

# WYKONALNOŚĆ AKTU I CZYNNOŚCI ORGANU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Agnieszka Krawczyk

MONOGRAFIE LEX



a Wolters Kluwer business

# WYKONALNOŚĆ AKTU I CZYNNOŚCI ORGANU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Agnieszka Krawczyk

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa



**LEX**

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2013

*Stan prawny na 31 stycznia 2013 r.*

Recenzent

*Prof. dr hab. Ludwik Żukowski*

Wydawca

*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący

*Joanna Cybulska*

Opracowanie redakcyjne

*Izabela Ratusińska*

Łamanie

*Wolters Kluwer Polska*

Układ typograficzny

*Marta Baranowska*

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2013

ISBN 978-83-264-4141-7

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska SA

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Spis treści

---

Wykaz skrótów / 7

Wstęp / 9

## Rozdział 1

### **Pojęcie aktów i czynności organu administracji publicznej / 15**

1. Typologia prawnych form działania administracji publicznej / 15
2. Pojęcie aktów jurysdykcji administracyjnej / 38
3. Pojęcie innych aktów i czynności dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa / 67

## Rozdział 2

### **Wykonalność i wykonanie aktu administracyjnego w systemie prawa polskiego i w innych systemach prawnych / 98**

1. Wykonalność i wykonanie aktu administracyjnego w polskim prawie o postępowaniu administracyjnym / 98
2. Koncepcja wykonalności (wykonania) aktu administracyjnego w systemie prawa austriackiego / 122
3. Koncepcja wykonalności (wykonania) aktu administracyjnego w systemie prawa niemieckiego / 139
4. Koncepcja wykonalności (wykonania) aktu administracyjnego w prawie francuskim / 149
5. Koncepcja wykonalności (wykonania) aktu administracyjnego w systemach *common law* / 159

## Rozdział 3

### **Wykonalność aktów jurysdykcji administracyjnej / 162**

1. Wykonalność a moc obowiązująca aktów jurysdykcji administracyjnej / 162

2. Wykonalność nieostatecznych aktów jurysdykcji administracyjnej / **188**
3. Wykonalność ostatecznych aktów jurysdykcji administracyjnej / **211**

Rozdział 4

**Wykonalność innych aktów i czynności dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa / 243**

Rozdział 5

**Formuły wykonalności aktów i czynności organu administracji publicznej / 252**

Zakończenie / **261**

Bibliografia / **269**

# Wykaz skrótów

---

## Akty prawne

- AVG** Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Austria) – ustawa o ogólnym postępowaniu administracyjnym (BGBl. Nr 274/1925, tekst.jedn.: BGBl. Nr 51/1991 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- ord. pod.** ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.)
- p.p.s.a.** ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- u.p.e.a.** ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 z późn. zm.)
- VwGG** Verwaltungsgerichtshofgesetz (Austria) – ustawa o Trybunale Administracyjnym (RGrBl. Nr 36/1876, tekst jedn.: BGBl. Nr 10/1985 z późn. zm.)
- VwGO** Verwaltungsgerichtsordnung (Republika Federalna Niemiec) – ustawa o sądownictwie administracyjnym (BGBl. I S. 17/1960; tekst jedn.: BGBl. I S 686/1991 z późn. zm.)

**VwVfG** Verwaltungsverfahrens-gesetz (Republika Federalna Niemiec) – federalna ustawa o postępowaniu administracyjnym (BGBl. I S. 1253/1976, tekst jedn.: BGBl. I S 102/2003 z późn.zm.)

### **Czasopisma**

**ONSA** Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego  
**OSP** Orzecznictwo Sądów Polskich  
**PiP** Państwo i Prawo  
**PPP** Przegląd Prawa Publicznego  
**ST** Samorząd Terytorialny  
**ZNSA** Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

### **Inne**

**NSA** Naczelny Sąd Administracyjny  
**NTA** Najwyższy Trybunał Administracyjny  
**TK** Trybunał Konstytucyjny  
**VwGH** Verwaltungsgerichtshof (Austria) – Trybunał Administracyjny  
**VfGH** Verfassungsgerichtshof (Austria) – Trybunał Konstytucyjny  
**WSA** Wojewódzki Sąd Administracyjny

