Acta Universitatis Wratislaviensis No 3508
PRAWO CCCXV/1 Wrocław 2013

RADOSŁAW BULEJAK
Uniwersytet Wrocławski
radoslawbulejak@gmail.com

Czynności techniczno-procesowe w koncepcji prawnych form działania administracji publicznej

Organ administracji publicznej w ramach postępowania administracyjnego dokonuje czynności o zróżnicowanym charakterze. Niektóre z nich mają na celu autorytatywne skonkretyzowanie praw i obowiązków strony postępowania (czynności merytoryczne), inne — usprawnienie postępowania (czynności techniczne). Kwestią problematyczną jest jednak określenie charakteru prawnego czynności dokonywanych przez organ w ramach postępowania, w szczególności czynności *stricte* technicznych (czynności techniczno-procesowych).

Celem niniejszego opracowania jest umiejscowienie czynności techniczno-procesowych we współczesnej koncepcji prawnych form działania. Ponadto zostaną wskazane różnice między czynnościami techniczno-procesowymi a czynnościami materialno-technicznymi. Przedmiotem artykułu jest także kwestia kontroli czynności techniczno-procesowych administracji publicznej przez sądy administracyjne. Takie zaprezentowanie tematu pozwoli na uchwycenie istoty czynności techniczno-procesowych oraz określenie ich powiązań z innymi formami działania administracji publicznej.

1. Koncepcja prawnych form działania

Jednym z podstawowych problemów doktryny prawa administracyjnego jest wypracowanie koncepcji teoretycznej form wykonywania administracji publicznej. Trudności w wypracowaniu jednolitej koncepcji teoretycznej wypływają ze złożonej i niejednorodnej materii regulacji prawa administracyjnego: ustrojowe-

© for this edition by CNS

go, materialnego i procesowego. W porównaniu z innymi rodzajami władzy publicznej (art. 10 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[1]) administrację publiczną cechuje brak w działaniach jednolitego charakteru prawnego. Jest to o tyle specyficzne, gdyż na przykład władza sądownicza cechuje się jednolitym katalogiem form działania. Zgodnie z ustawą z 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[2] (dalej p.p.s.a.) sąd rozstrzyga sprawę wyrokiem (art. 132), w pozostałych kwestia orzeka w formie postanowienia (art. 160). Dopuszczalna jest także trzecia forma — zarządzenie przewodniczącego.

W budowaniu koncepcji teoretycznej prawnych form działania administracji publicznej ważną kwestią jest zdefiniowanie pojęć takich jak: forma działania oraz administracja publiczna. Administracja publiczna jest definiowana różnorodnie. Istnieją na przykład definicje negatywne — „przez administrację publiczną należy uznawać wszystko to, co nie jest ani sądownictwem, ani ustawodawstwem"[3]. Istnieją także definicje pozytywne, które mają charakter podmiotowy lub przedmiotowy. Przykładowo W. Dawidowicz uznawał za administrację państwową system podmiotów utworzonych i wyposażonych przez ustawę w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności na podstawie ustaw[4].

W literaturze można się czasami spotkać z definiowaniem administracji publicznej poprzez wymienianie jej cech. Tworzenie takich definicji jest trudnym zadaniem, gdyż wymaga od autora pogłębionej analizy działalności administracji publicznej, która obecnie jest bardzo rozległa i skomplikowana. Jednakże M. Stahl podjęła ten trud i stworzyła szeroki katalog cech administracji publicznej. Zdaniem autorki „administracja jest zjawiskiem prawnym, politycznym, społecznym"[5], cechuje się m.in.: działaniem w imieniu i na rachunek państwa, możnością działania w formach władczych, w sposób ciągły oraz stabilny, ale także w interesie publicznym bez nastawienia na zysk[6].

K. Kłosowska definiuje administrację publiczną jako działalność podmiotów wyposażonych przez prawo powszechnie obowiązujące w kompetencje do wykonywania zadań publicznych określonych w konstytucji i ustawach. Oprócz tego administracja publiczna obejmuje działalność podmiotów, którym wykonywanie tych zadań zostało powierzone na mocy odpowiednich porozumień w zakresie

---

[1] Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

[2] Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270.

[3] K. Kłosowska, *Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji*, Rzeszów 2009, s. 10.

[4] W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa 1974, s. 19.

[5] M. Stahl, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 20.

[6] Autorka wskazuje jeszcze inne cechy administracji, w tym także: polityczny charakter administracji publicznej, działania w granicach prawa, zwrócenie ku przyszłości, oparcie się na zawodowym personelu, charakter monopolistyczny i bezosobowy itd. Por. M. Stahl, [w:] M. Stahl (red.), *op. cit.*, s. 20–22.

© for this edition by CNS

w nich określonym[7]. W ramach niniejszego opracowania należy przyjąć taką definicję administracji publicznej.

A. Wiktorowska zdefiniowała prawne formy działania jako określony typ konkretnej czynności organu administracyjnego. Zdaniem autorki typ czynności nie zależy od zakresu spraw, w jakich te czynności występują, ani od tego, czy są one powiązane z innymi czynnościami. Z tego powodu na przykład akt administracyjny będzie wykorzystywany zarówno w sprawach z zakresu prawa osobowego, prawa budowlanego[8], jak i prawa dewizowego[9]. Autorka twierdzi także, że prawna forma działania jest odpowiednikiem czynności prawnej, która występuje na gruncie prawa cywilnego[10]. K.M. Ziemski określił formę działania administracji jako „wyodrębniony bądź dający się wyodrębnić, prawem określony, o utrwalonych cechach typ czynności konwencjonalnej bądź faktycznej, bądź zespół takich czynności określonego, powoływanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej". Oznacza to, że według autora formą działania administracji jest wykonywanie, realizacja zadań administracji publicznej. O wyodrębnieniu będzie decydował zespół utrwalonych cech swoistych, które musza być prawnie określone, choćby tylko w sposób ogólny[11].

