

Janusz Niczyporuk

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Gd 302

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 2(31), 111-122

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

GŁOSA

do wyroku
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Gdańsku z dnia 15 grudnia 2011 r.,
III SA/Gd 302/11 (niepublikowany)

T e z a

wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Gdańsku z dnia 15 grudnia 2011 r.,
III SA/Gd 302/11 (niepublikowany)

Zastosowanie środka egzekucyjnego w postaci odebrania rzeczy ruchomej było związane z decyzją Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 2 października 2010 r. nakazującą wycofanie z obrotu na terenie całego kraju wyrobów o nazwie "(...)" oraz wszystkich podobnych wyrobów, mogących mieć wpływ na bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzi oraz zaprzestanie działalności obiektów służących produkcji, obrotowi hurtowemu lub detalicznemu tych wyrobów. Przy czym co wymaga podkreślenia, decyzja GIS nie podlega ocenie Sądu w przedmiotowym postępowaniu.

G ł o s a

Komentowany wyrok dotyka problematyki, która w ostatnim czasie wzbudziła wiele kontrowersji z uwagi na to, że zjawisko „dopalaczy” nie jest unormowane w żadnym źródle prawa. Dopiero zatem decyzja Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 2 października 2010 r. znak GIS-BI-073-239/RS/10 mogła spowodować szeroko zakrojone działania organów Państwowej Inspekcji

Sanitarnej, obejmujące między innymi ich odebranie¹. Na tle całego szeregu spraw, które stały się przedmiotem badania sądów administracyjnych należy tutaj wyeksponować bardzo istotne zagadnienie, odnoszące się do problematyki generalnego aktu administracyjnego, jakim w istocie rzeczy jest decyzja Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 2 października 2010 r. znak GIS-BI-073-239/RS/10, które jednakże nie zostało w komentowanym wyroku poddane analizie.

Problem jaki wyłonił się w tym kontekście, dotyczył możliwości podejmowania przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej czynności wobec wielu naraz podmiotów, jakie są przewidziane w art. 29 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2011 r., nr 212, poz. 1263 z późn. zm.) – zwaną dalej u.P.I.S., na podstawie jedynie decyzji Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 2 października 2010 r. znak GIS-BI-073-239/RS/10, która nie miała przecież adresata określonego indywidualnie. Decyzja ta wydana tylko na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 oraz art. 31a u.P.I.S., stanowiła w sprawach będących przedmiotem badania sądów administracyjnych niewątpliwie źródło prawa dla aktów administracyjnych organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Albowiem Główny Inspektor Sanitarny mocą tej decyzji: wycofał z obrotu na terenie całego kraju wyrób o nazwie „Tajfun”, określony jako przeznaczony do celów kolekcjonerskich oraz wszystkie podobne wyroby (tak zwane „dopalacze”), mogące mieć

¹ Powołując się na decyzję Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 2 października 2010 r. znak GIS-BI-073-239/RS/10 pracownicy Państwowej Inspekcji Sanitarnej na terenie województwa lubelskiego wyłączyli z działalności handlowej 23 obiekty, które zajmowały się sprzedażą „dopalaczy”. Przekazano do Instytutu Medycyny Wsi w Lublinie oraz Narodowego Instytutu Leków w Warszawie próbki sprzedawanych produktów w celu ich dokładniejszej analizy, a następnie podjęto działania we współpracy z Policją w zakresie wspólnych kontroli w obiektach z „dopalaczami”. Zabezpieczone w sklepach „wyroby kolekcjonerskie” przekazywano do depozytu Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie. Informacja pochodzi z raportu na temat stanu bezpieczeństwa sanitarnego województwa lubelskiego dnia 24 czerwca 2011 r. „Ocena stanu sanitarnego województwa lubelskiego”, <http://wsselublin.pis.gov.pl>

wpływ na bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzi i nakazał zaprzestanie działalności obiektów służącym produkcji, obrotowi hurtowemu lub detalicznemu wyżej wymienionymi wyrobami. Treść tej decyzji dotyczyła zatem wszystkich punktów sprzedaży oraz producentów wyrobów o nazwie „Tajfun” i wszystkich jemu podobnych (tak zwane „dopalacze”), które nominalnie miały tylko być przeznaczone do celów kolekcjonerskich. Główny Inspektor Sanitarny uznał wówczas, że wyroby te nie mogą znajdować się w obrocie, ponieważ stwarzają bezpośrednie zagrożenie nie tylko dla zdrowia, ale i życia ludzi. Zaś organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, zgodnie z poleceniem wydanym przez Głównego Inspektora Sanitarnego na podstawie art. 8a ust. 3 u.P.I.S., przeprowadziły na terenie całego kraju kontrole obiektów służących produkcji, obrotowi hurtowemu lub detalicznemu tych wyrobów i dokonały ich odebrania.