# Wstęp

---

Termin „wykonalność” aktu administracyjnego stanowi przedmiot badań zarówno jako pojęcie prawne, jak i prawnicze. W pierwszym znaczeniu występuje on w tekstach normatywnych w postaci rzeczownikowej lub jako przymiotnik w celu wyeksponowania pewnej cechy aktu administracyjnego przesądzającej o tym, że akt można określić mianem „wykonalnego” czy też „niewykonalnego”. W tej postaci terminu tego użyto w przepisach art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. i art. 247 § 1 pkt 6 ord. pod., przewidujących jako podstawę stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej okoliczność, że decyzja „była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały”, a także w przepisach art. 108 k.p.a. i art. 239b ord. pod., według których decyzji nieostatecznej może być nadany „rygor natychmiastowej wykonalności”. Obok pojęcia wykonalności ustawodawca posługuje się także, i to zdecydowanie częściej, terminem wykonanie, używając tego określenia bądź w podanym ujęciu rzeczownikowym („organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu – art. 11 k.p.a.), bądź też, najczęściej, w postaci ujętego w formie czasownikowej sformułowania „podlega (nie podlega) wykonaniu” (art. 239a ord. pod., art. 130 § 3 pkt 2 i § 4 k.p.a.), jak również „wstrzymuje (nie wstrzymuje) wykonania”, bądź „może wstrzymać wykonanie” (art. 60, art. 130 § 2, art. 143 k.p.a., art. 61 p.p.s.a.). Pojęć tych używa on zresztą niekonsekwentnie – w zależności od kontekstu, w jakim występują, można zakładać dopuszczalność zamiennego ich stosowania, bądź też konieczność przypisywania im odmiennego znaczenia. Przykładowo, pojęcie „wykonalności” i „wykonania” w zbliżonym sensie występuje w przepisie art. 130 § 3 pkt 1 i 2 k.p.a., gdzie mowa o możliwości wykonania decyzji nieostatecznej, gdy



„decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności” oraz gdy „decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy”. O potrzebie nadawania im innego znaczenia zdaje się natomiast świadczyć kontekst, w jakim występują m.in. w przepisach art. 130 § 1 k.p.a. („przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu”) i art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. Ponadto samo pojęcie „wykonania” niejednokrotnie nabiera innego sensu w zależności od tego, w której ustawie procesowej i dla jakich celów zostało użyte. Ilustracją tej sytuacji może stanowić zestawienie przepisów operujących identycznym z nazwy, a w dużym stopniu odmiennym znaczeniowo pojęciem „wykonania”: art. 130 § 1 k.p.a. („przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu”) oraz art. 61 § 1 p.p.s.a. („wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności”) i art. 152 p.p.s.a. („w razie uwzględnienia skargi sąd w wyroku określa, czy i w jakim zakresie zaskarżony akt lub czynność nie mogą być wykonane”).

Pojęciem „wykonalności” jako terminem języka prawniczego nauka posługuje się w celu opisanego złożonego, wieloaspektowego i wywołującego wiele kontrowersji zjawiska. W doktrynie procesu cywilnego przyjmuje się, że „wykonalność” jest pewną właściwością orzeczenia, oznaczającą jego zdatność do wykonania, natomiast „wykonanie” jest swoistym skutkiem wypływającym z wykonalności, a polegającym na bezpośredniej realizacji orzeczenia. Dlatego orzeczenie nie traci cechy wykonalności tylko dlatego, że nie dojdzie do jego wykonania<sup>1</sup>. Jak zauważa J. Jagieła, o ile jednak panuje zgodność poglądów, że wykonalność jest właściwością orzeczenia, o tyle istnieje ich rozbieżność co do definicji tego pojęcia. Autor wyróżnia tu trzy kierunki zapatrywań – według pierwszego wykonalność oznacza zdatność orzeczenia do wykonania w drodze egzekucji sądowej, według drugiego – zarówno w drodze egzekucji sądowej, jak i niekiedy także w inny sposób, natomiast zwolennicy trzeciego dokonują rozróżnienia wykonalności *sensu stricto* rozumianej jako możliwość przymusowego wykonania w trybie egzekucji sądowej oraz *sensu largo* jako możliwość wywoływania przez orzeczenie innych jeszcze skutków prawnych, dla których zostało wydane<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> A. Miączyński, *Skuteczność orzeczeń w postępowaniu cywilnym*, ZNUJ, Prace Prawnicze 1974, nr 67 s. 29.