Konkludując, w ramach niniejszego opracowania należy przyjąć rozumienie prawnych form działania administracji publicznej jako typu uzewnętrznionej i prawnie doniosłej czynności, której prawo nadaje określoną treść i znaczenie, podejmowanej w celu wykonywania nałożonych na administrację publiczną zadań. Czynności te muszą być jednak podjęte przez administrację publiczną w sposób świadomy spośród kilku prawnie dopuszczalnych rodzajów czynności bądź jako rodzaj jedyny z możliwych[12].

2. Współczesne ujęcie problematyki form działania administracji publicznej

Okres powojenny zapoczątkował nowe koncepcje teoretyczne prawnych form działania. W doktrynie najmocniej ugruntowały się poglądy J. Starościaka, którego monografia z 1957 r.[13], na temat prawnych form działania, nadal jest cy-

[7] K. Kłosowska, *op. cit*., s. 12.

[8] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.).

[9] Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. — Prawo dewizowe (tekst jedn. Dz.U. z 2012, poz. 826).

[10] A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 282–283.

[11] K.M. Ziemski, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 138.

[12] K. Kłosowska, *op. cit.*, s. 22.

[13] J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.

© for this edition by CNS

towana przez współczesnych autorów. Należy podkreślić, że mimo istnienia wielu koncepcji alternatywnych, to właśnie praca J. Starościaka stała się na tyle istotna, że klasyfikacje przez niego stworzone nadal są omawiane w podręcznikach akademickich.

Początkowo J. Starościak wyróżnił pięć form działania administracji: stanowienie ogólnie obowiązujących przepisów, wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie umów, prowadzenie działalności społeczno-organizacyjnej oraz wykonywanie czynności materialno-technicznych, później zaś poszerzył ten zakres o zawieranie porozumień administracyjnych[14]. Podział zaproponowany przez autora był na tyle uniwersalny i wyczerpujący, że przetrwał do dzisiaj z pewnymi zmianami.

W literaturze wyróżnia się jako prawne formy działania administracji: akt administracyjny, akt normatywny, czynności faktyczne, porozumienie administracyjne, umowy publicznoprawne, czynności cywilnoprawne[15]. Obecnie dochodzi do rozszerzenia katalogów prawnych form działania administracji, przykładowo E. Olejniczak-Szałowska wskazuje nowe formy, takie jak: akt generalny stosowania prawa, polecenie służbowe, porozumienia, ugody, przyrzeczenia publiczne, plany, programy, strategie[16]. Ze względu na tematykę opracowania opisane zostaną tylko najbardziej charakterystyczne formy, tj. akt normatywny, akt administracyjny oraz czynności faktyczne.

Akt normatywny charakteryzuje się następującymi cechami: władcze rozstrzygnięcie organu władzy publicznej (organu administracji rządowej albo samorządu terytorialnego), zawierające normy postępowania skierowane do ogólnie określonego adresata w abstrakcyjnie określonej sytuacji. Od aktu administracyjnego akt normatywny różni się przede wszystkim sposobem określania adresata — akt normatywny wskazuje adresata w sposób generalny, a nie imienny. Typowy akt normatywny nie ulega skonsumowaniu w wyniku jednorazowego działania, ale ma zastosowanie zawsze, jeżeli w rzeczywistości zaistnieje określona sytuacja[17].

Akt administracyjny jest jednostronnym oświadczeniem woli organu administracji publicznej o charakterze władczym, które określa sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie. Oznacza to, że akt administracyjny musi być zarazem konkretny i indywidualny. Jest to czynność oparta na przepisach prawa administracyjnego, wydawana przez organ administracji. Akt administracyjny musi w sobie zawierać zamiar wywołania skutku prawnego w postaci ustanowienia, zmiany lub zniesienia stosunku prawnego.

---

[14] *Ibidem*, s. 13–14; oraz J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 229–230.

[15] A. Błaś, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 320.

[16] E. Olejniczak-Szałowska, [w:] M. Stahl (red.), *op. cit.*, s. 457.

[17] Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 218.

© for this edition by CNS

Musi to być przejaw woli, a nie oświadczenie wiedzy. Typowym przykładem aktu administracyjnego jest decyzja administracyjna. Osobie mającej interes prawny przysługuje skarga do sądu administracyjnego na decyzje administracyjne[18].

2.1. Czynności faktyczne

Czynności faktyczne są tymi działaniami organów administracji, które sprawiają największą trudność doktrynie przy próbach ich zdefiniowania. Niektórzy twierdzą, że odróżnienie ich od działań prawnych jest bardzo trudne, a granica bardzo płynna. Sam termin często jest używany na określenie czynności materialno-technicznych. W literaturze stosuje się czasami inną terminologię, jak na przykład „działania rzeczowe" (autorstwa J. Łętowskiego)[19].

W literaturze przeciwstawia się czynności prawne czynnościom faktycznym, które kształtują stosunki prawne poprzez fakty, a nie reguły postępowania[20]. Cechą wyróżniającą czynności faktyczne jest cel danej czynności. Działania faktyczne nie dążą do wywołania bezpośrednio skutku prawnego, jednak skutek taki może czasami wystąpić. Znaczy to, że zawsze celem czynność prawnej będzie powstanie nowej normy postępowania — w przeciwieństwie do czynności faktycznych, których skutki prawne są niejako kwestią uboczną. Kolejną cechą różniącą czynności faktyczne od czynności prawnych jest brak sformalizowanej procedury ich dokonywania. Do dokonywania czynności faktycznych nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego[21] (dalej k.p.a.), chociaż czasami dokonanie czynności faktycznej poprzedzone może być wydaniem aktu administracyjnego. Jedynie postępowanie w sprawie wydania zaświadczenia oraz postępowanie egzekucyjne zostały prawnie uregulowane[22].

