mogacego-oddzialywac-na-srodowisko-stacja-bazowa-telefonii-komorkowej-plus-gsm.html> (data dostępu: 18.10.2024).

³¹ P.M. Przybysz, *Art. 107*.

³² Wyrok NSA z 16 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1862/06, CBOSA.

³³ Ibidem.

³⁴ Wyrok NSA z 21 czerwca 1999 r., sygn. akt IV SA 1757/98, Lex.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Zob. np. wyroki NSA z 25 maja 2006 r., sygn. akt II GSK 37/06, CBOSA i z 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 1875/14, CBOSA.

³⁸ Wyrok NSA z 4 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1634/06, CBOSA.

³⁹ Zob. np. wyrok NSA z 18 października 2023 r., sygn. akt II OSK 1225/22, CBOSA.

Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, podzielane przez niektórych przedstawicieli doktryny⁴⁰, *prima facie* wydaje się być uzasadnione. Skoro załącznik zawiera datę i numer określonej decyzji, to nie mogą powstać wątpliwości dotyczące jego związku z tym aktem. Warto jednak zwrócić uwagę na funkcje, jakie pełni podpis. Funkcja identyfikacyjna pozwala określić osobę, która złożyła podpis, zaś funkcja autoryzacyjna gwarantuje niezmiennosć treści opatrzonej podpisem⁴¹. Brak podpisu może wzbudzać wątpliwości odnośnie do osoby, która dany załącznik wytworzyła, co ma również znaczenie w przypadku dokonania nieautoryzowanej zmiany jego treści. Ten aspekt przemawia za poparciem tezy, zgodnie z którą brak podpisania załącznika stanowi rażące naruszenie prawa. Od zasady tej nie powinno się przewidywać wyjątków. Naczelny Sąd Administracyjny dopuszcza wydawanie decyzji i sporządzanie załączników przez dwóch odrębnych pracowników organu⁴². Decyzja (wraz z dołączonymi do niej załącznikami) stanowi dokument urzędowy. Dokonanie niezgodnej z prawem modyfikacji takiego dokumentu jest przestępstwem⁴³.

Rozdzielnik to wykaz podmiotów, do których wysyła się decyzję⁴⁴. Umieszcza się go na końcu decyzji, po podpisie pracownika upoważnionego do wydania decyzji oraz wykazie załączników (jeżeli został zawarty). Rozdzielnik może przybrać dwojaką postać. Zazwyczaj składa się z jednej części, zatytułowanej *Otrzymują*. Tam wymienione zostają strony postępowania, jako obligatoryjni adresaci decyzji. Jednakże w praktyce administracyjnej spotyka się również podział rozdzielnika na dwie części. Jedna z nich zawiera wykaz stron postępowania, natomiast druga – wykaz podmiotów, którym decyzję doręcza się „do wiadomości”, jak sam tytuł wskazuje⁴⁵. Podmiotami tymi mogą być uczestnicy postępowania na prawach strony, organy współdziałające oraz organ pierwszej instancji (w przypadku gdy decyzja zostaje wydana w postępowaniu odwoławczym)⁴⁶. Funkcjonuje również praktyka oznaczania organów administracji publicznej, których właściwość miejscowa obejmuje miejsce zamieszkania lub siedzibę danego podmiotu⁴⁷. Mając na względzie konieczność zapewnienia ochrony informacji, takie postępowanie nie powinno być uznawane za właściwe⁴⁸.

⁴⁰ A. Skóra, P. Kardasz, I. Madziar, K. Szelągowska, *Art. 107*.

⁴¹ B. Kwiatek, *Charakter prawny podpisu elektronicznego, zaawansowanego podpisu elektronicznego oraz kwalifikowanego podpisu elektronicznego*, [w:] idem, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, 2020, Lex.

⁴² Wyrok NSA z 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 1875/14, CBOSA.

⁴³ Zob. art. 270 i art. 276 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 17 z późn. zm.).

⁴⁴ A. Skóra, *Elementy zwyczajowe...*, s. 185.

⁴⁵ Zob. np. decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Wieliczce z 23 sierpnia 2024 r., znak: PSSE.NK.9020.14003.1.2024, <https://www.zgkgdow.pl/decyzja-ppis-w-wieliczce-stwierdzajaca-przydatnosc-wody-do-spozycia/> (data dostępu: 18.10.2024).

⁴⁶ A. Skóra, *Elementy zwyczajowe...*, s. 185.

⁴⁷ Decyzja Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 9 września 2024 r., znak: GW.7422.47.2024, <https://bip.warmia.mazury.pl/3302/dotyczy-decyzji-marszalka-wojewodztwa-warminsko-mazurskiego-wojciechy.html> (data dostępu: 23.09.2024).