<sup>2</sup> J. Jagieła, *Tymczasowa ochrona prawna w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2007, s. 326 i powołana tam literatura.

Ujęcie zakładające traktowanie „wykonalności” jako pewnej konstrukcji teoretycznej jest też charakterystyczne dla doktryny prawa i postępowania administracyjnego. Zdaniem M. Świąckiego, w odróżnieniu od „wykonania”, przez które należy rozumieć czynność strony uprawnionej lub zobowiązanej albo organu egzekucyjnego w celu spowodowania takiego stanu rzeczywistości społecznej, który jest zgodny z treścią aktu, „wykonalność” to konstrukcja teoretycznoprawna, utworzona na podstawie analizy obowiązujących przepisów, które określają zarówno przesłanki dopuszczające wykonanie decyzji nieostatecznej, jak i nierozzerwalnie z tym związane warunki i sposoby wstrzymania tego wykonania<sup>3</sup>. Wzajemny stosunek „wykonalności” i „wykonania” jest więc stosunkiem uwarunkowania, tzn. wykonalność warunkuje wykonanie. Decyzja może więc być wykonana tylko wtedy, gdy jest wykonalna, sama zaś wykonalność nie przesądza jeszcze o wykonaniu, które może stanowić jej następstwo, ale nie musi<sup>4</sup>. Jak podkreśla z kolei T. Barnat, wykonalność decyzji oznacza, że decyzja nadaje się do wykonania, a równocześnie, że może i powinna być wykonana<sup>5</sup>. Na związek konstrukcji wykonalności z okolicznościami uzasadniającymi kwalifikację decyzji jako podlegającej wykonaniu zwracają też uwagę M. Bogusz<sup>6</sup>, L. Klat-Wertelecka<sup>7</sup> oraz R. Sawuła, przy czym ostatni z wymienionych autorów cechę tę lokuje w ramach sformułowanej przez siebie, ujmowanej z dwóch punktów widzenia, definicji wykonalności. Przyjmując, że wykonalność to pewna konstrukcja obejmująca zbiór norm prawnych wyznaczających ramy wykonania tej decyzji, rozróżnia on wykonalność w znaczeniu szerokim, rozumianą jako wywoływanie wszelkich skutków związanych z obowiązywaniem rozstrzygnięcia, jego funkcjonowaniem w obrocie prawnym (moc prawna) oraz wykonalność *sensu stricto*, w postaci zdatności rozstrzygnięcia do wywołania skutków bezpośrednio określonych w treści samej

---

<sup>3</sup> M. Świącki, *Wykonalność decyzji nieostatecznej według kodeksu postępowania administracyjnego*, Acta Universitatis Nicolai Copernici 1976, Prawo XIV, z. 75, s. 143.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> T. Barnat, *Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnych a ich wykonalność*, PiP 1984, z. 9, s. 81–82.

<sup>6</sup> M. Bogusz, *W sprawie pojęcia wykonalności decyzji administracyjnej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2000, t. VII, s. 95.

<sup>7</sup> L. Klat-Wertelecka, *Wykonalność aktu administracyjnego (w:) Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 547 i nast.

decyzji<sup>8</sup>. Pojęciu „wykonania” natomiast autor przypisuje inne znaczenie przyjmując, że jest to spowodowanie przez uprawniony podmiot stanu rzeczywistości społecznej zgodnego z treścią danego rozstrzygnięcia. Wykonywanie takiego aktu autor utożsamia z pojedynczą czynnością lub ciągiem czynności zmierzających do osiągnięcia skutku określonego treścią lub znoszenia skutku, jaki wywołuje obowiązywalność takiego rozstrzygnięcia. Wykonanie decyzji jest więc, zdaniem autora, następstwem jej wykonalności<sup>9</sup>.

