

PODSTAWOWE INSTYTUCJE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

redakcja naukowa

Przemysław Krzykowski

Agnieszka Skóra

Tomasz Majer

Monografie Wydziału Prawa i Administracji UWM



WPiA UWM

Wydawnictwo
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie

PODSTAWOWE
INSTYTUCJE
POSTĘPOWANIA
ADMINISTRACYJNEGO

*Niniejszą pracę jej redaktorzy pragną zadedykować
Prof. dr. hab. Eugeniuszowi Bojanowskiemu
Prof. dr. hab. Andrzejowi Kabatowi
Prof. dr. hab. Andrzejowi Sylwestrzakowi*

PODSTAWOWE INSTYTUCJE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

redakcja naukowa

Przemysław Krzykowski

Agnieszka Skóra

Tomasz Majer

Wydawnictwo
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie

Kolegium Wydawnicze UWM
Przewodniczący
prof. dr hab. Zbigniew Chojnowski
Redaktor Działu
dr hab. Aldona Rita Jurewicz

Redaktorzy prowadzący tomu
dr hab. Dorota Lis-Staranowicz
dr Dobrochna Ossowska-Salamonowicz

Redaktor prowadzący serii wydawniczej Wydziału Prawa i Administracji UWM
dr hab. Wojciech Cieślak, prof. UWM

Recenzent
dr hab. Ewa Szewczyk, prof. UZ

Redakcja wydawnicza
mgr Grażyna Jarzyna

Projekt okładki
mgr Urszula Marta Patalas

Skład i łamanie
Marian Rutkiewicz

ISBN 978-83-8100-268-4

© Copyright by Wydawnictwo UWM • Olsztyn 2020

Wydawnictwo UWM
ul. Jana Heweliusza 14, 10-718 Olsztyn
tel. 89 523 36 61, fax 89 523 34 38
www.uwm.edu.pl/wydawnictwo/
e-mail: wydawca@uwm.edu.pl

Ark. wyd. 22,3; ark. druk. 19,0
Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, zam. 277

Autorzy

dr hab. Przemysław Krzykowski, prof. UWM, red.

Część 1 rozdział 2;

dr hab. Agnieszka Skóra, prof. UWM, red.

Część 1 rozdział 1; Część 2 rozdział 1, rozdział 2 podrozdziały 1 i 4–6, rozdział 3; Część 3 rozdział 1 podrozdział 3, rozdział 3, rozdział 5 podrozdziały 4–5; Część 4 rozdział 1 podrozdział 2 pkt 3 podpunkt 4–5; Część 5 rozdział 1 pkt 8, rozdział 4 pkt 1; Część 6 rozdział 1, rozdział 3; Część 7 rozdział 2 pkt 1 i 4

dr hab. Marta Kopacz

Część 3 rozdział 1 podrozdziały 1 i 2, rozdział 5 podrozdziały 1–3; Część 5 rozdział 4 pkt 2

dr Dorota Calkiewicz

Część 2 rozdział 2 podrozdział 3, rozdział 4; Część 3 rozdział 7; Część 4 rozdział 1 podrozdział 1, podrozdział 2 pkt 2 podpunkty 1 i 3, rozdział 2, rozdział 5; Część 5 rozdział 5

dr Ewa Dymek

Część 3 rozdział 2, rozdział 4

dr Paweł Kardasz

Część 3 rozdział 8 podrozdział 2; Część 7 rozdział 2 pkt 3

dr Tomasz Majer red.

Część 3 rozdział 6; Część 4 rozdział 4; Część 5 rozdział 4 pkt 3; Część 7 rozdział 1

dr Agata Opalska-Kasprzak

Część 7 rozdział 3

dr Agnieszka Rotkiewicz-Szarnowska

Część 2 rozdział 2 podrozdział 2; Część 5 rozdział 1, rozdział 2, rozdział 3

mgr Piotr Aszkielowicz

Część 3 rozdział 8 podrozdział 1; Część 7 rozdział 2 pkt 2

mgr Kamil Grzymkowski

Część 3 rozdział 9; Część 6 rozdział 2

mgr Ilona Madziar

Część 4 rozdział 1 podrozdział 2 pkt 2 podpunkt 2, rozdział 3

Spis treści

Wykaz skrótów	13
Wstęp	15

Część 1

Pojęcie, struktura i zasady postępowania administracyjnego.....	19
Rozdział 1. Pojęcie, struktura i zakres postępowania administracyjnego	21
1. Pojęcie i cel postępowania administracyjnego	21
2. Stadia postępowania administracyjnego.....	23
3. Przedmiot postępowania administracyjnego	24
4. Cechy postępowania administracyjnego	25
5. Rodzaje postępowań administracyjnych	26
6. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego	27
6.1. Pozytywny zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego	27
6.2. Negatywny zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego	31
Rozdział 2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego	34
1. Znaczenie zasad ogólnych postępowania administracyjnego.....	34
2. Zasada ogólna praworządności	37
3. Zasada ogólna prawdy obiektywnej.....	39
4. Zasada ogólna uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli.....	41
5. Zasada ogólna rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony	42
6. Zasada ogólna współdziałania organów	44
7. Zasada ogólna zaufania obywateli do władzy publicznej	46
8. Zasada ogólna pewności prawa.....	47
9. Zasada ogólna informowania stron o ich prawach i obowiązkach	49
10. Zasada ogólna czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania administracyjnego	51
11. Zasada ogólna wyjaśniania zasadności przesłanek załatwianej sprawy i decyzji.....	53
12. Zasada ogólna szybkości i prostoty postępowania.....	55
13. Zasada ogólna polubownego załatwiania spraw.....	58
14. Zasada ogólna pisemnej formy załatwiania sprawy.....	60
15. Zasada ogólna umożliwiania dokonywania oceny działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej	62
16. Zasada ogólna dwuinstancyjności postępowania.....	63
17. Zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznych	65
18. Zasada ogólna sądowej kontroli decyzji administracyjnych	67

Część 2

Uczestnicy postępowania administracyjnego	71
Rozdział 1. Pojęcie uczestnika postępowania administracyjnego i kategorie uczestników	73

Rozdział 2. Organ administracji publicznej jako uczestnik postępowania administracyjnego	76
1. Pojęcie organu administracji publicznej i kategorie organów.....	76
2. Organy wyższego stopnia.....	79
3. Organy naczelne	80
4. Właściwość organu administracji publicznej	81
5. Instytucja wyłączenia w postępowaniu administracyjnym.....	83
6. Pomoc prawna w postępowaniu administracyjnym	86
Rozdział 3. Strona jako uczestnik postępowania administracyjnego	87
1. Pojęcie strony postępowania administracyjnego	87
2. Interes prawny strony postępowania administracyjnego	89
3. Strona główna i strony uboczne.....	91
4. Obiektywna i subiektywna koncepcja strony postępowania	92
5. Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym	94
6. Pełnomocnictwo w postępowaniu administracyjnym	94
Rozdział 4. Uczestnicy postępowania administracyjnego na prawach strony	96
1. Pojęcie uczestników na prawach strony.....	96
2. Prokurator jako uczestnik na prawach strony	96
3. Rzecznik Praw Obywatelskich jako uczestnik na prawach strony.....	97
4. Rzecznik Praw Dziecka jako uczestnik na prawach strony.....	98
5. Organizacja społeczna jako uczestnik na prawach strony.....	98
Część 3	
Tok postępowania administracyjnego	101
Rozdział 1. Wszczęcie postępowania administracyjnego	103
1. Sposoby wszczęcia postępowania administracyjnego.....	103
2. Czynności organu podejmowane w stadium wszczęcia postępowania	104
3. Data wszczęcia postępowania administracyjnego i obowiązek informacyjny z art. 13 ust. 1 i 2 RODO.....	107
Rozdział 2. Terminy załatwiania spraw administracyjnych i sposoby zaradzenia ich naruszeniu	110
1. Terminy załatwiania sprawy administracyjnej.....	110
1.1. Załatwianie sprawy bez zbędnej zwłoki w rozumieniu przepisów k.p.a.....	110
1.2. Terminy załatwiania sprawy w zależności od stopnia jej skomplikowania	111
1.3. Okresy, których nie wlicza się do biegu ustawowych terminów załatwiania spraw	112
1.4. Obowiązek powiadomienia stron o uchybieniu terminowi załatwiania sprawy (instytucja tzw. sygnalizacji)	113
2. Przewlekłość i bezczynność postępowania administracyjnego	114
2.1. Bezczynność organu administracji publicznej	114
2.2. Przewlekłość postępowania przed organem administracji publicznej.....	114
2.3. Środki prawne zwalczania przewlekłości postępowania oraz bezczynności organu	115
2.4. Odpowiedzialność pracownika organu administracji publicznej za zwłokę w załatwieniu sprawy	116
Rozdział 3. Podania w postępowaniu administracyjnym.....	119
1. Zasada minimalnego formalizmu czynności stron w postępowaniu.....	119
2. Istota podania w postępowaniu administracyjnym	120
3. Treść, język i sposoby wnoszenia podania w postępowaniu administracyjnym	121
3.1. Uwagi ogólne.....	121
3.2. Elementy podania wnoszonego w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego	121

3.3. Elementy podania wnoszonego w formie dokumentu elektronicznego	123
3.4. Język podania w postępowaniu administracyjnym	124
3.5. Sposoby wnoszenia podań w postępowaniu administracyjnym	125
4. Sposoby konwalidacji braków formalnych podania	127
Rozdział 4. Terminy dokonywania czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym	129
1. Rodzaje terminów w postępowaniu administracyjnym	129
2. Sposób obliczania terminów w postępowaniu administracyjnym	130
3. Dochowanie terminu w zależności od sposobu złożenia pisma	131
4. Przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej	132
Rozdział 5. Postępowanie wyjaśniające w postępowaniu administracyjnym	134
1. Środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym	134
2. Podstawowe zasady prowadzenia czynności dowodowych	135
3. Formy postępowania wyjaśniającego	137
4. Rodzaje dowodów w postępowaniu administracyjnym	138
4.1. Dowód z dokumentu w postępowaniu administracyjnym	138
4.2. Opinia biegłego jako dowód w postępowaniu administracyjnym	140
4.3. Oględziny jako dowód w postępowaniu administracyjnym	141
4.4. Zeznania świadka jako dowód w postępowaniu administracyjnym	141
4.5. Przesłuchanie strony jako środek dowodowy w postępowaniu administracyjnym	144
4.6. Oświadczenie strony jako dowód w postępowaniu administracyjnym	145
5. Postępowanie uproszczone jako szczególny tryb postępowania administracyjnego	145
Rozdział 6. Zawieszenie i umorzenie postępowania administracyjnego	148
1. Zawieszenie postępowania administracyjnego	148
1.1. Istota zawieszenia postępowania administracyjnego	148
1.2. Obligatoryjne zawieszenie postępowania administracyjnego	149
1.3. Fakultatywne zawieszenie postępowania administracyjnego	150
1.4. Forma zawieszenia postępowania administracyjnego	151
1.5. Skutki zawieszenia postępowania administracyjnego	152
2. Umorzenie postępowania administracyjnego	154
2.1. Pojęcie i istota umorzenia postępowania administracyjnego	154
2.2. Obligatoryjne umorzenie postępowania administracyjnego	155
2.3. Fakultatywne umorzenie postępowania administracyjnego	157
2.4. Forma umorzenia postępowania administracyjnego	157
Rozdział 7. Mediacja w postępowaniu administracyjnym	158
1. Pojęcie mediacji w postępowaniu administracyjnym	158
2. Przebieg mediacji w postępowaniu administracyjnym	159
3. Poufność mediacji w postępowaniu administracyjnym	160
4. Sposoby zakończenia mediacji i jej koszty w postępowaniu administracyjnym	161
Rozdział 8. Współdziałanie organów przy wydaniu decyzji w postępowaniu administracyjnym	162
1. Współdziałanie organów administracji publicznej	162
1.1. Podstawa prawna współdziałania organów administracji publicznej	162
1.2. Pojęcie współdziałania organów administracji publicznej	162
1.3. Tok współdziałania organów administracji publicznej	163
1.4. Posiedzenie w trybie współdziałania	164
2. Europejska współpraca administracyjna	165
2.1. Uwagi ogólne	165
2.2. Udzielanie przez organ administracji publicznej wzajemnej pomocy organowi administracji innego państwa członkowskiego lub organowi administracji UE	166

2.3. Wnioskowanie o pomoc do organu administracji innego państwa członkowskiego lub organu administracji UE	167
2.4. Regulacje wspólne dla obu trybów europejskiej współpracy administracyjnej	168
2.5. Wyłączenie stosowania przepisów działu VIIIa k.p.a.....	169
Rozdział 9. Oplaty i koszty w postępowaniu administracyjnym	170
1. Pojęcie opłaty w postępowaniu administracyjnym	170
2. Pojęcie kosztów w postępowaniu administracyjnym	171
3. Zasady uiszczania opłat i kosztów w postępowaniu administracyjnym	171
4. Załatwienie podania przez organ mimo nieuiszczenia wymaganych należności.....	173
5. Zwolnienie od ponoszenia opłat i kosztów oraz konsekwencje nieuiszczenia należnych opłat i kosztów	173
6. Procedura orzekania o kosztach postępowania administracyjnego.....	174

Część 4

Rozstrzygnięcia organu administracji publicznej pierwszej instancji	175
Rozdział 1. Pojęcie, treść i elementy decyzji administracyjnej	177
1. Pojęcie, klasyfikacja decyzji administracyjnej i jej wprowadzenie do obrotu prawnego	177
2. Treść decyzji administracyjnej	179
2.1. Elementy obligatoryjne decyzji administracyjnej.....	179
2.2. Uzasadnienie decyzji administracyjnej	181
2.3. Dodatkowe składniki decyzji.....	183
2.4. Elementy zwyczajowe decyzji administracyjnej	184
2.5. Minimum decyzyjne.....	185
Rozdział 2. Postanowienie jako rozstrzygnięcie organu administracji publicznej.....	187
1. Pojęcie i elementy postanowienia w postępowaniu administracyjnym	187
2. Klasyfikacja postanowień w postępowaniu administracyjnym	188
Rozdział 3. Ugoda administracyjna jako rozstrzygnięcie organu administracji publicznej ...	189
1. Pojęcie ugody administracyjnej i przesłanki jej zawarcia	189
2. Procedura zawarcia ugody	190
3. Elementy ugody	191
4. Zatwierdzenie ugody i jej skutki.....	191
Rozdział 4. Milczące załatwienie sprawy administracyjnej.....	192
1. Cel i pojęcie milczącego załatwienia sprawy.....	192
2. Tryb milczącego załatwienia sprawy.....	194
3. Rozstrzygnięcie sprawy w trybie milczącego jej załatwienia	199
4. Weryfikacja rozstrzygnięć wydanych w trybie milczącego załatwienia sprawy	200
Rozdział 5. Rektyfikacja decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym	202
1. Istota rektyfikacji w postępowaniu administracyjnym	202
2. Uzupełnienie decyzji administracyjnej	202
3. Sprostowanie decyzji administracyjnej	203
4. Wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji administracyjnej	203

Część 5

Postępowanie przed organem drugiej instancji i postępowania nadzwyczajne	205
Rozdział 1. Odwołanie i postępowanie odwoławcze.....	207
1. Pojęcie i podział środków zaskarżenia	207
2. Charakter prawny i konstrukcja odwołania	208
3. Podmioty legitymowane do złożenia odwołania.....	210
4. Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania.....	211
5. Tok postępowania odwoławczego.....	212
5.1. Postępowanie odwoławcze przed organem pierwszej instancji.....	212

5.2. Postępowanie odwoławcze przed organem drugiej instancji.....	214
5.2.1. Postępowanie wstępne przed organem odwoławczym.....	214
5.2.2. Postępowanie wyjaśniające przed organem odwoławczym.....	217
6. Cofnięcie odwołania.....	219
7. Decyzje organu odwoławczego.....	220
8. Zakaz <i>reformatio in peius</i> w postępowaniu administracyjnym.....	224
Rozdział 2. Charakter prawny i konstrukcja wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.....	226
Rozdział 3. Zażalenie i postępowanie zażaleniowe.....	228
1. Charakter prawny i konstrukcja zażalenia.....	228
2. Tok postępowania zażaleniowego.....	229
Rozdział 4. Wadliwe decyzje ostateczne.....	231
1. Uzasadnienie eliminacji z obrotu prawnego wadliwych decyzji ostatecznych.....	231
2. Wznowienie postępowania administracyjnego.....	232
2.1. Podstawy wznowienia postępowania administracyjnego.....	232
2.2. Organy właściwe w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego.....	234
2.3. Fazy wznowienia postępowania administracyjnego.....	235
2.4. Rozstrzygnięcia wydawane w postępowaniu wznowionym.....	236
3. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej.....	236
3.1. Charakter prawny i przedmiot postępowania o stwierdzenie nieważności.....	236
3.2. Podstawy prawne stwierdzenia nieważności.....	237
3.3. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.....	240
Rozdział 5. Uchylenie lub zmiana ostatecznych decyzji administracyjnych.....	242
1. Uchylenie lub zmiana decyzji, na mocy której strona nie nabyła prawa (art. 154 k.p.a.).....	242
1.1. Przesłanki zastosowania trybu z art. 154 k.p.a.....	242
1.2. Przebieg postępowania.....	243
2. Decyzja zmieniająca lub uchylająca decyzję ostateczną tworzącą prawa nabyte (art. 155 k.p.a.).....	243
2.1. Przesłanki zastosowania trybu z art. 155 k.p.a.....	243
2.2. Przebieg postępowania.....	244
3. Zmiana lub uchylenie każdej decyzji ostatecznej w trybie art. 161 k.p.a.....	244
Część 6	
Czynności techniczno-procesowe w postępowaniu administracyjnym.....	247
Rozdział 1. Czynności techniczno-procesowe w postępowaniu administracyjnym.....	249
Rozdział 2. Doręczenia i wezwania w postępowaniu administracyjnym.....	251
1. Doręczenia w postępowaniu administracyjnym.....	251
1.1. Zasady doręczeń, istota doręczenia i rodzaje doręczeń.....	251
1.2. Adresaci i miejsce doręczeń w postępowaniu administracyjnym.....	252
1.3. Doręczenia szczególne w postępowaniu administracyjnym.....	253
2. Wezwania w postępowaniu administracyjnym.....	255
2.1. Istota i forma wezwania w postępowaniu administracyjnym.....	255
2.2. Treść wezwania w postępowaniu administracyjnym.....	256
2.3. Skutki prawne niezastosowania się do wezwania i koszty poniesione w związku z wezwaniem.....	256
Rozdział 3. Protokoły, adnotacje i metryki w postępowaniu administracyjnym.....	258
1. Utrwalanie czynności postępowania administracyjnego.....	258
2. Protokół w postępowaniu administracyjnym.....	258
3. Adnotacja w postępowaniu administracyjnym.....	259
4. Metryki w postępowaniu administracyjnym.....	260

Część 7

Inne procedury administracyjne uregulowane w Kodeksie postępowania

administracyjnego.....	261
Rozdział 1. Postępowanie o wydanie zaświadczenia	263
1. Istota i charakter zaświadczenia oraz postępowania o wydanie zaświadczenia	263
2. Tok postępowania o wydanie zaświadczenia	264
3. Środki prawne w postępowaniu dotyczącym wydawania zaświadczeń.....	266
Rozdział 2. Postępowanie w sprawach skarg i wniosków oraz w sprawach petycji	268
1. Istota oraz zakres stosowania skarg, wniosków i petycji.....	268
2. Postępowanie w sprawach skarg	269
2.1. Prawo do składania skarg	269
2.2. Przedmiot skargi i tryb jej wnoszenia	269
2.3. Skutki wniesienia skargi.....	271
3. Procedura wnoszenia wniosków z działu VIII k.p.a.	272
3.1. Uwagi ogólne.....	272
3.2. Podmioty zobowiązane do rozpatrzenia wniosku.....	273
3.3. Istota i treść wniosku	274
3.4. Postępowanie w sprawie rozpatrywania wniosków.....	274
4. Postępowanie w sprawach petycji	276
4.1. Cel i treść petycji	276
4.2. Zakres podmiotowy i forma petycji.....	277
4.3. Postępowanie w sprawie rozpatrzenia petycji	278
Rozdział 3. Postępowanie w sprawach nakładania i/lub wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielanie ulg w ich wykonaniu.....	280
1. Ogólna charakterystyka postępowania w sprawach nakładania i/lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielania ulg w ich wykonaniu.....	280
2. Istota kary w prawie administracyjnym	280
3.1. Rodzaje kar administracyjnych	282
Zakończenie	285
Bibliografia	287

Wykaz skrótów

Akty normatywne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740).
 - k.k.s. – ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 19 z późn. zm.).
 - k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.).
 - k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 z późn. zm.).
 - o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 z późn. zm.).
 - p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325).
 - RODO – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz.Urz. UE L 119 z 04.05.2016, s. 1, z późn. zm.).
 - u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 65 z późn. zm.).
 - u.p.g.k. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 276 z późn. zm.).
 - u.i.d.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 z późn. zm.).
 - u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920).
 - u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668).
 - u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1427).
 - u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713).
- ustawa zmieniająca z 2017 r. – ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

Sądy i trybunały

- TK – Trybunał Konstytucyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny
- SA – Sąd Apelacyjny

- SO – Sąd Okręgowy
SR – Sąd Rejonowy

Czasopisma

- AE – Acta Elbingensia, Rocznik naukowy EUH-E
AUWr – Acta Universitatis Wratislaviensis
EP – Edukacja Prawnicza
GA – Gazeta Administracji
GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
MP – Monitor Prawniczy
ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK (A;B) – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy
Pal. – Palestra
PiP – Państwo i Prawo
PPE – Przegląd Prawa Europejskiego
Prok. i Pr. – Prokuratura i Prawo
RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SP – Studia Prawnoustrojowe
ST – Samorząd Terytorialny
ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUGd – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego
ZNUŁ – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

Inne skróty

- BIP – Biuletyn Informacji Publicznej
CBOSA – Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych
CWRDE – Centralne Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych
Druk sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 1183 – Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 1183. <http://www.sejm.gov.pl>.
Dz.U. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
EKDA – Europejski Kodeks Dobrej Administracji
ePUAP – Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej
Legalis – System informacji prawnej Legalis C.H. Beck
Lex – System Informacji Prawnej LEX Wolters Kluwer
niepubl. – niepublikowane
NIK – Najwyższa Izba Kontroli
np. – na przykład
RPD – Rzecznik Praw Dziecka
RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich
s. – strona
SKO – Samorządowe Kolegium Odwoławcze
t.j. – tekst jednolity
UE – Unia Europejska
z późn.zm. – z późniejszymi zmianami

Wstęp

Oddajemy do rąk Czytelników opracowanie poświęcone problematyce postępowania administracyjnego uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego. Opracowanie uwzględnia stan prawny na dzień 1 września 2020 r. Ostatnia techniczna zmiana do k.p.a. miała miejsce 11 sierpnia 2020 r. w związku z nowelizacją dokonaną przez ustawę z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców (Dz.U. z 2020 r., poz. 1298). Przepis art. 189k w § 4a pkt 1 lit. b otrzymał brzmienie: „w przypadku przedsiębiorcy, wobec którego nie jest prowadzone postępowanie restrukturyzacyjne – przepisy ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców (Dz.U. poz. 1298)”, zaś przepis art. 189k w § 4a pkt otrzymał brzmienie: „w zakresie trybu udzielania tej pomocy – przepisy ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców”. Wspomniana zmiana nie ma jednak wpływu na aktualność podręcznika. Podkreślić należy, że 9 kwietnia 2017 r. sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Ustawodawca wprowadził szereg zmian w czterech z ośmiu obecnie obowiązujących działów k.p.a.:

- Dział I. Przepisy ogólne (zmiany dotyczące: zakresu obowiązywania k.p.a., zasad ogólnych, załatwiania spraw, doręczeń i terminów);

- Dział II. Postępowanie (zmiany dotyczące: wszczęcia postępowania, dowodów, rozprawy, decyzji, ugody, odwołań, wznowienia postępowania, uchylecia, zmiany oraz stwierdzenia nieważności decyzji; dodatkowo wprowadzenie przepisów dotyczących: mediacji, milczącego załatwiania spraw, postępowania uproszczonego);

- Dział IX. Opłaty i koszty postępowania;

- Dział X. Przepisy końcowe.

Jednocześnie do obecnie obowiązującego kodeksu dodano dwa nowe działy:

- Dział IVa. Administracyjne kary pieniężne;

- Dział VIIIa. Europejska współpraca administracyjna.

Wspólnym założeniem wprowadzonych zmian była potrzeba usprawnienia postępowania administracyjnego oraz skrócenia czasu jego trwania, m.in. dzięki przyznaniu stronom możliwości decydowania w szerszym zakresie o realizacji ich prawa do pełnego, dwukrotnego rozpoznania sprawy w procedurze administracyjnej oraz zmniejszeniu w ten sposób liczby rozstrzygnięć kasatoryjnych (strona może zapobiec przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, a dodatkowo sąd administracyjny jest władny skontrolować prawidłowość decyzji kasatoryjnej). Ustawodawca starał się także zapewnić bardziej partnerskie podejście organów administracji do obywateli przez wprowadzenie zasad i szczegółowych regulacji pozwalających na efektywniejszą realizację zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (m.in. zasada przyjaznej interpretacji prawa i rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony) oraz na wykorzystanie metod polubownego rozwiązywania kwestii spornych (mediacja). Dzięki tym zmianom jednostka przestaje być postrzegana jako petent, lecz staje się pełnoprawnym partnerem, któremu przysługują prawa chronione przez europejskie państwo prawa. Dlatego nowelizację, wprowadzającą omówione zmiany i ulepszenia do najważniejszej kodyfikacji postępowania administracyjnego w Polsce, można uznać za zasadniczą¹.

Godzi się zauważyć, że oprócz wspomnianej nowelizacji z 2017 r. w latach 2018 i 2019 ustawodawca wprowadził liczne – jakkolwiek już nie tak szerokie – korekty brzmienia ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Dodano m.in. art. 14a ustanawiający nową zasadę ogólną umożliwiania dokonywania oceny działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej². Ważne zmiany dotyczą wprowadzenia do procedury administracyjnej kolejnych ułatwień w zakresie komunikacji elektronicznej³. Zaistniała bowiem możliwość podpisywania dokumentów elektronicznych podpisem osobistym⁴. Kodeks postępowania administracyjnego uzupełniony został także o regulacje dotyczące realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Euro-

¹ Zob. *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2017 i przywołaną literaturę.

² Została ona dodana przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 650) z dniem 30 kwietnia 2018 r.

³ Ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 60 z późn. zm.).

⁴ Ibidem; podpis osobisty w rozumieniu ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 332 z późn. zm.); zaawansowany podpis elektroniczny w rozumieniu art. 3 pkt 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającego dyrektywę 1999/93/WE, weryfikowany za pomocą certyfikatu podpisu osobistego.

pejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 04.05.2016 r., s. 1, z późn. zm.)⁵.

W opracowaniu wykorzystano najnowszą literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo sądowe. Autorami poszczególnych części podręcznika są pracownicy naukowo-dydaktyczni oraz doktoranci specjalizujący się w problematyce procedury administracyjnej, zatrudnieni w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji UWM w Olsztynie. Redaktorzy naukowci starali się zachować samodzielność poszczególnych tekstów, ingerując o tyle, o ile było to niezbędne w celu udoskonalenia całego dzieła.

⁵ Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. z 2019 r. poz. 730).

