

Akty nieistniejące w praktyce

Mikołaj Bednarek

Problematyka aktu nieistniejącego, zwanego także nieaktem, pseudodecyzją, nie-decyzją, niby-aktem, wywołuje trudności wśród przedstawicieli świata prawniczego. Są one spowodowane głównie tym, że większość praktyków prawa odróżnia akt administracyjny od czynności pozornej, która wydaje się nim być, natomiast teoretycy nie chcą się interesować tym pojęciem z uwagi na to, że nieakt nie jest aktem prawnym. Taki dokument nie może wywoływać skutków prawnych, w związku z czym nie istnieje w sferze czysto prawnej. Problem wydaje się być bardziej złożony, ponieważ za niesłuszną można uznać tezę, że taka czynność nie istnieje realnie – konkretny podmiot wykonał czynność faktyczną tworzącą pewną treść, a zatem rzeczywiście istniejącą. Sam nieakt może posłużyć jako podstawa do wydania aktu administracyjnego bądź wykonania określonego działania, które mogą wywołać dany skutek prawny. W praktyce występują przypadki, dla których takie rozróżnienie należy wprowadzić, ponieważ pomoże to obronić się przed niekorzystnymi skutkami wprowadzenia nieaktu do sfery faktycznej. Akt nieistniejący to ważne pojęcie, które powinno być obecne w świadomości publicznej. O ile prawnicy czy pracownicy organów władzy wykonawczej, spotykający się z decyzjami administracyjnymi na studiach i w praktyce, nie powinni mieć problemu z ich odróżnieniem, o tyle dla przeciętnego obywatela ważne jest, aby w trosce o swoje interesy prawne i faktyczne potrafił odróżnić decyzję istniejącą od nieistniejącej.

Zagraniczne doktryny częściej podejmują temat aktów nieistniejących. Doktryna niemiecka przyjmuje, że taki akt zawsze istnieje realnie, nigdy natomiast prawnie¹. Prawnicy austriaccy stoją natomiast na stanowisku, że tym, co decyduje o odróżnieniu aktu od nieaktu, jest posiadanie określonych cech zewnętrznych nakierowanych na realizację konkretnego celu. Także doktryna francuska posiada swoiste spojrzenie na ten problem – nieakt występuje tam jako jedna z przesłanek powodujących nieważność aktu, obok względnej oraz bezwzględnej nieważności. Prawnicy francuscy opracowali trzy elementy wyróżniające akt nieistniejący: jest tak wadliwy materialnie i formalnie, że nie można uznać jego istnienia, nie wywołuje skutków prawnych oraz może być w każdym czasie wyeliminowany². W polskiej doktrynie B. Adamiak słusznie zwraca uwagę, że jest to czynność faktyczna, lecz niebędąca decyzją administracyjną obarczoną wadliwością kwalifikowaną powodującą nieważność. Sama czynność obiektywnie istnieje, co stwarza pozór czynności prawnej³. Podchodząc do zagadnienia komparatystycznie, należy zauważyć, że występują tutaj elementy wspólne, opisujące czym dokładnie jest akt nieistniejący. Najważniejszym punktem stycznym wspomnianych powyżej doktryn jest niewątpliwie kwestia stwierdzenia dokonania czynności

¹ Zob. M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Warszawa 2006, s. 156–158.

² Zob. S. Gajewski, A. Jakubowski, *Nieakt w prawie administracyjnym*, [w:] *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*. 1734–803X. R. 9, nr 6 (2013), s. 75.

³ Zob. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 46.

faktycznej, która ze względu na swoją treść nie może być zaliczona do decyzji administracyjnych ani żadnych innych aktów pochodzących od władzy wykonawczej, natomiast wydanie dokumentu dzięki takiej czynności ma jedynie ten akt naśladować. *Judykatura polska*, po analizie pojęcia aktu nieistniejącego, wysnuwa wnioski bardzo zbliżone do doktryny francuskiej.