Za wspólny dla nauki postępowania cywilnego i administracyjnego rys konstrukcji określanej mianem „wykonalności” można więc uznać powiązanie wykonalności orzeczenia (decyzji) z jego zdatnością do wykonania oraz pozostające w związku z tym ujmowanie wykonania jako następstwa wykonalności. O ile jednak w doktrynie procesu cywilnego zdolność do wykonania orzeczenia analizuje się w kontekście rozmaitych sposobów tego wykonania, o tyle w nauce prawa i postępowania administracyjnego dominuje przekonanie o dopuszczalności przypisania cechy wykonalności tylko tym aktom administracyjnym, które są zdolne do wykonania w określony sposób – w wyniku czynności podjętej przez adresata decyzji lub organ egzekucyjny. Pogląd taki ukształtował się pod wpływem opracowanej 50 lat temu przez J. Jendroškę koncepcji „wykonania” aktu administracyjnego<sup>10</sup>. Zgodnie ze sformułowaną przez autora definicją, „wykonanie” to „sprowadzenie takiego stanu rzeczywistości społecznej, który jest zgodny z treścią aktu administracyjnego”<sup>11</sup>. Tak postrzeganemu wykonaniu podlegają, jak podkreślał autor, tylko niektóre akty administracyjne, te mianowicie, które określają przedmiot wykonania aktu. Ów przedmiot wykonania autor utożsamiał ze „stanem rzeczywistym, którego sprowadzenie nakazuje akt administracyjny”, rozumiejąc przezeń świadczenie w szerokim tego słowa znaczeniu, a więc nie świadczenie w sensie cywilistycznym, ale każde zachowanie się<sup>12</sup>. Za charakterystyczną cechą koncepcji autora można więc uznać powiązanie „wykonania” z aktywnością zainteresowanego podmiotu, i to nie tylko organu egzekucyjnego, do czego

<sup>8</sup> R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemysł–Rzeszów 2008, s. 109.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 110.

<sup>10</sup> J. Jendroška, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 22.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 31.

dotąd w nauce ograniczano pojęcie „wykonania”, ale także – i przede wszystkim – z podjęciem czynności przez sam podmiot zobowiązany<sup>13</sup>.

Na tym tle powstaje pytanie, czy mimo upływu 50 lat od czasu opublikowania książki J. Jendroński, posługiwanie się sformułowaną przez niego definicją „wykonania” aktu administracyjnego jest nadal uzasadnione, a więc czy nadal istnieją podstawy do ograniczania pojęcia „wykonania” do niektórych tylko, wymagających podjęcia aktywności przez zainteresowane podmioty, aktów administracyjnych oraz czy współcześnie termin „wykonanie” można uznać za pojęcie zastrzeżone wyłącznie dla aktów administracyjnych.

Moim zdaniem, przedstawione wątpliwości uzasadnia dokonana w ostatnich dekadach XX w. zmiana warunków ustrojowych, w tym przywrócenie sądownictwa administracyjnego, a zwłaszcza jego aktualny kształt nadany mu ustawą z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>14</sup>. W regulującej postępowanie przed tymi sądami ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>15</sup> pojęcie „wykonania” uczyniono elementem ochrony tymczasowej w tym postępowaniu, odnosząc oddające istotę tej konstrukcji sformułowanie: „wstrzymać wykonanie” nie tylko do poddanych weryfikacji w toku sądowej kontroli aktów, ale i do zaskarżonych do sądu czynności administracji (art. 61 § 2 pkt 1 i 2, § 3, § 6 p.p.s.a.). Związek przypisywanej tym ostatnim cechy „skuteczności” (art. 146 § 1 *a contrario* p.p.s.a.) z pojęciem ich „wykonania” oraz obserwowane w orzecznictwie sądów administracyjnych tendencje, które respektując cel ochrony tymczasowej udzielanej w sprawach ze skarg na akty administracyjne wiążą pojęcie ich „wykonania” nie tylko z dopuszczalnością podjęcia na ich podstawie czynności *stricte* wykonawczych, skłaniają do zastanowienia, jak obecnie należy rozumieć pojęcie „wykonania” i co w związku z tym mieści się w ramach konstrukcji określanej mianem „wykonalności”. Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie stanowi zasadniczy cel niniejszej pracy.

Pamiętając, że poddanemu analizie zagadnieniu poświęca się sporo uwagi także w innych systemach prawnych, uznałam za uzasadnione podjęcie próby konfrontacji dotychczasowych w tym względzie ustaleń naszej nauki z poglądami nauki obcej. Jak dotąd bowiem nie prowadzo-

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 127–128.

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.

<sup>15</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.

no u nas badań komparatystycznych w tym zakresie, co – jak sądzę – przesądziło o nadmiernym przywiązaniu do wypracowanej przed laty, do dziś niemal powszechnie aprobowanej koncepcji wykonalności. Za reprezentatywne, stwarzające podstawę do weryfikacji naszych ustaleń na ten temat, uznałam systemy Austrii, RFN, Francji oraz Zjednoczonego Królestwa.