W literaturze przeprowadza się różne podziały czynności faktycznych. Przeważnie, wzorem J. Starościaka, dokonuje się dychotomicznego podziału czynności faktycznych na czynności materialno-techniczne oraz społeczno-organizacyjne. Można spotkać także inne podziały i poglądy. Przykładowo A. Błaś wśród działań faktycznych wyróżnia dwie grupy: formy działań faktycznych w stosowaniu prawa oraz inne formy działań faktycznych. W pierwszej grupie mieszczą się m.in.: ustalanie przez organ administracyjny niektórych celów i zadań, tworzenie sytuacji faktycznych, przeprowadzanie ocen przez organ, tworzenie norm organi-

---

[18] *Ibidem*, s. 219.

[19] J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 178.

[20] M. Wierzbowski, [w:] J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjn*e. *Część druga*, Warszawa 1985, s. 31.

[21] Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

[22] E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 126–127.

© for this edition by CNS

zacyjnych czy podejmowanie decyzji organizacyjnych. Są to tak naprawdę fakty administracyjnoprawne, a nie prawne formy działania. W drugiej grupie znajdują się działania faktyczne zmierzające do nawiązania współpracy z obywatelami, działania informacyjne administracji oraz działania faktyczne o charakterze materialno-technicznym. Największym problemem podziału zaproponowanego przez A. Błasia jest jednak niejasne kryterium podziału, np. nie wiadomo, dlaczego autor ujął w osobną kategorię działania informacyjne administracji, a nie połączył ich z działaniami materialno-technicznymi[23].

Z tego powodu najbardziej powszechnym podziałem jest ten zaproponowany przez J. Starościaka na czynności materialno-techniczne oraz działania społeczno-organizacyjne[24]. Kryterium rozróżnienia czynności materialno-technicznych od społeczno-organizacyjnych stanowi stosunek adresata tych czynności do organu podejmującego działalność w jednej z tych form. W przypadku czynności materialno-technicznych jednostka ma obowiązek podporządkowania się temu działaniu, natomiast przy czynnościach społeczno-organizatorskich jednostka może, ale nie musi, się temu działaniu podporządkować. W przypadku czynności materialno-technicznych istnieje więc obowiązek podporządkowania się, który ma swoje oparcie w ustawie. Obowiązek ten może być egzekwowany przez organ administracji publicznej[25].

W literaturze można się spotkać z poglądem, że działania społeczno-organizacyjne są to takie, których może dokonać również każda organizacja społeczna. Ten typ działań bywa też określany mianem niewładczych. Jako przykłady podaje się urządzanie prelekcji i zebrań, wywieszanie plakatów[26]. W literaturze podkreśla się, że niedopuszczalne jest stosowanie jakichkolwiek środków przymusu za niepodporządkowanie się działaniom społeczno-organizacyjnym[27].

J. Starościak wyraźnie zaznaczył, że jedną z podstawowych cech czynności materialno-technicznych jest wywoływanie skutków prawnych. Czynności te kształtują jednak nowe stosunki prawne przez zdarzenia, a nie przez bezpośrednie tworzenie nowej normy obowiązującego porządku prawnego[28]. Warto przytoczyć tutaj pogląd Z. Kmiecika, który słusznie wskazuje, iż cechą wtórną czynności faktycznych jest wywoływanie przez nie skutków prawnych. Skutek prawny stanowi bowiem, zdaniem autora, swego rodzaju „odbicie" realnego skutku, który nastąpił w sferze pewnych stanów faktycznych[29].

---

[23] A. Błaś, [w:] J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 342–348.

[24] Podział zaproponowany przez J. Starościaka nie ma charakteru dychotomicznego. Istnieją takie czynności faktyczne, które nie są ani czynnościami materialno-technicznymi, ani działaniami społeczno-organizacyjnymi, np. niektóre zaświadczenia, ale także czynności techniczno-procesowe.

[25] J. Starościak, *Prawne formy...*, s. 23–24.

[26] A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *op. cit.*, s. 283.

[27] *Ibidem*, s. 284.

[28] *Ibidem*, s. 299.

[29] Z. Kmiecik, *Czynności faktyczne administracji państwowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 1978, s. 78.

© for this edition by CNS

Współcześnie problem ten rozpatruje się podobnie. Nauka i orzecznictwo dopuszczają możliwość wywoływania skutków prawnych przez czynności faktyczne, choć nie jest to bezpośrednim celem ich podejmowania. Przykładowo, K. Ziemski definiuje czynności faktyczne jako prawem określone czynności konwencjonalne, które nie prowadzą wprost do wywoływania skutków prawnych i nie są w tym celu podejmowane. Celem bezpośrednim tych działań jest wywołanie określonych skutków faktycznych, z których powstaniem może być związany skutek prawny, bądź stanowiących podstawę do dokonania kolejnej czynności, która to dopiero wywoła skutek prawny. Autor podkreśla, że czasami do wywołania skutku prawnego wystarczy sama czynność faktyczna, w innych zaś przypadkach powstały stan faktyczny może doprowadzić do wywołania skutku prawnego dopiero w połączeniu z innymi okolicznościami[30].

Pod koniec warto zauważyć, że często występującym w doktrynie jest podział na działania administracji w sferze wewnętrznej i zewnętrznej. Takie kryterium jest również stosowane w przypadku czynności faktycznych.