Aby zrozumieć istotę nieaktu, należy najpierw pojąć, czym on jest: to władcze działanie organu administracji nastawione na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych, czyli charakteryzujące się jednostronnością, zewnętrżnością, indywidualnością i podwójną konkretnością⁴. Akty te mogą się dzielić m.in. ze względu na podstawę prawną, formę prawną i adresata. W niniejszych rozważaniach chciałbym zawęzić rozumienie pojęcia aktu administracyjnego tylko do decyzji administracyjnej (akt administracyjny *sensu stricto*), ponieważ tematyka nieaktu dotyczy głównie decyzji administracyjnych – ma to na celu wskazanie różnic pomiędzy istnieniem a nieistnieniem decyzji. Decyzja administracyjna to, jak przyjęła doktryna prawa administracyjnego, zewnętrzny, jednostronny, podwójnie konkretny, rozstrzygający indywidualną sprawę akt wydany przez organy administracji publicznej.⁵ Nieakt natomiast jest czynnością faktyczną, która z pozoru przypomina decyzję administracyjną lub nawet może wyglądać jak decyzja.

Analizując „budowę” nieaktu, należy zacząć od budowy aktu. Ta odwrócona analiza jest konieczna ze względu na samą naturę nieaktu jako czynności, która z definicji udaje decyzję, a jest czymś innym. Do konstytutywnych elementów decyzji administracyjnej zaliczymy: oznaczenie organu, oznaczenie strony, ośnowę decyzji i podpis. Brak pozostałych elementów zawartych w art. 107 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁶, takich jak data wydania czy pouczenie, nie powoduje powstania nieaktu. Niezawarcie powyższych elementów w decyzji daje natomiast możliwość zastosowania trybów nadzwyczajnych bądź skorzystania z instytucji sprostowania, uzupełnienia i prostowania błędów i omyłek pisarskich zawartych w art. 111–113 k.p.a.

Próbując zdefiniować nieakt, można powiedzieć, że jest to pewna czynność faktyczna istniejąca realnie, niewywołująca skutków prawnych (nieistniejąca prawnie) z powodu braku konstytutywnych cech decyzji administracyjnej, takich jak oznaczenie strony, organu, rozstrzygnięcie czy podpis, oraz wadliwości elementów formalnych w postaci braku doręczenia lub wydania aktu poza postępowaniem administracyjnym. Czynność ta stwarza tylko pozór istnienia decyzji administracyjnej (nieakt jako „niedecyzja”). Braki te mogą wystąpić kumulatywnie bądź pojedynczo. Występują zatem dwie sytuacje, w których może powstać akt nieistniejący: wydanie go w nieistniejącym postępowaniu administracyjnym albo wydanie w istniejącym postępowaniu, ale w postaci nieposiadającej minimum cech wymaganych do uznania go za decyzję administracyjną. Biorąc pod uwagę tę definicję, można uznać, że łatwo będzie rozróżnić akt istniejący niewadliwy od nieistniejącego. Większe problemy stanowi natomiast rozróżnienie nieaktu od aktu wadliwego, który na mocy przepisów kodeksu postępowania administracyjnego można zmienić lub uchylić,

⁴ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 343.

⁵ Tamże.

⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm., powoływana dalej jako: k.p.a.

stosując nadzwyczajne tryby postępowania lub – jeżeli droga odwoławcza nie została wykorzystana – odwołanie. Wadliwy akt wchodzi do obrotu prawnego i w zależności od stopnia wadliwości można stwierdzić jego nieważność, uchylić go bądź zmienić. Nieakt, nie będąc aktem prawnym, nie wchodzi do obrotu prawnego, więc nie można wobec niego stosować zwyczajnych oraz nadzwyczajnych trybów.