⁴⁸ Należy mieć także na uwadze, że nie wszystkie dane znajdujące się w treści decyzji podlegają ochronie. Jednakże przesyłanie takich decyzji jest czynnością pozbawioną cech użyteczności.

Oznaczanie stron wyłącznie w rozdzielniku decyzji jest kwestią dyskusyjną. Niektórzy przedstawiciele doktryny negują to rozwiązanie⁴⁹. „Rozdzielnik powinien pełnić jedynie funkcję informacyjną, nie zaś »zastępować« czy »uzupełniać« element obligatoryjny, jakim jest oznaczenie stron w decyzji”⁵⁰. Funkcję informacyjną rozdzielnika należy rozumieć jako stanowienie wykazu podmiotów, do których decyzja została wysłana. Wobec powyższego strony postępowania uzyskują wiedzę na temat tego, kto oprócz nich mógł zapoznać się z treścią pisma. Wskazanie w treści decyzji strony postępowania wiąże się z koniecznością stwierdzenia, że rozstrzygnięcie zostało wydane w stosunku do oznaczonej strony⁵¹. W przypadku wielości stron lub oznaczenia w rozdzielniku podmiotów biorących udział w postępowaniu na prawach strony, zastosowanie się do powyższej dyrektywy pozwoli uniknąć wątpliwości co do tego, kto jest adresatem decyzji.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20 marca 2007 r. dość restrykcyjnie odniósł się do kwestii sposobu oznaczania stron w decyzji⁵². „Wskazanie w decyzji na wnioskodawcę, którego wniosek rozpatrzono, bez odniesienia się w rozstrzygnięciu, że w stosunku do tego wnioskodawcy wydano rozstrzygnięcie, nie konwaliduje braku oznaczenia strony w decyzji, to samo dotyczy wskazania osoby, której doręczono decyzję (w części informacyjnej decyzji – »otrzymuje«)”⁵³. Jak słusznie stwierdza Piotr Brzozowski, strona postępowania nie musi być wskazana w osnowie decyzji⁵⁴. W praktyce gdy stroną postępowania jest jeden podmiot, rzadko oznacza się go w rozstrzygnięciu. W wyroku z 18 czerwca 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny złagodził swoje stanowisko w przedmiotowej kwestii, bowiem uznał, że w sytuacji gdy stroną postępowania jest jeden podmiot, oznaczenie go jako adresata decyzji wyłącznie w rozdzielniku decyzji nie stanowi istotnego naruszenia art. 107 § 1 k.p.a.⁵⁵ Nie sposób zgodzić się z przedstawioną tezą. Dokonanie oznaczenia strony poprzez samo wymienienie jej z imienia i nazwiska w rozdzielniku nie wskazuje wyraźnie na jej przymiot, nawet w przypadku braku wielości stron oraz nieuczestniczenia w postępowaniu podmiotów na prawach strony. Właściwym byłoby dokonanie tego oznaczenia w osnowie decyzji, w jej komparycji, ewentualnie w uzasadnieniu, ponieważ w tych miejscach nie oznacza się podmiotów otrzymujących decyzję „do wiadomości”⁵⁶.

Podsumowując, większość z przywołanych elementów odgrywa znaczącą rolę w treści decyzji administracyjnej. Celem ich umieszczania jest realizacja zasad ogólnych postępowania administracyjnego, a zwłaszcza zasady informowania stron. W ocenie autorki należałoby zrezygnować jedynie z oznaczania miejsca wydania decyzji, ponieważ można je ustalić na podstawie oznaczenia organu administracji publicznej, który ją wydał. Umieszczanie pozostałych elementów zwyczajowych jest w pełni uzasadnione.

⁴⁹ A. Skóra, *Elementy zwyczajowe...*, s. 185; P.M. Przybysz, *Art. 107*.

⁵⁰ A. Skóra, *Elementy zwyczajowe...*, s. 185.

⁵¹ P.M. Przybysz, *Art. 107*.

⁵² Wyrok NSA z 20 marca 2007 r., sygn. akt II GSK 335/06, CBOSA.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ P. Brzozowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 marca 2007 r., II GSK 335/06*, 2008, Lex.

⁵⁵ Wyrok NSA z 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 674/07, CBOSA.