3. Pojęcie i rodzaje czynności techniczno-procesowych

W wypowiedziach nauki często przewija się pojęcie czynności techniczno-procesowych, które są definiowane jako grupa czynności pomocniczych dokonywanych w toku postępowania albo z nim związanych. Tego określenia używa J. Borkowski, który oprócz czynności merytorycznych postępowania, wpływających na jego zakres podmiotowy i przedmiotowy, wymienia także czynności techniczno-procesowe występujące w każdej procedurze sądowej lub pozasądowej[31]. W literaturze stosowane są także inne określenia tej grupy czynności administracji publicznej, np.[32]:

a) czynności materialno-techniczne (J. Starościak[33], Z. Kmiecik[34], K. Kłosowska[35]),

---

[30] K.M. Ziemski, *op. cit.*, s. 100–107.

[31] J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*, Warszawa 2009, s. 179.

[32] Niektórzy autorzy nie wyróżniają odrębnej kategorii dla czynności technicznych i umieszczają je w ramach czynności materialno-technicznych, np. M. Stahl, [w:] M. Stahl (red.), *op. cit.*, s. 486 n.

[33] J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, [w:] J. Łętowski, T. Rabska (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 3, Warszawa 1978, s. 107–111.

[34] Z. Kmieciak, *Czynności faktyczne administracji państwowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" XXXIX, 1987, s. 83–86.

[35] K. Kłosowska, *op. cit.*, s. 90.

© for this edition by CNS

b) czynności pomocnicze (M. Zimmermann[36], W. Dawidowicz[37]),
c) czynności przygotowawcze (B. Adamiak[38], A. Miączyński[39]),
d) działania rzeczowe (J. Łętowski[40]),
e) czynności faktyczne typu „kancelaryjnego" (Z. Leoński[41]),
f) czynności usługowe (E. Ura[42]).

Niezależnie jednak od określeń przyjętych przez autorów, w każdym przypadku mowa jest o działaniach administracji o charakterze technicznym podejmowanych w trakcie procesu. Co do zasady zalicza się do nich: doręczenia, wezwania, protokoły, adnotacje oraz udostępnienie akt i dokumentów urzędowych.

Warto nadmienić, że ustawodawca w 2011 roku wprowadził do k.p.a.[43] oraz ordynacji podatkowej (o.p.)[44] nową czynność procesową — metryki. Zgodnie z art. 66a k.p.a. (art. 171a o.p.) w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej. Metryka sprawy wraz z dokumentami, do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana. W treści metryki wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu podatkowym, oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów określających te czynności, zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej k.p.a. i o.p. wskazuje się, że metryka sprawy ma na celu zwiększenie jawności (przejrzystości) działania administracji ze względu na ujawnienie udziału pracowników urzędów w przygotowywaniu projektu decyzji, ale także we wszystkich czynnościach mających jakikolwiek wpływ na treść decyzji podpisanej przez osobę sprawującą

---

[36] M. Zimmermann, *Formy działania administracji państwowej. Akt administracyjny*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 321.

[37] W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 89.

[38] B. Adamiak, *Nieważność decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, [w:] K. Podgórski (red.), *Zagadnienia proceduralne w administracji*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego", nr 646, Katowice 1984, s. 51.

[39] A. Miączyński, *Skuteczność orzeczeń w postępowaniu cywilnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze" 67, 1974, s. 37–38.

[40] J. Łętowski, *op. cit.*, s. 199–203.

[41] Z. Leoński, *Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] K. Podgórski (red.), *op. cit.*, s. 22.

[42] E. Ura, *Pojęcie „urzędnik państwowy" i „pracownik samorządowy"*, [w:] *Współczesne problemy administracji. Księga poświęcona pamięci profesora Marka Elżanowskiego*, „Studia Iuridica" 32, Warszawa 1996, s. 245.

[43] Zmiana została wprowadzona ustawą z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy — Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2011 r. Nr 186, poz. 1100). Ustawa weszła w życie z dniem 7 marca 2012 r.

[44] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 768 z późn. zm.).

© for this edition by CNS

funkcję organu lub wydającą decyzję w jego imieniu[45]. J. Borkowski wskazuje, że utrwalenie w metryce tych danych powinno zapewnić większe poczucie odpowiedzialności pracowników urzędów za decyzje oraz ułatwić ustalenie osób, które przyczyniły się do wydania decyzji wyrządzającej szkodę[46].

Oprócz tej nowej formy działania administracji publicznej w k.p.a. oraz o.p. uregulowano także instytucję doręczeń. Jest to czynność procesowa organu administracji publicznej, z którą przepisy k.p.a. (o.p.) wiążą skutki prawne. Od daty doręczenia rozpoczynają bieg niektóre terminy dokonania czynności proceduralnych, a ponadto doręczenie pisma może wywoływać także inne skutki prawne, w szczególności związanie organu decyzją administracyjną. W postępowaniu administracyjnym ogólnym obowiązuje zasada, że decyzja administracyjna wywiera skutki prawne od daty jej doręczenia lub ogłoszenia[47]. Instytucja doręczeń jest urzeczywistnieniem zasady wyrażonej w art. 10 k.p.a., tj. zasady czynnego udziału stron w postępowaniu. Dzięki doręczeniom strona może zapoznać się z treścią decyzji albo uczestniczyć w czynnościach podejmowanych przez organ[48]. Warto nadmienić, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada oficjalności doręczeń, gdyż prawidłowe doręczenie jest obowiązkiem organu administracji publicznej. Strona nie powinna ponosić ujemnych konsekwencji wynikających z zaniedbań organu administracji[49].