Mimo to k.p.a. reguluje pewne sposoby bronienia się przed aktem nieistniejącym – jednym z nich jest pojawiająca się w art. 37 k.p.a. instytucja ponaglenia. Stosowanie tego środka jest możliwe, ponieważ sam nieakt nie wchodzi do obrotu prawnego, zatem organ, który go wydał, nie zakończył sprawy, a tym samym nie wypełnił swojego obowiązku. W przypadku braku wydania decyzji administracyjnej możliwe jest zastosowanie skargi na bezczynność organu do WSA w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie – w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa zgodnie z art. 3 § 1 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷. Organowi można zarzucić bezczynność, jeśli wydanie nieaktu zamiast prawidłowej decyzji administracyjnej wywołało stan niepożądany i naruszyło zasady szybkości postępowania oraz zaufania obywateli do państwa. Organ administracji publicznej nie może stworzyć „stanu zawieszenia” powodującego, że sprawa nie zostanie załatwiona – oznacza to, że organy administracji zawsze mają obowiązek zakończenia postępowania administracyjnego. W sytuacji gdy organ administracji publicznej zamiast kończącej postępowanie decyzji administracyjnej wyda nieakt, jednostka nie może realizować swoich praw i obowiązków⁸. Należy pamiętać, że organy są zobowiązane do działania w celu zakończenia postępowania administracyjnego, a bezczynność polega także na podejmowaniu działań, które nie spełniają tego celu⁹. Zgoła odmiennych sytuacji dotyczy natomiast instytucja ponaglenia, która też może być zastosowana w ramach postępowania administracyjnego: „ma służyć, zdaniem ustawodawcy, zasygnalizowaniu organowi prowadzącemu postępowanie, że narusza on zasady terminowego załatwiania spraw. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy ponaglenie nie ma charakteru środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym w ścisłym rozumieniu. Należy zatem przyjąć, że środek ten służy *de facto* wszczęciu postępowania incydentalnego (wpadkowego), które nie ma za zadanie rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, a jedynie zweryfikowanie przez organ wyższego stopnia (lub ten sam w przypadku braku organu wyższego rzędu), czy zaistniał stan bezczynności lub przewlekłości”¹⁰. Zarówno ponaglenie, jak i skarga na bezczynność, są z pewnością wystarczającymi

⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 z późn zm., powoływana dalej jako: p.p.s.a.

⁸ Zob. A. Wiktorowska w M. Wierzbowski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2007, s. 80.

⁹ Zob. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 stycznia 2012 r., IV SAB/Po 69/11, Lex nr 1109970; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2012 r., I SAB/Wa 429/11, Lex nr 1137475; wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2011 r., I SAB/Wa 423/11, Lex nr 1151213; wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2011 r., I SAB/Wa 422/11, Lex nr 1151212.

¹⁰ Tak: A. Kraczkowski, w: R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 370.

środkami na drodze administracyjnej i sądownoadministracyjnej – jednak ich skuteczność ogranicza się do przypadku, w którym w toczącym się postępowaniu został wydany akt nieistniejący ze względu na brak co najmniej jednej z materialnych konstytutywnych cech.

Kolejnym środkiem obrony przed działaniem faktycznym w postaci nieaktu są przepisy kodeksu cywilnego. Artykuły 415–417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹¹ umożliwiają podniesienie roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej przez działanie bądź zaniechanie. Artykuł 417 k.c. stanowi o niezgodnym z prawem działaniu bądź zaniechaniu organu administracji publicznej, którym nieakt – jako czynność faktyczna – może bez wątplenia być, zwłaszcza jeżeli ustawa nakazuje organowi rozstrzygnięcie sprawy w drodze decyzji administracyjnej. „Rozstrzygnięcie” takiej sprawy w drodze nieaktu, a następnie dokonywanie innych czynności z zakresu administracji publicznej powodują powstanie roszczenia o naprawienie szkody. Problematiczne jest stwierdzenie, że sam akt powoduje jakąkolwiek szkodę po stronie adresata, więc w praktyce bardzo trudno będzie zastosować regulacje kodeksu cywilnego do nieaktów. Sądy powszechne mają kompetencję do uznania decyzji za akty nieistniejące, mogą je zatem uznać za działania faktyczne, a nie decyzje administracyjne. Pojawia się tutaj pewna niekonsekwencja proceduralna pozwalająca na stwierdzenie przez sądy powszechne, które dokumenty wydane przez organy administracji publicznej są decyzjami administracyjnymi. W tej materii występuje zatarcie się działań władzy sądowniczej i wykonawczej, a kompetencje obu władz nakładają się na siebie. Zdaje się, że prawidłową drogą jest wystrzeganie się przez sądy powszechne analizowania, czy dany dokument jest rzeczywiście decyzją. Sądy mają bowiem kompetencje do zawieszenia postępowania na mocy art. 177 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego,¹² a po zastosowaniu tego środka ich obowiązkiem jest wstrzymanie się z działaniem do czasu wydania decyzji ostatecznej w danej sprawie. Wyjątek stanowi wadliwość nieaktu polegająca na braku doręczenia bądź wydaniu aktu w postępowaniu nieistniejącym – nie można wtedy mówić o jakiegokolwiek możliwości odwołania się od takiego aktu czy wątpliwości na temat tego, czy jest on aktem, czy nie. Wydaje się to najwłaściwszym kierunkiem, ponieważ jest on zgodny z konstytucyjnym ustrojem Rzeczypospolitej Polskiej, a zwłaszcza z art. 10 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹³ Nawet jeżeli stwierdzenie, że nieakt nie jest decyzją, może nastąpić w każdej chwili, ponieważ nie ma wymagań co do formy, warto wnieść odwołanie – wtedy organ odwoławczy powinien to stwierdzić i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania. Ze względu na to, że odwołanie powoduje bezwzględną suspensywność decyzji, czynności, które mógł dokonać organ pierwszej instancji, stosując się do aktu nieistniejącego, zostają wstrzymane, a w rezultacie „decyzja” nie zostanie wykonana.