Niestety decyzja Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 2 października 2010 r. znak GIS-BI-073-239/RS/10 nie została poddana kontroli legalności w komentowanym wyroku. Przede wszystkim uznano zupełnie wadliwie, że nie jest to dopuszczalne w postępowaniu sądownoadministracyjnym, które prowadzi się ze skargi na wynikające z niej postanowienie Państwowego Inspektora Sanitarnego w G. z dnia 25 stycznia 2011 r., jakie zostało wydane w trybie art. 117 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r., nr 229, poz. 1954 z późn. zm.). W tym aspekcie należy najpierw zwrócić uwagę na treść art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) – zwaną dalej p.p.s.a., ustanawiającego niezwiązanie sądu administracyjnego granicami skargi. Powyższe oznacza, iż sąd administracyjny ma prawo, a jednocześnie obowiązek dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego nawet wówczas, gdy dany zarzut nie został podniesiony w skardze. W konsekwencji żaden z elementów zaskarżonego aktu administracyjnego nie korzysta z domniemania

prawidłowości². Wniesienie skargi powoduje jedynie wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego, w którym sąd administracyjny zobowiązany jest do wzięcia pod uwagę z urzędu wszelkich naruszeń prawa, a także wszystkich przepisów, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i zarzutów podniesionych w skardze³. Oznacza to, że sąd winien zająć się zaskarżoną sprawą co najmniej w zakresie, w jakim domagała się tego strona skarżąca formułując zarzuty i wnioski we wniesionej skardze⁴.

Przyjmuje się również, że zwrot „w granicach danej sprawy” oznacza, że sąd administracyjny nie może uczynić przedmiotem rozpoznania legalności innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę⁵. Przy czym należy wówczas zwrócić uwagę na zagadnienie tożsamości sprawy administracyjnej. Jak zauważyła B. Adamiak na sprawę administracyjną w znaczeniu materialnym składają się elementy podmiotowe i przedmiotowe, a zatem przy ustalaniu tożsamości sprawy należy badać te właśnie elementy⁶. Tożsamość elementów podmiotowych to tożsamość podmiotu będącego adresatem praw lub obowiązków, a tożsamość przedmiotowa to tożsamość treści tych praw i obowiązków oraz ich podstawy prawnej i faktycznej⁷. Zatem można przyjąć, iż norma ta zobowiązuje sąd administracyjny dokonujący kontroli

² Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2007 r., sygn. akt II GSK 384/06, LEX nr 322815.

³ Zob. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lipca 2004 r., sygn. akt OSK 628/04, LexPolonica nr 2126303; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 marca 2007 r., sygn. akt IV SA/GL 870/06, LEX nr 915987, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 129/10, LEX nr 756881.

⁴ Zob. M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz teza do art. 134 [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2011, s. 509.

⁵ Zob. teza do art. 134 [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, J. P. Tarno, Warszawa 2010, s. 313.

⁶ Zob. B. Adamiak, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 1998 r., III SA 103/97*, OSP 1999, z. 1, s. 51.

⁷ Tamże.

legalności zaskarżonego aktu administracyjnego niezależnie od czynionych zarzutów do wypowiedzenia się o jego zgodności z prawem w jej całości, mając na uwadze zarówno ocenę postępowania administracyjnego, jak i podjęte rozstrzygnięcie, a ocena musi być dokonana w granicach danej sprawy, określonych rozstrzygnięciem zakwestionowanym w skardze⁸.