Do czynności techniczno-procesowych zaliczane są także protokoły, adnotacje i wezwania. Te wszystkie formy mają charakter ściśle procesowy. Według G. Łaszczycy, przez protokół należy rozumieć „pisemne ujęcie (utrwalenie) w prawem przepisanej formie pewnych zdarzeń, czynności, kwestii lub pewnego stanu rzeczy przez organ urzędowy"[50]. Autor podkreśla także, że protokół ma znamiona dokumentu publicznego. Do katalogu cech dobrego protokołu zalicza: ścisłość, prawdziwość, wierność, zwięzłość, dokładność, staranność co do formy. Natomiast zgodnie z art. 72 k.p.a.: „Czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwala się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności".

Wyżej wskazane czynności techniczne są o tyle ważne, że urzeczywistniają zasady ogólne postępowania administracyjnego (podatkowego). Pierwszą z nich

---

[45] Druk Sejmowy Nr 3362 z 8 lipca 2010 r.

[46] J. Borkowski, [w:] B. Adamiak *et al*., *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2012*, Wrocław 2012, s. 778.

[47] Por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 1989 r., IV SA 455/89, „Prawo i Życie" 1990, nr 2, s. 15.

[48] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071), LEX/el. 2013, nr 139407.

[49] Także wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., II GSK 3/08, LEX nr 468732.

[50] G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103*, LEX 2010, nr 83470.

© for this edition by CNS

jest zasada pisemności (art. 14 k.p.a., art. 126 o.p.). W treść tej zasady wchodzi utrwalanie w formie pisemnej (protokołu, metryki) faktu dokonywania czynności w trakcie postępowania. Ponadto stosowanie czynności techniczno-procesowych, np. wezwań umożliwia przeprowadzania postępowania w sposób szybki i prosty, co realizuje zasadę ogólną z art. 12 k.p.a. (art. 125 o.p.).

4. Czynności techniczne a inne formy działania

Zagadnieniem ważnym w świetle koncepcji prawnych form działania jest oddzielenie czynności techniczno-procesowych od czynności materialno-technicznych oraz aktów administracyjnych. Odpowiednia kwalifikacja czynności techniczno-procesowych będzie miała duży wpływ na stopień formalizacji tych działań oraz zakres ochrony prawnej jednostki przed nadmierną ingerencją organów administracji publicznej.

4.1. Czynność procesowa a czynność materialno-techniczna

Kwestią problematyczną jest zaklasyfikowanie czynności techniczno-procesowych jako prawnych form działania administracji publicznej. W większości autorzy umiejscawiają czynności techniczno-procesowe jako działania faktyczne, a dokładniej czynności materialno-techniczne. Taki pogląd przejawia J. Borkowski. Charakteryzuje on czynności techniczne jako te, które wywołują skutki prawne poprzez fakty[51]. Poprzez doręczenie, wezwanie i inne czynności techniczne organ ingeruje w sferę praw lub obowiązków różnych podmiotów. Podobnie klasyfikuje je K. Kłosowska, która wskazuje czynności techniczno-procesowe jako jeden z przykładów czynności materialno-technicznych[52].

Należałoby się zgodzić, że czynności techniczno-procesowe są jedną z prawnych form działania administracji. Swoją podstawę prawną będą miały w przepisach k.p.a. (rozdziały II, III, VIII i IX) oraz o.p. (rozdziały V, VI, IX, X). Podejmowane będą one w celu wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, a dokładniej wspierania postępowania administracyjnego od strony technicznej. Oznacza to, że w ujęciu klasycznym czynności procesowe będą zaszeregowane jako czynności faktyczne, czyli te, które kreują sytuację prawną poprzez sam fakt ich dokonania, a nie tworzenie nowych reguł postępowania.

Należy jednak zadać pytanie, czy czynności techniczno-procesowe są czynnościami materialno-technicznymi? Większość autorów nie przeprowadza żad-

[51] J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 180.

[52] K. Kłosowska, *op. cit.*, s. 89.

© for this edition by CNS

nych dystynkcji pomiędzy tymi pojęciami, szeregując je jako ogólnie rozumiane czynności faktyczne. Mimo wielu podobieństw są to jednak dwie różne prawne formy działania. Sama nazwa wskazuje już na inny charakter tych działań administracji publicznej. Czynności techniczno-procesowe będą podejmowane tylko po to, aby w sposób prawidłowy i najbardziej efektywny przeprowadzić postępowanie administracyjne. Ich byt prawny ustaje w momencie zakończenia postępowania, czyli w chwili prawidłowego doręczenia decyzji administracyjnej. Oznacza to, że czynności te nie mają charakteru samoistnego i są akcesoryjne względem postępowania. Czynności techniczno-procesowe podejmowane będą tylko na podstawie prawa procesowego (k.p.a. oraz o.p.).

Czynności materialno-techniczne są natomiast działaniami, poprzez które realizują się dyspozycje norm prawa materialnego administracyjnego. Oznacza to, że są podejmowane poza postępowaniem administracyjnym rozumianym jako regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej i inne podmioty w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w drodze decyzji administracyjnej. Czynności te, w porównaniu z czynnościami procesowymi, będą miały charakter materialny, czyli będą kształtowały sytuację prawną jednostki, nakładając obowiązki albo przyznając uprawnienia.