Mnogość regulacji prawnych chroni przed niepożądanymi skutkami nieaktów, jednak aby zastosować środki ochrony przed aktem nieistniejącym, należy najpierw zauważyć, co go odróżnia

¹¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 z późn. zm., powoływana dalej jako: k.c.

¹² Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 360 z późn. zm.

¹³ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., powoływana dalej jako: Konstytucja RP.

od decyzji administracyjnej. Dlatego też ważne jest dokładne przedstawienie materialnych i formalnych cech konstytuujących decyzję. Pierwszym konstytutywnym elementem materialnym decyzji jest oznaczenie organu administracji publicznej – wystarczy podanie nazwy oraz siedziby organu wydającego decyzję; nie ma znaczenia, w którym miejscu w decyzji znajdują się te informacje. Dopuszczalna jest także możliwość wystąpienia błędu (wadliwości) w oznaczeniu organu¹⁴. Należy stwierdzić, że nawet jeżeli organ został nieprecyzyjnie wskazany, to ten element konstytutywny tworzący decyzję jest zawarty. Wadliwość w postaci nieprawidłowo sformułowanej nazwy organu może wywołać jedynie wątpliwości co do oceny prawidłowości jego działania¹⁵.

Drugi element materialny to oznaczenie strony. Rolą tego wymogu aktu administracyjnego jest identyfikacja każdego, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek w myśl legalnej definicji zawartej w art. 28 k.p.a. W zależności od charakteru podmiotu, jakim jest strona, określeniem może być imię i nazwisko bądź nazwa, ewentualnie inne dane wymagane do identyfikacji. Mimo że w praktyce oznaczenie strony powinno być umieszczone w rozdzielniku decyzji, czyli miejscu, w którym organ wymienia podmioty, którym należy doręczyć akt, może się ono znajdować gdziekolwiek – ważne, by strona została określona w sposób jednoznaczny¹⁶. Braku oznaczenia strony nie możemy traktować jako oczywistej omyłki, zatem nie możemy jej sprostować w trybie art. 113 k.p.a.; brak ten powoduje, że decyzja jest nieaktem, ponieważ nie jest skierowana do żadnej strony. W przypadku błędu w imieniu lub nazwisku sprostowanie jest dopuszczalne, a błąd powoduje jedynie wadliwość nieistotną decyzji.¹⁷

Budowa trzeciego elementu materialnego, zwanego osnową decyzji, została zawarta w art. 78 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym¹⁸, który stanowił, że: „decyzja główna powinna załatwiać sprawę, będącą przedmiotem rozpatrzenia, oraz wszystkie istotne wnioski osób zainteresowanych w możliwie najbardziej zwięzłym i wyraźnym ujęciu, powołując się na podstawę prawną”. Należy pamiętać, że wskazane rozporządzenie obecnie nie obowiązuje, jednak poprzez orzecznictwo sądownictwa administracyjnego definicja rozstrzygnięcia jako elementu decyzji jest identyczna. Oznacza to, że osnowa musi być zbudowana w sposób wyraźny i zrozumiały dla adresata decyzji i nie może wywoływać żadnych wątpliwości¹⁹. Zgodnie z definicją opracowaną przez doktrynę oraz

¹⁴ Zob. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 15 października 2009 r. I SA/Ke 376/09, Lex nr 571260.