Część 1



Pojęcie, struktura i zasady postępowania administracyjnego

Rozdział 1

POJĘCIE, STRUKTURA I ZAKRES POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

1. Pojęcie i cel postępowania administracyjnego

Postępowanie administracyjne to ściśle ze sobą powiązany ciąg czynności, zachowań i zdarzeń procesowych podejmowanych przed organem administracji publicznej, przez określonych normatywnie uczestników postępowania, zakończony – zasadniczo – wydaniem decyzji administracyjnej lub – wyjątkowo – załatwieniem sprawy milcząco. Celem tak określonego postępowania jest rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej (w postępowaniu zwyczajnym) lub sprawy weryfikacyjnej (w postępowaniu nadzwyczajnym) przez organ administracji publicznej w stosunku do podmiotu, który nie jest mu organizacyjnie podporządkowany (zwanego „stroną”), w celu ukształtowania sytuacji prawnej tego podmiotu, przez udzielenie uprawnienia, odmowę udzielenia uprawnienia, cofnięcie uprawnienia lub nałożenia obowiązku⁶. Postępowanie to nazywane jest w doktrynie postępowaniem orzekającym (określenie zaproponowane przez W. Dawidowicza) lub – częściej – jurysdykcyjnym (określenie M. Zimmermanna)⁷. Oba określenia są równoprawne i można je uznać za synonimy.

Orzekające postępowanie administracyjne może mieć charakter postępowania **zwyczajnego** lub **nadzwyczajnego**. Celem postępowania zwyczajnego jest ukształtowanie sytuacji prawnej strony w płaszczyźnie norm prawa materialnego administracyjnego, zasadniczo przez udzielenie uprawnienia, odmowę udzielenia uprawnienia, cofnięcie uprawnienia bądź nałożenie obowiązku. Przedmiot tego postępowania stanowi sprawa

⁶ A. Skóra, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Elbląg 2015, s. 13.

⁷ M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie postępowania administracyjnego*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Prof. dr. Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 433 i 445.

administracyjna⁸. Postępowanie zwyczajne kończy się zasadniczo z chwilą podjęcia decyzji ostatecznej, rozstrzygającej sprawę administracyjną, a wyjątkowo: przez zawarcie ugody lub w wyniku załatwienia sprawy w sposób milczący.

Postępowanie nadzwyczajne uruchamiane jest – z urzędu lub na wniosek uprawnionych podmiotów – po zakończeniu toku instancji, tj. w przypadku, gdy ostateczna stała się decyzja organu pierwszej instancji lub w wypadku wyczerpania toku instancji przez wniesienie środka zaskarżenia. Przedmiot tego postępowania stanowi tzw. sprawa weryfikacyjna⁹. Jego celem jest weryfikacja ostatecznej decyzji administracyjnej pod kątem jej legalności, a niekiedy także celowości. Postępowania nadzwyczajne nie mają na celu merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, ale sprawdzenie ostatecznej decyzji funkcjonującej w obrocie prawnym i/lub postępowania, jakie się w celu jej wydania toczyło. Mogą zatem zostać uruchomione tylko wtedy, gdy zostało uruchomione postępowanie zwyczajne i zakończyło się wydaniem decyzji ostatecznej. Postępowania nadzwyczajne, na co wskazuje sama ich nazwa, mają charakter ekskluzywny i mogą zostać uruchomione tylko w przypadkach *expressis verbis* wskazanych w przepisach procesowych. Niektóre z tych postępowań zostały uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego. Są to m.in.: postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, postępowanie w sprawie wznowienia postępowania, postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej uregulowane w art. 154, 155 czy 161 k.p.a. Niekiedy jednak ustawodawca wprowadza odrębne postępowania nadzwyczajne w ustawach szczególnych, w tym między innymi art. 106 ust. 5 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁰, art. 32 ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹¹.

Postępowanie administracyjne – przyjmując jako kryterium tryb, w jakim ma być prowadzone – można podzielić na **zwykłe** oraz **uproszczone**. Postępowanie uproszczone (uregulowane w rozdziale 14 działu II k.p.a.) ma na celu sprawne i szybkie rozstrzygnięcie sprawy przez ograniczenie formalizmu czynności postępowania zarówno podejmowanych przez stronę (m.in. wykorzystanie urzędowych formularzy, ograniczenia dowodowe, możliwość zaskarżania w drodze zażalenia tylko niektórych postanowień), jak i organ administracji publicznej (mniej sformalizowane uzasadnienie decyzji, wyłączenie stosowania art. 81 k.p.a.). W założeniu ustawodawcy miało to być postępowanie jednopodmiotowe (tj. bierze

⁸ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 7–8.

⁹ *Ibidem*, s. 8.

¹⁰ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1876).

¹¹ (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 111 z późn. zm.).

w nim udział tylko jedna strona), w którym rozpatrywana jest jedna sprawa administracyjna, nieskomplikowana dowodowo. Uproszczenie postępowania odnosi się przede wszystkim do sposobu jego wszczęcia, ogranicza zakres postępowania wyjaśniającego, nie przewiduje możliwości zawarcia ugody oraz wyłącza zaskarżalność części postanowień wydawanych w jego trakcie. Postępowanie zwykle natomiast nie zakłada ograniczenia formalizmu czynności postępowania przewidzianego przez k.p.a., może mieć charakter wielopodmiotowy (tj. możliwe jest w nim zarówno współuczestnictwo formalne, jak i materialne), a do czynności postępowania dowodowego przywiązuje się szczególną wagę, nie dążąc do ich ograniczenia. Załatwienie sprawy administracyjnej w trybie uproszczonym możliwe jest jednak tylko wtedy, gdy przepis szczególny tak stanowi. Organ nie może dokonać samodzielnej oceny, czy sprawa administracyjna powinna być rozstrzygnięta w postępowaniu zwykłym, czy uproszczonym. Do chwili wydania niniejszego opracowania, ustawodawca nie zdecydował się na poddanie jakiegokolwiek postępowania administracyjnego przepisom rozdziału 14 działu II k.p.a.

2. Stadia postępowania administracyjnego

Powyżej przyjęliśmy, że postępowanie administracyjne jest ciągiem czynności, zachowań i zdarzeń procesowych, które są ściśle i logicznie ze sobą powiązane. Poszczególne czynności i zachowania – zarówno te dokonywane przez organ, jak i przez innych uczestników postępowania – muszą być podejmowane w odpowiedniej kolejności. Niezachowanie tej kolejności bądź zaniechanie określonej czynności (np. nieprzeprowadzenie dowodu z dokumentu urzędowego, gdy wymaga tego przepis prawa) skutkuje wadliwością postępowania. Modelowo można przyjąć, że każde postępowanie administracyjne prowadzone w trybie zwykłym składa się z trzech etapów (in. stadiów): postępowania wstępnego, postępowania wyjaśniającego oraz stadium wydania decyzji. Postępowanie wstępne obejmuje fazę wszczęcia postępowania. W jego trakcie dokonywane są czynności związane z badaniem przesłanek jego skutecznego uruchomienia: m.in. organ bada z urzędu swoją właściwość, wstępnie zakreślony zostaje krąg uczestników postępowania (głównie stron), weryfikowane są kwestie zawisłości sprawy i/lub *res iudicata*, a jeżeli postępowanie zostało wszczęte na wniosek – organ dokonuje oceny jego formalnej poprawności. Pozytywne zakończenie tej fazy postępowania pozwala na prowadzenie postępowania wyjaśniającego, w czasie którego ustalany jest – za pomocą środków dowodowych – stan faktyczny sprawy. W tej fazie organ dokonuje też ustalenia stanu prawnego. W stadium wydania decyzji podejmowane jest roz-

strzygnięcie o istocie sprawy administracyjnej i w sposób określony prawem zostaje doręczone lub ogłoszone stronie (ewentualnie też innym adresatom). Podobny przebieg czynności następuje w postępowaniu odwoławczym; przy czym pewne różnice dotyczą m.in. zakresu postępowania dowodowego.

3. Przedmiot postępowania administracyjnego

Jak już wyżej wspomniano, przedmiot postępowania stanowi sprawa administracyjna (w postępowaniu zwyczajnym) lub sprawa weryfikacyjna (w postępowaniu nadzwyczajnym).

Pojęcie sprawy administracyjnej jest różnie definiowane w nauce prawa i postępowania administracyjnego. Zasadniczo zarysowały się dwa sposoby jego określenia. Większość twórców doktryny (za T. Wosiem i J. Zimmermannem) konstruuje definicję sprawy administracyjnej przez odwołanie do pojęcia stosunku prawnego, zakładając wzajemny związek między tymi pojęciami. Sprawę administracyjną stanowi więc „przewidziana w przepisach materialnego prawa administracyjnego, możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracyjny i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi”¹². Definicja sprawy administracyjnej oparta jest na koncepcji stosunku prawnego, którego istnienie jest uprzednie wobec działania organu administracji publicznej kształtującego uprawnienia i/lub obowiązki stron tego stosunku. W nauce prawa proponowane jest także określenie sprawy administracyjnej prezentowane przez W. Dawidowicza. Wedle tego ujęcia, sprawa administracyjna to „zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ administracji stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielenia (odmowy udzielenia) żądanego uprawnienia albo w postaci obciążenia z urzędu określonym obowiązkiem”¹³.

Typowa sprawa administracyjna jest zwykle sprawą **jednopodmiotową**, w której zaangażowany jest interes prawny tylko jednego podmiotu. Przykładem może być tu sprawa o przyznanie zasiłku rodzinnego, sprawa o przyznanie paszportu albo wydanie dowodu osobistego czy prawa jazdy.

¹² T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, No 1022, Prawo CLXVIII, s. 334. Podobnie J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 28–30.

¹³ W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 7–8.

Natomiast w praktyce organ administracji publicznej nierzadko staje wobec konieczności rozpoznania sprawy, w której zachodzi potrzeba zapewnienia ochrony interesu prawnego dwu lub więcej stron. Ze sprawami takimi mamy do czynienia m.in. na tle tzw. stosunków sąsiedzkich w prawie budowlanym, związanych z ustaleniem warunków zabudowy terenu, z korzystaniem z wód, czy w niektórych sprawach z zakresu wynalazczości¹⁴. W takim wypadku mówimy o wielopodmiotowych sprawach administracyjnych, co skutkuje powstaniem współuczestnictwa w postępowaniu administracyjnym (zob. część 2 rozdział 3).

4. Cechy postępowania administracyjnego

Postępowanie administracyjne charakteryzują szczególne cechy, pozwalające dostrzec jego odrębność i specyfikę w stosunku do innych procedur prawnych. Jest ono dwupodmiotowym (in. niespornym, niekontradictoryjnym) układem relacji między organem administracji a stroną. W tym układzie organ administracji nie pozostaje w sporze prawnym ze stroną postępowania, lecz jednostronnie stosuje wobec tego podmiotu normę (normy) prawa powszechnie obowiązującego. Postępowanie nie uzyskuje charakteru spornego nawet wtedy, gdy w postępowaniu uczestniczą dwie strony lub więcej, a także wtedy, gdy – na mocy przepisów ustawy szczególnej – organy rozstrzygają *de facto* sprawy cywilne. Każda ze stron pozostaje bowiem w osobnym stosunku procesowym wobec organu administracji publicznej¹⁵. Niezwiązanie i nieoparcie postępowania administracyjnego na konstrukcji sporu prawnego stanowi podstawową cechę kształtującą model tego postępowania, odróżniającą je od np. procesu cywilnego¹⁶ oraz postępowania przed sądem administracyjnym.

Charakterystyczną cechą postępowania administracyjnego jest także jego oficjalny charakter, który oznacza dominująco aktywny udział organu administracji publicznej w kształtowaniu jego przedmiotu oraz przebiegu. Organ administracji postrzegać można jako „gospodarza” postępowania, mającego – poprzez dokonywanie różnych czynności procesowych – istotny wpływ na jego przebieg¹⁷. Organ administracji ustala przede wszystkim

¹⁴ A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 95 i n. oraz s. 161 i n.

¹⁵ Ibidem, s. 161.

¹⁶ Eadem, *Ogólne...*, s. 19.

¹⁷ Eadem, *Zasada prawdy materialnej i prawdy formalnej w postępowaniu administracyjnym. Ujęcie dogmatyczne, logiczne i aksjologiczne*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, J. Zimmermann red., Warszawa 2017, s. 978.

zakres sprawy administracyjnej, jaka jest przed nim rozpatrywana. Współdziała w tym zakresie ze stroną postępowania. Ponadto na nim właśnie ciąży obowiązek ustalenia z urzędu kręgu podmiotów będących stronami postępowania.

Oficjalny charakter postępowania administracyjnego uwidacznia się także w przypadku, gdy strona postępowania wnosi do organu określone żądania, np. o cofnięcie odwołania, składa wnioski dowodowe lub wnioski o zawieszenie postępowania czy o jego umorzenie. Jej dyspozycyjność w tym zakresie jest ograniczona i podlega zwykle ocenie organu administracji publicznej. Kryterium tej oceny jest zróżnicowane, bowiem zależy od charakteru danej czynności procesowej i jej znaczenia dla dalszego toku postępowania, a tym samym – rozstrzygnięcia sprawy. Zwykle kryterium tym jest naruszenie prawa (np. przy ocenie przez organ wniosku o cofnięcie odwołania) lub naruszenie interesu publicznego (np. przy ocenie przez organ wniosku o zawieszenie postępowania w trybie art. 98 k.p.a.), a niekiedy także inne wartości, jak brak celowości dokonania takiej czynności (np. przy ocenie przez organ wniosku o przeprowadzenie dowodu)¹⁸. Nie trudno zatem dostrzec różnicę pomiędzy postępowaniem administracyjnym a procesem cywilnym. Oficjalność postępowania administracyjnego ulega ograniczeniu w postępowaniu uproszczonym (rozdział 14 działu II k.p.a.). Zwiększoną dyspozycyjność strony zakłada również postępowanie mediacyjne.

5. Rodzaje postępowań administracyjnych

Kryterium przedmiotu regulacji pozwala wyróżnić administracyjne postępowanie ogólne, szczególne oraz postępowania hybrydowe¹⁹. Postępowanie ogólne możemy określić jako postępowanie w sprawie typowej i o standardowym przebiegu. Regulowane jest ono przepisami działów I i II ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Postępowanie ogólne w zasadzie rozciąga się na wszystkie sprawy indywidualne wchodzące w zakres działania organów administracji publicznej, które mogą być rozstrzygnięte w drodze decyzji administracyjnej, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Można tu wymienić wspomniane wcześniej postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę, wydanie prawa jazdy, paszportu, dowodu osobistego czy przyznanie

¹⁸ Eadem, *Ogólne ...*, s. 20.

¹⁹ Pojęcie to wprowadził do nauki postępowania administracyjnego Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4, s. 46–47.

świadczenia z pomocy społecznej (np. zasiłku stałego). Postępowanie ogólne obejmuje także swoim zakresem (jakkolwiek nie wynika to z k.p.a.) administracyjne sprawy generalne. Przykładem może być tu decyzja o rozwiązaniu zgromadzenia publicznego, której adresatami jest zwykle znaczna liczba nieokreślonych imiennie podmiotów. Decyzja taka jest imiennie adresowana do organizatora zgromadzenia i jemu doręczana. Jednak podmiotami, na których ciąży obowiązek zastosowania się do nałożonego w niej obowiązku, są wszystkie osoby uczestniczące w zgromadzeniu publicznym.

Postępowanie szczególne (rzadziej nazywane postępowaniem odrębnym lub specjalnym) to postępowanie, którego regulacja w znaczący sposób odbiega od rozwiązań przewidzianych w k.p.a. Ustawodawca zdecydował się na odrębne uregulowanie spraw w przypadkach, gdy należą do właściwości określonego typu organów lub z uwagi na specyfikę danego rodzaju sprawy administracyjnej. W tego typu postępowaniach podstawowe instytucje, fazy i etapy postępowania regulowane są odmiennie. Do postępowań szczególnych zaliczamy m.in. postępowanie podatkowe, celne, procedury wojskowe, w sprawach ubezpieczeń społecznych, przed konsulem czy postępowanie patentowe.

Postępowania hybrydowe (zwane też mieszanymi) to postępowania, w których ustawodawca łączy w jedną całość procesową różne rozwiązania i instytucje należące zwykle do dwóch odmiennych postępowań przed organami państwa, np. cywilnego i administracyjnego. Tym samym postępowania takie wykazują cechy charakterystyczne dla obu typu procedur, uniemożliwiając ich jednoznaczne umiejscowienie w systemie prawa. Przykładem tego typu postępowania przed organami regulacyjnymi jest m.in. postępowanie przed prezesem UOKiK w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, mające częściowo cechy postępowania administracyjnego, częściowo zaś – cywilnego.

6. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego

6.1. Pozytywny zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego

Jeżeli mówimy o pozytywnym zakresie obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego, chodzi nam o wskazanie, do regulacji jakich procedur przed organami państwa ma zastosowanie. Kodeks jest bowiem kompleksową regulacją normatywną, regulującą – w mniej lub bardziej szczegółowy sposób – nie tylko orzekające postępowanie administracyjne,

ale także trzy inne procedury administracyjne. Są to: postępowanie o ustalenie właściwości, postępowanie o wydanie zaświadczenia oraz postępowanie skargowe i/lub wnioskowe. Procedury te odróżnia od siebie, a także od postępowania administracyjnego orzekającego, przede wszystkim ich przedmiot, organy rozstrzygające oraz pozycja prawna jego uczestników. Poza postępowaniem w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych lub udzielania ulg w ich wykonaniu pozostałe trzy procedury nie są postępowaniami administracyjnymi, chociaż niektórzy autorzy nazywają je (w szczególności postępowanie o wydanie zaświadczenia) mianem administracyjnych postępowań uproszczonych.

Od 4 maja 2019 r. k.p.a. normuje również czynności techniczno-procesowe (głównie materialno-techniczne), dotyczące wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO) w wyżej wymienionych postępowaniach (art. 2a k.p.a.). Powyższa zmiana kodeksu została dokonana m.in. w celu umożliwienia organom administracji w miarę spójnego i jednolitego stosowania pod względem technicznym niektórych obowiązków z związku z przetwarzaniem danych osobowych w postępowaniach kodeksowych. Chodzi tu przede wszystkim o ustanowione w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych obowiązki, stanowiące korelat niektórych wybranych uprawnień osób, jakich dane dotyczą określonych w rozdziale III RODO („Prawa osób, których dane dotyczą”), tj. praw, o których mowa w: art. 13 ust. 1–2 (bierne uprawnienie informacyjne), art. 15 (prawo żądania uzyskania informacji o przetwarzaniu swoich danych osobowych oraz kopii danych osobowych) i w art. 18 RODO (prawo żądania ograniczenia przechowywania)²⁰. Przyjmujemy zatem, że w art. 2a i kilku innych przepisach, które omówione zostaną podczas analizy poszczególnych instytucji procesowych (m.in. art. 61, 61a, 65 k.p.a. i innych), ustawodawca krajowy zdecydował się jedynie na dookreślenie praktycznej realizacji niektórych obowiązków ustanowionych w tym akcie, ustaleniu relacji między uprawnieniami z RODO i czynnościami procesowymi uregulowanymi w k.p.a. oraz w pewnym wąskim zakresie ograniczeniu uprawnienia informacyjnego osoby, której dane dotyczą (co dopuszcza się na zasadach określonych w art. 23 RODO)²¹. Podkreślić trzeba, że dodane i zmienione przepisy k.p.a. nie określają w sposób całościowy realizacji obowiązków ustanowionych w RODO w zakresie danych osobowych przetwarzanych, ale odnoszą się jedynie do wybranych obowiązków, zapewne uznanych przez prawodawcę za istot-

²⁰ G. Sibiga, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 21.2.2019 r. w zakresie ochrony danych osobowych*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 11, s. 1–2; A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, cz. 1, „Radca Prawny” 2020 nr 1, s. 205.

²¹ A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona danych osobowych...*, s. 206.

niejsze od innych kwestii ochrony danych osobowych²². W pozostałym zakresie do przetwarzania danych osobowych będą miały zastosowanie przepisy RODO oraz podstawowego aktu normatywnego uzupełniającego w krajowym porządku prawnym – ustawy z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych²³. Czynności dotyczących wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, nie można określić także mianem osobnego postępowania; są to (jak wspomnieliśmy) przepisy techniczno-procesowe (w tym czynności materialno-techniczne), które jedynie ułatwiają i uszczegóławiają realizację przepisów RODO na gruncie k.p.a. Celem tych *stricte* technicznych przepisów jest wyłącznie ochrona danych osobowych uczestników postępowania będących osobami fizycznymi. Osobne uwagi na temat art. 2a k.p.a. są jednak w tym miejscu w pełni uzasadnione: bezwzględnie podkreślić trzeba, że wykonywanie obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, odbywa się **niezależnie** od powinności procesowych organu administracji publicznej przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz innych postępowaniach administracyjnych (tzw. zasada autonomiczności). Wystąpienie z żądaniem, o którym mowa w art. 18 ust. 1 RODO, nie wpływa na tok i wynik postępowania (art. 2a § 2 i § 3 k.p.a.). To oznacza w szczególności, że: a) naruszenie regulacji art. 2a k.p.a. nie stanowi o wadliwości postępowania administracyjnego, b) niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków wynikających z art. 2a k.p.a. nie wpływa na ciągłość tego postępowania; nie może stanowić m.in. przyczyny jego zawieszenia, a także c) z naruszenia regulacji art. 2a k.p.a. nie można, co do zasady, czynić zarzutu np. w odwołaniu od decyzji. Jak słusznie zauważa się w literaturze, „biorąc pod uwagę powyższe wydaje się, że wykonanie tych obowiązków nie powinno być nawet weryfikowane w kontroli instancyjnej oraz w kontroli sądowej”²⁴. Powołując się na naruszenie art. 2a k.p.a., należy wszcząć odrębne postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych²⁵.

Kodeks reguluje przede wszystkim orzekające postępowanie administracyjne (art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.), które stanowi jego trzon. Przedmiotem tego postępowania jest sprawa administracyjna, której celem, jak wcześniej stwierdzono, jest ukształtowanie sytuacji prawnej strony. Następuje to przez udzielenie uprawnienia, odmowę udzielenia uprawnienia, cofnięcie uprawnienia lub nałożenie obowiązku. Natomiast w trybach nadzwyczajnych przedmiotem tego postępowania jest sprawa weryfikacyjna, której rozstrzygnięcie jest wyrazem kontroli decyzji ostatecznej pod kątem jej

²² G. Sibiga, *Nowelizacja...*, s. 2.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*, s. 9.

²⁵ A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona danych osobowych...*, s. 207.

legalności i/lub celowości. Organy rozstrzygające to postępowanie to organy administracji publicznej (art. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.) w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym. Kodeks obejmuje przy tym swoim zakresem nie wszystkie postępowania administracyjne, lecz jedynie postępowanie administracyjne ogólne.

Postępowaniem w bardzo niewielkim zakresie uregulowanym przez k.p.a. jest postępowanie o ustalenie właściwości (art. 1 pkt 3 k.p.a., art. 22 § 1 k.p.a., art. 23 k.p.a.). Przedmiot tego postępowania stanowi spór o właściwość między dwoma lub więcej organami administracji publicznej. Spór ten może mieć charakter pozytywny, co następuje w przypadku gdy więcej niż jeden organ uznaje się za właściwy do rozpatrzenia sprawy. Spór o właściwość może także być negatywny, gdy żaden organ nie uznaje się za właściwy. Rozstrzygnięcie sporu pozytywnego ma zapobiegać sytuacji, w której w tej samej sprawie toczyłyby się dwa postępowania administracyjne i wydane zostałyby dwa rozstrzygnięcia. Nietrudno zauważyć, że stanowiłoby to sytuację patologiczną z punktu widzenia systemu prawnego. Rozstrzygnięcie sporu negatywnego ma z kolei na celu zapewnienie ochrony prawnej podmiotowi, który domaga się działania organu administracji i wydania decyzji w sprawie, lecz na skutek wątpliwości co do właściwości, organy powstrzymują się od rozpatrzenia sprawy. Kodeks nie ma jednak zastosowania do wszystkich sporów o ustalenie właściwości, lecz tylko do tych, w których istnieje rozbieżność co do oceny upoważnienia do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej i wydania decyzji przez organy należące do tego samego pionu ustrojowego administracji. Forma rozstrzygnięcia sporu o właściwość oraz procedura jego podjęcia i prowadzenia nie są prawnie uregulowane. Jest to wewnętrzna procedura administracyjna, nieobjęta kontrolą w toku instancji ani kontrolą sądową. Organami rozstrzygającymi spór są – ujmując najogólniej – wspólne dla pozostających w sporze organy wyższego stopnia. Do czasu rozstrzygnięcia sporu o właściwość, organ administracji publicznej, na którego obszarze wynikła sprawa, podejmuje tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub słuszny interes jednostek, zawiadamiając o tym organ właściwy do rozstrzygnięcia sporu (art. 23 k.p.a.)²⁶.

Kolejną procedurą regulowaną przez k.p.a. jest postępowanie o wydanie zaświadczenia (art. 1 pkt 4, art. 217–220 k.p.a.). Przedmiot tego postępowania stanowi zaświadczenie, tj. dokument urzędowy potwierdzający obiektywnie istniejący (aktualnie lub w przyszłości) stan rzeczy: faktyczny i/lub prawny. Zaświadczenie, w przeciwieństwie do decyzji, nie udziela jakiegokolwiek uprawnienia ani nie nakłada obowiązków. Jego celem jest jedynie zmiana sytuacji faktycznej adresata. Organami wydającymi za-

²⁶ Zob. A. Skóra, *Ogólne...*, s. 16.

świadczenie są organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym. Szerzej postępowanie to zostało omówione w rozdziale 1 części 7.

Kodeks postępowania administracyjnego reguluje także postępowanie w sprawach skarg i wniosków (art. 2 oraz dział VIII k.p.a., art. 221–259). Przedmiotem tego postępowania jest skarga, której treścią jest kwestionowanie czegoś lub kogoś, bądź wniosek – jego treścią jest propozycja, projekt czegoś. Postępowanie w sprawach skarg i wniosków może zostać uruchomione przed szerokim kręgiem podmiotów określonych w art. 2 k.p.a., czyli organów państwa, organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów organizacji społecznych. Szerzej postępowanie to zostało omówione w rozdziale 2 części 7 wraz z rozważaniami na temat postępowania w sprawach petycji. Analiza tego ostatniego postępowania, mimo jego umiejscowienia poza k.p.a., wydawała się celowa przede wszystkim z uwagi na instytucjonalny i funkcjonalny związek z postępowaniem skargowym i wnioskowym.

Kodeks postępowania administracyjnego reguluje ponadto ogólne zasady nakładania i/lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielania ulg w ich wykonaniu (art. 1 pkt 5 k.p.a.). Przedmiotem tego postępowania jest sprawa administracyjna polegająca na nałożeniu kary pieniężnej (in. sankcji o charakterze pieniężnym), w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (art. 189b k.p.a.). Kary administracyjne nakładane są przez organy administracji publicznej w drodze decyzji. W rozstrzygnięciu decyzji ustalony zostanie obowiązek pieniężny (kara) lub udzielone uprawnienie (ulga w wykonaniu kary). Zasadniczo wymierzanie kar następuje z urzędu, gdy zaistnieją ustawowe przesłanki do jej wymierzenia. Szerzej postępowanie to zostało omówione w rozdziale 3 części 7.

6.2. Negatywny zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego

Mówiąc o negatywnym zakresie obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego, należy odpowiedzieć na pytanie, jakie postępowania k.p.a. *expressis verbis* wyłącza – całkowicie lub częściowo – spod swojej regulacji (art. 3 k.p.a.). Wyłączenia przewidziane przez art. 3 nie są wyczerpujące. Wiemy już przecież, że kodeks nie reguluje m.in. żadnego ze szczególnych postępowań administracyjnych.

Pierwszym z postępowań wyraźnie, całkowicie i bezwarunkowo wyłączonych spod regulacji k.p.a. jest postępowanie karno-skarbowe (art. 3 § 1 pkt 1 k.p.a.). Postępowanie to uregulowane jest ustawą z 10 września 1999 r.