W nauce pojawiają się wypowiedzi, że czynności techniczno-procesowe też kształtują prawa i obowiązki jednostki, ale jest to moim zdaniem twierdzenie zbyt daleko idące. Autorzy, którzy kwalifikują te czynności jako materialno-techniczne, rozpatrują je w oderwaniu od całego postępowania administracyjnego. Co prawda należy się zgodzić, że czynności techniczno-procesowe ingerują w pewnym stopniu w sferę praw lub obowiązków jednostki (np. przez doręczenie decyzji administracyjnej strona nabywa prawa z niej wynikające), niemniej jednak są to „ingerencje pośrednie". Tak naprawdę nie sama czynność techniczno-procesowa stwarza dla jednostki nową sytuację prawną, ale decyzja administracyjna. Byt czynności techniczno-procesowej jest podporządkowany głównemu celowi postępowania, czyli rozstrzygnięciu sprawy indywidualnej. W przeciwieństwie do czynności materialno-technicznych, czynności techniczno-procesowe należy rozpatrywać w kategorii ciężarów procesowych, czyli powinności nałożonych na strony postępowania, których niewykonywanie wywołuje dla nich negatywne konsekwencje procesowe[53]. Oznacza to, że czynności techniczno-procesowe nie mogą powodować żadnych obowiązków, które mogłyby być skutecznie egzekwowane przez organy administracji publicznej.

Problemy w zdefiniowaniu czynności techniczno-procesowych powodują trudności w rozgraniczeniu tych czynności i czynności materialno-technicznych.

[53] Ł. Błaszczak, [w:] E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2008, s. 70.

© for this edition by CNS

Ponadto w doktrynie często te dwa pojęcia są używane zamiennie, czasami nawet przez sądy administracyjne[54].

Kolejną cechą różnicującą czynności techniczno-procesowe od innych działań faktycznych jest kwestia zaskarżalności do wojewódzkiego sądu administracyjnego (dalej w.s.a.). W obecnym stanie prawnym nie ma podstaw do wniesienia do sądu administracyjnego skargi na przykład na nieprawidłowe doręczenie albo wezwanie. Jedyna kontrola sądowa, jaka jest możliwa w przypadku czynności procesowych, to kontrola pośrednia. Taki pogląd reprezentuje M. Bogusz, który stwierdza, że kwestia prawidłowości aktów lub czynności podejmowanych w toku procedur prawnych będzie podlegała ocenie w ramach badania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie — jako jedna z przesłanek ich prawidłowości[55]. Z kolei A. Błaś wskazuje na duże możliwości kontroli przez sąd administracyjny tych czynności przy okazji badania decyzji będącej efektem postepowania, w którym zostały podjęte (m.in. czy istniała podstawa prawna, czy czynności mieszczą się w zakresie przedmiotowym sprawy, czy zostały dokonane prawidłowo w ramach kompetencji organu). Sąd może według A. Błasia badać także, czy dokonując czynności faktycznych, w tym czynności techniczno-procesowych, nie naruszono prawa w sposób rażący, w szczególności czy nie naruszono podstawowych praw i wolności obywatela[56].

Inaczej kształtuje się kwestia zaskarżalności czynność materialno-technicznych. Na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.) jednostka ma prawo zaskarżyć inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące praw lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, w szczególności właśnie czynności materialno-techniczne.

Reasumując, czynności techniczno-procesowe są odrębną kategorią prawnych form działania administracji publicznej; swoistym rodzajem działań faktycznych, które nie mają samoistnego bytu prawnego i mogą być kontrolowane tylko pośrednio wraz z finalnym rozstrzygnięciem — decyzją administracyjną. Nie są jednak rodzajem czynności materialno-technicznych.

---

[54] Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2012 r., VI SA/Wa 1038/12, niepubl. W przytoczonym wyroku sąd wskazuje, iż istnieje możliwość wystąpienia bezprzedmiotowości postępowania incydentalnego w wyniku zmiany formy załatwienia kwestii, tj. „zastąpienia formy postanowienia formą czynności techniczno-procesowej". Zdaniem autora sąd miał na myśli czynność materialno-techniczną, a nie techniczno-procesową.

[55] M. Bogusz, *Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 1–2, s. 183.

[56] A. Błaś, *W sprawie sądowej kontroli czynności faktycznych podejmowanych przez administrację publiczną*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 278–279.

© for this edition by CNS

4.2. Czynność techniczno-procesowa a akt administracyjny

K. Kłosowska wskazuje, że wszelkie prawne formy działania, w tym czynności faktyczne, wywodzą się z szeroko rozumianego aktu administracyjnego. Pojawienie się nowych form działania było efektem stopniowego dostrzegania różnic między czynnościami administracji i, co za tym idzie, poszukiwania nowych, bardziej precyzyjnych kryteriów rozróżnienia czynności administracji oraz porządkowania wiedzy o prawnych formach działania[57]. Z tego powodu warto przeanalizować, jakie zależności istnieją między czynnością procesową a aktem administracyjnym.

K.M. Ziemski uznaje za podstawowe kryterium rozróżnienia aktów administracyjnych i czynności faktycznych element „rozstrzygania", czyli przesądzanie o pewnych kwestiach, rozstrzyganie wątpliwości, rozstrzyganie o przysługiwaniu uprawnień czy też o istnieniu bądź nałożeniu obowiązków, zwalnianiu z obowiązków, o zmianie treści obowiązków i tak dalej. Celem bezpośrednim działań faktycznych jest doprowadzenie do zrealizowania pewnego stanu faktycznego, a nie ustalanie prawnie wiążących konsekwencji danego stanu faktycznego, gdyż te będą ustalane w wyniku dalszych czynności[58]. Za pomocą takiego kryterium K.M. Ziemski tłumaczy podejście ustawodawcy do zastosowania w danej sytuacji określonej formy działania — a więc przyjmowania w podobnych sytuacjach raz rozwiązania wymagającego wydania decyzji administracyjnej, a raz wprost podjęcia czynności materialno-technicznej. Autor zauważa, że w obu przypadkach występuje element rozstrzygania, ale tylko w przypadku obowiązku wydania decyzji administracyjnej to rozstrzyganie przyjmuje postać odrębnej czynności — aktu administracyjnego. Ponadto skłania się do konkluzji, że tylko w przypadku rozstrzygania o konsekwencjach prawnych mamy do czynienia z aktem administracyjnym. Brak tego elementu będzie pozwalał na zakwalifikowanie danego działania jako czynności materialno-technicznej[59]. Z decyzją będziemy mieli do czynienia w przypadku czynności zmierzających bezpośrednio do wywołania określonych skutków prawnych, w której następuje rozstrzyganie o konsekwencjach prawnych.