Pole podjętej w niniejszej pracy analizy wyznacza przyjęte przeze mnie założenie, że „wykonalność” to konstrukcja służąca opisowi właściwości (zespołu cech) aktów i czynności organu administracji publicznej, pozwalająca uznać je za zdolne do wykonania (podlegające wykonaniu, a w konsekwencji zdadne do poddania się zabiegowi wstrzymania wykonania). Przy takim ujęciu pojęcie „wykonania” w zaaprobowanym przez polską doktrynę znaczeniu stanowi jedynie jeden z wątków tego złożonego, wieloaspektowego zagadnienia.

## Rozdział 1

---

# Pojęcie aktów i czynności organu administracji publicznej

## 1. Typologia prawnych form działania administracji publicznej

Problematyka prawnych form działania administracji publicznej od ponad półwiecza stanowi przedmiot niesłabnącego zainteresowania polskiej doktryny prawa administracyjnego. Pierwsze próby usystematyzowania tych form podejmowano w okresie powojennym, prezentując w kolejnych latach coraz to bardziej rozbudowane i szczegółowe, uwzględniające rozmaite kryteria typologie<sup>16</sup>. Złożoność proponowanych w nauce podziałów uzasadniano potrzebą usystematyzowania różnorodnych instrumentów prawnych oddanych do dyspozycji administracji w celu realizacji nałożonych na nią zadań. Jak podkreślał J. Starościak, badacz tej problematyki, autor typologii mającej bodaj największy wpływ na rozwój polskiej myśli prawniczej w tym zakresie, „przedstawienie związków i współzależności zachodzących między poszczególnymi formami ma znaczenie nie tylko teoretyczne, poznawcze, ale również doniosłe znaczenie praktyczne; tylko wówczas bowiem organ administracyjny powołany do wykonania określonego zadania wyposażony zostanie przez teorię w prawidłowy pogląd na temat prawnych możliwości i warunków zastosowania różnych instrumentów

---

<sup>16</sup> Zob. przegląd stanowiska doktryny w tym zakresie dokonany przez K. Ziemskiego – K. Ziemski, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 15 i nast.

prawnych będących w jego dyspozycji<sup>17</sup>. W tym tkwi, jak się wydaje, przyczyna dominującej w polskiej nauce tendencji do poszukiwania kryteriów rozróżnienia form działania administracji i tworzonych w oparciu o nie podziałów. Przyjęta metoda badawcza, odmienna od metody charakterystycznej dla nauki francuskiej, niemieckiej czy austriackiej, która koncentruje się bardziej na analizie cech typowych dla poszczególnych typów czynności administracji, niż na kryteriach ich podziału<sup>18</sup>, zaowocowała sformułowaniem wielu typologii prawnych form działania administracji, konstruowanych przy wykorzystaniu względnie stałych kryteriów.

Za najczęściej przyjmowane wyjściowe kryterium rozróżnienia prawnych form działania administracji uznać można kryterium celu działania administracji w postaci skierowania czynności na wywołanie skutku prawnego. Dokonany w oparciu o nie podział czynności administracji na działania prawne i faktyczne spotykamy już u S. Kasznicy<sup>19</sup> i A. Peretiatkowicza<sup>20</sup>, a później – u M. Zimmermanna. Ostatni z wymienionych autorów do działań prawnych zaliczał działania, które stanowią przejaw woli działających w zakresie administracji państwowej organów państwa, a których celem jest spowodowanie powstania, zmiany bądź zniesienia stosunku prawnego. Natomiast przez działania

---

<sup>17</sup> J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji* (w:) *System prawa administracyjnego*, t. III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 42.

<sup>18</sup> A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji* (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 360 i nast. Z literatury niemieckiej zob. np. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, tłum. i red. K. Nowacki, Wrocław 2003, s. 119 i nast.; J. Ipsen, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Köln–Berlin–Bonn–München 2003, s. 91 i nast.; S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2004, s. 131 i nast.; R. Schmidt, *Allgemeines Verwaltungsrecht. Grundlagen des Verwaltungsrechts, Verwaltungsverfahren und Staatshaftung*, Grasberg bei Bremen 2005, s. 132 i nast.; F.J. Peine, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg–München–Landsberg–Berlin 2008, s. 76 i nast.; H.P. Bull, V. Medhe, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre*, Heidelberg–München–Landsberg–Frechen–Hamburg 2009, s. 288 i nast. Z literatury austriackiej zob. np. L.K. Adamovich, B.-Ch. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York 1987, s. 253 i nast.; G. Baumgartner, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 2003, s. 95 i nast.; B. Raschauer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 2009, s. 242 i nast.