– Kodeks karny skarbowy²⁷. Wyłączenie to ma głębokie uzasadnienie, gdyż w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, zgodnie z treścią art. 113 § 1 wspomnianej ustawy, odpowiednio stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego (o ile przepisy k.k.s. nie stanowią inaczej). W powyższych sprawach ponadto nie orzekają organy administracji publicznej, lecz sądy powszechne lub sądy wojskowe (art. 115 § 1 k.k.s.).

Drugim wyłączeniem (art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a.) jest eliminacja spod zakresu regulacji k.p.a. postępowań uregulowanych w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Postępowania regulowane przez o.p. to m.in. postępowanie podatkowe (dział IV o.p.), postępowanie w sprawach kontroli podatkowej (dział VI o.p.) oraz czynności sprawdzające (dział V o.p.). Wyłączenie nie jest jednak bezwarunkowe. W procedurach tych stosuje się bowiem przepisy działów IV (przepisy o udziale prokuratora jako uczestnika na prawach strony) i VIII k.p.a. (przepisy postępowania w sprawach skarg i wniosków). Jak już wcześniej wspomniano, procedury podatkowe zalicza się do szczególnych postępowań administracyjnych.

Wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. przed polskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi i urzędami konsularnymi również nie jest bezwarunkowe. Ustawodawca przewidział możliwość rozciągnięcia przepisów kodeksu na takie postępowanie w przepisie art. 3 § 5 k.p.a. Procedury te uregulowane zostały zasadniczo dwiema ustawami: z 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej²⁸ oraz ustawy z 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne²⁹. Odmienność tego typu postępowania (jest to – jak wiemy – administracyjne postępowanie szczególne) wynika z kilku przyczyn. Po pierwsze chodzi tu o specyficzny organ, jakim jest w państwie przyjmującym konsul. Właściwość miejscowa konsula rozciąga się na określoną część państwa przyjmującego (tzw. okręg konsularny). Zakres funkcji tego organu określają przepisy ustawy – Prawo konsularne; są to sprawy, które w kraju należą do właściwości różnych organów administracji publicznej, załatwiane w różnych formach działania. Konsul bowiem nie załatwia jedynie spraw z zakresu administracji publicznej, lecz również należące w kraju do właściwości innych organów państwa. Przepisy k.p.a. nie mają też zastosowania w sprawach należących do tzw. sfery wewnętrznej administracji, wyłaniających się na tle stosunków podporządkowania organizacyjnego (dotyczą one podporządkowania jednostek organizacyjnych), co reguluje art. 3 § 3 pkt 1 k.p.a.

²⁷ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 19 z późn. zm.).

²⁸ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1854).

²⁹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 195 z późn. zm.).

Wyłączenie przepisów k.p.a. w zakresie spraw wyłaniających się na tle podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych organów administracji publicznej (art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a.) nie jest bezwzględne, gdyż dopuszcza się stosowanie k.p.a. na zasadach określonych w przepisach szczególnych.

Rozdział 2

ZASADY OGÓLNE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

1. Znaczenie zasad ogólnych postępowania administracyjnego

Przez przeszło pół wieku obowiązywania k.p.a., zasady ogólne walnie przyczyniły się do rozwoju polskiej procedury administracyjnej. Ich doniosłe znaczenie dla praktyki i legislacji administracyjnej jest oczywiste. Zasady ogólne okazały się instytucją, która nie uległa dezaktualizacji i nadal jest pozytywnie oceniana w doktrynie. Dokonując próby charakterystyki znaczenia zasad ogólnych k.p.a., można wskazać, że zasady z uwagi na swój charakter normatywny i ustrojowy wywierają skutki w czterech wymiarach:

- zasady ogólne determinujące tworzenie norm prawnych o określonej wartości,
- zasady ogólne jako przepisy określające katalog uprawnień strony,
- zasady ogólne jako normy prawne regulujące proces stosowania prawa,
- zasady ogólne jako wytyczne w zakresie wykładni prawa.

Odnośnie do pierwszej płaszczyzny znaczenie zasad ogólnych należy określić jako swoisty postulat pod adresem ustawodawcy. Normy te będą stanowiły ramy odniesienia w zakresie regulowania przepisów postępowania administracyjnego. Zasady ogólne w ujęciu opisowym winno postrzegać się jako wzorzec, w świetle którego należy kontrolować zgodność z prawem aktualnie obowiązujących przepisów k.p.a., jak również kierunek i granice ewentualnych zmian legislacyjnych.

W przypadku drugiej płaszczyzny – zasady ogólne można postrzegać jako ustawową gwarancję respektowania podstawowych praw strony postępowania. Biorąc pod uwagę gwarancyjny wymiar zasad ogólnych, ich znaczenie jest ogromne. Są one podstawą nabywania przez obywateli ich praw podczas postępowania administracyjnego.

Trzecie znaczenie zasad ogólnych wiąże się z ich charakterem prawnym. Zasady te należy postrzegać jako integralną część procedury administracyjnej. O szczególnie istotnej randze normatywnej zasad ogólnych w postępowaniu administracyjnym może świadczyć także fakt, że zasady te w znacznej części wywodzą się z unormowań Konstytucji. Wielokrotnie TK wskazywał w swoim orzecznictwie, że podstawowe prawa i obowiązki obywatela wobec organów administracji, jak również uprawnienia władzy państwowej względem jednostki określone w zasadach ogólnych Konstytucji, mają odzwierciedlenie w poszczególnych przepisach prawa procesowego³⁰.

Czwartą płaszczyzną zrozumienia zasad ogólnych jest płaszczyzna dyrektywalna. Zasady te są bowiem ważnymi instrumentami w zakresie dekodyfikacji norm k.p.a. Mogą służyć do rozstrzygania ewentualnych wątpliwości co do właściwego znaczenia normatywnego poszczególnych przepisów k.p.a., a także do wypełniania ewentualnych luk prawnych w obrębie procedury administracyjnej. Z drugiej strony zasad ogólnych nie można traktować jako przepisów będących „uniwersalną podstawą prawną” wszystkich przypadków faktycznych, występujących lub mogących wystąpić w praktyce. Zarówno w orzecznictwie NSA, jak i TK dominuje pogląd, że odwoływanie się do wzorców formułujących zasady ogólne jest uzasadnione tylko wówczas, gdy nie istnieją normy prawne o większym stopniu szczególowości, ściślej wiążące się z konkretną sytuacją faktyczną.

Nowelizacja k.p.a. dokonana ustawą z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw³¹ wprowadziła zmiany w katalogu zasad ogólnych unormowanych w rozdziale 2 tej ustawy (m.in. nowe zasady ogólne sformułowane w art. 7a i art. 8a k.p.a. oraz zmieniona została treść zasad zawartych w art. 8 i art. 13 k.p.a.). Przyjęto założenie, że zasady ogólne postępowania administracyjnego zawarte w art. 6–16 k.p.a. wymagają uzupełnienia o nowe rozwiązania prawne, adekwatne do zmian w postrzeganiu zadań administracji publicznej oraz standardów europejskich. Uznano, że konieczne jest zapewnienie ram prawnych dla partnerskiego podejścia administracji publicznej do obywateli poprzez mniej restrykcyjne i formalistyczne korzystanie z władczości oraz z możliwości rozstrzygania spraw niezgodnie ze słusznymi interesami stron. Kodeksowy zbiór zasad ogólnych postępowania administracyjnego obowiązujący do 1 czerwca 2017 r. nie realizował bowiem w pełni zasad europejskiego *soft law* w sprawie dobrej admi-

³⁰ Zob. postanowienie TK z dnia 19 września 2007 r., sygn. akt K 2/07, OTK ZU 4A/2008, poz. 75.

³¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

nistracji, wyrażonych m.in. w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej³². We wrześniu 2001 r. Parlament Europejski zalecił stosowanie EKDA w organach i instytucjach Unii Europejskiej. Standardy unijne powinny rzecz jasna znaleźć odzwierciedlenie również w administracji krajowej państw członkowskich, gdyż EKDA stanowi konkretyzację obywatelskiego „prawa do dobrej administracji” zarówno wobec administracji unijnej, jak i administracji narodowych państw członkowskich, które to prawo zostało wyrażone w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i odnosi się w większości do postępowania administracyjnego.

Godzi się zauważyć, że oprócz wspomnianej nowelizacji z 2017 r. w roku 2018 ustawodawca w art. 14a wprowadził nową zasadę ogólną umożliwiająca dokonywanie oceny działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej. Zasada ogólna uregulowana w art. 14a została dodana przez art. 2 pkt 2 ustawy z 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 650) z dniem 30 kwietnia 2018 r.

Dotychczas w doktrynie prawa administracyjnego przyjmowano następujący katalog zasad ogólnych k.p.a.: praworządności, prawdy obiektywnej, uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz świadomości i kultury prawnej, informowania stron o ich prawach i obowiązkach, czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania administracyjnego, wyjaśniania zasadności przesłanek załatwiania sprawy i decyzji, szybkości i wnikliwości postępowania, ugodowego załatwiania spraw spornych, pisemnej formy załatwienia sprawy, dwuinstancyjności postępowania, trwałości decyzji administracyjnej i sądowej kontroli decyzji administracyjnych³³.

Nowelizacje k.p.a. z lat 2017 i 2018 modyfikują istniejący katalog, a także poszerzają go o nowe zasady. Zmiany obowiązujących regulacji prawnych wymuszają również zmianę nazewnictwa poszczególnych zasad, jak i konieczność nadania nowych nazw zasadom, dotychczas nieistniejącym. Na potrzeby niniejszego podręcznika, mając na względzie systematykę k.p.a. oraz nomenklaturę przyjmowaną w piśmiennictwie naukowym, przyjęto następujące nazewnictwo: zasada ogólna praworządności, prawdy obiektywnej, uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych na korzyść strony, współdzia-

³² Decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (Dz.U. UE. C. z 2011 r. nr 285, s. 3).

³³ Zob. P. Krzykowski, A. Brzuzy, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009, s. 5 i n.

łania organów, zaufania obywateli do władzy publicznej, pewności prawa, informowania stron o ich prawach i obowiązkach, czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania administracyjnego, wyjaśniania zasadności przesłanek załatwianej sprawy i decyzji, szybkości i prostoty postępowania, polubownego załatwiania sprawy, pisemnej formy załatwiania sprawy, umożliwiania dokonywania oceny działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej, dwuinstancyjności postępowania, trwałości decyzji ostatecznych i sądowej kontroli decyzji administracyjnych.

2. Zasada ogólna praworządności

Zasada ogólna praworządności została skonkretyzowana w art. 6 i art. 7 k.p.a., zgodnie z którymi organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa (art. 6) i w toku postępowania stoją na straży praworządności (art. 7). Zasada ta w randze norm konstytucyjnych została ujęta w przepisie art. 2 Konstytucji RP, statuującego zasadę demokratycznego państwa prawnego; natomiast *expressis verbis* została wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, który brzmi: „Organ władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Uważana za najważniejszą z zasad państwa prawa, stanowi rozwinięcie najważniejszych wolności jednostki gwarantowanych przez Konstytucję RP. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada demokratycznego państwa prawnego uznawana jest jako pewna kategoria zbiorcza, wyrażenie wielu norm, zasad i wartości, także tych niewynikających *expressis verbis* z treści Konstytucji RP, ale nierozłącznie związanych z istotą demokratycznego państwa prawnego. Wskazuje się m.in., że zasada ta wykazuje punkty styeczne głównie z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ale także nawiązuje do reguł dobrej legislacji, zasady ochrony praw nabytych i interesów w toku oraz zasady *lex retro non agit*. Zasada praworządności może być też analizowana w dwóch przejawach, tj. w aspekcie autokontroli przestrzegania prawa oraz w aspekcie obowiązku kontroli nad czynnościami stron i innych uczestników postępowania. Niewątpliwie organy administracji publicznej zostały na mocy zasad zarówno konstytucyjnej, jak i ustawowej, zobowiązane do przestrzegania przepisów prawa materialnego i procesowego, czyli działania na podstawie przepisów prawa. Działanie na podstawie prawa oznacza obowiązek działania przez organy administracji publicznej zgodnie z normami prawa materialnego stosowanymi przez organ administracji publicznej i normami proceduralnymi, regulującymi poszczególne etapy postępowania administracyjnego. Działanie to nie obejmuje jedynie decyzji wydawanej po przeprowadzeniu postępowania

nia, lecz także poszczególnych czynności podejmowanych w toku tego postępowania. Przy czym zasada praworządności znajduje najpełniejsze zastosowanie w akcie kończącym to postępowanie, tj. decyzji administracyjnej. Za rozwinięcie tej zasady można zatem uznać przepis art. 107 k.p.a. nakazujący podanie w decyzji administracyjnej przepisu stanowiącego jej podstawę prawną i jej uzasadnienie. Adresaci norm prawa administracyjnego, działający w zaufaniu do brzmienia przepisów prawnych oraz w zaufaniu do organów, nie powinni być zaskakiwani restrykcyjną wykładnią prawa odwołującą się do sfery pozanormatywnej. Organ administracji publicznej nie może zatem tworzyć w drodze procesu wykładni prawa innych wymogów (niezależnie, czy są one uzasadnione aksjologicznie, czy też nie), które nie zostały wskazane w przepisie prawa. Działanie na podstawie prawa obejmuje przy tym dwa zasadnicze elementy, tj. ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy. Aby zatem decyzja podjęta przez organ odpowiadała kryterium legalizmu, musi on posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania, musi podejmować działania zgodnie z przepisami postępowania, a treść rozstrzygnięcia musi być zgodna z przepisami prawa materialnego zawartego w ustawach i wydanych na ich podstawie aktach wykonawczych. Oznacza to, że organ nie może podejmować żadnych decyzji, z jednej strony bez podstawy prawnej, z drugiej strony, nie może unikać podejmowania decyzji, jeśli wiążące normy prawne nakładają na niego taki obowiązek.

Ponadto, z uwagi na brzmienie art. 7 k.p.a., który stanowi, iż w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, uznać należy, że na organach administracji publicznej spoczywa nie tylko obowiązek dokonywania autokontroli przestrzegania przepisów prawa, ale również obowiązek kontroli czynności stron i innych uczestników postępowania pod kątem ich zgodności z prawem. Taki sposób postępowania władzy publicznej to właśnie „stanie na straży praworządności”. Nałożenie przez prawodawcę na organy tego obowiązku umożliwia realizację normy konstytucyjnej z art. 83 Konstytucji RP, zgodnie z którą „każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej”. Czuwanie przez organ nad działaniami stron postępowania oznacza obowiązek reakcji na czynności procesowe stron o charakterze dyspozytywnym, które mogą prowadzić do naruszenia prawa. Przykładowo można powołać przepis art. 137 k.p.a., który zobowiązuje organ administracji publicznej do nieuwzględnienia cofnięcia odwołania od decyzji organu pierwszej instancji, jeśli prowadziłoby to do utrzymania rozstrzygnięcia niezgodnego z prawem lub interesem społecznym. Z kolei ograniczeniem zasady praworządności jest przepis art. 139 k.p.a., który wyłącza zastosowanie zakazu

*reformationis in peius*³⁴ w stosunku do decyzji organu pierwszej instancji, która rażąco narusza prawo lub interes społeczny. Prawodawca zezwala na utrzymanie w mocy decyzji wadliwej w stopniu niekwalifikowanym, mając na uwadze nadrzędne kryterium, jakim jest ochrona interesów strony odwołującej się.

Realizacja analizowanej zasady wymaga zatem, aby każdy akt władczej ingerencji organu administracji publicznej w sferę prawną obywatela oparty był na konkretnym przepisie prawa. Przy czym zaakcentowania wymaga, że przerzucenie na organ wynikającego z zasady praworządności obowiązku stania na straży praworządności powoduje również, że organ nie jest związany podaną przez stronę podstawą prawną żądania. Mając obowiązek dochodzenia prawdy obiektywnej i działania na podstawie przepisów prawa, organ musi rozpoznać sprawę co do istoty, na podstawie obowiązującego przepisu prawa mającego zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym³⁵.

3. Zasada ogólna prawdy obiektywnej

Zasada ogólna prawdy obiektywnej unormowana jest w art. 7 k.p.a., zgodnie z którym: „W toku postępowania organy administracji publicznej (...) z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy”.

Jednym z warunków wydania prawidłowej decyzji administracyjnej jest uprzednie dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego danej sprawy. Spełnienie tego warunku wiąże się jednak nie tylko ze zgromadzeniem odpowiedniego materiału dowodowego w sprawie, ale także z dokonaniem oceny jego mocy dowodowej. Podjęcie czynności zmierzających do osiągnięcia tego celu jest obowiązkiem organu, który na gruncie przepisów k.p.a. znalazł swój normatywny wyraz w zasadzie ogólnej prawdy obiektywnej. Wymaga przy tym podkreślenia, że obowiązki organu w tym zakresie na przestrzeni lat uległy pewnej modyfikacji.

³⁴ *Reformatio in peius iudici appellato non licet* – sądowi apelacyjnemu nie wolno zmienić wyroku na niekorzyść zasądzonego, cyt. za K. Burczak, A. Dębiński, M. Jońca, *Lecińskie sentencje i powiedzenia prawnicze*, Warszawa 2007, s. 187. Zakaz *reformationis in peius* stanowi utrwalony już w języku prawniczym zwrot, oznaczający wykluczenie możliwości pogorszenia sytuacji podmiotu odwołującego się w wyniku wydania rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy. Zakaz taki stanowi jedną z istotnych gwarancji procesowych, chroniących prawa jednostki. Źródłem tego zakazu w Kodeksie postępowania administracyjnego jest art. 139.

³⁵ Zob. A. Janowska, *Zasada ogólna praworządności*, w: *Zasady ogólne...*, s. 14 i n.

Dokładnemu wyjaśnieniu stanu faktycznego sprawy służy obowiązywanie na gruncie k.p.a. otwartego systemu środków dowodowych (art. 75 § 1 k.p.a.) oraz możliwość współdziałania ze sobą organów administracji publicznej w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy (art. 7b k.p.a.). Istotne znaczenie w tym obszarze ma także różnorodność form postępowania wyjaśniającego, które umożliwiają nie tylko koncentrację materiału dowodowego w jednym miejscu i czasie (rozprawa), ale także wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy przy zastosowaniu alternatywnego sposobu załatwienia sprawy – mediacji (art. 96a § 3 k.p.a.).

Niezależnie od tego, z czyjej inicjatywy (organu czy strony) przeprowadzono dowody w sprawie i w jakiej formie prowadzone było postępowanie wyjaśniające, to na organie administracji publicznej zawsze będzie spoczywał obowiązek oceny zgromadzonych w sprawie dowodów pod kątem uznania ich wiarygodności i mocy dowodowej. Ocena ta winna znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji, a przy jej dokonywaniu organ winien uwzględnić szereg kryteriów. Przede wszystkim pamiętać należy, że moc dowodową posiadają jedynie dowody zgodne z prawem, które przyczyniają się do wyjaśnienia sprawy (art. 75 § 1 k.p.a.). Ocena wiarygodności dowodu wymaga zaś jego skonfrontowania z całokształtem materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.) i ewentualnego podjęcia stosownych kroków mających na celu wyjaśnienie nasuwających się wątpliwości. Natomiast wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, oraz dowodów, na których się oparł, jak również przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, następuje w uzasadnieniu decyzji, o czym stanowi art. 107 § 3 k.p.a.

Dążąc do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, organ powinien przede wszystkim podjąć kroki zmierzające do uaktywnienia strony w dochodzeniu do prawdy obiektywnej. Cel ten można osiągnąć przez umiejętne wykorzystywanie instrumentów prawnych przewidzianych w k.p.a., a związanych przede wszystkim z obowiązkami organu: do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na wynik sprawy (art. 9 k.p.a.) i do zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania (art. 10 § 1 k.p.a.)³⁶.

³⁶ Zob. M. Kopacz, *Zasada ogólna prawdy obiektywnej*, w: *Zasady ogólne...*, s. 33 i n. Zob. też A. Skóra, *Zasada prawdy materialnej...*, s. 977 i n.

4. Zasada ogólna uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli

Artykuł 7 k.p.a., w aktualnym jego brzmieniu, określa nie tylko zasadę praworządności oraz zasadę prawdy obiektywnej. Ustawodawca wprowadził w nim także zasadę uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, określając, że „w toku postępowania organy administracji publicznej (...) mają na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”.

Nie istnieją podstawy, na gruncie kodeksowym, do postawienia tezy, aby którakolwiek z dwóch grup interesów, czyli interesu społecznego bądź interesu obywateli, była dominującą. Jest to celowy zabieg ustawodawcy, wskazujący na to, aby grupy te były w stosunku do siebie równorzędne. Organ administracji publicznej jest więc zobligowany do wyważenia tych dwóch interesów, które niekiedy nie będą ze sobą spójne i zbieżne. Tytułem poparcia tej tezy jest określone stanowisko NSA, które zostało zaprezentowane w wyroku z 1 grudnia 2016 r. (sygn. akt II OSK 1097/16), „zasada określona w art. 7 *in fine* k.p.a. nakazuje organom uwzględniać interes społeczny i słuszny interes obywateli, nie dając prymatu żadnej z powyższych wartości. Wyważenie słusznego interesu w sprawie jest kwestią niezmiernie trudną, opartą na elementach ocennych”³⁷. Doktryna potwierdza to stanowisko, tłumacząc, że z punktu widzenia struktury i celów postępowania administracyjnego można przyjąć, że wymienione w tym artykule interesy są prawnie równorzędne, co oznacza, iż w procesie wykładni norm proceduralnych organ administracji publicznej nie może kierować się założoną *a priori* hierarchią tych interesów.

Na ogół interes indywidualny, interes obywatela nie będzie pokrywał się z interesem społecznym. Istnieją trzy możliwości w kształtujących się relacjach między tymi interesami: będą się one pokrywały; nie będą się one pokrywały; interes obywatela może być obojętny wobec interesu społecznego.

W przypadku braku zbieżności interesu obywatela i interesu społecznego to prowadzący postępowanie organ administracji publicznej będzie zobligowany do wyważenia tych interesów. Nie ma możliwości, by przyznać, jakoby z automatu, prymat interesowi społecznemu.

Rozważenie zatem obu interesów, tj. słusznego interesu strony postępowania i interesu publicznego, znaleźć powinno wyraz w uzasadnieniu decyzji, tak aby umożliwić kontrolę instancyjną, a następnie ewentualną kontrolę sądową rozstrzygnięcia opartego na uznaniu administracyjnym. Uznaniem administracyjnym jest sytuacja, w której kompetencje organu administracji publicznej będą umożliwiały mu rozstrzygnięcie sprawy

³⁷ Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1097/16, CBOSA.

w różny sposób, przy warunku tego samego stanu faktycznego. Decyzja uznaniowa musi wynikać z wszechstronnego i dogłębnego rozważenia wszystkich okoliczności faktycznych sprawy. W art. 2 ust. 1 i 4 załącznika do Rekomendacji CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie Dobrej Administracji można przeczytać, że: „Władze publiczne powinny działać zgodnie z prawem. Nie mogą one podejmować środków arbitralnych, nawet podczas wykonywania swych kompetencji dyskrecjonalnych”. Władze publiczne „powinny wykonywać swoje kompetencje jedynie pod warunkiem, że ustalone fakty i stosujące się prawo dają im tytuł do tego oraz wyłącznie w celu, dla którego zostały one im nadane”³⁸.

5. Zasada ogólna rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych na korzyść strony

Nowelizacja k.p.a. obowiązująca od 1 czerwca 2017 r. w art. 7a k.p.a. wprowadza nową zasadę ogólną, zgodnie z którą, jeżeli w danym postępowaniu administracyjnym pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te powinny być rozstrzygane na korzyść strony. Zgodnie z § 1 art. 7a, jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

W paragrafie 2 omawianego artykułu ustawodawca wprowadził katalog obostrzeń. Przepis § 1 nie będzie mógł być zastosowany w następujących sytuacjach:

- 1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego;
- 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

Zasada ogólna rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych na korzyść strony dotyczy sytuacji, w których wykładnia mających zastosowanie w sprawie przepisów prawa materialnego, dokonana zgodnie z zasadami i dyrektywami wykładni, wynikającymi z prawoznawstwa, prowadzi do kilku możliwych rezultatów. Odnosi się ona zatem do przypadków, w których organ – dokonując analizy i obiektywnej oceny możliwych procesów oraz wyni-

³⁸ Zob. P. Rojczyk, *Zasada ogólna uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli*, w: *Zasady ogólne...*, s. 42 i n.

ków wykładni – stwierdza, że kilka wyników wykładni może być uznanych za prawidłowe. Prowadzą bowiem do nich równorzędne zasady oraz metodologicznie poprawny i logiczny proces wykładni przepisów. Zasada *in dubio pro libertate*³⁹ stanowi tym samym modyfikację ujętej dziś w art. 7 k.p.a. zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu strony. Nie należy jej natomiast postrzegać jako odstępstwa od zasady prawdy obiektywnej, także wyrażonej w art. 7 k.p.a. Nowa zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony unormowana w art. 7a k.p.a. w szczególności może być stosowana w postępowaniach administracyjnych, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź odebranie lub ograniczenie przysługującego jej uprawnienia. W takich postępowaniach dochodzi bowiem do bezpośredniego bądź pośredniego ograniczenia sfery wolności jednostki. W tym obszarze szczególnie uzasadniona jest ochrona strony przed negatywnymi skutkami braku jednoznaczności przepisów.

Regulacja wprowadzona w art. 7a k.p.a. ma przede wszystkim charakter zabezpieczający dla strony przed nadmiernymi, negatywnymi skutkami wynikającymi bezpośrednio z prawdopodobieństwa nieprzejrzystości przepisów prawa, w szczególności w perspektywach, w których istnieje wielość interpretacji norm prawnych oraz prób ich wytworzenia przez organy administracji publicznej. Obywatel ma prawo czuć się w swoim państwie bezpiecznie, wiedząc, że nawet źle uregulowane, zapewne w wyniku błędu, normy, będzie można zinterpretować na jego korzyść.

Zasada ogólna rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony ma swoje odzwierciedlenie w art. 6 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej. Należy mieć na względzie, według art. 6, aby działania, które zostały podjęte przez urzędnika, były proporcjonalne do celu, jaki ma zostać osiągnięty. Należy powstrzymywać się od ograniczania praw lub nakładania obciążeń na strony, w szczególności jeżeli zabiegi te nie byłyby z celem działania współmierne. Nie ma możliwości, aby organ administracji publicznej bądź urzędnik tłumaczył się za pomocą odpowiedzialności finansowej czy też dyscyplinarnej przed swoimi przełożonymi bądź organem wyższej instancji, z powodu zbytniego obciążania podmiotu, który występuje jako strona w sprawie.

Nakaz rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść podatnika także został określony przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego w *Kierunkowych założeniach nowej ordynacji podatkowej*⁴⁰. Komisja zaznaczyła, że w państwie demokratycznym podatnik nie może

³⁹ *In dubio pro libertate* – w razie wątpliwości należy opowiedzieć się za wolnością, cyt. za K. Burczak, A. Dębiński, M. Jońca, *Łacińskie sentencje...*, s. 76.

⁴⁰ Komisja Kodyfikacyjna Ogólnego Prawa Podatkowego, *Kierunkowe założenia nowej ordynacji podatkowej*, Warszawa, 24 września 2015 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl> (dostęp: 23.06.2017).

ponosić negatywnych konsekwencji nieprecyzyjnego określenia jego obowiązków w ustawie podatkowej. Jeżeli w danej sytuacji, przez wzgląd na brzmienie przepisów prawa podatkowego, możliwe jest różne ich rozumienie i każda z wersji interpretacyjnych jest uzasadniona, istniejącą wątpliwość należy rozstrzygnąć w ten sposób, że przy ocenie konsekwencji prawnych zachowania podatnika przyjmuje się takie rozumienie przepisów, które jest najkorzystniejsze dla podmiotu zobowiązanego z tytułu podatku. W ten sposób nie dochodzi do przerwania na niego odpowiedzialności za niedoskonałości regulacji prawnej. Sama zasada staje się zaś swoistym zabezpieczeniem uniemożliwiającym przenoszenie na podatnika odpowiedzialności za błędy popełnione przez ustawodawcę⁴¹.