⁵⁶ Odmienne: wyrok NSA z 25 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 1418/07, CBOSA; C. Martysz, *Art. 107*, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2: *Komentarz do art. 104–269*, 2010, Lex.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Art. 106*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2024, Legalis.
- Brzozowski P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 marca 2007 r., II GSK 335/06*, 2008, Lex.
- Gregorczyk D., *Etap postępowania wyjaśniającego*, [w:] C. Martysz (red.), *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, seria: System Prawa Administracyjnego Procesowego, t. 2, cz. 4, 2021, Lex.
- Kmiecik Z.R., Kotulska-Kmiecik M., *Doręczenie decyzji administracyjnej a jej moc prawna*, „Prawo i Wiąż” 2024, nr 2(49).
- Knysiak-Molczyk H., *Prawo do poznania motywów rozstrzygnięcia*, [w:] eadem, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, 2004, Lex.
- Kopacz M., *Decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawane w trybie pozakodeksowym (na podstawie przepisów szczególnych)*, Olsztyn 2018.
- Kwiatek B., *Charakter prawny podpisu elektronicznego, zaawansowanego podpisu elektronicznego oraz kwalifikowanego podpisu elektronicznego*, [w:] idem, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, 2020, Lex.
- Martysz C., *Art. 107*, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2: *Komentarz do art. 104–269*, 2010, Lex.
- Muzyczka K., *Zasada prawdy obiektywnej w administracyjnym postępowaniu dowodowym*, „Civitas et Lex” 2016, nr 3(11).
- Przybysz P.M., *Art. 107*, [w:] idem, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2024, Lex.
- Sawuła R., *Instytucja uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym – z perspektywy 60-lecia uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 2(46).
- Skóra A., *Elementy zwyczajowe decyzji administracyjnej*, [w:] P. Krzykowski, A. Skóra, T. Majer (red.), *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2020.
- Skóra A., Kardasz P., Madziar I., Szelańska K., *Art. 107*, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. 2: *Komentarz do art. 61–126*, 2020, Lex.
- Wojtuń M., *Art. 107*, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Lex.
- Wróbel A., *Art. 104*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2024, Lex.
- Zimmermann J., *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6 (32–33).

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 37 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1817).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., sygn. akt SA 1163/81, CBOSA.
- Wyrok NSA z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt IV SA 175/97, CBOSA.
- Wyrok NSA z 21 czerwca 1999 r., sygn. akt IV SA 1757/98, Lex.
- Wyrok NSA z 25 maja 2006 r., sygn. akt II GSK 37/06, CBOSA.
- Wyrok NSA z 20 marca 2007 r., sygn. akt II GSK 335/06, CBOSA.
- Wyrok NSA z 4 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1634/06, CBOSA.
- Wyrok NSA z 16 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1862/06, CBOSA.
- Wyrok NSA z 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 674/07, CBOSA.
- Wyrok NSA z 25 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 1418/07, CBOSA.
- Wyrok NSA z 10 września 2015 r., sygn. akt II OSK 1781/14, CBOSA.
- Wyrok NSA z 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 1875/14, CBOSA.
- Wyrok NSA z 17 listopada 2020 r., sygn. akt I OSK 1099/19, CBOSA.
- Wyrok NSA z 6 października 2021 r., sygn. akt III OSK 3416/21, CBOSA.
- Wyrok NSA z 18 października 2023 r., sygn. akt II OSK 1225/22, CBOSA.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 45/09, CBOSA.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 24 września 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 507/19, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 2 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 1070/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt VI SA/Wa 1874/17, CBOSA.

Źródła internetowe

- Decyzja Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 9 września 2024 r., znak: GW.7422.47.2024, <https://bip.warmia.mazury.pl/3302/dotyczy-decyzji-marszalka-wojewodztwa-warminsko-mazurskiego-wojciechy.html>.
- Decyzja Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Wieliczce z 23 sierpnia 2024 r., znak: PSSE.NK.9020.14003.1.2024, <https://www.zgkgdow.pl/decyzja-ppis-w-wieliczce-stwierdzajaca-przydatnosc-wody-do-spozycia/>.
- Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z 2 września 2024 r., znak: DKN.5131.33.2023, <https://uodo.gov.pl/decyzje/DKN.5131.33.2023>.

Decyzja Starosty Kłobuckiego z 7 marca 2005 r., znak: AB.A.III.7351/7/05, <https://bip.klobuck.pl/2909/decyzja-o-pozwoleniu-na-budowe-obiektu-mogacego-oddzialywac-na-srodowisko-stacja-bazowa-telefonii-komorkowej-plus-gsm.html>.

Decyzje środowiskowe wydane przez Wójta Gminy Lidzbark Warmiński, <https://biplidzbark.warmia.mazury.pl/kategoria/1062/decyzje-srodowiskowe.html>.

Elements customarily included in the body of an administrative decision – duty of the authority or unnecessary addition?

Summary

Customary elements of an administrative decision are those elements whose insertion in the body of the decision results from administrative practice rather than from the law. These include an indication of the place of issue of the decision, an indication of the type of letter, a reference to consultation of the concerted authority, a list of annexes and the informative part of the decision (known as the divider). The aim of this article is to analyse the nature and function of each of the indicated elements. The elements customarily included in the content of a decision are a manifestation of the general principles of administrative procedure and, in particular, of the principle of informing the parties. Only the practice of marking the place where the decision was issued raises doubts as to its usefulness.

Keywords: customary elements, administrative decision, party to the proceeding, principle of informing parties, administrative procedure