¹⁵ Zob. M. Dyl, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 797.

¹⁶ Zob. Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2011 r., I OSK 325/11, LEX nr 990245; wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r., I OSK 1370/10, LEX nr 1068384; wyrok NSA z dnia 25 lutego 2009 r., II OSK 1418/07, LEX nr 515144.

¹⁷ Zob. M. Dyl, dz. cyt., s. 801.

¹⁸ Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341.

¹⁹ Zob. Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2011 r., II OSK 18/10, LEX nr 783523; wyrok NSA z dnia 8 lutego 2011 r., I OSK 449/10, LEX nr 990253.

orzecznictwo można powiedzieć, że w osnowie decyzji zawarta jest wola organu będąca swoistym oświadczeniem woli.²⁰ Problem pojawia się w przypadku, gdy łamane są dyrektywy w postaci jednoznaczności, wyrażności oraz jasności rozstrzygnięcia. Zasady ogólne k.p.a., takie jak zasada trwałości decyzji oraz pogłębiania zaufania, powodują, że nawet jeżeli rozstrzygnięcie jest wyjątkowo niejasne, należy nadać dokumentowi przymiot decyzji. Potwierdzeniem tej tezy jest art. 113 § 2 k.p.a., który umożliwia wystąpienie z żądaniem wyjaśnienia wątpliwości co do treści rozstrzygnięcia. Żądanie może wnieść organ egzekucyjny bądź strony w każdym czasie.²¹ Jest to niewątpliwie mechanizm, który umożliwia obronę przed niejasnym rozstrzygnięciem, zatem nie ma potrzeby uznania takiej decyzji za nieakt.

Ostatnim elementem materialnym, równie ważnym, jest podpis zawierający imię, nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby, która wydała decyzję jako piastun organu bądź na podstawie upoważnienia. W tym przypadku ważne jest miejsce złożenia podpisu – powinien się on znaleźć pod całą decyzją. Zdaniem orzecznictwa, dopóki nie ma w tym miejscu podpisu, dopóty dokument jest jedynie projektem decyzji i nie wiąże strony²². W tym kontekście bardzo istotny jest również fakt, że brak podpisu powoduje, że decyzja jest aktem nieistniejącym pomimo doręczenia stronie. W przypadku kiedy decyzja jest doręczana wielu stronom, akt wchodzi do obrotu prawnego, jeśli choć jeden jej egzemplarz został podpisany, mimo że akty doręczone pozostałym stronom zawierają „wadę” czyniącą je nieaktem. Łagodny jest też stosunek sądów do samej formy podpisu – w orzecznictwie NSA wskazane jest nawet, że nie ma obowiązku, by był on czytelny. Należy jednak dodać, że nie może być zastąpiony pieczętką urzędową – ta może mu co najwyżej dodać wiarygodności. Jeżeli natomiast podpis złoży osoba, która nie ma do tego kompetencji, to dalej nie ma podstaw, by traktować decyzję jako nieakt. Jest to wadliwość istotna, która może się stać przesłanką do zastosowania nadzwyczajnych trybów w momencie wyczerpania zwykłej drogi odwoławczej. Nawet w przypadku wydania decyzji przez organ kolegialny brak wymaganych podpisów wszystkich członków, którzy podejmowali decyzję, powoduje, że akt istnieje, lecz jest obciążony wadą nieważności z powodu rażącego naruszenia prawa.

Pozostałe elementy, które powinny być zawarte w decyzji administracyjnej, nie są elementami konstytutywnymi. Ich brak lub wadliwość nie rozstrzyga kwestii istnienia bądź nieistnienia aktu – może być jedynie powodem wad, które mogą zostać wyeliminowane w odpowiednich trybach na podstawie regulacji kodeksowych. W związku z tym, że istnieje kompleksowa regulacja dotycząca radzenia sobie z tego typu sytuacjami, omówienie wspomnianych elementów nie będzie przedmiotem przedkładanego artykułu.