6. Zasada ogólna współdziałania organów

Zasada współdziałania organów, znajduje swoje bezpośrednie oparcie w treści art. 7b k.p.a. Została ona wprowadzona do kodeksu wraz z jego nowelizacją z 2017 r. Zgodnie z przywołanym przepisem: „W toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy”.

Sformułowanie obowiązku współdziałania organów administracji publicznej w odrębnej jednostce redakcyjnej – artykule, a także sposób umiejscowienia go w systematyce kodeksu, rozwiewa w zasadzie wątpliwości co do rangi wyrażonej w nim normy prawnej, której należy przypisać rolę odrębnej zasady postępowania administracyjnego. Ponadto norma wyrażona w art. 7b k.p.a. była określaną jako zasada postępowania administracyjnego także w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej k.p.a., co traktować należy jako ważną wskazówkę w procesie jej wykładni.

Źródła zasady współdziałania organów dla dobra postępowania lub raczej jej wyartykułowania w treści kodeksu upatrywane winny być zarówno w odniesieniu do innych aktów polskiego systemu prawa, jak również inspiracji regulacjami krajów europejskich. Odnosząc się do prawa krajowego, wskazać należy w pierwszej kolejności na treść preambuły Konstytucji RP z 1997 r. Sformułowano tam nakaz współdziałania władz. Co prawda dotychczas odnoszony był on do poszczególnych naczelnych organów państwa, jednak można uznać, że dotyczy również organów władzy na niż-

⁴¹ Zob. K. Grzymkowski, *Zasada ogólna rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych na korzyść strony*, w: *Zasady ogólne...*, s. 44 i n.

szych szczeblach. Ogólne sformułowanie zawarte w preambule Konstytucji łączone było przede wszystkim z zasadą podziału i równowagi władz, jednak stanowić może również argument przemawiający za koniecznością koordynacji działań wszystkich struktur państwa. Należy uznać wręcz, że obowiązek współpracy organów władzy jest formą realizacji zasady demokratycznego państwa prawa. Jak wskazano wyżej, preambuła do Konstytucji RP z 1997 r. sygnalizuje w bardzo ogólny sposób wartość, jaką jest współdziałanie w ramach struktur aparatu władzy, ponadto czyni to w nieartykułowanej części aktu. W polskim systemie prawa można jednak znaleźć liczne wzorce uregulowania obowiązku współdziałania organów administracji mające postać wiążących norm prawnych. Wskazać tu można m.in. art. 28 ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁴². Wprowadza on obowiązek współdziałania organów administracji publicznej w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, przy jednoczesnym uwzględnianiu interesu społecznego i słusznego interesu przedsiębiorców oraz wartości, jaką jest sprawność postępowania. Ustawodawca wskazywał ponadto, że kooperacja ta odbywać się powinna za pomocą środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. Idea współpracy organów administracji zawarta w art. 7b k.p.a. obecna jest także w innych aktach prawnych i wspólna dla różnych form i procedur działania organów administracji publicznej.

Tryb współdziałania organów uregulowany został m.in. w art. 106 i 106a k.p.a. czy też art. 52 lub art. 136 § 1 k.p.a. Należy zatem przyjąć, że wobec stworzenia ram prawnych takiego działania, nawet bez wyartykułowania odpowiedniej zasady ogólnej, nie tylko mogło, ale powinno ono występować w zakresie wskazanym w tych przepisach. Wyjaśnienia wymaga jednak, że wyrażona w art. 7b zasada współdziałania organów dla dobra postępowania ma zastosowanie o wiele szersze niż działania organów w trybie art. 106 i 106a k.p.a. Te ostatnie stanowią formę regulacji współdziałania organów, mającego faktyczne umocowanie w przepisach prawa materialnego. Zasadę ogólną sformułowaną w art. 7b interpretować należy zaś w sposób szeroki, uniwersalny i odnosić do maksymalnie szerokiego zakresu działań organów administracji publicznej. Dotyczy ono nie tylko kooperacji organów opartej na normach szczegółowych wyrażnie taki obowiązek formułujących, ale także działań doraźnych – podejmowanych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy. Mogą one mieć przy tym charakter czysto procesowy i nie znajdować oparcia w przepisach szczególnych.

⁴² Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 z późn. zm.).

W oparciu o treść art. 7b k.p.a. organom prowadzącym postępowanie administracyjne przypisane mogą być zatem konkretne obowiązki. W pierwszej kolejności zasygnalizować należy ten najbardziej oczywisty i ogólny, którym jest nakaz ich współpracy, rozumiany jako skoordynowane działania dwóch lub większej liczby organów zmierzające do wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy. Mogą być one wprost wymagane postanowieniami przepisów szczególnych i realizowane w formie przewidzianej art. 106 i art. 106a k.p.a., jak również dotyczyć tylko kwestii o charakterze procesowym i wynikać z potrzeby ustalenia stanu faktycznego sprawy. Można zatem wyróżnić współdziałanie obligatoryjne, gdy jest ono wprost wymagane przepisami szczególnymi, i fakultatywne, gdy inicjatywa jego podjęcia zależy od oceny organu prowadzącego postępowanie. Obowiązek współdziałania organów administracji znalazł się również w treści Ordynacji podatkowej. W paragrafie pierwszym artykułu 82b wskazano, że organy administracji rządowej i samorządowej oraz państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne są obowiązane współdziałać, nieodpłatnie udostępniać informacje w sprawach indywidualnych oraz udzielać pomocy organom podatkowym przy wykonywaniu zadań określonych w ustawie⁴³.

7. Zasada ogólna zaufania obywateli do władzy publicznej

W brzmieniu znowelizowanego k.p.a. zachowana została – choć w zmienionym kształcie – zasada zaufania obywateli do władzy publicznej. W myśl art. 8 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Jest to jedna z ugruntowanych już w treści k.p.a. zasad, która wprowadzona została do treści kodeksu 28 marca 1980 r. Choć od tego momentu podlegała ona pewnym korektom, to podstawowy sens i znaczenie omawianej reguły uznać można za niezmiennie. Sednem regulacji pozostawało ustanowienie generalnego priorytetu dbałości o jakość działania administracji lub szerzej – prawa do dobrej administracji. Zasada ta uznawana jest wręcz za swoistą klamrę spinającą w całość ogólne zasady postępowania administracyjnego. Jest to bowiem reguła najszersza pod względem swojego zakresu⁴⁴.

Ustawodawca nowelą z 7 kwietnia 2017 r. zdecydował się na nadanie art. 8 k.p.a. nowego brzmienia, poprzez uzupełnienie i rozszerzenie jego treści. Przepis w swoim obecnym brzmieniu podzielony został na dwa pa-

⁴³ Zob. T. Majer, *Zasada ogólna współdziałania organów*, w: *Zasady ogólne...*, s. 53 i n.

⁴⁴ P. Krzykowski, A. Brzuzy, *Zasady ogólne Kodeksu...*, s. 67.

ragrafy, z których pierwszy stanowi źródło zasady zaufania, drugi zaś formułuje powiązaną z nią zasadę pewności prawa, zobowiązując organy, by bez uzasadnionej przyczyny nie odstępowały od utrwalonej praktyki rozstrzygnięcia spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.

Paragraf pierwszy art. 8 k.p.a. w jego obecnym brzmieniu powtarza znaną z dotychczasowej regulacji formułę „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej” uzupełniając ją o wskazanie, że czynią to, „kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”. Zasada zaufania uzupełniona została wobec powyższego o znany już z Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej nakaz działania proporcjonalnego, a także wskazanie na konieczność przestrzegania wymogów bezstronności i równego traktowania. Takie rozszerzenie zasady art. 8 k.p.a., choć stanowi jej istotne uzupełnienie, nie powinno być traktowane jako jej przewartościowanie, lecz doprecyzowanie lub wskazanie akcentów, jakie powinny odgrywać szczególną rolę w procesie jej wykładni. Z tego też względu uznać należy, że zarówno dotychczasowe stanowisko doktryny, jak i judykatury odnoszące się do analizowanej normy prawnej pozostaje co do zasady aktualne. Dokonując wykładni art. 8 k.p.a. w brzmieniu po nowelizacji z 7 kwietnia 2017 r., uwzględnić należy jednak okoliczność, że zasada zaufania, wyrażona w tym przepisie, została w pewien sposób zaostrożona. Tak bowiem interpretować można wprowadzenie dodatkowych elementów, akcentujących szczególnie istotne dla prawodawcy wartości konkretyzujące nakaz działania budzącego zaufanie. Syntetyzując rozważania dotyczące wyrażonej w art. 8 § 1 k.p.a. zasady zaufania obywatela do państwa, sprowadzić można ją do obowiązku zachowania możliwie najwyższej jakości działań administracji publicznej tak w odniesieniu do podejmowanych rozstrzygnięć, jak i sposobu procedowania. Określana może być ona zatem tradycyjnie jako zasada zaufania obywateli do organów władzy publicznej lub jako zasada rzetelnego procesu administracyjnego, który prowadzi przeciw do powstania i ugruntowania zaufania obywatela do władzy publicznej⁴⁵.

8. Zasada ogólna pewności prawa

W myśl nowego brzmienia art. 8 § 2 k.p.a.: „Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygnięcia spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”. Prze-

⁴⁵ Zob. T. Majer, *Zasada ogólna zaufania obywateli do władzy publicznej*, w: *Zasady ogólne...*, s. 67 i n.

widywalność działań administracji oraz stabilność prezentowanych przez organy poglądów traktowana była zgodnie przez doktrynę oraz orzecznictwo jako jeden z wyznaczników jakości działania administracji. W dotychczasowym orzecznictwie, jak i poglądach wyrażanych w literaturze wartość ta (stabilność rozstrzygnięć) wiązana była z zasadą zaufania obywatela do organów władzy publicznej i z niej wywodzona. Z tej perspektywy uzupełnienie treści art. 8 k.p.a. o paragraf drugi, wyrażający potrzebę zachowania stabilności rozstrzygnięć w tym samym stanie faktycznym i prawnym, było zabiegiem logicznym, stanowiącym rozwinięcie dotychczasowej regulacji zgodnie z kierunkiem obranym zarówno przez naukę prawa, jak i judykaturę. Wskazać należy, że jednolitość wykładni norm prawnych jest dobrem silnie akcentowanym w ustawodawstwie europejskim. Wobec sygnalizowanej już w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2017 r. potrzeby dostosowania polskiej procedury do europejskich reguł dobrej administracji, ma to szczególnie istotne znaczenie. W tym kontekście wskazać należy w pierwszej kolejności na art. 10 EKDA, który w ust. 2 formułuje zasadę uprawnionych oczekiwań, wskazując, że urzędnik uwzględnia uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki, które wynikają z działań podejmowanych przez daną instytucję w przeszłości. Podobnie Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 stycznia 2013 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej⁴⁶ formułuje niezależną zasadę spójności i uzasadnionych oczekiwań. Jest ona rozumiana jako nakaz konsekwencji we własnych działaniach i działania zgodnego z normalnymi praktykami administracyjnymi, które podane są do publicznej wiadomości. Pewność treści rozstrzygnięcia realizowana jest natomiast wtedy, gdy konkretne rozstrzygnięcie w procesie stosowania prawa będzie miało określoną treść – zgodną z wcześniejszymi rozstrzygnięciami w sprawach o tożsamym charakterze. Stopień pewności będzie najwyższy w przypadku, w którym będzie występowała pełna zgodność między przepisem w jego bezpośrednim rozumieniu, a sytuacją faktyczną, jaką dany podmiot ma rozstrzygać. Pewność prawa jest zatem wartością szczególnie trudną w realizacji w sytuacji uznania administracyjnego. Choć właśnie tutaj, gdy działania organu pozostawione są daleko idącej swobodzie, wymagane jest zachowanie szczególnych standardów postępowania, także w zakresie przewidywalności działań organów. Uznaniowość nie jest bowiem tożsama z dowolnością. Wszelkie podejmowane w postępowaniu czynności, noszące cechy nagłych, niespodziewanych, odbiegających od wzorca mogą stanowić istotne jej na-

⁴⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierające zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej (2012/2024(INL)) (Dz.U. UE.C. z 2015 r. nr 440, s. 17).

ruszenie. Tym samym organy w sytuacjach zbliżonych działać powinny podobnie, stosując podobne kryteria oceny stanu prawnego i faktycznego. Ponadto winny one dokładnie uzasadniać motywy rozstrzygnięcia, pamiętając o konieczności wyjaśnienia ewentualnych odstępstw od utartej praktyki orzeczniczej.

Pewność w zakresie skutków podjętego rozstrzygnięcia wiąże się ze skutecznością stosowania prawa. Istotne są dla niej nie tylko działania organów administracji, ale również zasada trwałości decyzji ostatecznych czy wiążący charakter wyroku sądowego. Postulat osiągnięcia większej przewidywalności działań organów administracji publicznej wraz z uzupełnieniem art. 8 k.p.a. o paragraf drugi zyskał silniejsze zabezpieczenie, co wpłynie niewątpliwie na zwiększenie bezpieczeństwa procesowego uczestników postępowania administracyjnego. Wartość pewności prawa odnosi się bowiem nie tylko do fazy rozstrzygania i wydawania decyzji administracyjnych, ale także innych działań procesowych kierowanych do podmiotów innych niż strony⁴⁷.

9. Zasada ogólna informowania stron o ich prawach i obowiązkach

Zasada informowania stron o ich prawach i obowiązkach została zawarta w art. 9 k.p.a. Przepis ten stanowi, że organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. W ustawie z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw nie przewidziano żadnych zmian omawianej zasady.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że prawo do informacji zawiera także art. 10 ust. 3 EKDA. Natomiast tryb postępowania w razie złożenia wniosku o udzielenie informacji reguluje art. 22 EKDA. Zasada ta znajduje zastosowanie do wszelkich czynności podejmowanych przez organy administracji publicznej. Podstawowy obowiązek, który w pierwszej kolejności można wskazać, kryje się w samej nazwie zasady (tj. informowanie stron o ich prawach i obowiązkach), która w zwięzły sposób streszcza treść omawianego przepisu. Ponadto, obowiązkiem organu administracji jest także

⁴⁷ Zob. T. Majer, *Zasada ogólna pewności prawa*, w: *Zasady ogólne...*, s. 81 i n.

czuwanie nad interesem strony i innych osób biorących udział w postępowaniu. M. Wierzbowski nazywa zasadę informowania stron „zasadą czuwania przez organ administracji nad interesem strony i innych osób biorących udział w postępowaniu”⁴⁸. Stosowanie się organów administracji publicznej do niniejszej zasady sprzyjać ma między innymi pogłębianie zasady zaufania obywateli do organów administracji, jak i realizacja zasady prawdy obiektywnej. Jest ona również uznawana za jeden z istotnych czynników, które wpływają na umacnianie zasady praworządności w działaniach administracji publicznej. Ponadto organ realizując tę zasadę, kształtuje pozostałe, bardziej szczegółowe normy postępowania administracyjnego, chociażby przez zawarcie w decyzji jej obligatoryjnego składnika, którym jest pouczenie o tym, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania (art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a.). Zwrócić należy uwagę, że omawiana zasada ma dwa zakresy podmiotowe, które zakreślono w różny sposób. W pierwszym zakresie organ obowiązany jest do należytego i wyczerpującego informowania stron (dotyczy to również uczestników na prawach stron) o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Oznacza to, że organ winien poinformować stronę o obowiązujących przepisach prawa zarówno procesowego, jak i materialnego, a w razie potrzeby wyjaśnić znaczenie przepisu. Jednakże udzielenie informacji nie powinno mieć charakteru doradczego, ponieważ organ nie działa w sprawie jako pełnomocnik strony lub doradca prawny. Dlatego przyjąć należy, że strona nie może oczekiwać od organu, iż ten będzie udzielał jej porad prawnych. Natomiast w drugim zakresie, który jest szerszy, organ ma obowiązek czuwać nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa. W tym celu organ udzieli im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Ochroną objęto już nie tylko stronę, ale i pozostałe osoby biorące udział w postępowaniu, jak na przykład świadków czy biegłych.

Organ narusza omawianą zasadę przez brak udzielenia informacji lub udzielenie informacji w sposób nienależyty, błędny, niejasny. Organ narusza również ustanowiony przepis przez między innymi⁴⁹:

– brak pouczenia strony o przysługującym jej środku prawnym na przykład odwołaniu, zażaleniu,

⁴⁸ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Rozdział II Zagadnienia ogólne*, w: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, M. Wierzbowski red., Warszawa 2017, s. 22–24.

⁴⁹ Zob. szerzej R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 49.

- udzielenie informacji stronie na temat przepisu prawa, i jego odmiennie zastosowanie przez organ,
- obarczanie przez pracowników organu administracji publicznej skutkami nieznaomości prawa stron postępowania,
- udzielenie fałszywych informacji lub ich zatajenie przed stroną⁵⁰.

10. Zasada ogólna czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania administracyjnego

Zasada ogólna czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania administracyjnego została zawarta w art. 10 k.p.a. W paragrafie pierwszym wskazano, że organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Na mocy paragrafu drugiego organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w paragrafie pierwszym tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. Organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady określonej w paragrafie pierwszym (o tym stanowi paragraf trzeci). W projekcie ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw nie przewidziano żadnych zmian omawianej zasady.

W tym miejscu należy wskazać, że również prawo do czynnego udziału strony w postępowaniu przyjmuje EKDA w art. 16 ust. 1, który stanowi, iż w przypadkach dotyczących praw lub interesów pojedynczych osób urzędnik zapewni respektowanie praw do obrony na każdym etapie postępowania zmierzającego do wydania decyzji. Dalej ust. 2 wskazuje, że w przypadkach, w których może zostać wydana decyzja dotycząca praw lub interesów pojedynczej osoby, osoba ta ma prawo przed podjęciem decyzji przedstawić swoje uwagi na piśmie i w razie potrzeby przedstawić ustnie swoje spostrzeżenia.

Zasada ogólna czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania administracyjnego w porównaniu z regułami postępowania karnego lub cywilnego ma charakter szczególny. W k.p.a. nie przewidziano instytucji zamkniętego postępowania przygotowawczego, dlatego prawo strony

⁵⁰ Zob. K. Grzymkowski, *Zasada ogólna informowania stron o ich prawach i obowiązkach*, w: *Zasady ogólne...*, s. 92 i n.

między innymi do czynnego udziału w postępowaniu czy wypowiedzenia się co do zebranego materiału powinno być realizowane przez organy administracji publicznej. Omawiana zasada ma zastosowanie do każdego stadium postępowania administracyjnego niezależnie do tego, czy toczy się przed organem pierwszej, czy drugiej instancji.

Przez omawianą zasadę został nałożony na organ obowiązek zapewnienia czynnego udziału w postępowaniu każdemu podmiotowi, któremu przysługuje status strony. Dlatego też organ niezależnie, czy postępowanie wszczął z urzędu czy na żądanie strony, zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a. jest zobowiązany ustalić strony postępowania, a następnie powiadomić je o wszczętym postępowaniu i umożliwić tym podmiotom aktywne uczestnictwo. Organ, określając osoby będące stroną w postępowaniu, nie może dążyć do formalistycznego ograniczenia kręgu tych osób, które z mocy przepisów prawa materialnego mają chroniony interes prawny.

Organ może odstąpić od stosowania zasady czynnego udziału stron w postępowaniu tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. Wskazany w paragrafie drugim wyjątek od tej zasady należy traktować bardzo ściśle. Pierwsza przesłanka dotyczy spraw, w których zachodzi konieczność natychmiastowego wydania decyzji, zarówno przed wszczęciem, jak i w trakcie jego trwania, natomiast druga może dotyczyć różnego rodzaju sytuacji faktycznych, np. zamieszkanie w budynku grożącym zawaleniem⁵¹. Ponadto na organie spoczywa obowiązek, zgodnie z paragrafem trzecim omawianego przepisu, utrwalenia w drodze adnotacji, przyczyn odstąpienia od zasady przyjętej w paragrafie pierwszym. Organ winien wykazać okoliczności faktyczne, a także dowody, na podstawie których odstąpił od zastosowania zasady. W. Dawidowicz wskazał, że „obowiązek sporządzenia omawianej adnotacji nie zwalnia bynajmniej organu prowadzącego postępowanie od obowiązku ujawnienia w uzasadnieniu decyzji okoliczności, ze względu na które podjął on tę decyzję z naruszeniem zasady określonej w art. 10 § 1 k.p.a.”⁵².

Zasada czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania administracyjnego rozciąga się także na ustanowionego przez stronę pełnomocnika. Oczywiście nie zwalnia to strony z osobistego udziału w postępowaniu, chociażby w przypadku przeprowadzenia dowodu z zeznań strony. W k.p.a. zawarto szereg szczegółowych przepisów, do których zastosowanie ma zasada czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania. Tytułem przykładu wymienić można:

⁵¹ Zob. P. Krzykowski, A. Brzuzy, *Zasady ogólne Kodeksu...*, s. 91.

⁵² W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 94–95.

- obowiązek zawiadomienia wszystkich stron postępowania o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.);
- prawo wglądu w akta sprawy oraz sporządzania z nich notatek (art. 73 i n. k.p.a.);
- prawo do zgłaszania wniosków dowodowych (choćby art. 78 k.p.a.);
- obowiązek zawiadamiania o planowanym terminie oraz miejscu przeprowadzania dowodów (art. 79 § 1 k.p.a.);
- tzw. prawo ostatniego słowa, czyli umożliwienie stronie wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego przed wydaniem rozstrzygnięcia (art. 81 k.p.a.);
- obowiązek wznowienia postępowania, gdy strona bez swojej winy nie brała udziału w postępowaniu (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.)⁵³.

11. Zasada ogólna wyjaśniania zasadności przesłanek załatwianej sprawy i decyzji

Zasada ogólna wyjaśniania zasadności przesłanek załatwianej sprawy i decyzji uregulowana została w art. 11 k.p.a., zgodnie z którym: „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”. W tym miejscu należy podkreślić, że także ta zasada ma swoje odzwierciedlenie w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej. Prawo przekonywania zawarto w art. 18 poświęconym obowiązkowi uzasadniania decyzji, który w ust. 1 stanowi, że w odniesieniu do każdej decyzji, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, podaje się powody, na których została ona oparta; w tym celu należy jednoznacznie podać istotne fakty i podstawę prawną podjętej decyzji. W ust. 2 wskazano, że urzędnik odstępuje od wydania decyzji, które opierałyby się na niewystarczających, niejasnych podstawach, lub które nie zawierałyby indywidualnej argumentacji. Natomiast na mocy ust. 3 w przypadku, gdy ze względu na dużą liczbę osób, których dotyczą podobne decyzje, nie ma możliwości przedstawienia szczegółowych powodów podjęcia decyzji i w związku z powyższym przekazywane są odpowiedzi standardowe, urzędnik dba o to, aby w terminie późniejszym dostarczyć indywidualną argumentację obywatelowi, który zwróci się z wyraźną odnośną prośbą.

⁵³ K. Grzymkowski, *Zasada ogólna czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania administracyjnego*, w: *Zasady ogólne...*, s. 92 i n.

Przede wszystkim istotą zasady przekonywania jest wskazanie takich metod działania administracji, które spowodują, że zastosowanie środków przymusu w administracji publicznej zostanie zawężone do niezbędnego minimum. Dlatego to na organie spoczywa obowiązek przekonania strony, że zapadłe w sprawie rozstrzygnięcie zostało wydane w sposób prawidłowy. Obowiązek ten jest realizowany przez wytlumaczenie stronie celowości, racjonalności, wszelkich czynności i działań, które podejmuje organ w celu załatwienia sprawy. Wiąże się ona z zasadą prawdy obiektywnej, zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli czy z zasadą informowania. Zasada ta wyraża postulat pierwszeństwa przekonywania nad stosowaniem środków przymusu.

Prawidłowe przekonanie strony do słuszności i prawidłowości wydanego rozstrzygnięcia daje duże prawdopodobieństwo, że sprawa zakończy się w pierwszej instancji, a także nie będzie potrzeby wszczynania postępowania egzekucyjnego w administracji. Dlatego organ może używać różnego rodzaju argumentów, które pozwolą jak najlepiej wypełnić przepis zawarty w art. 11 k.p.a. P. Przybysz wskazuje, że można stosować następujące rodzaje argumentacji:

- argumentacja opisowa, zawierająca przede wszystkim opis okoliczności faktycznych sprawy oraz wyjaśnienie stanu prawnego;

- argumentacja wyjaśniająca, wskazująca na przyczyny i warunki podjęcia danej decyzji oraz zawierająca oceny uzasadniające sposób rozstrzygnięcia; sądy ocenne są wówczas niezbyt rozbudowane oraz możliwie jednoznaczne;

- argumentacja prospektywna, dla której charakterystyczne jest wskazanie na pożądaną rezultat, który w bliższej lub dalszej przyszłości przyniesie wykonanie decyzji⁵⁴.

Natomiast G. Rząsa za A. Wiktorowską wskazuje na obowiązki organu rozstrzygającego sprawę wpływające z omawianej zasady, a mianowicie:

- obowiązek wyjaśnienia stronom słuszności i celowości czynności procesowych w toku postępowania, np. wyjaśnienie przesłanek oddalenia wniosku o dopuszczenie dowodu lub przeprowadzenie rozprawy;

- obowiązek starannego opracowania uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji administracyjnej, w tym wykazania, że podjęte rozstrzygnięcie jest najbardziej uzasadnione z punktu widzenia prawnego, społecznego czy gospodarczego;

- obowiązek zachowania właściwego stylu działania przy podejmowaniu decyzji, co dotyczy w szczególności takich kwestii, jak sprawność i terminowość załatwienia sprawy;

⁵⁴ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, wyd. XII Lex (dostęp: 10.10.2019).

– obowiązek posługiwania się w toku postępowania w pierwszej kolejności nie władztwem administracyjnym, lecz takimi środkami, jak: przepisy prawne, zasady prawa i etyki zawodowej, reguły logiki, względy społeczne i indywidualne oraz zasady współżycia społecznego⁵⁵.

Podkreślić należy, że zasada przekonywania może być spełniona w każdej czynności procesowej lub instytucji prawnej w większym lub mniejszym zakresie, a na szczególną uwagę zasługuje uzasadnienie decyzji administracyjnej, ale także rozprawa administracyjna.

Stosowanie niniejszej zasady odnosi się nie tylko do decyzji nakładającej na stronę obowiązki, które wykonywane są w drodze przymusu, ale również do decyzji negatywnych, czyli takich, które na przykład odmawiają czegoś stronie. W art. 107 § 1 pkt 6 wskazano, że decyzja zawiera uzasadnienie faktyczne i prawne. Jest to część składowa decyzji, która obligatoryjnie musi się w niej znaleźć. Co więcej, uzasadnienie, aby czynić zadość omawianej zasadzie, winno być napisane w sposób zrozumiały, niezawilnym językiem oraz ogólnie w przystępnej formie odbioru.

Zasada wyjaśniania zasadności przesłanek załatwianej sprawy i decyzji ma nie tylko chronić prawa i interesy stron postępowania. Prawidłowe stosowanie tejże zasady przez organy administracji publicznej wpływa korzystnie na ogólny wizerunek administracji publicznej. Obywatele darzą większym zaufaniem organy, które przez zasadę przekonywania ukazują, że działają zgodnie z prawem, a pracownicy, którzy pracują w urzędach, mają odpowiednie kompetencje i wiedzę. Zastosowanie zasady wyjaśniania zasadności przesłanek załatwianej sprawy administracyjnej niesie ze sobą jeszcze jedną korzyść. Strona może zaoszczędzić czas i środki, ponieważ nie musi składać zażaleń, odwołań czy skarg, aby przekonać się, czy organ wydający dane rozstrzygnięcie ma rację⁵⁶.