Jednakże czynności techniczno-procesowe są pozbawione elementu „rozstrzygania". W pewnym sensie są one akcesoryjne względem głównego celu postępowania, tj. rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Sąd Najwyższy w uchwale z 31 października 1991 r. stwierdził, co następuje: „Decyzja administracyjna w sprawie indywidualnej, zgodnie z przepisami k.p.a., wchodzi do obrotu praw-

[57] K. Kłosowska, *op. cit.*, s. 178.
[58] K.M. Ziemski, *op. cit.*, s. 477.
[59] *Ibidem*, s. 477–491.

© for this edition by CNS

nego dopiero w momencie jej doręczenia lub ogłoszenia (art. 110 k.p.a.). Doręczenie decyzji jest więc czynnością prawną o szczególnej doniosłości, chociaż jej uregulowania w k.p.a. — tak jak i w innych kodeksach — mają postać przepisów techniczno-procesowych"[60]. W cytowanej uchwale Sąd Najwyższy bezsprzecznie potwierdził, iż czynności techniczno-procesowe są czynności prawnymi, jednakże o charakterze *stricte* procesowym. Taka kwalifikacja prawna wskazuje na to, że czynności techniczno-procesowe nie mogą stanowić dla jednostki podstawy obowiązków lub uprawnień. Niezależnie od tego, jak doniosłą czynnością jest doręczenie, to najważniejszym stadium postępowania administracyjnego jest faza orzekania, czyli wydanie decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 104 § 2 k.p.a. ta forma jest przewidziana dla rozstrzygnięć merytorycznych („co do istoty").

5. Czynności techniczno-procesowe w aspekcie właściwości sądów administracyjnych

Organy administracji publicznej działają władczo. Przy wykonywaniu swoich zadań posługują się wieloma formami działania, często także czynnościami faktycznymi. Większość typowych działań administracji publicznej nie zawsze jest zgodna z interesem jednostki, dlatego administracja publiczna w celu realizacji swoich zadań musi korzystać z przymusu państwowego. Problem powstaje, gdy organ przekracza swoje upoważnienie ustawowe, np. rozszerzając własne kompetencje do władczego kreowania sytuacji prawnych jednostek. Z tego powodu jednym z fundamentalnych elementów ustroju demokratycznego jest możliwość kontroli działań organów administracji publicznej.

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt. 4 p.p.s.a. jednym z rodzajów skargi do sądu administracyjnego jest skarga na „inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa" (dalej „skarga na inne akty lub czynności"). W przytoczonym przepisie ustawodawca wprowadził trzy przesłanki:

1) zaskarżane akty lub czynności nie mogą być decyzjami, postanowieniami z pkt 1–3;

2) akty lub czynności muszą być z zakresu administracji publicznej;

3) akty lub czynności powinny wynikać z przepisów prawa oraz dotyczyć uprawnień lub obowiązków[61].

---

[60] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 października 1991 r., III AZP 6/91, OSNC 1992/4/51, Lex 9532.

[61] B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2006, nr 6, s. 8.

© for this edition by CNS

Skarga na inne akty lub czynności jest szczególnie istotna w wypadku ochrony praw jednostki w kontakcie z administracją państwową, która, realizując swoje funkcje, może wkraczać w różne sfery życia jednostki, w tym najbardziej delikatne, m.in. ochronę zdrowia. Należy jednak zadać pytanie, czy jednostce przysługuje skarga z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. na czynności techniczno-procesowe?

Przedmiotem niniejszej skargi są inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej. W jednym ze swoich orzeczeń NSA przyjął, że „przez »czynność« w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym rozumieć należy konkretną czynność materialno-techniczną z zakresu administracji publicznej, podjętą przez organ administracji państwowej, samorządowej i inny organ, który z mocy prawa powołany został do załatwiania sprawy z zakresu administracji publicznej, stanowiącą władcze rozstrzygnięcie organu w indywidualnej sprawie, dotyczącą stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”[62].

Z literalnego odczytania przepisów w sposób jasny wynika, że czynności muszą dotyczyć przyznania praw lub obowiązków. Czynności techniczno-procesowe, jak wskazano wcześniej, nie są samoistnym źródłem praw i obowiązków, np. przez czynność doręczenia decyzja administracyjna wchodzi do obrotu prawnego, jednakże to nie doręczenie ustanawia prawo dla jednostki, ale przedmiotowa decyzja. Oznacza to, że skarga na czynności techniczno-procesowe na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. jest wykluczona. Umożliwienie skarżenia na przykład protokołu doprowadziłoby do wniosku, że to protokół, a nie decyzja administracyjna, jest źródłem praw lub obowiązków jednostki.