Dlatego też wydaje się za konieczne przy analizie komentowanego wyroku zwrócić następnie szeroko uwagi na problematykę źródeł prawa administracyjnego. J. Zimmermann wskazuje, że tradycyjna struktura jego źródeł obejmuje pełen przegląd wszystkich elementów tego prawa w układzie hierarchicznym – od norm konstytucyjnych do norm wynikających z decyzji administracyjnej, z uwzględnieniem ustawodawstwa wtórnego w postaci prawa sędziowskiego⁹. W doktrynie pod pojęciem zasad konstytucyjnej regulacji źródeł prawa rozumie się „najbardziej podstawowe rozstrzygnięcia ustawy zasadniczej dotyczące działalności prawotwórczej państwa, na których oparte są reguły stanowienia i obowiązywania wszystkich aktów normatywnych (ich systemu) i zgodnie z którymi należy wyklądać (rozumieć) pozycję każdego aktu w systemie oraz każdy element konstrukcji prawnej aktu”¹⁰. Zasadami, wokół których buduje się koncepcje źródeł prawa jest przyjęcie pokrewności pojęć: źródło prawa z aktem normatywnym, co wpływa na ograniczenie źródeł prawa do tych aktów, które „spełniają dodatkowo warunki określone w rozdziale III Konstytucji, tj. zawierają generalne i abstrakcyjne normy prawne, są wydane przez uprawnione do tego przez Konstytucję organy, w formie i trybie przewidzianym w ustawie zasadniczej. Tak więc

⁸ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt I OSK 1053/07, LEX nr 429067.

⁹ Zob. J. Zimmermann, *Źródła prawa administracyjnego – wprowadzenie* [w:] *Źródła prawa administracyjnego*, Konferencja z okazji 100. rocznicy Profesora Jerzego Stefana Langroda. Uniwersytet Jagielloński – 23 kwietnia 2004 r., pod red. J. Zimmermanna i P. Dobosza, Kraków 2005, s. 57.

¹⁰ K. Działocha, *Zasady budowy systemu źródeł prawa w nowej konstytucji* [w:] *Problemy prawodawstwa w nowej Konstytucji PRL*, pod red. A. Patrzalka, Wrocław 1988, s. 66.

dla ich istnienia nie wystarcza samo kryterium materialne. Dodatkowo wskazuje się, na podział źródeł prawa na akty prawotwórcze powszechnie obowiązujące i akty prawa wewnętrznego z preferencją źródeł prawa powszechnie obowiązującego; zamknięty katalog aktów prawa powszechnie obowiązującego¹¹, a także oparcie zbioru źródeł prawa na zasadzie ich hierarchiczności z uwzględnieniem, że najwyższą moc prawną mają akty stanowione przez parlament¹².

Pod pojęciem „źródeł prawa” można określić w rzeczywistości dwa ich rodzaje: tak zwane właściwe, konstytucyjne źródła prawa (*sensu stricto*) oraz tak zwane źródła prawa administracyjnego, należące do szerszej kategorii źródeł prawa (*sensu largo*)¹³. Przy czym tylko źródła *sensu stricto* stanowią źródła prawa w rozumieniu konstytucyjnym. Cecha generalności i abstrakcyjności jest konieczna, powoduje bowiem, że norma prawna nie ulega umorzeniu lub skonsumowaniu przez jednorazowe zastosowanie, do zakwalifikowania jednak danego aktu do kategorii źródeł prawa w przyjętym tutaj ścisłym znaczeniu konieczne będzie spełnianie wszystkich cech, przewidzianych w rozdziale III Konstytucji¹⁴. Przyjęte rozumienie pojęcia „źródło prawa” (*sensu stricto*) odbiega od tradycyjnego w doktrynie szerokiego rozumienia terminu „źródło prawa administracyjnego”, znacznie je zawężając, stąd źródłem prawa *sensu stricto* nie będzie zwyczaj, prawo sędziowskie itp., które zaliczyć należy do szerszej kategorii źródeł prawa

¹¹ Zob. K. Działocha, *O prawie i jego źródłach z perspektywy pięciolecia obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Materiały konferencyjne (Warszawa, 17 X 2002 r.), Warszawa 2002, s. 50.

¹² Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 118.

¹³ Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 22; podobny podział źródeł prawa administracyjnego na źródła prawa *sensu stricto* (źródła wskazane i wyodrębnione przez Konstytucję jako powszechnie obowiązujące) i *sensu largo* (konstytucyjne akty prawa wewnętrznego, a także inne pozakonstytucyjne fakty prawotwórcze) wprowadził J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 58.

¹⁴ Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 22.