12. Zasada ogólna szybkości i prostoty postępowania

Zgodnie z art. 12 k.p.a. organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Natomiast zgodnie z paragrafem drugim tego przepisu, sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. Zasada szybkości i prostoty postępowania wpisuje się także w standardy proceduralne wynikające z prawa do dobrej administracji, które wykształ-

⁵⁵ G. Rzaśa, *Art. 11 k.p.a.*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2017, s. 87.

⁵⁶ Zob. K. Grzymkowski, *Zasada ogólna wyjaśniania zasadności przesłanek załatwianej sprawy i decyzji*, w: *Zasady ogólne...*, s. 111 i n.

ciło się w praktyce prawa europejskiego. Zgodnie z przepisem art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁵⁷ każdy ma prawo, aby jego sprawa została rozpatrzona bezstronnie, sprawiedliwie i w rozsądnym terminie przez organy i instytucje Unii Europejskiej.

Postulaty zawarte w tym przepisie zostały rozwinięte i skonkretyzowane w art. 17 EKDA. Przepis ten określa zasadę podjęcia decyzji w stosownym terminie, która jednakże odnosi się nie tylko do wydania rozstrzygnięcia, ale również do komunikacji urzędników wewnątrz struktury organizacyjnej organu. W myśl tej zasady „urzędnik zapewni, że w sprawie każdego wniosku lub każdego zażalenia skierowanego do instytucji zostanie podjęta decyzja w stosownym terminie, niezwłocznie, a w żadnym razie nie później niż w dwa miesiące od daty wpływu tego wniosku lub zażalenia. Taka sama zasada obowiązuje w odniesieniu do odpowiedzi na pisma jednostek i do przekazywania odpowiedzi na informacje administracyjne przekazywane przez urzędnika swoim przełożonym wraz z prośbą o wydanie poleceń w sprawie podjęcia koniecznych decyzji”. Natomiast „jeżeli ze względu na złożony charakter sprawy decyzja w sprawie wniosku lub zażalenia nie może zostać wydana w podanym powyżej terminie, urzędnik przekaze wnoszącemu stosowną wiadomość możliwie jak najszybciej. W takim wypadku o ostatecznej decyzji należy poinformować wnoszącego w możliwie najkrótszym terminie”. Również Komitet Ministrów Rady Europy w Rekomendacji CM/Rec (2007) z 20 lipca 2007 r. Prawo do dobrej administracji⁵⁸ zwraca uwagę na fakt, że zasadą ogólną dobrej administracji jest podejmowanie przez administrację działań w rozsądnych granicach czasowych.

Zasada ogólna wyrażona w art. 12 k.p.a. nakłada na organy administracji publicznej prowadzące postępowanie administracyjne ustawowe obowiązki, które mają istotne znaczenie dla stron postępowania. Podstawowym obowiązkiem organu jest obowiązek wnikliwego działania i rozpatrzenia sprawy, przy jednoczesnym zachowaniu prostoty postępowania. Nie jest możliwe bowiem rozłączne stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego, a obowiązek wnikliwego działania przy zachowaniu szybkości i prostoty postępowania jest ściśle związany z zasadą prawdy obiektywnej, która została wyrażona w art. 7 k.p.a. Pojęcie „wnikliwości” z art. 12 k.p.a. należy więc łączyć z czynnościami niezbędnymi do dokładnego wyjaśnienia stanu sprawy. Obowiązek wnikliwego działania i rozpatrzenia sprawy oznacza konieczność podjęcia przez organ wszelkich

⁵⁷ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE C z 2007 r. nr 303, s. 1 z późn. zm.).

⁵⁸ *Recommendation CM/Rec(2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*. Oryginalny tekst rekomendacji dostępny na stronie internetowej Komitetu Ministrów Rady Europy pod adresem: <http://www.coe.int> (dostęp: 14.10.2018).

działań z należytą starannością. Co więcej, działania te winny zmierzać bezpośrednio do ustalenia stanu faktycznego sprawy i jej niezwłocznego zakończenia⁵⁹.

Kolejnym obowiązkiem organu administracji publicznej, wypływającym z zasady szybkości i prostoty postępowania, jest bez wątpienia obowiązek przestrzegania terminów określonych prawem. Przepis art. 35 § 1 k.p.a. stanowi, że organy są obowiązane do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki. W istocie jest to powtórzenie zasady ogólnej szybkości postępowania, zaś obowiązek organu nałożony omawianym przepisem jest ściśle związany z obowiązkiem niezwłocznego załatwienia sprawy wyartykułowanym w przepisie art. 35 § 2, jak też z obowiązkiem załatwienia sprawy w określonych prawem terminach. Terminy te odnośnie do ogólnego postępowania administracyjnego zostały oznaczone w art. 35 § 3 k.p.a. Podstawowym terminem na załatwienie sprawy jest termin miesięczny, zaś w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych – termin ich załatwienia został określony na dwa miesiące. Natomiast organy odwoławcze zawsze muszą załatwić sprawę w terminie miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Emanacją zasady szybkości i prostoty postępowania przez organy administracji publicznej jest obowiązek rozpatrywania spraw w postępowaniu uproszczonym. Zgodnie z przepisami dotyczącymi postępowania uproszczonego (rozdział 14 działu II k.p.a.), organ administracji publicznej jest zobowiązany do załatwienia sprawy w postępowaniu uproszczonym, jeśli stanowią tak przepisy szczególne. Co do zasady, postępowanie to znajduje zastosowanie w sprawach dotyczących interesu prawnego lub obowiązku tylko jednej strony. Istotą postępowania uproszczonego jest jego nierozbudowana regulacja prawna, dostępność tego postępowania dla szerokiego kręgu podmiotów oraz przede wszystkim szybkość działania organów administracji publicznej przy ograniczonym formalizmie dokonywanych czynności. Termin na rozpatrzenie sprawy w postępowaniu uproszczonym określony został w art. 35 § 3a k.p.a. i wynosi miesiąc. Jest to uzasadnione tym, że przedmiotem omawianego postępowania mają być sprawy nieskomplikowane. Mając na względzie istotę postępowania uproszczonego, wydaje się uprawnionym pogląd, że termin ten jest terminem nieprzekraczalnym⁶⁰.

⁵⁹ M. Kopacz, P. Krzykowski, *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego*, Olsztyn 2014, s. 51.

⁶⁰ Zob. E. Dymek, *Zasada ogólna szybkości i prostoty postępowania*, w: *Zasady ogólne...*, s. 120 i n.

13. Zasada ogólna polubownego załatwiania spraw

Zasada polubownego załatwiania spraw została uregulowana w nowelizowanym art. 13 k.p.a. Zgodnie z treścią tego przepisu „organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach”. Ustawodawca jako polubowne rozstrzygnięcie kwestii spornych wskazał w szczególności czynności skłaniające strony do zawarcia ugody, w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach oraz czynności niezbędne do przeprowadzenia mediacji. W paragrafie drugim przepisu nałożono na organy administracji publicznej obowiązek podejmowania wszystkich uzasadnionych na danym etapie postępowania czynności, umożliwiających przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, a w szczególności udzielania wyjaśnień „o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy”.

Do 1 czerwca 2017 r. w art. 13 k.p.a. unormowana była zasada ugodowego załatwiania spraw, która zakładała, że „sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej. Organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, powinien w tych przypadkach podejmować czynności skłaniające strony do zawarcia ugody”.

Najistotniejszą zmianą zasady ugodowego załatwiania spraw była ostatnia nowelizacja k.p.a., która weszła w życie 1 czerwca 2017 r., nadając przepisowi art. 13 k.p.a. obecne brzmienie. Obok instytucji ugody w normie tej pojawiła się mediacja jako drugi sposób polubownego rozstrzygnięcia sprawy. Mając to na względzie, uzasadniona jest zmiana dotychczasowej nazwy zasady ogólnej, uregulowanej w przedmiotowym przepisie. Współcześnie należy raczej mówić o zasadzie polubownego załatwiania spraw lub też zasadzie ugodowego załatwiania kwestii spornych.

U podstaw aktualnej regulacji zasady polubownego załatwiania spraw leżało przede wszystkim zwiększenie możliwości polubownego lub koncyliacyjnego załatwienia sprawy administracyjnej i dostosowanie krajowej regulacji postępowania administracyjnego do standardów europejskich w tym zakresie. Taki kierunek zmian procedury administracyjnej pokrywa się z zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy zawartymi w rekomendacji R (2001) 9 z 5 września 2001 r. o alternatywnych środkach rozstrzygnięcia sporów sądowych między organami administracji a stronami prywatnymi⁶¹.

⁶¹ *Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties.* Oryginalny tekst rekomendacji dostępny na stronie internetowej Komitetu Ministrów Rady Europy pod adresem: <http://www.coe.int> (dostęp: 10.10.2018).

Regulacja alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR – *Alternative Dispute Resolution*) w prawie i postępowaniu administracyjnym powinna gwarantować udzielenie informacji stronie o możliwości skorzystania z tych metod.

Odnosnie do samej koncepcji ADR należy wskazać, że jej założenia odpowiadają idei kontraktowego, mediacyjno-kontraktowego czy też arbitrażowego działania w sytuacjach spornych. Do środków rozwiązywania sporów między stroną a organami administracji, podając za Zbigniewem Kmiecikiem, możemy zaliczyć: wewnętrzną kontrolę aktów administracyjnych, koncyliację i mediację oraz arbitraż. Aktualna zasada polubownego załatwiania kwestii spornych zakłada, że równorzędnymi, lecz jednocześnie alternatywnymi wobec siebie sposobami rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej są: ugoda, umowa administracyjna (czyli porozumienie między stronami postępowania a organem administracji publicznej) i decyzja administracyjna. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej czytamy, że zasada określona w art. 13 k.p.a. realizowana będzie na dwa sposoby. Po pierwsze jako metoda działania organu – przez instytucję mediacji pomiędzy stroną postępowania a organem administracji publicznej lub mediację pomiędzy samymi stronami postępowania, a po drugie jako sposób wypracowania rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej – przez zawarcie i zatwierdzenie ugody lub przez wydanie decyzji administracyjnej. Istota uaktualnionej zasady sprowadza się już nie tylko do zawarcia ugody, jako formy merytorycznego zakończenia sprawy, ale do dążenia do rozwiązywania wszystkich kwestii spornych wynikłych w toku postępowania w sposób polubowny.

Zasada ugodowego załatwiania spraw należy do grupy tzw. zasad kultury administrowania. Dlatego też wpływają z niej określone obowiązki po stronie organów administracji publicznej. Podstawowy obowiązek organów administracji publicznej związany z zasadą polubownego załatwiania spraw wynika bezpośrednio z przepisu art. 13 § 2 k.p.a. Zgodnie z jego treścią organy są zobligowane do podejmowania wszelkich czynności umożliwiających przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, które są uzasadnione na danym etapie postępowania. W szczególności zaś organy mają udzielać stronie wyjaśnień o możliwości polubownego załatwienia sprawy i korzyściach wynikających z tego rozwiązania. Obowiązek dążenia do działania w sposób polubowny został więc rozciągnięty na wszystkie etapy postępowania, o ile nie przeciwstawiają się temu przepisy prawa. Organy administracji publicznej powinny więc nakłaniać strony do zawarcia ugody, podejmować wszelkie czynności mogące przyczynić się do załatwienia sprawy w formie umowy administracyjnej, jak też podejmować czynności niezbędne do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego.

Obowiązek podejmowania wszelkich czynności umożliwiających przeprowadzenie mediacji skonkretyzowany został w przepisach rozdziału 5a działu II k.p.a. Zgodnie z przepisami normującymi instytucję mediacji w postępowaniu administracyjnym mediacja może być przeprowadzona w toku postępowania, jeśli pozwala na to charakter sprawy. Celem mediacji jest wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych oraz dokonanie ustaleń dotyczących załatwienia sprawy. W związku z tym postępowanie mediacyjne może zakończyć się albo wydaniem decyzji administracyjnej, albo zawarciem ugody. W myśl przepisu art. 96b § 1 k.p.a. organ prowadzący postępowanie jest zobowiązany do zawiadomienia stron i organów uzgadniających o możliwości przeprowadzenia mediacji, przy czym uczestnikami mediacji mogą być zarówno organ prowadzący postępowanie administracyjne, jak i strony tego postępowania lub też same strony postępowania. Mediacja jest dobrowolna, co oznacza, że nie można jej przeprowadzić w przypadku niewyrażenia zgody na przeprowadzenie mediacji przez strony postępowania.

Drugą instytucją wpływającą na zakres ustawowych obowiązków organu, wynikających z zasady ogólnej polubownego załatwiania spraw, jest ugoda administracyjna. Przepisy dotyczące ugody, podobnie jak omawiana zasada, zostały zmienione ostatnią nowelizacją k.p.a. Aktualnie dopuszczalność zawarcia ugody określona jest w art. 114 k.p.a., zgodnie z którym „w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, strony mogą zawrzeć ugodę, jeżeli charakter sprawy na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne”. Zgodnie z tendencją do informowania stron o możliwości zawarcia ugody i korzyściach wynikających z tego rozwiązania, na organy administracji publicznej został nałożony również obowiązek odroczenia wydania decyzji. Odraczając wydanie rozstrzygnięcia w sprawie, organ wyznacza stronom termin do zawarcia ugody, jeżeli istnieją przesłanki do jej zawarcia, pouczając o trybie i skutkach zawarcia ugody. W poprzednim brzmieniu k.p.a. odroczenie wydania rozstrzygnięcia było uzależnione od złożenia zgodnego oświadczenia stron, co do woli zawarcia ugody. Obecnie to ocenie organu podlega istnienie przesłanek możliwości polubownego załatwienia danej sprawy⁶².

14. Zasada ogólna pisemnej formy załatwiania sprawy

Zasada pisemności została sformułowana w art. 14 § 1 k.p.a. Zgodnie z jej brzmieniem sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z 17 lutego

⁶² Zob. E. Dymek, *Zasada ogólna polubownego załatwiania spraw*, w: *Zasady ogólne...*, s. 132 i n.

2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁶³, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Ustawodawca przewidział jednak odstępstwo od ogólnej zasady pisemności. Paragraf drugi wskazanego artykułu przewiduje możliwość załatwienia sprawy ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie, z zastrzeżeniem jednak, że treść oraz istotne motywy takiego załatwienia sprawy powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub adnotacji podpisanej przez stronę.

Zasada pisemności jest jedną z zasad, które są przejawem inkwizycyjnego charakteru postępowania administracyjnego. W procesie inkwizycyjnym, z uwagi na jego rozciągnięcie w czasie, koniecznością jest dokładne dokumentowanie wszelkich czynności na piśmie, w aktach sprawy. W związku z powyższym zasadzie pisemności możemy nadać przymiot techniczno-procesowy⁶⁴. Dokumentowanie poszczególnych czynności procesowych ma niebagatelne znaczenie dla odtworzenia rzeczywistego przebiegu czynności podejmowanych w toku rozpoznawania – przykładowo, w sytuacji gdy strona postępowania na etapie zaskarżenia decyzji kwestionuje ustalenia faktyczne dokonane przez organ na podstawie zeznań świadków czy oględzin. Pisemny protokół sporządzony z przebiegu tych czynności procesowych pozwala organowi uchronić się przed zarzutem dowolności w ustalaniu faktów mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Należy wskazać, że omawiana zasada zobowiązuje organ administracyjny do dokumentowania w formie pisemnej całego przebiegu procesu administracyjnego. Przepisy k.p.a. obligują organ do stosowania omawianej zasady, jeszcze zanim sprawa dotrze do etapu decyzyjnego, k.p.a. wymaga bowiem formy pisemnej dla wielu czynności procesowych podejmowanych w toku postępowania wstępnego, wyjaśniającego i rozpoznawczego, a z treści przepisów k.p.a. nie wynika, że zasada pisemności dotyczy tylko końcowej fazy postępowania, jaką jest wydanie decyzji. Zasada pisemności obejmuje swym zakresem zatem nie tylko zakończenie sprawy, czyli akt wydania decyzji, ale także inne czynności podejmowane w toku załatwiania spraw.

Kodeks postępowania administracyjnego zawiera w sobie wiele przepisów, które stanowią realizację zasady pisemności. Dla przykładu podać można art. 63 § 3 k.p.a. stawiający wymóg podpisania przez wnoszącego podania, wniesionego ustnie do protokołu. Uszczegółowienie omawianej zasady stanowi również art. 66a § 1 k.p.a., zgodnie z którym w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej.

⁶³ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 346 z późn. zm.).

⁶⁴ P. Krzykowski, A. Brzuzy, *Zasady ogólne Kodeksu...*, s. 117.

W treści metryki wskazuje się natomiast wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności, co wynika z paragrafu drugiego wskazanego przepisu. Natomiast w art. 67 § 1 k.p.a. ustawodawca wprost nałożył na organ administracji publicznej obowiązek sporządzenia związanego protokołu z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie. Paragraf drugi tego artykułu zawiera katalog czynności procesowych, z których przebiegu sporządza się protokół. Są to w szczególności: przyjęcie wniesionego ustnie podania, przesłuchanie strony, świadka i biegłego, oględziny i ekspertyzy dokonywane przy udziale przedstawiciela organu administracji publicznej, rozprawa i ustne ogłoszenie decyzji i postanowienia.

Ustawodawca dopuszcza także załatwienie sprawy w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów u.i.d.p., doręczanego za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zgodnie z przepisem art. 3 pkt 2 u.i.d.p. dokumentem elektronicznym jest zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej, stanowiący odrębną całość i zapisany na elektronicznym nośniku danych. Natomiast zgodnie z art. 3 pkt 1 u.i.d.p. informatycznym nośnikiem danych jest materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej. Celem przepisów u.i.d.p. nie jest informatyzacja sama w sobie, ale poprawa efektywności działań i jakości usług administracji publicznej, przez dopuszczenie zastępowania w toku załatwiania sprawy tradycyjnych form papierowych, sposobami elektronicznymi, czego efektem ma być m.in. zmniejszenie uciążliwości postępowania administracyjnego, poprawa dostępności do usług publicznych oraz zwiększenie efektywności i sprawności prowadzonego postępowania⁶⁵.

15. Zasada ogólna umożliwiania dokonywania oceny działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej

Zasada ogólna uregulowana w art. 14a została dodana przez art. 2 pkt 2 ustawy z 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej

⁶⁵ Zob. E. Dymek, *Zasada ogólna pisemnej formy załatwiania sprawy*, w: *Zasady ogólne...*, s. 132 i n.

(Dz.U. poz. 650) z dniem 30 kwietnia 2018 r. Zgodnie z przywołanym przepisem organy administracji publicznej umożliwiają stronom ocenę działania urzędów kierowanych przez te organy, w tym pracowników tych urzędów.

Oceny, o których mowa w art. 14a, mogą dotyczyć wyłącznie pracowników uczestniczących w wydaniu decyzji i tylko ich zachowania w toku postępowania administracyjnego. Ocena urzędu może być jedynie refleksem oceny indywidualnego pracownika. Przedmiotem oceny jest zachowanie pracownika w toku postępowania administracyjnego, kryteriami tej oceny mogą być zaś takie wartości i standardy, które składają się na etos pracownika urzędu, jak w szczególności zachowanie najwyższej staranności w przestrzeganiu prawa, obiektywizm (bezstronność), uczciwość i rzetelność, uprzejmość i kultura, profesjonalizm, terminowość czy jawność działania⁶⁶. Doniosłość art. 14a k.p.a. polega na tym, że stoi on na przeszkodzie nakładaniu sankcji na strony, które w związku z prowadzonym postępowaniem formułują oceny działania urzędów oraz pracowników tych urzędów. Nie stoi on natomiast na przeszkodzie pociąganiu strony do odpowiedzialności prawnej za przekroczenie granic swobody wypowiedzi. Stronom postępowania, tak samo jak każdemu, przysługuje gwarantowane przez art. 63 Konstytucji prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych. Prawo to jest realizowane na zasadach określonych przepisami działu VIII kodeksu⁶⁷.

16. Zasada ogólna dwuinstancyjności postępowania

Zasada dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym została zawarta w art. 15 k.p.a. Zgodnie z jego treścią postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W niezmienionym brzmieniu art. 15 k.p.a. obowiązywał do czasu ostatniej nowelizacji k.p.a., która weszła w życie 1 czerwca 2017 r. Z dniem wejścia w życie tej nowelizacji zasada dwuinstancyjności uległa istotnej modyfikacji. Ustawodawca przewidział bowiem umożliwienie stanowienia odstępstw od przedmiotowej zasady w przepisach szczególnych.

W uzasadnieniu do projektu zmian wskazano, że dotychczasowe brzmienie art. 15 k.p.a. sugerowało, iż załatwienie każdej sprawy administracyjnej wymaga jej rozpoznania przez organy dwóch odrębnych instancji,

⁶⁶ M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2019.

⁶⁷ Zob. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex 2019.

co nie odpowiadało rzeczywistości. Wskazano, że choćby sam k.p.a. w przepisie art. 127 § 3 przewiduje niedewolutywny (niewymagający przeniesienia sprawy do organu wyższej instancji)⁶⁸ wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wobec decyzji wydawanych przez ministrów i samorządowe kolegia odwoławcze w pierwszej instancji, jako środek odwoławczy. Podano także, że we współcześnie obowiązującym stanie prawnym, już teraz przepisy szczególne przewidują możliwość zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji przez organy administracji publicznej do sądu powszechnego (zob. postępowania hybrydowe – rozdział 1). Uzasadniając konieczność nowelizacji zasady dwuinstancyjności, odwoływano się też do art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, który dwuinstancyjność gwarantuje jedynie w odniesieniu do postępowania sądowego. Natomiast co do postępowania administracyjnego, nie zastrzeżono w Konstytucji RP, że jest ono dwuinstancyjne. Zasada dwuinstancyjności wyrażona w k.p.a. wydaje się być konkretyzacją uprawnienia zawartego w normie prawnej rangi konstytucyjnej.

Tak szeroka formuła prawa do zaskarżenia decyzji organów administracji publicznej wydanych w pierwszej instancji, zawarta w Konstytucji RP, odpowiada europejskiej koncepcji ochrony procesowej stron, inicjowanej wniesieniem odwołania. Standardy w tej kwestii zostały zarysowane w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy R (2001) 9 z 5 października 2001 r. o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych między organami administracji a stronami prywatnymi⁶⁹. Rekomendacja ta zaleca umożliwienie wewnętrznej kontroli w stosunku do każdego aktu administracyjnego. Kontrola ta winna być przeprowadzona pod kątem celowości i legalności zaskarżonego aktu. Wymogi te spełnia każda weryfikacja decyzji administracyjnej, która może zostać uruchomiona w wyniku wniesienia odwołania do: organu, który wydał kwestionowane rozstrzygnięcie; organu wyższego stopnia w administracyjnej hierarchii tych organów; czy ostatecznie do innego organu, który został wyznaczony specjalnie do wypełniania tego zadania⁷⁰.

⁶⁸ Pod pojęciem *dewolutywności* rozumieć należy jedną z cech środka zaskarżenia, oznaczającą, że wraz z wniesieniem środka zaskarżenia dochodzi do przeniesienia rozpoznania sprawy przed organ wyższego stopnia. *Niedewolutywny* środek zaskarżenia oznacza zatem, że środek odwoławczy rozpatrywany jest nie przez organ odwoławczy, lecz ten sam organ, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie. Szerzej: J. Boć, w: *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, J. Boć red., Łódź 2005, s. 86; dewolutywność – cecha środków odwoławczych w postępowaniu sądowym sprawiająca, że środki odwoławcze od orzeczeń zapadłych w I instancji rozpatrywane są przez sąd II instancji, cyt. za M. Gęsicki, *Mały leksykon prawniczy*, Warszawa 1997, s. 44

⁶⁹ Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties. <http://www.coe.int>, (dostęp 10.10.2018).

⁷⁰ Z. Kmiecik, *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, PiP z 2012, nr 5, s. 10 – 11.

Jeśli chodzi o funkcjonowanie zasady dwuinstancyjności z perspektywy organów administracyjnych, to przedmiotowa zasada nakłada na organy obowiązek umożliwienia stronie załatwienia jej sprawy przez dwie instancje. Wymaga tego funkcja, jaką pełni w postępowaniu administracyjnym zasada dwuinstancyjności, z której to wynika obowiązek merytorycznego rozpoznania sprawy przez organ odwoławczy. Co więcej, organ drugiej instancji nie może ograniczyć się jedynie do kontroli postępowania organu pierwszej instancji. Dla prawidłowej realizacji zasady dwuinstancyjności, w postępowaniu odwoławczym winno mieć miejsce, co do zasady, ponowne rozstrzygnięcie sprawy co do istoty. Obowiązkiem organu odwoławczego jest rozpoznać sprawę na nowo, gdyż istota administracyjnego toku instancji polega właśnie na dwukrotnym rozstrzygnięciu tej samej sprawy, przez dwa różne organy administracyjne. Dwukrotne rozpoznanie zaś oznacza nakaz przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i dowodowego dwa razy – raz przez organ pierwszej instancji, później przez organ odwoławczy. Wydanie zatem przez organ wyższej instancji decyzji merytorycznie rozstrzygającej sprawę, pomimo braku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, które jest niezbędne dla ustalenia stanu faktycznego sprawy, stanowi rażące naruszenie normy przepisu art. 15 k.p.a.

Przyjmując, że prawo do zaskarżenia aktu administracyjnego stwarza jedynie określoną możliwość procesową wniesienia środka odwoławczego, w ostatniej nowelizacji wprowadzono również istotną zmianę, umożliwiającą stronie zrzeczenie się prawa do odwołania. Zgodnie z przepisem art. 127a § 1 k.p.a. „w trakcie biegu terminu na wniesienie odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję”. Zmiana ta *de facto* doprowadzi do wyłączenia zasady dwuinstancyjności w określonym w przepisie przypadku. Należy mieć jednak na względzie, że zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania jest uprawnieniem strony, nie musi więc ona z niego korzystać obligatoryjnie. Z punktu widzenia strony oczekującej na jak najszybsze załatwienie jej sprawy, w sytuacjach gdy interes prawny innych stron nie stoi temu na przeszkodzie, rozwiązanie to jest korzystne, ponieważ decyzja szybciej uzyska przymiot ostateczności⁷¹.

17. Zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznych

W myśl art. 16 § 1 k.p.a., decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie...

⁷¹ Zob. E. Dymek, *Zasada ogólna dwuinstancyjności postępowania*, w: *Zasady ogólne...*, s. 156 i n.

nie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych.

Możliwość podważenia decyzji ostatecznej stanowi odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, stąd zasada trwałości decyzji ostatecznych musi równoważyć dwa elementy związane z trwałością aktu administracyjnego – z jednej strony możliwość zmiany lub uchylecia wydanych przez organy administracji publicznej rozstrzygnięć, z drugiej zaś – postulat stabilizacji stosunków prawnych i jednolitej wykładni prawa przez tę administrację. Z uwagi na zasadę pewności prawa, możliwość weryfikacji decyzji ostatecznych została ograniczona pod względem ściśle określonych przesłanek oraz czasu na uruchomienie określonego trybu tej weryfikacji. Respektowanie zasady pewności prawa wymaga, aby jednostka będąca adresatem ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych miała prawo oczekiwać, że jej sytuacja prawna ukształtowana w sposób autorytatywny i wiążący przez organy państwa prawa nie będzie w sposób dowolny i nieprzewidywalny zmieniana, a granice czasowe i treściowe władczej ingerencji w tę sytuację będą w sposób jasny i precyzyjny wyznaczone. Skoro stabilizacja porządku prawnego jest wartością większą niż potrzeba eliminowania z obrotu prawnego decyzji wadliwych, uruchomienie nadzwyczajnego trybu wzruszania decyzji ostatecznych jest uzasadnione jedynie w sytuacji, gdy ciężar gatunkowy naruszenia prawa przeważa nad dobrem, jakie stanowi pewność obrotu prawnego.