<sup>19</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne, pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 112–113.

<sup>20</sup> A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 59.

faktyczne rozumiał on działania, które nie są bezpośrednio skierowane na wywołanie tak określonych skutków prawnych<sup>21</sup>. W ramach pierwszej grupy działań administracji M. Zimmermann wyszczególnił: akty normatywne administracji, akty administracyjne, przez które rozumiał działania skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych, akty prawa cywilnego oraz czynności egzekucyjne<sup>22</sup>. Do działań faktycznych natomiast zaliczał działania instrumentalne w stosunku do działań prawnych, a także inne działania, takie jak: inicjowanie i organizowanie akcji społecznych oraz podejmowanie czynności pomocniczych, niezbędnych do funkcjonowania administracji<sup>23</sup>. Kategorię czynności egzekucyjnych M. Zimmermann ujmował jako „ostatnie ogniwo czynności prawnej”, jakkolwiek podkreślał, że ich celem nie jest wywołanie bezpośrednich skutków prawnych, lecz wykonanie aktu administracyjnego<sup>24</sup>.

Kryterium skierowania czynności administracji na wywołanie bezpośrednich skutków prawnych było też postawą typologii przyjętej przez W. Dawidowicza. W ramach czynności zmierzających do wywołania bezpośrednich skutków prawnych autor wyróżnił akty normatywne i akty stosowania prawa, rozróżniając w odniesieniu do tych ostatnich akty generalne oraz akty indywidualne, przy czym akty indywidualne dzielił na indywidualne akty stosowania prawa administracyjnego i indywidualne akty stosowania prawa cywilnego<sup>25</sup>. W sferze czynności nieskierowanych na wywołanie bezpośrednich skutków prawnych autor wyróżnił kategorię czynności materialno-technicznych<sup>26</sup>. Przez akty normatywne autor rozumiał akty prawotwórcze, wykonawcze w stosunku do ustawy<sup>27</sup>. W odróżnieniu od nich akty generalne stosowania prawa ujmował jako akty, które podobnie jak akty normatywne mają charakter generalny, jednak nie tworzą, nie zmieniają, ani nie znoszą praw podmiotowych, będąc aktami kierownictwa działalnością poszcze-

---

<sup>21</sup> M. Zimmermann (w:) W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 321.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 320 i nast.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 322.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 323.

<sup>25</sup> W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. I, *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 247 i nast.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 253.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 269.



**Agnieszka Krawczyk** – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego Porównawczego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; członek etatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi; radca prawny; zainteresowana naukowe koncentruje wokół problemów prawa i postępowania administracyjnego, przede wszystkim na tle prawno-porównawczym; autorka wielu publikacji z zakresu prawa i postępowania administracyjnego: artykułów, głoś i rozdziałów w opracowaniach zbiorowych.

■ Monografia jest opracowaniem dotyczącym jednego z fundamentalnych dla prawa i postępowania administracyjnego problemów – wykonalności aktu i czynności organu administracji publicznej. Wstrzymanie wykonania decyzji administracyjnej to nie tylko wstrzymanie możliwości korzystania z uprawnień z niej wynikających albo zakaz egzekucji obowiązków nią nałożonych, ale także zawieszenie mocy obowiązującej decyzji – oznacza to, że decyzja czasowo nie wywołuje żadnych skutków prawnych w obrocie. Zagadnienie to zostało poddane analizie na podstawie przepisów prawa procesowego: kodeksu postępowania administracyjnego, ordynacji podatkowej oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; obejmuje także treści z zakresu materialnego prawa administracyjnego. Rozważania w szerokim zakresie zostały wsparte dorobkiem rodzimej doktryny oraz orzecznictwa.

■ Publikacja przeznaczona jest dla pracowników naukowych, sędziów sądów administracyjnych oraz innych praktyków zajmujących się stosowaniem prawa administracyjnego, a także dla doktorantów oraz studentów prawa i administracji.

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-264-4141-7



9 788326 441417

**Cena 99 zł**  
(w tym 5% VAT)

**Zamówienia:**

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01  
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl  
www.wolterskluwer.pl  
księgarnia internetowa www.profinfo.pl