*sensu largo*¹⁵. Takie ujęcie odbiega od funkcjonującego nadal – głównie w literaturze niemieckiej – założenia określania każdego aktu prawnego, w tym aktów ustawodawczych oraz wykonawczych, a także aktów administracyjnych ogólnych i indywidualnych, a nawet zwyczajów mianem źródła prawa, jeżeli tylko w jego następstwie tworzone jest prawo, które wiążące jednostkę¹⁶.

Dalej należy podnieść, że administracja publiczna wykonując swoje zadania ma do dyspozycji różnego rodzaju prawne formy, w których może je realizować. Ich wyróżnienia dokonuje się na podstawie analizy treści poszczególnych ustawowych aktów prawnych, bowiem w krajowym ustawodawstwie brak jest aktu regulującego w sposób kompleksowy wszystkie formy prawne, za pomocą których działa administracja publiczna. Pierwszą próbę opracowania i usystematyzowania zagadnienia prawnych form działania administracji podjął M. Zimmermann¹⁷. Zauważyć należy, że system form działania administracji (publicznej) nie jest stabilny i jednorodny w związku z tym, że kompetencje, zakres oraz przedmiot działania administracji (publicznej) ulega ciągłej ewolucji, zmianom i dostosowywaniu do aktualnych potrzeb i istniejącego w danym czasie stanu rzeczy. Doktryna przedstawia wiele różnych klasyfikacji prawnych form działania z uwagi na odmienne kryteria jakie przyjmują poszczególni autorzy¹⁸.

¹⁵ Tamże, s. 22–23.

¹⁶ Tamże, s. 23.

¹⁷ Zob. M. Zimmermann [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 320 i n. Ujęcie zaproponowane przez M. Zimmermanna zostało przyjęte przez E. Ochendowskiego, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 169 i n.

¹⁸ Może być to kryterium sfery, w jakiej administracja podejmuje swoje działania. Tu wyróżnia się sferę zewnętrzną, w której znajdują się wszelkie działania skierowane przez organy administracji do podmiotów niepowiązanych zeń podległością służbową (m.in. stanowienie ogólnie obowiązujących przepisów, wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie porozumień administracyjnych, zawieranie umów, prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej, czy wykonywanie czynności materialno-technicznych), natomiast sfera wewnętrzna odnosić się będzie do działań w stosunku do takich podmiotów, które

Na potrzeby niniejszej analizy przytoczyć można klasyfikację stworzoną przez Z. Kmieciaka, który podzielił prawne formy działania administracji na dwie zasadnicze grupy: czynności prawne, które skierowane są na wywołanie określonych skutków prawnych i czynności faktyczne, które służą zwykle praktycznemu i bezpośredniemu wykonaniu całości lub części (fragmentu) jakiegoś zadania¹⁹. W dalszej kolejności wydzielono w ramach czynności prawnych akty generalne²⁰, w których mieszczą się normy ogólne i abstrakcyjne, oraz akty indywidualne, odnoszące się do norm jednostronnych i konkretnych. Założeniem czynności prawnych jest objawienie woli przez organ administracji publicznej, aby wywołać określone skutki prawne, w celu powstania, zmiany albo zniesienia stosunków prawnych. Takie założenie pozwala na wyodrębnienie działań władczych administracji publicznej, które regulowane są przez prawo administracyjne i odróżnienie ich od działań prawnych z obszaru prawa cywilnego²¹. Kryterium władztwa administracyjnego określanego również mianem „imperium”²² wiąże się z podstawową cechą administracji pu-

są służbowo lub organizacyjnie podległe działającemu organowi (np. polecenie służbowe), zob. J. Starościk, *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, tom III, pod red. T. Rabskiej i J. Łętowskiego, Ossolineum 1978, s. 45. Inną klasyfikację zaproponował Z. Niewiadomski wyróżniając zewnętrzne (akt normatywny, akt administracyjny, przyrzeczenie administracyjne, umowę, porozumienie administracyjne, działania materialne) i wewnętrzne (polecenie służbowe, czynności planistyczne, czynności techniczno-wykonawcze), zob. Z. Niewiadomski [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 128–138.

¹⁹ Zob. Z. Kmieciak [w:] Z. Kmieciak, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa i doktryny)*, Warszawa 1988, s. 5–6.

²⁰ Zob. W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994; E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 12, s. 42 i n.

²¹ Zob. J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 167, „Przegląd Prawa i Administracji” t. II, Wrocław 1972, s. 43.

²² Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna...*, s. 25.

blicznej, czyli dysponowaniem władztwem, a zatem możliwością zastosowania przymusu.

Do władczych form działania administracji publicznej należy akt normatywny oznaczający „wszelkie akty prawne zawierające treści normatywne, wydawane przez administrację publiczną w oparciu o różnorodnie skonstruowane podstawy prawne”²³. Jednocześnie przez akt normatywny rozumieć można nie tylko wynik czynności prawotwórczej, lecz i samą czynność²⁴. Przepisy, które zawarł w nim ustawodawca mogą mieć zarówno charakter powszechnie obowiązujący, jak też mogą obowiązywać jedynie w wewnętrznej sferze działania administracji, a ich celem jest tworzenie nowych norm prawnych. Mogą mieć formę rozporządzeń, zarządzeń bądź uchwał. Zaznaczyć jednak należy, że nie każde zarządzenie czy uchwała będzie aktem normatywnym.

Podstawową jednak formą działania administracji publicznej służącą do ingerowania w sferę praw i wolności wszelkich podmiotów prawa jest akt administracyjny. W odniesieniu do najczęściej występujących jego postaci (decyzje i postanowienia) posiada szczegółowe uregulowania w podstawach ustawowych: określające tryb wydawania, organy uprawnione do podejmowania, dopuszczalnych adresatów, warunki prawidłowości. Oczywiście zmierza on do rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach adresata aktu administracyjnego, a jego wykonanie zagwarantowane jest możliwością użycia przymusu. Przy czym jak podkreśla wyraźnie J. Zimmermann, adresatem indywidualnego działania podjętego przez organ administracji publicznej jest podmiot lub grupa podmiotów, w której można dokładnie określić wszystkich członków grupy, natomiast adresatem generalnego działania organu admi-

²³ Zob. B. Jaworska-Dębska [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. IV, Warszawa 2009, s. 353–354.

²⁴ Zob. A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 13; W. Gromski, *W sprawie pojęcia aktu normatywnego (uwagi na tle glos do orzeczenia TK z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92)*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 9, s. 80 i n.

nistracji publicznej staje się grupa podmiotów, której składu nie można do końca określić²⁵. Istnieje więc forma „działań generalnych mających charakter konkretny, które w momencie wywołania przez nie skutków prawnych są zindywidualizowane poprzez niepowtarzalny, jednostkowy stan faktyczny dotyczący tylko danego podmiotu”²⁶. Taki akt jest wydany przez organ administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym lub funkcjonalnym, na podstawie przepisów prawa, ma charakter ogólny i władczy i zawiera w swej treści nowe normy prawne lub dokonuje interpretacji norm już wcześniej ustanowionych, czasami zawierając jedynie urzędowe informacje, które mają wpływ na proces stosowania prawa²⁷.

Podstawowym elementem składającym się na konstrukcję pojęcia aktu generalnego jest sposób określania adresata aktu, co odróżnia go od aktów indywidualnych. Część doktryny uważa, że akt generalny skierowany musi być do nie wskazanego imiennie kręgu osób, przy czym podkreśla się, że ta ogólność jest w pewnym sensie stopniowalna. Oznacza to, że identyfikacja adresata nie musi odbywać się poprzez wskazanie szczegółowych cech np. imienia, nazwiska, firmy czy nazwy²⁸, a anonimowość nie musi oznaczać bezosobowości. Akt generalny nie musi być zatem adresowany do konkretnego, określonego w sposób indywidualny adresata, ale wszystkich ewentualnych adresatów, czyli wszystkich podmiotów stosunków prawnych lub też do wyodrębnionej ze względu na jakieś cechy grupy osób, np. nauczycieli czy myślicieli²⁹. Jako przykład można podać występujące w licznych państwach zachodnioeuropejskich decyzje zapadające w sprawach jednostkowych, ale skierowanych do dużej grupy adresatów, których nie można policzyć czy też szczegółowo ustalić, a jednocze-

²⁵ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 295.

²⁶ Tamże.

²⁷ Zob. W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 105.

²⁸ Zob. H. Rot, *Akty prawotwórcze organów samorządu terytorialnego*, „Studia Prawnicze” 1993, z. 1, s. 21.

²⁹ Zob. W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny...*, s. 102–103.