Ustawodawca, dopuszczając możliwość zaistnienia sytuacji wyjątkowych, w których będzie możliwość podważenia rozstrzygnięć wadliwych, wymienia je enumeratywnie w k.p.a. Są to:

- uchylenie w całości lub w części decyzji ostatecznej w trybie wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145–152 k.p.a.);
- stwierdzenie w całości lub w części nieważności decyzji ostatecznej (art. 156–159 k.p.a.);
- uchylenie lub zmiana w całości lub w części decyzji ostatecznej dotkniętej innymi wadami niż w trybach wyżej określonych (art. 154–155, art. 161–163 k.p.a.).

Wskazując na ograniczenia zasady trwałości decyzji ostatecznych, należy mieć także na uwadze, że powołane wyżej instytucje procesowe służące weryfikacji ostatecznych decyzji w drodze nadzwyczajnych trybów postępowania funkcjonują niezależnie od norm materialno-prawnych wynikających z ustaw szczególnych, które przewidują uchylanie lub zmianę ostatecznych decyzji albo znoszenie, cofanie lub modyfikowanie praw lub obowiązków z nich wynikających.

Kodeks postępowania administracyjnego jasno określa przesłanki uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznych, przyjmując, że tylko wyraźnie określone przyczyny, stanowiące o najdalej idących wadach decyzji administracyjnej lub poprzedzającego ją postępowania, mogą prowadzić do wzruszenia decyzji ostatecznej. Naturalną konsekwencją powyższego jest, że postępowania nadzwyczajne nie mogą zastępować kontroli instancyjnej oraz ewentualnego badania legalności merytorycznej decyzji ostatecznej w drodze skargi do sądu administracyjnego. Wartości, których realizację zapewnia zasada trwałości decyzji ostatecznych, stanowią konsekwencje aksjologiczne idei demokratycznego państwa prawnego. Wytyczenie prawidłowego zakresu tej zasady wymaga właściwego balansu pomiędzy poszczególnymi zasadami i postulatami składającymi się na postulat państwa prawnego, głównie zasady praworządności i pewności prawa. Zrównoważenia wymagają również takie elementy, jak: z jednej strony – stabilizacja życia, pewność obrotu prawnego lub autorytet organów, oraz z drugiej strony – dynamika życia społeczno-gospodarczego i elastyczne dostosowywanie do niego aktów administracyjnych odpowiadających aktualnym realiom. Na gruncie k.p.a. przyjęto kompromisowe rozwiązanie pozwalające – w harmonijny sposób – na realizację tych wartości i odpowiedni balans pomiędzy nimi. Wyrazem tego stanowiska jest m.in. założenie istnienia gradacji wad, których ciężar powoduje określone sankcje w zakresie skutków prawnych decyzji, a tym samym w różny sposób wpływa na trwałość decyzji administracyjnej⁷².

18. Zasada ogólna sądowej kontroli decyzji administracyjnych

W art. 16 § 2 k.p.a. ustawodawca statuuje zasadę sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Zgodnie z tym przepisem decyzje mogą być skarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonym w odrębnych ustawach.

Kontrola legalności postępowania władz administracyjnych przez sąd administracyjny była i jest uważana za element *sine qua non* państwa praworządnego. Stąd też w demokratycznym państwie prawnym niezbędne jest poddanie kontroli sądu wszystkich działań administracji publicznej, którymi mogą być nakładane obowiązki na jednostkę, jak również ograniczanie jej prawa⁷³. Prawo do sądu jest traktowane jako prawo pod-

⁷² Zob. A. Janowska, *Zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznych*, w: *Zasady ogólne...*, s. 171 i n.

⁷³ *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie. Podręcznik dla studentów kierunków nieprawniczych*, D. Górecki red., Warszawa 2012, s. 244.

miotowe jednostki. Jego zadaniem jest zagwarantowanie jednostce poczucia sprawiedliwości. W ujęciu funkcjonalnym rozumiane jest jako prawo do procedury umożliwiającej zaskarżenie każdego rozstrzygnięcia organu państwowego, niezależnie od tego, czy jest to organ władzy ustawodawczej, wykonawczej, czy sądowej. Prawo do sądu stanowi gwarancję tego, że na polu kontaktów jednostki z prawem, w przypadku konfliktu z podmiotem upoważnionym do stosowania prawa, jednostka będzie mogła uzyskać pomoc w postaci obiektywnego rozstrzygnięcia. Na skutek wykształcenia się idei uniwersalnej ochrony praw człowieka i podstawowych wolności jednostka stała się głównym punktem odniesienia do oceny działań administracji publicznej. Prawo do sądu jest ważnym elementem tej ochrony. W świetle bowiem aktualnych standardów jednostka ma prawo wystąpić nie tylko przeciwko państwu, którego obywatelstwo posiada, ale także przeciwko rządóm innych państw naruszających jej prawa i wolności. Przy założeniu, że prawo do sądu stanowi immanentną część demokratycznego państwa prawa, wystarcza zakwalifikowanie danego systemu prawnego do kategorii „demokratycznego państwa prawnego”, aby wywieść obowiązywanie zasady prawa do sądu. W demokratycznym państwie prawnym niezbędne jest poddanie kontroli sądowej i ochronie sądu również działalności administracji publicznej, którymi mogą być nakładane obowiązki na jednostkę, jak również ograniczane jej prawa. Zatem to z istoty państwa prawnego wynika gwarancja prawa do sądu, które stosownie do art. 45 ust. 1 Konstytucji RP traktowane jest jako jedno z praw i wolności osobistych. Zgodnie z tym przepisem, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Granice konstytucyjne zakresu przedmiotowego prawa do sądu obejmują każdą sprawę, a zatem mogą obejmować sprawę z zakresu wykonywania administracji publicznej. Pojęcie sprawy obejmuje wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. Z punktu widzenia środków ochrony wolności i praw, rozwinięciem tej regulacji jest art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, na mocy którego prawodawca daje każdemu prawo do skorzystania z drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych praw i wolności.

Prawo do sądu jest traktowane jako prawo podmiotowe jednostki. Jego zadaniem jest zagwarantowanie jednostce poczucia sprawiedliwości. W ujęciu funkcjonalnym rozumiane jest jako prawo do procedury umożliwiającej zaskarżenie każdego rozstrzygnięcia organu państwowego, niezależnie od tego, czy jest to organ władzy ustawodawczej, wykonawczej, czy sądowej. Prawo do sądu stanowi gwarancję tego, że na polu kontaktów jednostki z prawem, w przypadku konfliktu z podmiotem upoważnionym do stosowania prawa, jednostka będzie mogła uzyskać pomoc w postaci obiektywnego rozstrzygnięcia.

Źródła prawa do sądu należy też poszukiwać w normach prawa międzynarodowego⁷⁴, tj. treści art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r.⁷⁵, art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁷⁶ oraz art. 7 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁷⁷. Aczkolwiek wskazane akty prawne mają ograniczone zastosowanie do spraw cywilnych i karnych, to jednak pojęcia te są interpretowane bardzo szeroko jako obejmujące wiele spraw o charakterze administracyjnym. Również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka rozszerzono znaczenie sprawy cywilnej na sprawy z zakresu prawa administracyjnego⁷⁸. Prawo do sądu znajduje swe normatywne podstawy także w systemie Unii Europejskiej (art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)⁷⁹.

⁷⁴ M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo. t. 1. Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków 2001, s. 21 i n.

⁷⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

⁷⁶ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 167).

⁷⁷ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE C z 2007 r. nr 303, s. 1 z późn. zm.).

⁷⁸ A. Skóra, *Polska procedura administracyjna w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 1, s. 61–71.

⁷⁹ Zob. A. Janowska, *Zasada ogólna sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, w: *Zasady ogólne...*, s. 181 i n.

Część 2



Uczestnicy postępowania administracyjnego

Rozdział 1

POJĘCIE UCZESTNIKA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO I KATEGORIE UCZESTNIKÓW

Uczestnikiem postępowania administracyjnego nazywamy podmiot występujący w tym postępowaniu w określonej roli procesowej. Podmioty uzyskują status uczestnika postępowania, jeśli prawo powszechnie obowiązujące umożliwia lub nakazuje im realizację określonych celów procesowych (np. organ administracji publicznej, strona) bądź jedynie dokonania pewnej czynności procesowej (np. protokolant, świadek). Uczestnikiem będzie więc tylko ta osoba, której rola została wyraźnie wyodrębniona przez przepisy prawa i dla której wynikają z tego tytułu odpowiednie obowiązki i/lub uprawnienia. Nie będzie więc nim każdy podmiot, który faktycznie wywiera wpływ na czynności postępowania, np. sabotażysta grożący podpaleniem budynku czy osoba, która bezprawnie zatrzymuje świadka wezwanego zgodnie z prawem do złożenia zeznań⁸⁰.

Uczestników postępowania wyodrębnia się wedle różnych kryteriów. Najogólniej można wyróżnić dwie podstawowe grupy: uczestników obligatoryjnych oraz fakultatywnych. Uczestnicy obligatoryjni to podmioty, bez których udziału w ogóle nie można mówić o uruchomieniu i/lub prowadzeniu postępowania administracyjnego. Do obligatoryjnych uczestników postępowania zaliczamy organ administracji publicznej i stronę. Obligatoryjnym uczestnikiem jest również organ współdziałający, który występuje, gdy przepisy szczególne nakazują zajęcie stanowiska, uzyskanie opinii czy zgody przez inny organ.

Udział w postępowaniu w roli strony podmiotu niebędącego stroną postępowania może spowodować dwojaki skutek: gdy brak przyniotu strony u podmiotu składającego wniosek o wszczęcie postępowania jest oczywisty

⁸⁰ A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu...*, s. 51 i cyt. tam literatura; Z. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 33.

w chwili właściwej do uruchomienia postępowania, organ (w drodze za-
skarżalnego postanowienia) odmawia wszczęcia postępowania admini-
stracyjnego (art. 61a k.p.a.); natomiast, gdy brak przymiotu strony ujawni
się już w toku postępowania – skutkuje jego umorzeniem jako bezprzed-
miotowego (art. 105 § 1 k.p.a.). Orzekanie natomiast przez podmiot, które-
mu brak cech organu administracji publicznej, oznacza, że postępowanie
w ogóle nie może się toczyć i postępowanie takie określamy – za B. Ada-
miak – jako postępowanie nieistniejące. Prowadzenie postępowania i roz-
strzygnięcie sprawy bez zapewnienia współdziałania organu przewidzia-
nego przez przepisy ustaw (art. 106 i 106a k.p.a. oraz przepisy szczególne)
stanowi z kolei wadę uzasadniającą wznowienie postępowania administra-
cyjnego (art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.).

Uczestnicy fakultatywni natomiast mogą, lecz nie muszą uczestniczyć
w postępowaniu administracyjnym. Katalog uczestników fakultatywnych
– w porównaniu z procedurą cywilną lub karną – nie jest szeroki. Uczest-
ników tych można grupować według kryterium roli oraz celu, jakie pełnią
w postępowaniu. Na podstawie tych kryteriów można wyróżnić trzy pod-
stawowe kategorie.

Pierwszą z nich stanowią podmioty, które uczestniczą w postępowaniu
w celu ochrony pewnych wartości ogólnych, mających charakter ponadin-
dywidualny. Określa się je jako uczestników na prawach strony. Podmioty
na prawach strony nie występują w postępowaniu we własnym interesie
prawnym i w celu jego ochrony, lecz ich udział jest konsekwencją działania
w interesie innego podmiotu, będącego stroną postępowania (są to m.in.
prokurator, organizacja społeczna, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik
Praw Dziecka oraz inne podmioty wskazane przez ustawy szczególne).

W postępowaniu administracyjnym mogą uczestniczyć także podmioty
zainteresowane jego przedmiotem i przebiegiem z uwagi na interes, które-
mu przepisy prawa nie udzielają ochrony (interes faktyczny). Są to tzw.
osoby zainteresowane. Wprawdzie podmioty te są zainteresowane roz-
strzygnięciem danej sprawy, jednak nie mogą tego „zainteresowania” po-
przeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić
podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administra-
cji. Osoby zainteresowane nie mogą stać się podmiotami uprawnień i/lub
obowiązków ukształtowanych w decyzji administracyjnej. W wyjątkowych
sytuacjach, wskazanych przez przepisy prawa, podmioty te mogą być za-
angażowane w postępowanie administracyjne (lub domagają się zapewnienia
im takiego udziału) i dokonywać określonych czynności procesowych.
Na gruncie k.p.a. uprawnienia procesowe tych osób ograniczają się do
możliwości wzięcia udziału w rozprawie lub złożenia przed rozprawą
oświadczenia oraz dowodów na jego poparcie, o ile organ prowadzący po-
stępowanie uzna to za potrzebne ze względu na przedmiot sprawy (art. 90

§ 3 k.p.a.). Szersze uprawnienia osób zainteresowanych przewidują niektóre ustawy szczególne, jak przepisy dotyczące ochrony środowiska (ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁸¹).

Trzecią grupę uczestników stanowią podmioty, których udział w postępowaniu administracyjnym ma przyczynić się do wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy, jak świadkowie, biegli, tłumacze, osoby obowiązane do okazania przedmiotu oględzin, protokolanci (na rozprawie). Ta kategoria podmiotów nie jest jednolita. Świadka i biegłego można zaliczyć bowiem do osobowych źródeł dowodowych, natomiast tłumacza i osoby obowiązane do okazania przedmiotu oględzin oraz protokolanta – do tzw. pomocników procesowych. Podmioty te pełnią w postępowaniu funkcje *stricte* pomocnicze i w zasadzie niesamodzielne⁸².

⁸¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.).

⁸² A. Skóra, *Ogólne...*, s. 62.

Rozdział 2

ORGAN ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ JAKO UCZESTNIK POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

1. Pojęcie organu administracji publicznej i kategorie organów

Podmiotem prowadzącym postępowanie administracyjne jest organ administracji publicznej. Możemy wyróżnić organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym (prawnym) oraz w znaczeniu funkcjonalnym (art. 1 pkt 2 k.p.a.). Kryterium tego rozróżnienia stanowi stopień zaangażowania danego organu w wykonywanie zadań administracji publicznej.

Za organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym uznaje się organy, które przepisy prawa (m.in. Konstytucja RP⁸³, ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁸⁴, ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸⁵ i inne) wprost uznają za organy administracji publicznej. Dla tego typu organów, wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej jest wyłącznym lub głównym zadaniem. Zaliczamy do nich organy administracji rządowej oraz organy jednostek samorządu terytorialnego.

Do tego podziału nawiązują przepisy k.p.a. (art. 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.), które stanowią, że zakresem pojęcia organu administracji publicznej są objęte następujące rodzaje organów w znaczeniu ustrojowym: ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, terenowe organy administracji rządowej zespolonej, terenowe

⁸³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁸⁴ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1464).

⁸⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.).

organy administracji rządowej niezespólonej, organy jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca zakresem definicji z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. objął – po pierwsze – organy administracji rządowej na szczeblu centralnym (art. 5 § 2 pkt 3 *in principio* i *media parte* k.p.a.). Są to: ministrowie oraz centralne organy administracji rządowej (np. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezes Głównego Urzędu Miar, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia). Zgodnie z przepisem art. 5 § 2 pkt 4, ilekroć w k.p.a. jest mowa o ministrach, rozumie się przez to: Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra oraz kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4 k.p.a. Jest to zatem bardzo szeroka definicja.

Ustawodawca objął również zakresem definicji z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. organy administracji rządowej szczebla terenowego. Są to wojewodowie oraz terenowe organy administracji rządowej zespolonej (jak np. komendant wojewódzki policji, wojewódzki lekarz weterynarii) i niezespólonej (np. szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych).

Organami jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a., są organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa, kierownicy służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a także samorządowe kolegia odwoławcze. Przepis ten posługuje się sformułowaniem „organy gmin”, co sugerowałoby, że wszystkie organy gminy (jak np. rada gminy czy zebranie wiejskie jako organ jednostki pomocniczej gminy) mogą prowadzić postępowanie administracyjne. Jednak w doktrynie i orzecznictwie utrwalił się pogląd, że organem gminy upoważnionym do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych (wyjątkowo generalnych) sprawach z zakresu administracji publicznej jest wójt (burmistrz lub prezydent miasta). Analogiczny wniosek sformułować należy w odniesieniu do organów powiatu i samorządu województwa. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁸⁶

⁸⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920).

w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu. W świetle art. 46 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁸⁷ decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje marszałek województwa, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Ostatnie w wyliczeniu z art. 5 § 2 pkt 3 w zw. z art. 1 pkt 2 k.p.a. są „inne [niż administracyjne, przyp. A.S.] organy państwowe” i „inne podmioty”, które z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane zostały do załatwiania spraw administracyjnych (o których mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a.). Podmioty te nazywamy organami administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym to podmioty, których upoważnienie do prowadzenia postępowania i wydawania decyzji administracyjnej powinno wynikać bezpośrednio z przepisów ustawowych i dotyczyć rozpatrywania i rozstrzygania spraw administracyjnych (tj. określonych w art. 1 pkt 1 k.p.a.). Podmioty te mogą wykonywać kompetencje z zakresu prawa administracyjnego tylko wtedy, gdy z mocy prawa zostały powołane do załatwiania spraw w formie decyzji administracyjnych lub milcząco. Zlecenie może także nastąpić przez zamieszczenie w ustawie lub akcie wykonawczym upoważnienia dla organów administracji do powierzenia kompetencji jednostkom organizacyjnym; powierzenie spraw następuje w drodze porozumienia publikowanego w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy w konkretnej sprawie podmioty te wykonują funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej, czy wykonują własne funkcje o charakterze organizatorskim. Dla tego typu podmiotów wykonywanie działalności administracyjnej będzie stanowiło jedynie margines, niewielki wycinek ich zadań. Stanowią one szeroką i zróżnicowaną kategorię, obejmującą organy samorządów zawodowych, organy zakładów administracyjnych, organy niektórych stowarzyszeń i niektórych fundacji, organy spółek prawa handlowego, zarządzające specjalną strefą ekonomiczną (art. 15 ustawy z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych⁸⁸), którym mogą być powierzone uprawnienia do wydawania m.in. decyzji o warunkach zabudowy i pozwoleń na budowę.

Sporny jest natomiast w doktrynie i w orzecznictwie status prawny organów kontroli państwowej upoważnionych do prowadzenia postępowania

⁸⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668).

⁸⁸ Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1670).

nia i wydania decyzji, jak np. organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, czy też Państwowej Inspekcji Pracy. W niniejszej pracy uznano je za organy w znaczeniu ustrojowym.

2. Organy wyższego stopnia

W k.p.a. ustawodawca przyznał organom wyższego stopnia określone kompetencje. Odnoszą się one między innymi do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w toku instancji, np. do rozpoznania odwołania (art. 127 § 2 k.p.a.), czy też weryfikacji decyzji ostatecznych w trybach nadzwyczajnych. W art. 17 k.p.a. wskazano organy, które są organami wyższego stopnia w stosunku do organów orzekających w postępowaniu administracyjnym.

W celu ustalenia organu wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na przepisy ustaw szczególnych. Dopiero wobec braku przepisu szczególnego, zastosowanie znajdzie ogólna reguła zawarta w art. 17 pkt 1 k.p.a. Zgodnie z art. 17 pkt 1 k.p.a., organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej. Jak podkreślił NSA w postanowieniu z 15 lutego 2013 r. w sprawie o sygn. akt II OW 175/12: „normę tę [art. 17 pkt 1 k.p.a., przyp. P.K., A.S.] należy potraktować jako zasadę co do określenia właściwego organu pod względem instancyjności (właściwość instancyjna), jednak pod warunkiem, że jednocześnie jest zachowana właściwość rzeczowa i miejscowa, których organy administracji publicznej muszą przestrzegać z urzędu (art. 19 k.p.a. i art. 20 k.p.a.)”. Natomiast zgodnie z art. 9a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, organem wyższego stopnia w sprawach określonych w ustawie, rozstrzyganych w drodze decyzji przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, jest wojewoda.

W art. 17 pkt 2 k.p.a. określono, że organami wyższego stopnia w stosunku do wojewody będą właściwi w sprawie ministrowie (w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.). Potwierdza to orzecznictwo sądowe, wedle którego (NSA w wyroku z dnia 17 maja 2013 r., sygn. akt II OSK 1399/12)⁸⁹: „jeśli w postępowaniu o stwierdzenie nieważności kwestionowana decyzja została wydana przez wojewodę, to zgodnie z art. 17 pkt 2 k.p.a. organem wyższego stopnia w stosunku do wojewodów są właściwi ministrowie”.

⁸⁹ Wyrok NSA z dnia 17 maja 2013 r., sygn. akt II OSK 1399/12, CBOSA.

Natomiast w art. 17 pkt 3 k.p.a. ustawodawca uregulował kwestię organów wyższego stopnia w stosunku do organów administracji publicznej innych niż wymienione w pkt 1 i 2. Wskazał, że organami tymi będą odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie, a w razie ich braku – organy państwowe sprawujące nadzór nad ich działalnością. W odniesieniu natomiast do organów organizacji społecznych (w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a.) prowadzących postępowanie administracyjne, organami wyższego stopnia są odpowiednie organy wyższego stopnia tych organizacji, a w razie ich braku – organ państwowy sprawujący nadzór nad ich działalnością. Tytułem przykładu, w wyroku z 4 marca 1999 r., sygn. akt II SA 1537/98⁹⁰, NSA stwierdził, że: „organem wyższego stopnia – w rozumieniu art. 17 k.p.a. – w stosunku do rady izby notarialnej jest Krajowa Rada Notarialna, która jest właściwa do rozpoznania zażalenia na postanowienie – opinię rady izby notarialnej w kwestii powołania na stanowisko notariusza (art. 10 ustawy – Prawo o notariacie⁹¹ w związku z art. 106 § 1 i 5 k.p.a.)”.

3. Organy naczelne

W art. 18 k.p.a. zostały wskazane organy naczelne w rozumieniu k.p.a. Należy zauważyć, że w k.p.a. pojęcie organu naczelnego występuje wyłącznie w dziale VIII Skargi i wnioski (np. art. 253 § 5 k.p.a., który określa właściwość naczelnego organu organizacji społecznej). Ponadto w przepisach szczególnych właściwość może być zastrzeżona dla organu naczelnego.

Organami naczelnymi są:

– Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie – w stosunku do organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem samorządowych kolegiów odwoławczych, oraz organów państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych;

– odpowiednie organy o ogólnokrajowym zasięgu działania – w stosunku do organów państwowych innych niż określone powyżej;

– naczelne organy organizacji społecznych, a w razie braku takiego organu – Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie sprawujący zwierzchni nadzór nad ich działalnością – w stosunku do organów organizacji społecznych.

⁹⁰ Wyrok NSA z dnia 4 marca 1999 r., sygn. akt II SA 1537/98, Lex nr 46703.

⁹¹ Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1192).

4. Właściwość organu administracji publicznej

Właściwość oznacza zdolność organu do rozpoznawania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej poprzez ukształtowanie sytuacji administracyjnoprawnej strony (tj. orzeczenie o jej uprawnieniach i/lub obowiązkach) lub zdolność do rozpoznawania i rozstrzygnięcia sprawy weryfikacyjnej w postępowaniu administracyjnym przez orzeczenie o legalności i/lub celowości ostatecznej decyzji administracyjnej. W zależności od tego, na jakiej podstawie organ nabył tę zdolność, wyróżniamy właściwość ustawową oraz delegacyjną. Właściwość ustawowa to zdolność wynikająca wprost z przepisu ustawy. Kodeks *expressis verbis* w art. 19 wyróżnia dwa rodzaje właściwości ustawowej: rzeczową i miejscową. W doktrynie rozróżnia się jeszcze właściwość instancyjną (in. funkcjonalną), którą uznaje się za rodzaj właściwości rzeczowej.

Natomiast właściwość delegacyjna wynika z przekazania sprawy (stałe delegowanie do załatwienia jednostkowej sprawy) lub czynności procesowej w określonej sprawie jednemu organowi przez inny. Do przekazania sprawy lub czynności procesowej potrzebne jest wyraźne upoważnienie zawarte w ustawie. Właściwość ta stanowi wyjątek od zasady nieprzenoszalności kompetencji. Wskutek delegowania sprawy, organ, któremu sprawę przekazano, staje się wyłącznie właściwy. Z tego typu właściwością mamy m.in. do czynienia, gdy na skutek wyłączenia pracownika organu kolegiального, utracił on zdolność podejmowania uchwał (art. 27 § 2 w zw. z art. 26 § 2 k.p.a.). Możliwość przekazania czynności procesowej innemu organowi administracji publicznej ma natomiast miejsce podczas udzielania pomocy prawnej (art. 52 k.p.a.) oraz uzupełniania postępowania dowodowego przez organ pierwszej instancji (art. 136 k.p.a.).

Właściwość rzeczowa oznacza zdolność organu do rozpoznawania i rozstrzygnięcia określonego rodzaju spraw w postępowaniu administracyjnym, np. udzielenia pozwolenia na zajęcie pasa drogowego⁹², ustalenia prawa do świadczenia rodzinnego itd. Regulują ją przepisy prawa materialnego dotyczące kompetencji. Ponieważ system organów administracji publicznej jest niezwykle rozbudowany, nie jest możliwe uregulowanie tej instytucji w sposób w miarę pełny, jak reguluje to np. Kodeks postępowania cywilnego⁹³.

Właściwość miejscowa oznacza zdolność organów administracji do rozpoznawania i rozstrzygnięcia określonego rodzaju spraw w postępowaniu na

⁹² Np. art. 20 pkt 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 470 z późn. zm.).

⁹³ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 z późn. zm.).

określonym obszarze, tj. całego państwa lub jednostki podziału terytorialnego kraju. Ustanawiają ją przepisy prawa ustrojowego (m.in. ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa). Z kolei zasady ustalania właściwości miejscowej zawarte zostały w art. 21 k.p.a. Jeżeli nic innego nie wynika z przepisów szczególnych, przyjmuje się, że o wyznaczeniu właściwości miejscowej decyduje miejsce zamieszkania lub siedziba strony lub jednej ze stron. Zasada ta dotyczy wszystkich spraw z wyjątkami określonymi w pkt 1–2 k.p.a. oraz w przepisach szczególnych (np. art. 101 ust. 1–3 ustawy o pomocy społecznej).

Pierwszym kodeksowym wyjątkiem od zasady, że właściwość miejscową ustala się zgodnie z miejscem zamieszkania (lub siedziby) strony, jest obowiązek jej ustalenia według miejsca położenia nieruchomości, gdy „sprawa dotyczy nieruchomości”. To sformułowanie jest niejasne i najczęściej przyjmuje się, że „sprawa dotyczy nieruchomości”, jeśli dotyczy praw i obowiązków na nieruchomości (np. zagospodarowania przestrzennego, ochrony zabytku nieruchomego, wywłaszczenia nieruchomości, czy zwrotu nieruchomości). Pojęcie nieruchomości należy rozumieć zgodnie ze znaczeniem, jakie nadaje mu art. 46 k.c., ewentualnie przepisy szczególne (np. art. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Drugi kodeksowy wyjątek od tej zasady przewidziany jest w przypadku, gdy sprawa dotyczy „prowadzenia zakładu pracy”. W takich sprawach właściwość miejscową ustala się wedle miejsca, w którym zakład pracy jest, był lub ma być prowadzony. Jeżeli trzy wymienione wyżej zasady nie pozwolą na ustalenie właściwości miejscowej organu, należy sięgnąć do kryteriów pomocniczych, przewidzianych w art. 21 § 2 k.p.a. Przede wszystkim jest to miejsce, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące wszczęcie postępowania. Przez miejsce zdarzenia należy rozumieć miejsce wniesienia wniosku o wszczęcie postępowania przez stronę lub podjęcia odpowiednich czynności przez organ z urzędu. W ostateczności właściwym będzie organ właściwy dla dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawy, zgodnie z regulacją ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁹⁴.