Kolejną cechą nieaktu, tym razem proceduralną, jest brak doręczenia bądź ogłoszenia decyzji administracyjnej. Potrzeba zapoznania się strony z decyzją organu wywodzi się z zasady konstytucyjnej demokratycznego państwa prawnego oraz działania organów publicznych

²⁰ Zob. M. Dyl, dz. cyt., s. 804.

²¹ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z 9 czerwca 2010 r., VI SA/Wa 183/10, Legalis nr 565759.

²² Zob. Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2013 r., II GSK 1143/11, LEX nr 1341506.

na podstawie prawa, a także zasady praworządności wyrażonej w art. 6 k.p.a. W efekcie wspomnianego braku doręczenia, a co za tym idzie braku zapoznania się jednostki z decyzją, akt nie wchodzi do obrotu prawnego, więc nie wywołuje skutków prawnych, a zatem – co wynika z wyrażonego w art. 2 Konstytucji RP obowiązku ogłaszania decyzji, aby mogły wejść w życie – jest nieaktem. Zgodnie z judykaturą doręczenie jest skuteczne także wtedy, kiedy decyzja została wręczona podmiotowi niebędącemu stroną, a tym bardziej wnioskodawcą, ponieważ została podana do wiadomości, i od tego momentu wywołuje skutki prawne. W konsekwencji może dochodzić do sytuacji, w których organy administracji mogą bez wiedzy adresata włączać do obrotu prawnego decyzje administracyjne z pełną mocą prawną. Akty, które zostały ogłoszone, ale nieskutecznie wobec strony, wchodzi do obrotu prawnego, jednakże są objęte wadliwością i na mocy art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. możliwe jest wznowienie postępowań, w których zostały wydane. Organ administracji jest związany decyzją od momentu jej doręczenia bądź ogłoszenia, nawet jeżeli doręczył pismo podmiotowi, który nie był stroną albo jedną ze stron w postępowaniu.

Oprócz braku materialnych i formalnych konstytutywnych cech możliwe jest także wydanie „decyzji administracyjnej” poza postępowaniem administracyjnym, np. poprzez osobę, która ukradła formularze oraz pieczętki z urzędu i dzięki nim wydaje „decyzje administracyjne”. Decyzje muszą być wydane w postępowaniu administracyjnym, co oznacza, że muszą być wydane przez organy, które mają zdolność prawną do ich wydawania. Nieakt w przypadku wydania go poza postępowaniem bez wątplenia jest czynnością faktyczną stwarzającą pozór istnienia decyzji, ponieważ może zawierać wszystkie cechy materialne konstytuujące decyzję oraz doręczenie. Dlatego możliwe jest, że z powodu wydarzeń faktycznych kompetentne organy w oparciu o nieakt wydadzą inną decyzję administracyjną lub wykonają czynność, która już wywołuje skutki prawne. W takiej sytuacji ochronę stanowią regulacje k.p.a. – a konkretnie odwołanie od decyzji pierwszej instancji. W przypadku gdy organ pierwszej instancji dokonuje czynności na podstawie nieaktu, organ odwoławczy (jeśli strona skorzysta z odwołania) powinien wydać decyzję kasacyjną do decyzji organu pierwszej instancji i zlikwidować taki akt z obrotu prawnego. Jeżeli organ odwoławczy nie doszuka się wadliwości, możliwe jest zastosowanie trybu nadzwyczajnego i stwierdzenie nieważności aktu na mocy art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. lub skierowanie skargi do sądu administracyjnego. W postępowaniu sądowoadministracyjnym nieakt będzie traktowany wyłącznie jako zdarzenie faktyczne i na tej podstawie sąd będzie mógł stwierdzić wydanie aktu bez podstawy prawnej. Ten tryb odróżniający nieakt od decyzji jest najbardziej niebezpieczny dla potencjalnego adresata, bowiem ze względu na to, że w doręczonym dokumencie znajdują się wszystkie wymagane elementy, trudno w praktyce stwierdzić, czy jest on prawidłowym, wiążącym aktem. Może to być np. wymuszenie zapłaty, czyli próba wyłudzenia pieniędzy spełniająca znamiona przestępstwa z art. 286 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny²³. Bez wątplenia jest to nieakt, natomiast przeciętny obywatel, widząc prawidłowo doręczoną oraz profesjonalnie przygotowaną decyzję, może nie być świadomy braku mocy prawnej takiego dokumentu. W związku z tym istotne jest wykorzystywanie