śnie przyjąć, iż nie zmieniają one swojej liczby w jakimś przedziale czasu³⁰. Dla przykładu na gruncie niemieckim tego rodzaju rozstrzygnięcia podejmowane są przez organy w formie aktu indywidualnego – zarządzenia ogólnie obowiązującego w postępowaniu administracyjnym zbiorowym³¹. Zarządzenie ogólnie obowiązujące (*Allgemeinvertügung*), określone w § 35 zd. 2 ustawy z 25 maja 1976 r. o postępowaniu administracyjnym (VwVfG), nie jest samodzielnym aktem prawnym lecz rodzajem aktu administracyjnego³². Stanowi ono władczą regulację określonego przypadku przez władzę, którego podstawą wyróżnienia jest kryterium adresata decyzji. Od typowego aktu administracyjnego odróżnia je zatem skierowanie nie do jednej, indywidualnie określonej i oznaczonej osoby, lecz do określonego na podstawie cech ogólnych kręgu adresatów, ustalanych rodzajowo (np. wszyscy posiadacze domów, czy wszyscy uczestnicy ruchu)³³. W związku z tym można ogólnie teraz stwierdzić, że adresat generalnego aktu administracyjnego jest określony generalnie.

W prawie administracyjnym podkreśla się również, że akt generalny wyznacza jego adresatom „określonego rodzaju zachowania się, ilekroć wystąpią przewidziane w tych normach okoliczności”³⁴, co zgodnie z klasyfikacją zaproponowaną przez J. Wróblewskiego wypełnia znamiona normy abstrakcyjnej, czyli normy które „mają charakter powtarzalny, gdyż adresat ma obowiązek określonego zachowania się, ilekroć powstaną określone warunki”³⁵. Przy czym to stanowisko zostało doprecyzowane przez J. Świątkiewicza i W. Chróścielewskiego, którzy stwierdzili, iż abstrakcyj-

³⁰ Zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 178.

³¹ Zob. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, tłum. i red. K. Nowacki, Wrocław 2003, s. 135–137.

³² Zob. E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Generalny akt...*, s. 49 i n.

³³ Zob. H. Maurer, *Ogólne prawo...*, s. 135–137.

³⁴ H. Rot, *Akty prawotwórcze...*, s. 131.

³⁵ J. Wróblewski, *Norma generalna i norma indywidualna*, Zeszyty Naukowe UŁ 1962, S. I, z. 23, s. 10; J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, s. 318.

ność aktu nie jest wcale warunkiem *sine qua non* aktu generalnego, podając jako przykład aktu administracyjnego generalnego normatywnego, będącego jednocześnie aktem konkretnym, a nie aktem abstrakcyjnym, akt zarządzający ewakuację mieszkańców wskazanej miejscowości, w związku z zagrożeniem powodzią³⁶. Tym samym wydaje się zasadne stwierdzenie, że generalny akt administracyjny powinien równocześnie dotyczyć sytuacji określonej konkretnie i zachowania określonego konkretnie.

Pod rządem kodeksu postępowania administracyjnego brak jest obecnie podstaw prawnych do wydawania generalnych aktów administracyjnych, a zatem takich, które ze względu na krąg adresatów mają charakter generalny, a równocześnie podkreślają konkretny charakter sytuacji i zachowania³⁷. W tym kontekście musiały oczywiście pojawić się liczne kontrowersje związane z decyzją Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 2 października 2010 r. znak GIS-BI-073-239/RS/10, co znalazło odbicie w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych. W konsekwencji należy tutaj całkowicie podzielić zdanie wyrażone przez E. Szewczyk i M. Szewczyka, że generalne akty administracyjne powinny być wydawane w trybie określonym przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, jednak z opartym na mocy decyzji ustawodawcy wyłączeniem tych przepisów kodeksu, których w odniesieniu do generalnych aktów administracyjnych ze względu na ich specyficzny charakter zastosować się nie da³⁸.

Janusz Niczyporuk

³⁶ Zob. J. Świątkiewicz [w:] H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Terenowe akty normatywne w PRL*, Warszawa 1958, s. 29; W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny...*, s. 104.

³⁷ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2006 r., sygn. akt II OSK464/06, LEX nr 321189.

³⁸ Zob. E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny jako prawna forma działania administracji umożliwiająca reagowanie na wyzwania współczesności* [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, pod red. J. Zimmermanna i P. J. Suwaj, Warszawa 2013, s. 699.