Właściwość instancyjna oznacza zdolność organu do rozpoznawania i rozstrzygania w postępowaniu administracyjnym określonego rodzaju spraw w danej instancji: pierwszej lub drugiej. Właściwość tę uznaje się za rodzaj właściwości rzeczowej, którą wyznaczają przepisy procesowe, przede wszystkim k.p.a. (m.in. art. 17) oraz procesowe przepisy szczególne⁹⁵.

Przepis art. 19 k.p.a. wprowadza obowiązek przestrzegania przez organ właściwości z urzędu. Organ powinien badać swoją właściwość przede

⁹⁴ Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1817).

⁹⁵ A. Skóra, *Ogólne...*, s. 34.

wszystkim w stadium wszczęcia postępowania, ale obowiązek taki ciąży na nim także w pozostałych stadiach postępowania. W trakcie toczącego się postępowania może się bowiem zmienić przepis prawny określający właściwość (wyrok SN z 29 maja 1991 r., w sprawie o sygn. akt III ARN 17/91⁹⁶). Naruszenie każdego rodzaju właściwości powinno skutkować stwierdzeniem nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.) bez względu na trafność merytorycznego rozstrzygnięcia. W postępowaniu administracyjnym niedopuszczalne również są układy między organem administracji, a stroną co do swej właściwości. Oznacza to m.in., że – odmiennie niż w procesie cywilnym – nie ma możliwości umownego wyboru przez stronę (strony) organu właściwego miejscowo⁹⁷.

5. Instytucja wyłączenia w postępowaniu administracyjnym

Instytucja wyłączenia ma charakter gwarancyjny i służy urzeczywistnieniu przede wszystkim zasady ogólnej prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), zasady ogólnej zaufania obywateli do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.), a także pozakodeksowej zasady sprawiedliwości proceduralnej. Ma przede wszystkim zapobiec stronniczości w załatwianiu sprawy. Organ i jego pracownik powinni zachować niezależność od stron postępowania oraz sami nie powinni być „stroną” w sprawie.

Kodeks przewiduje wyłączenie pracownika (art. 24, art. 26 § 1 k.p.a.), organu administracji publicznej (art. 25, art. 26 § 2 k.p.a.) oraz członka organu kolegialnego (art. 27 k.p.a.). Wszystkie wskazane wyłączenia są obligatoryjne. Naruszenie przepisów o wyłączeniu uznawane jest za wadę uzasadniającą wznowienie postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 3 k.p.a.).

W doktrynie ustalony jest pogląd, że wyłączenie pracownika ma miejsce ze względu na bliskość wobec strony, bądź bliskość wobec sprawy (tj. osobiste zaangażowanie w sprawie) oraz ze względu na inne przyczyny (art. 24 § 3 k.p.a.). Ze względu na bliskość wobec strony, wyłączenie następuje po pierwsze, gdy pracownika łączy z jedną ze stron postępowania stosunek prawny tego rodzaju, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa i/lub obowiązki. Wyłączenie pracownika z tego powodu jest obligatoryjne także w sprawie jego małżonka, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia oraz osoby związanej z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kuratel. W świetle prawa cywilnego, krewnymi w linii prostej są osoby, z których jedna pochodzi od drugiej (np. dziecko, rodzic). Krewnymi

⁹⁶ Wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., sygn. akt III ARN 17/91, PiP 1992, nr 3, s. 108.

⁹⁷ A. Skóra, *Ogólne...*, s. 34.

w linii bocznej są osoby, które pochodzą od wspólnego przodka, nie są jednak krewnymi w linii prostej (np. rodzeństwo). Z małżeństwa z kolei wynika powinowactwo między małżonkiem a krewnymi drugiego małżonka. Ze względu na bliskość wobec strony, wyłączenie następuje także w sprawie, w której pracownik był lub jest przedstawicielem jednej ze stron oraz w sprawie, w której przedstawicielem jednej ze stron, jest jego małżonek, krewny lub powinowaty do drugiego stopnia, albo osoba związana z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli. Pojęcie „przedstawicielstwa” należy rozumieć zgodnie z art. 96 k.c., czyli chodzi tu o przedstawicielstwo ustawowe (umocowanie do działania w cudzym imieniu wynika z ustawy), jak i o pełnomocnictwo (umocowanie opiera się na oświadczeniu reprezentowanego).

Ze względu na bliskość wobec sprawy, wyłączenie następuje: (1) jeżeli pracownik jest stroną w toczącej się sprawie administracyjnej; (2) w sprawie tej był świadkiem lub biegłym; (3) brał udział w wydaniu zakwestionowanej decyzji; (4) w sprawie, z powodu której wszczęto przeciw niemu dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne; (5) w sprawie, w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzędności służbowej. Przyjmujemy, że chodzi tu o nadrzędność służbową w szerokim ujęciu, tzn. obejmującą wszystkich przełożonych w ramach danego organu.

Wyłączenie pracownika znajduje zastosowanie w sprawie już zawisłej przed organem, zarówno w pierwszej i drugiej instancji, jak i w trybach nadzwyczajnych. Zasada jest bowiem, że pracownik zostaje wyłączony z udziału w całym postępowaniu, tj. we wszystkich jego stadiach. Nie może zatem podejmować żadnych czynności z wyjątkiem czynności niecierpiących zwłoki (art. 24 § 4). Wyłączenie na podstawie wymienionych przyczyn (art. 24 § 1 k.p.a.) następuje z mocy prawa. W świetle orzecznictwa, podejmowanie czynności na żądanie strony zmierzających do wydania postanowienia o wyłączeniu pracownika (lub organu) nie stanowi jednak podstawy do obligatoryjnego zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. (wyrok NSA z 5 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1312/06). Realizacja zasady ogólnej pisemnej formy załatwiania spraw wymaga, by w aktach sprawy zamieszczono adnotację o wyłączeniu pracownika od udziału w postępowaniu oraz wskazano podstawy wyłączenia. Ze względu na możliwość zaistnienia jeszcze innych okoliczności budzących wątpliwości co do bezstronności pracownika, zarówno z powodu bliskości wobec strony, jak i bliskości wobec sprawy, ustawodawca przewidział możliwość wyłączenia pracownika na podstawie innych przyczyn (art. 24 § 3 k.p.a.). W świetle orzecznictwa wystarczy, że z uwagi na konkretną okoliczność nie jest pewne i jasne, czy dana czynność procesowa zostanie wykonana w bezstronny sposób (wyrok WSA w Bydgoszczy z 7 marca 2012 r., sygn. akt II

SA/Bd 47/12, CBOSA). W grę może wchodzić np. utrzymywanie ożywionych kontaktów towarzyskich przez pracownika ze stroną, pozostawanie ze stroną w konkubinacie. Wyłączenie następuje najczęściej na żądanie strony postępowania, ale także pracownika oraz z urzędu. Dokonywane jest ono w formie postanowienia o wyłączeniu (lub odmowie wyłączenia) pracownika, podjętego przez bezpośredniego przełożonego. Na powyższe postanowienie nie przysługuje zażalenie. Przepisy o wyłączeniu można stosować także, gdy pracownik działa w ramach pomocy prawnej (art. 52 k.p.a.).

Wyłączenie organu administracji publicznej (art. 25 k.p.a.) od załatwienia sprawy ma miejsce wówczas, gdy sprawa dotyczy interesów majątkowych kierownika organu, osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia oraz osób pozostających z kierownikiem w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3 k.p.a. W tym ostatnim przypadku chodzi o małżonka, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia oraz osoby związane z nimi więzami przysposobienia, opieki i kurateli. „Załatwienie sprawy” należy rozumieć jako wydanie decyzji (por. przepis art. 104 § 1 k.p.a.). Zakres wyłączenia jest zatem węższy niż w art. 24 k.p.a. Natomiast przez sformułowanie „sprawy dotyczące interesów majątkowych” należy rozumieć sprawy, które wpływają bezpośrednio na interes danej osoby, powodujące również pośrednio przysporzenia majątkowe lub ograniczające interesy majątkowe (np. koncesja na działalność gospodarczą). Kierownikiem organu jest osoba kierująca danym organem, np. burmistrz czy wojewoda, natomiast osobą zajmującą stanowisko kierownicze jest nie tylko sam kierownik, ale i osoba, która np. kieruje danym działem czy referatem w urzędzie (art. 25 § 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a.). W razie wystąpienia wskazanych przesłanek, organ z mocy prawa traci zdolność do prowadzenia postępowania w danej sprawie; może podejmować jedynie czynności niecierpiące zwłoki. Przewidziane w art. 25 § 1 pkt 1 k.p.a. wyłączenie organu administracji od załatwienia sprawy dotyczącej jego kierownika lub osób pozostających z tym kierownikiem w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3 k.p.a. oznacza, że niedopuszczalne jest wydanie decyzji administracyjnej również „z upoważnienia” tego organu przez podległego mu pracownika.

Wyłączenie członka organu kolegialnego (art. 27 k.p.a.) stanowi instytucję podobną do instytucji wyłączenia pracownika organu administracji. Wyłączenie następuje z mocy prawa w razie wystąpienia jednej z przesłanek wymienionych w art. 24 § 1 k.p.a. Dokonywane jest ono w formie postanowienia przewodniczącego organu kolegialnego lub organu wyższego stopnia w przypadku zastosowania art. 24 § 3 k.p.a. Zgodnie z art. 27 § 1a k.p.a., członek samorządowego kolegium odwoławczego podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jeżeli brał udział w wydaniu decyzji objętej wnio-

skiem. Organ kolegialny traci zdolność do załatwienia sprawy administracyjnej, jeżeli wskutek wyłączenia członków tego organu brakuje wymaganego do podjęcia uchwały *quorum* (art. 27 § 2 k.p.a.). W przypadku, gdy organem kolegialnym, niezdolnym do załatwienia sprawy wskutek wyłączenia jego członków jest samorządowe kolegium odwoławcze, organem właściwym do załatwienia sprawy będzie inne samorządowe kolegium odwoławcze, wyznaczone przez ministra właściwego do spraw administracji w drodze postanowienia (art. 27 § 3 k.p.a.). Jeżeli inny organ kolegialny traci zdolność do załatwienia sprawy wskutek wyłączenia pracowników, organem właściwym do załatwienia sprawy będzie organ wyższego stopnia nad wyłączonym organem kolegialnym.

6. Pomoc prawna w postępowaniu administracyjnym

Instytucja pomocy prawnej została jedynie fragmentarycznie uregulowana w art. 52 k.p.a. Polega na tym, że organ prowadzący postępowanie może zwrócić się do innego organu administracji o dokonanie określonej czynności lub zespołu czynności w toczącym się postępowaniu. Przykładem może być tu odebranie zeznań od świadka czy uzyskanie wyjaśnień strony w przypadku, gdy uczestnicy ci mają miejsce zamieszkania poza zakresem właściwości miejscowej organu prowadzącego postępowanie. Pomoc prawna ma bowiem związek z ograniczeniem obowiązku osobistego stawiennictwa pod względem terytorialnym. Organem dokonującym czynności w ramach pomocy prawnej jest we wskazanym przypadku organ właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu świadka czy strony wzywanej. Organ ten jednak nie może dokonywać tych czynności bez ścisłego współdziałania z organem delegującym. Organ delegujący czynności zobowiązany jest przede wszystkim określić, jakie czynności mają zostać przez właściwy miejscowo organ dokonane, oraz wskazać okoliczności mające stanowić przedmiot zeznań świadka lub wyjaśnień strony⁹⁸. Organ działający w ramach pomocy prawnej jest tą dyspozycją związany.

⁹⁸ A. Skóra, *Ogólne...*, s. 38.

Rozdział 3

STRONA JAKO UCZESTNIK POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

1. Pojęcie strony postępowania administracyjnego

Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym określa art. 28 k.p.a. Zgodnie z jego treścią, przymiot strony przysługuje uczestnikowi postępowania, którego „interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie”, albo uczestnikowi, który „żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek” (art. 28 k.p.a.). Strona bierze udział w postępowaniu w celu realizacji swego interesu prawnego bądź w celu jego ochrony przed naruszeniem przez inną stronę. Strona pozostaje w materialnoprawnym związku ze sprawą administracyjną będącą przedmiotem postępowania, a orzeczenie kończące postępowanie (decyzja) kształtuje jej uprawnienia i/lub obowiązki. Ukształtowanie jej sytuacji prawnej może także nastąpić milcząco.

W świetle art. 29 k.p.a. stronami postępowania mogą być osoby fizyczne, prawne, a w przypadku państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 30 § 1 k.p.a.). Zdolność prawną przysługuje osobom fizycznym od chwili urodzenia do śmierci (art. 8 § 1 k.c.)⁹⁹. Osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swoich ustawowych przedstawicieli. Strony niebędące osobami fizycznymi działają przez swoich ustawowych lub statutowych przedstawicieli (art. 30 § 2 i § 3 k.p.a.). Osoby fizyczne posiadają bez żadnych ograniczeń zdolność występowania w postępowaniu jako strony od chwili

⁹⁹ Art. 8 § 1 k.c. Każdy człowiek od chwili urodzenia ma zdolność prawną – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740).

urodzenia do chwili śmierci. Zdolność taką posiada także dziecko poczęte, a jeszcze nienarodzone (*nasciturus*), jeżeli urodzi się żywe (wyrok SN z 29 maja 1996 r., sygn. akt III ARN 96/95¹⁰⁰). W przypadku, gdy strona fizyczna nie jest obywatelem polskim, przyjmuje się regułę, że zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych osoby fizycznej podlegają jej prawu ojczystemu. Jeżeli osoba fizyczna dokonuje czynności prawnej w zakresie prowadzonego przez siebie przedsiębiorstwa, wystarczy, że ma ona zdolność do dokonania tej czynności według prawa państwa, w którym przedsiębiorstwo jest prowadzone (art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe, cyt. dalej jako u.p.p.m.)¹⁰¹. Przepis ten jednak nie wyłącza zastosowania prawa, któremu czynność prawna podlega, jeżeli z tego prawa wynikają szczególne wymagania w zakresie zdolności w odniesieniu do tej czynności prawnej.

Także osoby prawne posiadają zdolność bycia stroną w postępowaniu administracyjnym. Pojęcie osoby prawnej powinno być na gruncie k.p.a. rozumiane zgodnie z przepisami art. 33 i n. k.c. oraz art. 17 i n. u.p.p.m. W świetle z art. 33 k.c., osobami prawnymi są Skarb Państwa i te jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 i ust. 2 u.p.p.m., osoba prawna podlega prawu państwa, w którym ma siedzibę. Jeżeli jednak prawo tego państwa przewiduje właściwość prawa państwa, na podstawie którego osoba prawna została utworzona, stosuje się prawo tego państwa. Prawu podlegają w szczególności: 1) powstanie, łączenie, podział, przekształcenie lub ustanie osoby prawnej; 2) charakter prawny osoby prawnej; 3) nazwa oraz firma osoby prawnej; 4) zdolność osoby prawnej; 5) kompetencje i zasady działania oraz powoływanie i odwoływanie członków organów; 6) reprezentacja; 7) nabycie i utrata statusu wspólnika lub członkostwa oraz prawa i obowiązki z nimi związane; 8) odpowiedzialność wspólników lub członków za zobowiązania osoby prawnej; 9) skutki naruszenia przez osobę reprezentującą osobę prawną ustawy, aktu założycielskiego lub statutu. Podmioty utworzone według prawa obcego mogą być stronami w postępowaniu administracyjnym. Zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej osób utworzonych według prawa obcego (oraz ich przedstawicielstw w Polsce) reguluje ustawa z 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰². Są to zatem przepisy *leges speciales* w stosunku do art. 29 k.p.a. Tytułem przykładu

¹⁰⁰ Wyrok SN z dnia 29 maja 1996 r., sygn. akt III ARN 96/95, OSNAPiUS 1996, nr 24, poz. 366.

¹⁰¹ (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1792).

¹⁰² (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1252).

warto wskazać, że w wyroku z 15 marca 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 1138/11 (CBOSA), WSA w Poznaniu przyjął, że spółka cywilna założona według prawa niemieckiego może być stroną postępowania administracyjnego.

Należy odróżnić osobę prawną od jej organów, działających w jej imieniu. Zatem jeżeli stroną postępowania jest osoba prawna, w żadnym wypadku stroną nie są członkowie tej osoby lub jej organy. Organ osoby prawnej pełni funkcję jej reprezentanta w postępowaniu i nie może być utożsamiany z samą stroną. Stanowisko takie potwierdza orzecznictwo (zob. postanowienie NSA w Warszawie z 21 października 1981 r., II SA 668/81, ONSA 1981/2, poz. 101).

Zdarza się, że przepisy szczególne wprost wyznaczają katalog podmiotów, którym w danej kategorii spraw administracyjnych przyznaje się przymiot strony. Rozwiązanie takie stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 28 k.p.a. I tak, w świetle art. 83 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁰³, stroną w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na usunięcie drzew (krzewów) jest posiadacz nieruchomości, na której rośnie drzewo (krzewy). Inny przykład możemy znaleźć w art. 28 ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁰⁴. W jego świetle, stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. W takich przypadkach organ związany jest treścią przepisu ustawy, co skutkuje uznaniem wskazanego *expressis verbis* podmiotu jako obligatoryjnego uczestnika postępowania i jednocześnie powstrzymaniem się od przyznania przymiotu strony innym podmiotom.

2. Interes prawny strony postępowania administracyjnego

Jak już stwierdziliśmy wcześniej związek strony z postępowaniem administracyjnym i rozstrzyganą w nim sprawą administracyjną opiera się na istnieniu u niej interesu prawnego. Istotą interesu prawnego jest ustalenie materialnoprawnej więzi między obowiązującą normą prawa administracyjnego materialnego (ewentualnie normami prawa należącymi do innych gałęzi prawa) a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa. Więż ta wyraża się w tym, że akt stosowania tej normy (decyzja administracyjna) może mieć wpływ na sytuację prawną podmiotu (strony) przez udzielenie jej uprawnienia, odmowę udzielenia uprawnienia, cofnięcie uprawnienia lub nałożenie obowiązku. Zasadą jest wyprowadzanie interesu

¹⁰³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 55 z późn. zm.).

¹⁰⁴ (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.).

prawnego z norm prawa materialnego, zaś wyjątkiem – z normy procesowej. Tytułem przykładu, interes prawny wywodzony z normy procesowej istnieje w przypadkach, gdy organ pierwszej instancji błędnie przyznał status strony podmiotowi, który nie ma interesu prawnego opartego na prawie materialnym i uczynił go adresatem decyzji. Osobie tej przyznaje się prawo do odwołania, uznając, że – na podstawie przepisów prawa procesowego – ma interes prawny w tym, by skutecznie przeciwdziałać takiej niezgodnej z prawem sytuacji, wnosząc odwołanie. Interes prawny strony może wynikać nie tylko z przepisów prawa materialnego administracyjnego, lecz także z przepisów innych gałęzi prawa, np. cywilnego, finansowego, handlowego.

Interes prawny powinien charakteryzować się następującymi cechami: indywidualnością (tj. interes powinien być przypisany tylko do zindywidualizowanego podmiotu, czyli być interesem konkretnej jednostki); konkretnością (tj. związany jest z daną sytuacją faktyczną podmiotu, który się nim legitymuje); aktualnością (tj. dotyczy bieżącej, aktualnej sytuacji faktycznej podmiotu); obiektywną sprawdzalnością (tj. istnieje rzeczywista potrzeba ochrony prawnej, nie zaś subiektywne odczucie podmiotu)¹⁰⁵. Tytułem przykładu z uwagi na brak cechy „aktualności” interesu prawnego orzecznictwo sprzeciwia się przyznaniu przymiotu strony w postępowaniu o podział nieruchomości w trybie u.g.n. osobom, którym do nieruchomości nie przysługuje żaden tytuł prawny, lecz wyrażają one „zainteresowanie” nabyciem w przyszłości własności lokali położonych na tych nieruchomościach gruntowych¹⁰⁶. Tego rodzaju zdarzenia przyszłe, a w pewnym sensie nawet niepewne, nie mogą stanowić o interesie prawnym, a jedynie o interesie faktycznym.

Sporna jest kwestia uzyskania statusu strony postępowania przez podmiot zbiorowy (grupowy), wyróżniony ze względu na pewną cechę wspólną w związku z konkretną sprawą administracyjną. Przepis art. 28 k.p.a. stanowi bowiem, że stroną może być „każdy”. Sformułowanie to może oznaczać zarówno wymóg indywidualizacji interesu prawnego w odniesieniu do konkretnie oznaczonego podmiotu, jak i przeciwnie – dopuszczalność generalizacji tego interesu w odniesieniu do grupy osób (każdy w znaczeniu wszyscy, których interesu prawnego dotyczy postępowanie). Przeważa pogląd, wedle którego każda z osób należących do danej grupy uzyska status strony, jeżeli zostanie wykazane, że postępowanie dotyczy jej interesu prawnego¹⁰⁷.

¹⁰⁵ A. Skóra, *Ogólne...*, s. 40 i n.

¹⁰⁶ Por. wyrok NSA z dnia 23 października 1998 r., sygn akt I SA 500/98, LEX Nr 44571; wyrok NSA z dnia 7 lutego 2002 r., I SA 1710/00, CBOSA.

¹⁰⁷ A. Skóra, *Ogólne...*, s. 40 i cyt. tam literatura.

3. Strona główna i strony uboczne

Strony postępowania administracyjnego możemy podzielić na główne i uboczne. Stroną główną jest – po pierwsze – podmiot, który składa wniosek o wszczęcie postępowania w celu realizacji własnego interesu prawnego, zwykle przez uzyskanie uprawnienia. Można tu podać przykład uczestnika, który stara się o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego. Trzeba jednak zauważyć, że na gruncie przepisów szczególnych nie zawsze sam wnioskodawca (tj. osoba upoważniona do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania) będzie podmiotem mającym interes prawny w rozpatrywanej sprawie administracyjnej; niekiedy bowiem ustawodawca przewidział dla niego wyłącznie rolę inicjatora postępowania. Tytułem przykładu, na podstawie art. 102 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Podobnie na gruncie art. 23 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek małżonków, jednego z małżonków, rodziców, jednego z rodziców, opiekuna faktycznego dziecka, opiekuna prawnego dziecka, rodziny zastępczej niezawodowej, osoby uczącej się, pełnoletniej osoby niepełnosprawnej lub innej osoby upoważnionej do reprezentowania dziecka lub pełnoletniej osoby niepełnosprawnej, a także osób, na których zgodnie z przepisami ustawy z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny. Po drugie, stroną główną jest także podmiot, wobec którego postępowanie uruchamiane jest z urzędu, w celu obciążenia go obowiązkiem.

Natomiast stroną uboczną jest podmiot, którego interesu prawnego dotyczy postępowanie, w przypadku, w którym postępowanie zostało uruchomione na wniosek strony głównej. Chodzi tu o takie sprawy administracyjne, w których uzyskanie żądanego przez stronę główną uprawnienia wymaga równocześnie ograniczenia (bądź zniesienia) uprawnień przysługujących innym uczestnikom. Z tego względu zostają one włączone do postępowania jako strony uboczne.

Z pojęciem strony głównej i ubocznej łączy się nierozzerwalnie pozako-deksowa zasada równości stron postępowania, wyprowadzana z art. 32 Konstytucji RP. Zasada ta aktualizuje się w przypadkach udziału w postępowaniu dwu lub więcej stron (tj. współuczestnictwa)¹⁰⁸. Oznacza ona równouprawnienie stron występujących w danej sprawie w zakresie ich

¹⁰⁸ Eadem, *Kodeks postępowania administracyjnego a problem konstrukcji współuczestnictwa*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, J. Niczyporuk red., Lublin 2009, s. 719 i n.

proceduralnych uprawnień i/lub obowiązków procesowych. Zatem – co do zasady – wszystkie strony powinny mieć jednakowe uprawnienia i możliwości faktyczne dokonywania czynności procesowych. Każda strona ma zapewnione takie same środki ochrony i jednakową możliwość ich wykorzystania przez podejmowanie odpowiednich czynności procesowych. Wszyscy współuczestnicy powinni być jednakowo traktowani w postępowaniu pod względem możliwości przedstawiania swoich twierdzeń i obrony swych interesów. Jeżeli jedna strona ma prawo dokonania określonej czynności procesowej, to takie samo prawo powinno – zasadniczo – przysługiwać również pozostałym stronom. Od tej zasady istnieją wyjątki, jeżeli z przepisu prawa wprost wynika przyznanie określonego uprawnienia pewnej kategorii stron, zwykle tzw. stronie głównej¹⁰⁹.

Na gruncie k.p.a. strony postępowania nie zawsze są równe pod względem ich procesowych uprawnień i/lub obowiązków. Pozycja procesowa strony głównej przejawia się w tym, że postępowanie bez jej udziału nie może się toczyć i powinno zostać umorzone jako bezprzedmiotowe. Natomiast śmierć (lub utrata osobowości prawnej, jeśli strona jest osobą prawną) strony ubocznej nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania, gdyż nadal istnieje jego przedmiot, tj. sprawa administracyjna, której celem jest przyznanie (odmowa przyznania) stronie głównej żadanego uprawnienia. Ponadto strona uboczna nie ma możliwości skutecznego zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania. Dzieje się tak dlatego, że zostaje ona – ze względu na swój interes prawny – stroną w danej sprawie administracyjnej tylko wtedy, gdy zaistnieje problem realizacji interesu prawnego strony głównej. Jeżeli bowiem strona główna nie wystąpi z wnioskiem o uruchomienie postępowania, nie pojawia się problem ochrony interesu prawnego stron ubocznych. Niektóre przepisy procesowe wprost ograniczają możliwość dokonania czynności w zależności od tego, czy podmiot ten jest stroną główną, czy jedynie uboczną¹¹⁰. I tak, strony uboczne nie mogą złożyć wniosku o umorzenie postępowania administracyjnego (art. 105 § 2 k.p.a.) ani o jego zawieszenie (art. 98 § 1 k.p.a.).

4. Obiektywna i subiektywna koncepcja strony postępowania

Do kontrowersyjnych w literaturze i orzecznictwie należy zaliczyć zagadnienie obiektywnej (in. obiektywistycznej, materialnoprawnej) i subiektywnej (in. procesowej, formalnoprawnej) legitymacji strony.

¹⁰⁹ Eadem, *Ogólne...*, s. 20 i n.; *Uwagi na temat zasady równości stron w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Elbingensia”, Rocznik naukowy EUH-E, t. 7, Elbląg 2009, s. 181 i n.

¹¹⁰ Eadem, *Ogólne...*, s. 40–41.

Koncepcja obiektywna (zwolennicy jej to m.in. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, W. Dawidowicz, E. Bojanowski, M. Bogusz, J. Zimmermann, A. Skóra) zakłada, że stroną jest podmiot, którego interes prawny znajduje w konkretnej sytuacji oparcie w normach materialnych prawa administracyjnego (oraz niektórych innych gałęziach prawa, jak prawa finansowego, ubezpieczeń społecznych, gospodarczego publicznego, prawa europejskiego, a niekiedy także prawa prywatnego). Założeniem tej koncepcji jest twierdzenie, że skoro pojęcie interesu prawnego oznacza kategorię istniejącą obiektywnie, to podmiot ubiegający się o wydanie decyzji nie może sam decydować o jego istnieniu i sam przesądzać o swoim statusie strony w postępowaniu. Z tego względu zachodzi potrzeba „sprawdzenia” przez organ, jeszcze przed wszczęciem postępowania, czy interes prawny podmiotu znajduje odzwierciedlenie w normach prawa materialnego; jeżeli nie – postępowania administracyjnego nie wszczyna się. Przyjmuje się wtedy, że stwierdzenie interesu prawnego podmiotu żądającego wszczęcia postępowania administracyjnego oraz podmiotu, wobec którego organ uruchomił postępowanie z urzędu, może być dokonane tylko w chwili uruchomienia postępowania i stanowi „warunek wstępny” postępowania. Obiektywistyczna koncepcja niesie ze sobą jednak ryzyko dowolności w dokonywanej przez organ ocenie, czy u podmiotu żądającego wszczęcia postępowania istnieje oparty na prawie materialnym interes i prawo odmowy wszczęcia postępowania w razie niestwierdzenia tego interesu. Organ daje formalny wyraz swojemu stanowisku, tj. w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania zapada postanowienie, na które stronie przysługuje zażalenie (art. 61a k.p.a.).