W swoim wyroku NSA wskazał wprost, że „pisma zespołu konkursowego […] nie można uznać za wynik konkursu w rozumieniu § 16 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 3 listopada 1999 r., ponieważ jest to czynność wezwania w rozumieniu art. 64 § 2 k.p.a. Tego rodzaju czynności posiadają charakter działań techniczno-procesowych, mających na celu wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy i nie przysługują od nich żadne środki zaskarżenia. W rezultacie nie można przyjąć, że pismo Szefa Służby Cywilnej z dnia […], nr […] odpowiadające na zarzuty skarżącego w tym zakresie było decyzją administracyjną”[63]. Trudno się nie zgodzić z takim uzasadnieniem wyroku. Należy bowiem pamiętać, jakiemu celowi służą wskazane czynności. Czynności techniczno-procesowe nie zawierają elementu „materialnego” i jako takie nie tworzą uprawnień lub obowiązków dla jednostki.

Nie oznacza to jednak, że czynności techniczno-procesowe nie podlegają jakiejkolwiek kontroli sądowej. Jak słusznie wskazuje M. Stahl, w zasadzie każda sfera działalności administracji publicznej jest kontrolowana przez sądy. Z tego

[62] Postanowienie NSA z dnia 12 marca 1998 r., II SA 1247/97, OSP 1999/2/25.

[63] Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2016 r., I OSK 1349/05, LEX nr 318307.

© for this edition by CNS

względu czynności związane z procesem podejmowania decyzji administracyjnych (a także postanowień) będą oceniane pod kątem zgodności z przepisami prawa w ramach kontroli zaskarżonego aktu. Kontrola ta będzie jednak miała zawsze charakter pośredni[64].

Reasumując, czynnościami zaskarżalnymi do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. będą wszystkie czynności materialno-techniczne, które mają charakter samoistny. Poza zakresem tej skargi będą jednak czynności techniczno-procesowe.

6. Podsumowanie

Problematyka czynności techniczno-procesowych jest zagadnieniem nader trudnym i złożonym. Każde postępowanie administracyjne będzie składało się z pewnej liczby czynności procesowych, tj. wezwań, protokołów, ale także różnych doręczeń. W koncepcji prawnych form działania administracji publicznej należałoby zaklasyfikować te czynności do działań faktycznych, gdyż nie są bezpośrednio nakierowane na wywoływanie skutków prawnych. W tym zakresie są one zbliżone do czynności materialno-technicznych. Treścią czynności techniczno-procesowych nie są jednak prawa i obowiązki jednostki. Problemy definicyjne oraz określanie jednym mianem czynności techniczno-procesowych, a także materialno-technicznych nie ułatwiają wyznaczenia dokładnej granicy między tymi prawnymi formami działania.

Czynności techniczno-procesowe egzystują w ramach postępowania, którego przedmiotem jest rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej. Tak naprawdę nie mają one swojego bytu poza postępowaniem. Jakiekolwiek nieprawidłowości, np. związane z protokołowaniem czynności albo niedoręczeniem wezwania, będą skutkowały wadliwością samej decyzji administracyjnej. Oznacza to, że wadliwie dokonane czynności techniczno-procesowe będą rzutować na prawidłowość decyzji administracyjnej. Czynności techniczne nie będą mogły w sposób samoistny być zaskarżane do sądu administracyjnego. Przyjęcie, że czynności techniczno-procesowe są objęte skargą z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., mogłoby wskazywać, że czynność techniczna (np. wezwania) jest źródłem praw i obowiązków. Rzeczywistość jest zgoła inna.

Warto również nadmienić, że wyłączenie możliwości zaskarżenia czynności technicznych do w.s.a. nie jest ograniczeniem prawa do sądu. Sąd administracyjny, zgodnie z art. 3 § 1 p.p.s.a., kontroluje działalność administracji publicznej, w tym czynności techniczno-procesowe. Kontrola dokonywana jest jednak

[64] M. Stahl, [w:] M. Stahl (red.), *op. cit.*, s. 488.

© for this edition by CNS

w sposób pośredni wraz z kontrolą zaskarżonego aktu administracyjnego — decyzji, postanowienia. Oznacza to, że obowiązkiem sądu administracyjnego jest każdorazowa ocena prawidłowości czynności techniczno-procesowych, podjętych przez organy administracji publicznej. W konsekwencji sąd administracyjny może uchylić decyzję administracyjną (postanowienie), gdy zostały naruszone przepisy postępowania, w tym dotyczące czynności techniczno-procesowych. Nie oznacza to jednak, że sąd administracyjny jest właściwy do orzekania wprost o zgodności z prawem czynności techniczno-procesowych.

Technical acts in the concept of legal forms of public administration

Summary

This article focuses on a difficult and complex matter relating to technical acts which are used by public administration. This is very important as administration interferes in almost all spheres of human life, including sensitive issues. The issue of technical acts raises a great deal of controversy as the existing regulations are rather fragmentary. Moreover, they are often overlooked in the literature, which concentrates mostly on administrative decisions. Technical acts, similarly to real acts, create legal effects. In every administrative proceeding a countless number of technical acts is encountered, such as: reports, notices, delivery of decisions, summons. Technical acts are sometimes confused with the real acts. However, there is no doubt that technical acts are legal forms of public administration. But unlike real acts, the technical acts are supplementary and subsidiary. They exist only in the sphere of administrative proceedings. Beyond the administrative proceedings technical acts cannot create legal effects. That is why there are no legal grounds to challenge technical acts to administrative court. According to the Act on the Proceedings before Administrative Courts, an individual has a right to challenge real acts to the Voivodship Administrative Court. This procedure allows an individual to challenge illegitimate real acts, but not the technical acts. As their name suggests, they are only "technical" and they do not have the power to authoritatively change the legal situation of an individual.

Keywords: technical acts, administrative proceedings, challengeability of public administration's technical acts, real acts, delivery of decisions

© for this edition by CNS