²³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1600.

instytucji odwołania, trybów nadzwyczajnych, a także skargi do sądu administracyjnego – mogą one uchronić potencjalną ofiarę przed niekorzystnymi skutkami takiego nieaktu w postaci złego rozporządzenia mieniem czy pieniędzmi albo narażenia się na niepotrzebne koszty. Lepiej odpowiednio zareagować na taką sytuację, niż ją ignorować, ponieważ jeżeli faktycznie jest to decyzja administracyjna, a nie akt nieistniejący, powoduje skutki prawne z dniem doręczenia. Podsumowując, postawa bierna może tylko szkodzić potencjalnej stronie.

Jak widać na podstawie odwrotnej analizy aktu nieistniejącego, można stwierdzić, że doktryna oraz judykatura, mimo że dokładnie go nie analizują, doskonale sobie radzą z odróżnianiem aktów istniejących od nieistniejących. Problem natomiast wydaje się bardziej praktyczny niż teoretyczny. Podział ten jest istotny z jednego ważnego względu – mocy prawnej i skutków z nim związanych. Niewykluczone są sytuacje, w których „decyzja” nie zawiera swoich konstytutywnych cech, a zostaje wydana w postępowaniu i doręczona, albo osoba nieuprawniona wydaje „decyzje” według własnych upodobań. Nieakt może być w każdej chwili przez każdego uznany za nieistniejący w sferze prawnej. Niemniej racjonalny, przeciętny obywatel powinien „odwołać” się od tego typu rozstrzygnięcia. Mogą tutaj istnieć przesłanki właściwej ochrony swojego mienia oraz praw. Organ administracji publicznej może błędnie wydać nieakt (np. poprzez brak podpisu) oraz na jego podstawie dokonać czynności, która może wywołać nieodwracalne skutki prawne lub faktyczne. „Odwołanie” od takiego aktu spowoduje, że organ administracji publicznej może bez specjalnie stworzonej procedury stwierdzić jego nieistnienie lub prawidłowe wydanie i doręczenie, co z pewnością uchroni stronę od nieprzyjemnych sytuacji. Jeżeli chodzi o wydanie nieaktu poza postępowaniem administracyjnym, racjonalnym wydaje się zwrócenie się do organów administracji publicznej z zapytaniem, czy ów dokument nie obowiązuje w obrocie prawnym. Zawsze może się zdarzyć, że nastąpiła fikcja doręczenia, o której strona nie ma pojęcia, albo że nie toczyło się postępowanie w tej sprawie, a inna osoba fizyczna postanowiła w ramach żartu, wyludzenia bądź innej szkody wydać „decyzję”. Bierność w takich sytuacjach zawsze szkodzi, a jednostka powinna być świadoma swoich konstytucyjnych praw i zwracać się do władzy wykonawczej w celu wyjaśnienia niejasności.

Największy problem stanowi brak regulacji prawnych opisujących nieakty oraz instytucji prawnych przeznaczonych bezpośrednio do ukazania, że wydany akt nieistniejący nie wywołuje skutków prawnych i idących za nimi następstw. Obecne regulacje, które pozwalają na odróżnienie nieaktów od aktów administracyjnych, są porozrzucane w systemie prawnym; nie tworzą osobnego rozdziału w kodeksie postępowania administracyjnego, który wyczerpywałby zagadnienie aktu nieistniejącego. Dokonana przez doktrynę nie do końca jasna i niepełna analiza aktów nieistniejących i ochrony przed nimi powoduje, że jednostka musi posiadać wysoki stopień świadomości prawnej, by prawidłowo odróżnić akt administracyjny od nieaktu, dlatego w praktyce idealnie sprawdza się powiedzenie: przezorny zawsze ubezpieczony.

[Artykuł został przygotowany w ramach działalności Komitetu Prawnego ELSA Poland]