Założeniem **koncepcji subiektywnej** (zwolennicy to m.in. Z. Janowicz, M. Szubiakowski) jest przekonanie, że istnienie interesu prawnego podmiotu w sprawie podlega badaniu dopiero w toku postępowania administracyjnego. Obowiązek uruchomienia postępowania rodzi samo żądanie jego wszczęcia, bez potrzeby wstępnego badania istnienia interesu prawnego, chociaż na tym etapie nie wiadomo jeszcze, czy istnieje ku temu podstawa w prawie materialnym. O tym, czy podmiot ma interes prawny w postępowaniu, tj. czy interes prawny znajduje oparcie w normach prawa materialnego, rozstrzyga się po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego. Słabością koncepcji formalnej jest to, że pozwala określić stronę jedynie w postępowaniu wszczynanym na jej żądanie. Elementy te są bezużyteczne w postępowaniu wszczynanym z urzędu. Organ, podejmując wobec podmiotu, którego postępowanie dotyczy, pierwszą czynność urzędową w sprawie, także wyraża swoją ocenę, że podmiot, wobec którego wszczął postępowanie, jest stroną¹¹¹.

¹¹¹ Ibidem, s. 41 i n.

5. Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym

Współuczestnictwo oznacza występowanie w postępowaniu dwu lub więcej stron. Możemy wyróżnić współuczestnictwo materialne oraz formalne. Współuczestnictwo materialne oznacza, że w jednej sprawie administracyjnej występują dwie strony lub więcej, przy czym istnieje ta sama podstawa prawna, ta sama podstawa faktyczna (wyjątkowo inna), właściwość tego samego organu (miejscowa, rzeczowa i instancyjna). W takim przypadku rozstrzygnięcie powinno być dokonane jedną decyzją, a wniesienie odwołania przez jedną ze stron wywołuje skutki wobec pozostałych. Przykładem współuczestnictwa materialnego jest udział małżonków jako stron w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę.

Natomiast współuczestnictwo formalne oznacza, że dwie sprawy lub więcej kieruje się do łącznego rozpoznania (ewentualnie również rozstrzygnięcia) w jednym postępowaniu. Zachodzi tu tylko tożsamość zewnętrzna, polegająca na tym, że mamy do czynienia z jednakową podstawą prawną, jednakową podstawą faktyczną oraz właściwością tego samego organu – miejscową, rzeczową i instancyjną. Przykładem tego typu współuczestnictwa może być udział nawet kilkuset rekrutantów na studia wyższe. Sprawy tych wszystkich stron prowadzi się łącznie w jednym postępowaniu, lecz o ich sytuacji prawnej rozstrzygają osobne decyzje administracyjne.

6. Pełnomocnictwo w postępowaniu administracyjnym

Strona może działać w postępowaniu przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania (art. 32 k.p.a.). Jeżeli zatem charakter czynności (np. dowód z przesłuchania strony) wymaga osobistego udziału strony, nie może jej zastępować pełnomocnik, jednak może on asystować przy przeprowadzaniu takiej czynności i udzielać stronie pomocy prawnej. Instytucja pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym oparta jest na zasadzie odformalizowania. Pełnomocnikiem strony może być każda osoba fizyczna (i tylko osoba fizyczna), której zostanie udzielone pełnomocnictwo pisemnie, w formie dokumentu elektronicznego lub ustnie wniesione do protokołu (art. 33 § 1 – § 2a k.p.a.). W ogólnym postępowaniu administracyjnym nie są wymagane od pełnomocnika kwalifikacje fachowe (np. bycie członkiem określonej korporacji). Pełnomocnictwo w formie dokumentu elektronicznego powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo pod-

pisem osobistym. Pełnomocnik, z chwilą jego ustanowienia, musi mieć zapewniony czynny udział w postępowaniu. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sądów administracyjnych, pominięcie pełnomocnika jest równoznaczne z pominięciem strony postępowania i uzasadnia wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. W ogólnym postępowaniu administracyjnym istnieje formuła tzw. pełnomocnictwa domniemanego. Oznacza to, że w sprawach mniejszej wagi organ administracji publicznej może nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony (art. 33 § 4 k.p.a.). Ocena, kogo należy uznać za „członka najbliższej rodziny” oraz „domownika”, należy do organu administracji publicznej i jest przedmiotem wykładni sądów administracyjnych. „Domownicy” strony to zamieszkujący z nią w jednym mieszkaniu lub domu jej krewni i powinowaci, nawet jeśli nie prowadzą z nią wspólnego gospodarstwa domowego. Osoby obce stronie stają się domownikami tylko wtedy, gdy zostały przez nią włączone do wspólnoty domowej i prowadzą z nią (jej rodziną) wspólne gospodarstwo domowe. Przykładem domowników mogą być: małżonek strony, jej rodzeństwo czy narzeczona brata strony, jeśli została włączona do wspólnoty domowej i prowadzi wspólne gospodarstwo. „Członkowie najbliższej rodziny” to małżonek strony, wstępni, zstępni, rodzeństwo, powinowaci pierwszego stopnia oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki i kurateli. Jeżeli chodzi o sprawy „mniejszej wagi”, nie jest nią m.in. wniesienie odwołania od decyzji (wyrok NSA z 8 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 858/10¹¹²).

¹¹² Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 858/10, CBOSA.

Rozdział 4

UCZESTNICY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO NA PRAWACH STRONY

1. Pojęcie uczestników na prawach strony

Podmioty na prawach strony nie mają w rozpatrywanej sprawie interesu prawnego (postępowanie jest prowadzone w sprawie innej osoby), co oznacza, że nie będą one adresatem decyzji wydanej przez organ administracji publicznej. Jednak ustawodawca przyznał im uprawnienia procesowe strony postępowania administracyjnego, m.in. w postaci prawa do: uczestniczenia w postępowaniu dowodowym, w tym zgłaszania wniosków dowodowych, przeglądania akt sprawy, wnoszenia odwołania od decyzji, zażalenia na postanowienie. Podmioty te nie mają jednak prawa do rozporządzania postępowaniem, a to oznacza, że nie będą mogły wnioskować o jego umorzenie, czy być stroną ugody administracyjnej. Inny jest cel udziału tych podmiotów w postępowaniu administracyjnym, dlatego mogą się one domagać odmiennego rozstrzygnięcia sprawy niż strona. W postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony przede wszystkim może uczestniczyć: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, organizacja społeczna.

2. Prokurator jako uczestnik na prawach strony

Prokurator, zgodnie z art. 2 ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze¹¹³, wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Jego udział w postępowaniu administracyjnym został uregulowany w dziale IV k.p.a. Prokurator może zażądać wszczęcia przez organ postępowania administracyjnego „w przypadku bezczynności organu administracyjnego niezgodnej z prawem”¹¹⁴ lub włączyć się do to-

¹¹³ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 740 z późn. zm.).

¹¹⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 937.

czącego się postępowania (i tym samym stać się podmiotem na prawach strony) w każdym jego stadium. Przysługuje mu bowiem prawo:

– zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem (art. 182 k.p.a.);

– udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem (art. 183 § 1 k.p.a.) – należy zaznaczyć, że organ nie może odmówić prokuratorowi skorzystania z tego uprawnienia, prokurator, przystępując do udziału w postępowaniu, jedynie powiadamia o tym organ¹¹⁵.

Prokurator ma również prawo wnieść sprzeciw. Ten środek prawny przysługuje od decyzji ostatecznych w przypadku, gdy przepisy k.p.a. lub szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę (art. 184 § 1 k.p.a.). W sytuacji wniesienia sprzeciwu przez prokuratora właściwy organ administracji publicznej wszczyna w sprawie postępowanie z urzędu i zawiadamia o tym strony (art. 186 k.p.a.). Po wniesieniu sprzeciwu obowiązkiem organu, do którego sprzeciw został wniesiony, będzie niezwłoczne rozpatrzenie kwestii potrzeby wstrzymania wykonania decyzji do chwili załatwienia sprzeciwu (art. 187 k.p.a.). Sprzeciw prokuratora powinien być rozpatrzony i załatwiony w terminie 30 dni od daty jego wniesienia. Jeżeli nie zostanie on załatwiony w tym terminie, stosuje się odpowiednio przepisy art. 36–38 k.p.a. (art. 185 § 1–2 k.p.a.).

Prokurator może ponadto zaskarżyć decyzję do sądu administracyjnego, w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia decyzji stronie (art. 50 § 1 w zw. z art. 53 § 3 p.p.s.a.). Jeżeli jednak prokurator brał udział w postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony, to przysługuje mu taki sam termin jak stronie postępowania na wniesienie skargi do sądu, czyli 30 dni wskazane w art. 53 § 1 p.p.s.a.¹¹⁶. W sytuacji gdy prokurator wniesie skargę na decyzję do sądu administracyjnego, nie może z tych samych przyczyn wnieść sprzeciwu (art. 189 k.p.a.).

3. Rzecznik Praw Obywatelskich jako uczestnik na prawach strony

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej jako RPO) stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży re-

¹¹⁵ Por. E. Iserzon, *Komentarz do art. 183 k.p.a.*, w: E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 295.

¹¹⁶ Uzasadnienie uchwały NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OPS 6/05, ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 68.

alizacji zasady równego traktowania (art. 1 ust. 2 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹¹⁷ – dalej jako ustawa o RPO). RPO może:

- żądać wszczęcia postępowania administracyjnego;
- zaskarżać decyzje do sądu administracyjnego;
- uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym – na prawach przysługujących prokuratorowi (art. 14 pkt 6 ustawy o RPO).

RPO przysługują zatem podobne uprawnienia procesowe w postępowaniu administracyjnym, jak prokuratorowi, jednakże inny jest cel jego udziału w tym postępowaniu. Rzecznik podejmuje czynności przewidziane w ustawie, jeżeli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela, w tym zasady równego traktowania (art. 8 ust. 1 ustawy o RPO).

4. Rzecznik Praw Dziecka jako uczestnik na prawach strony

Rzecznik Praw Dziecka (dalej jako RPD) stoi na straży praw dziecka określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Konwencji o prawach dziecka i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców (art. 2 ust. 2 ustawy z 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka¹¹⁸ – dalej jako ustawa o RPD). RPD może:

- zwrócić się do organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania administracyjnego;
- wnosić skargi do sądu administracyjnego;
- uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym – na prawach przysługujących prokuratorowi (art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy o RPD).

RPD zostały przyznane podobne uprawnienia procesowe w postępowaniu administracyjnym jak prokuratorowi, jednakże celem jego udziału w postępowaniu jest ochrona praw dziecka.

5. Organizacja społeczna jako uczestnik na prawach strony

Organizacja społeczna, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uza-

¹¹⁷ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 627).

¹¹⁸ Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 141).

sadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny (art. 31 § 1 k.p.a.). Od organizacji społecznej zależy:

– czy będzie domagała się jedynie wszczęcia postępowania w sprawie innej osoby;

– czy wniesie zarówno żądanie wszczęcia postępowania, jak i dopuszczenia jej do udziału w tym postępowaniu;

– czy wniesie żądanie dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli postępowanie administracyjne jest już prowadzone.

Rolą organu administracji publicznej jest dokonanie oceny, czy cele statutowe organizacji społecznej (np. ochrona ludzi i środowiska przed promieniowaniem elektromagnetycznym urządzeń technicznych, podejmowanie działań w celu zachowania walorów architektoniczno-urbanistycznych miasta) uzasadniają jej udział w postępowaniu administracyjnym i czy jednocześnie została spełniona przesłanka dotycząca interesu społecznego. Między celami statutowymi organizacji społecznej, a materialnoprawnym przedmiotem sprawy musi zachodzić prawny związek w tym znaczeniu, że cele statutowe tej organizacji mogą mieć wpływ na sposób załatwienia sprawy, w szczególności na treść rozstrzygnięcia. Jeżeli cel statutowy organizacji jest obojętny pod względem prawnym dla sposobu załatwienia sprawy, to zachodzi brak powyższego związku, a tym samym brak przesłanki dopuszczenia organizacji do udziału na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. w postępowaniu administracyjnym dotyczącym sprawy innej osoby¹¹⁹.

W sytuacji gdy organ uzna, że żądanie organizacji społecznej jest uzasadnione, wydaje postanowienie o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu. Zatem organizacja społeczna swoim żądaniem może spowodować, że postępowanie administracyjne w sprawie innej osoby zostanie przez organ wszczęte z urzędu, albo do którego taka organizacja może zostać dopuszczona, albo że stanie się ona uczestnikiem prowadzonego już przez organ postępowania i będą jej przysługiwały uprawnienia procesowe strony. W sytuacji gdy organ uzna żądanie organizacji społecznej za niezasadne, w formie postanowienia odmawia wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu. Na postanowienie odmowne przysługuje zażalenie, a następnie skarga do sądu administracyjnego.

Warto zauważyć, że w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 12 grudnia 2005 r. (II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 37) stwierdzono, że organizacjami społecznymi są również fundacje.

¹¹⁹ Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2005 r., sygn. akt II GSK 125/05, ONSAiWSA 2006, nr 6, poz. 154.

Część 3



TOK POSTĘPOWANIA
ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział 1

WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

1. Sposoby wszczęcia postępowania administracyjnego

Uwzględniając treść art. 61 § 1 i 2 k.p.a., można wyróżnić trzy sposoby wszczęcia postępowania administracyjnego, to jest: 1) na żądanie strony; 2) z urzędu; 3) warunkowo z urzędu, mimo braku wymaganego przez przepisy prawa wniosku strony.

O tym, jaki jest sposób wszczęcia postępowania administracyjnego, decydują najczęściej przepisy proceduralne znajdujące się w ustawach szczególnych regulujących problematykę konkretnych spraw administracyjnych. Tytułem przykładu wskazać można art. 15 ust. 1 ustawy z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹²⁰, w świetle którego, ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek osoby uprawnionej lub jej przedstawiciela ustawowego. W tego typu sprawach przepisy szczególne wykluczają zatem wszczęcie postępowania z urzędu przez organ administracji publicznej. Jednak w sprawach tych mogłyby znaleźć zastosowanie art. 61 § 2 k.p.a., na mocy którego organ administracji publicznej może, ze względu na szczególnie ważny interes strony, wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć.

W sytuacji natomiast, gdy z przepisów szczególnych nie wynika wprost sposób wszczęcia postępowania w danej sprawie, stosuje się ogólną regułę, aby postępowanie zmierzające do nałożenia na stronę obowiązków było wszczynane z urzędu, prowadzące zaś do przyznania uprawnień, na żąda-

¹²⁰ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 808 z późn. zm.).

nie strony. Niedopuszczalne jest przy tym mieszanie trybów postępowania, to jest traktowanie postępowania wszczętego na żądanie, tak jak wszczętego z urzędu. Wymaga bowiem podkreślenia, że sposób wszczęcia postępowania determinuje nie tylko zakres czynności podejmowanych przez organ w stadium wszczęcia postępowania, ale ma także bezpośredni wpływ na treść rozstrzygnięcia podejmowanego w danej sprawie.

2. Czynności organu podejmowane w stadium wszczęcia postępowania

Zakres czynności podejmowanych przez organ w omawianym stadium uzależniony jest od sposobu wszczęcia postępowania w danej sprawie. Najwięcej czynności podejmowanych jest przez organ na skutek zgłoszenia żądania wszczęcia postępowania. Wymaga bowiem podkreślenia, że zgodnie z art. 61 § 3 i 3a k.p.a., datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej; w przypadku wniesienia żądania drogą elektroniczną – dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej. W świetle tych regulacji prawnych, wraz z doręczeniem tego żądania organowi (wprowadzeniem go do systemu) następuje wszczęcie postępowania administracyjnego. Nie oznacza to jednak, że w sprawie wywołanej tym żądaniem zostanie wydane rozstrzygnięcie co do jej istoty. Uwzględnienie tego żądania, rozumianego jako przejście w postępowaniu do kolejnych jego stadiów (wyjaśniającego i rozstrzygającego), wymaga bowiem uprzedniego zbadania przez organ administracji publicznej: swojej właściwości w sprawie (art. 19 k.p.a.); zachowania przez wnoszącego wymagań formalnych podania (art. 63 k.p.a.); posiadania przez wnoszącego legitymacji strony (art. 61a § 1 k.p.a.); braku innych uzasadnionych przeszkód do wszczęcia postępowania (art. 61a § 1 k.p.a.); ustalenia innych stron postępowania objętego żądaniem jego wszczęcia.

Organ administracji publicznej, przeprowadzając badania we wszystkich wymienionych powyżej obszarach, winien uwzględnić nie tylko regulacje zawarte w przepisach k.p.a., ale także w przepisach szczególnych. Przepisy te stanowią bowiem, z mocy stosowanego odesłania zawartego w przepisach k.p.a. (zob. przykładowo art. 20, art. 63 § 2), uszczegółowienie regulacji ogólnej. Zdarza się jednak i tak, że w niektórych sprawach znajdują one zastosowanie zamiast regulacji zawartej w przepisach k.p.a. zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*. Natomiast w ogólnym postępowaniu administracyjnym wszczętym na żądanie strony zastosowanie znajdują przepisy zawarte w art. 61–66 k.p.a.

W świetle tych przepisów, stwierdzenie przez organ braku właściwości w sprawie winno skutkować albo przekazaniem podania do organu właściwego (w trybie art. 65 § 1 k.p.a.), albo zwrotem podania w drodze postanowienia (na zasadach określonych w art. 66 § 3 i 4 k.p.a.), które wydawane jest w sytuacji, gdy organu właściwego nie można ustalić na podstawie danych podania, albo gdy z podania wynika, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny. Zgodnie zaś z art. 66 § 1 k.p.a., jeżeli podanie dotyczy kilku spraw podlegających załatwieniu przez różne organy, organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, uczyni przedmiotem rozpoznania sprawy należące do jego właściwości. Równocześnie zawiadomi wnoszącego podanie, że w sprawach innych powinien wnieść odrębne podanie do właściwego organu, i poinformuje go o treści art. 66 § 2 k.p.a. Wyjaśnić przy tym należy, że przekazanie podania według właściwości, o którym mowa w art. 65 § 1 k.p.a., następuje w drodze czynności materialno-technicznej, na którą nie przysługuje, ani zażalenie ani skarga do sądu administracyjnego. Poprawność dokonania tej czynności podlega bowiem badaniu w ramach postępowania dotyczącego ewentualnego sporu o właściwość, bądź na skutek zaskarżenia decyzji wydanej przez organ, któremu sprawa została przekazana. Kontroli instancyjnej w postępowaniu administracyjnym, jak i kontroli sądowoadministracyjnej podlega natomiast bezczynność w podjęciu tej czynności przez organ niewłaściwy w sprawie (zob. art. 37 § 1 k.p.a. i art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a.).

Odnosnie natomiast braków formalnych podania, to zgodnie z art. 64 § 1 k.p.a., stwierdzenie przez organ braku formalnego podania w postaci adresu wnoszącego, przy jednoczesnym braku możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, skutkuje pozostawieniem podania bez rozpoznania. Jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.). Pozostawienie podania bez rozpoznania, podobnie jak i przekazanie podania według właściwości, następuje w drodze czynności materialno-technicznej, która jednak z uwzględnieniem regulacji zawartych w art. 9, art. 10, art. 14 k.p.a., winna znaleźć swój wyraz albo w piśmie informującym o jej dokonaniu skierowanym do wnoszącego podanie, albo w formie adnotacji włączonej do akt sprawy i podpisanej przez pracownika, który dokonał tej czynności. Czynność ta nie podlega zaskarżeniu ani w administracyjnym toku instancji, ani w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Jediną prawnie skuteczną możliwością poddania tej czynności weryfikacji jest wniesienie przez stronę ponaglenia na niezakończony w terminie, a następnie skargi na bezczynność organu, który pozostawił podanie bez rozpoznania (art. 37 § 1 k.p.a. i art. 3

§ 2 pkt 8 p.p.s.a.). Na skutek wniesienia tych środków oceniana jest nie tylko zasadność pozostawienia podania bez rozpoznania, ale także poprawność wezwania wnoszącego do uzupełnienia braku formalnego tego podania.

Skutki uzyskania przez organ negatywnego wyniku badania co do posiadania przez wnoszącego legitymacji strony zostały opisane w art. 61a § 1 k.p.a. Stosownie do tego przepisu, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Na postanowienie to służy zażalenie. Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wydawane jest także w przypadku stwierdzenia przez organ istnienia innej uzasadnionej przyczyny, z powodu której postępowanie nie może być wszczęte. Do takich przyczyn zaliczyć należy przykładowo: zgłoszenie żądania w sprawie, w której obowiązki lub uprawnienia wynikają z mocy samego prawa; tożsamość sprawy zakończonej już decyzją ostateczną; zawisłość sprawy przed tym samym organem administracji czy wpływ terminu o charakterze materialnym na zgłoszenie żądania.

Czynnością podejmowaną przez organ administracji publicznej w stadium wstępnym postępowania wszczętego na żądanie strony jest także ustalenie pozostałych stron tego postępowania i zawiadomienie ich o wszczęciu postępowania w sprawie. Zgodnie bowiem z art. 61 § 4 k.p.a. o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. W ten sposób organ realizuje, wynikający z art. 10 k.p.a., obowiązek zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania. Rzeczne zawiadomienie należy więc doreczyć także stronie, na której żądanie wszczęto postępowanie.

Doręczenie wszystkim stronom zawiadomienia o wszczęciu postępowania, a więc realizacja obowiązku określonego w cytowanym powyżej art. 61 § 4 k.p.a., jest czynnością podejmowaną przez organ administracji publicznej w stadium wstępnym postępowania wszczętego z urzędu. Wymaga przy tym podkreślenia, że w przepisach k.p.a. nie przewidziano ani formy wszczęcia postępowania z urzędu, ani daty, z jaką to postępowanie jest wszczęte. Przyjąć więc należy, że datą wszczęcia postępowania z urzędu jest dzień doręczenia zawiadomienia o jego wszczęciu pierwszej bądź jedynej stronie. W świetle natomiast art. 19 k.p.a. nie może budzić wątpliwości, że także w postępowaniu wszczętym z urzędu organ administracji publicznej zobowiązany jest do przestrzegania swojej właściwości w sprawie. Badanie przeprowadzone przez organ w tym obszarze jest jednak czynnością poprzedzającą wszczęcie postępowania z urzędu. W sytuacji natomiast, gdy organ z naruszeniem przepisów wszczął postępowanie w sprawie, w której jest niewłaściwy, winien to postępowanie umorzyć na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Przepisy k.p.a. nie regulują bowiem instytucji

przekazania sprawy według właściwości. Skoro zaś postępowanie wszczęte z urzędu nie jest inicjowane podaniem strony, niedopuszczalne jest odpowiednie zastosowanie w tym postępowaniu art. 65 § 1 k.p.a., dotyczącego przekazania podania organowi właściwemu.

Jeśli chodzi o czynności podejmowane przez organ administracji publicznej w stadium wstępnym postępowania wszczętego warunkowo z urzędu, to w świetle art. 61 § 2 k.p.a. przyjąć należy, że oprócz zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania z urzędu, w tym stadium postępowania organ powinien podjąć także kroki zmierzające do uzyskania zgody strony na wszczęcie postępowania. Działania te powinny być prowadzone z uwzględnieniem wyrażonej w art. 9 k.p.a. zasady informowania strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

Niezależnie od sposobu wszczęcia postępowania administracyjnego, zgodnie z art. 61 § 5 k.p.a., przy pierwszej czynności skierowanej do strony organ administracji publicznej przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie¹²¹.

3. Data wszczęcia postępowania administracyjnego i obowiązek informacyjny z art. 13 ust. 1 i 2 RODO

Data wszczęcia postępowania ustalana jest w zależności od tego, czy postępowanie wszczynane jest z urzędu, czy na wniosek strony. Jeżeli postępowanie uruchomione zostało na wniosek strony mający charakter pisemny (dokument klasyczny), za datę wszczęcia postępowania uznaje się dzień doręczenia organowi wniosku o wszczęcie postępowania (art. 61 § 3 k.p.a.). Dodatkowo w tej sytuacji, jeżeli do organu wpłynęło podanie pochodzące od osoby fizycznej doręczone za pośrednictwem operatora pocztowego, organ powinien przekazać informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, przy pierwszej czynności skierowanej do strony (chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie); może być to pierwsza czynność urzędowa w już wszczętym postępowaniu, tj. np. w treść postanowienia o przeprowadzeniu dowodu lub zawiadomienia o terminie i miejscu jego przeprowadzenia¹²². Jeżeli podanie zostało wnie-

¹²¹ Szerzej na ten temat zob. A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, cz. 1, „Radca Prawny” 2020, nr 1, s. 208 i n.

¹²² A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona danych osobowych...*, s. 207 i n.

sione w formie pisemnej bezpośrednio do biura podawczego organu, praktyczniejsze będzie przekazanie przez organ informacji w miejscu obsługi urzędu (tj. w tym biurze podawczym) przed lub w trakcie składania podania – przez ustne lub pisemne poinformowanie strony na urzędowo przygotowanym formularzu. Klauzula informacyjna może być także zawarta na formularzu potwierdzenia wniesienia podania (art. 63 § 4 k.p.a.), gdy wnoszący zażąda potwierdzenia jego wniesienia¹²³.

Jeżeli postępowanie uruchomione zostało na wniosek strony mający charakter dokumentu elektronicznego przez ePUAP na urzędowym formularzu, datą wszczęcia jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu (art. 61 § 3a k.p.a.). Datą wprowadzenia żądania jest data otrzymania elektronicznego poświadczenia odbioru (UPO) przez wnoszącego, określającego datę i godzinę doręczenia dokumentu elektronicznego. Jeżeli czynność taka została dokonana w dzień wolny od pracy, należy przyjąć, że okres między tym dniem a pierwszym dniem roboczym po nim następującym nie będzie wliczany do terminu załatwienia sprawy administracyjnej, gdyby doszło do opóźnienia w załatwieniu sprawy¹²⁴.

Jeżeli strona jest osobą fizyczną, na organie ciąży obowiązek informacyjny z art. 13 ust. 1–2 RODO. W tym wypadku aktualizuje się on na etapie przedprocesowym w sytuacji, gdy formularz ten zawiera stosowną klauzulę informacyjną¹²⁵.

Kodeks nie reguluje daty wszczęcia postępowania z urzędu. Przyjmuje się, że jest to dzień pierwszej czynności urzędowej w sprawie, o której powiadomiono stronę (np. dzień zawiadomienia strony o wszczęciu, dzień pierwszego wezwania w sprawie)¹²⁶. Musi być to czynność zewnętrzna (jak np. zawiadomienie, wezwanie, postanowienie – zależnie od rodzaju sprawy administracyjnej), podjęta przez uprawniony organ, o której strona w sposób niebudzący wątpliwości została powiadomiona (postanowienie NSA z 4 marca 1981 r., sygn. akt SA 654/81, ONSA z 1981 r., nr 1, poz. 15). Jeżeli strona, wobec której organ wszczął postępowanie z urzędu, jest osobą fizyczną, należy pamiętać, że na organie ciąży obowiązek informacyjny z art. 13 ust. 1–2 RODO. Dokładny moment aktualizacji tego obowiązku będzie zależał od rodzaju pierwszej czynności urzędowej w sprawie, skierowanej do strony.

Niekiedy k.p.a. przewiduje wydawanie odrębnych aktów o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a k.p.a.). Są to jednak sytuacje wyjątkowe. Zdarza się również, że przepisy szczególne nakazują wydanie postanowie-

¹²³ G. Sibiga, *Nowelizacja Kodeksu...*, s. 1 i n.

¹²⁴ Eadem, *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019, s. 162–163.

¹²⁵ A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona danych osobowych...*, s. 210

¹²⁶ A. Skóra, *Ogólne...*, s. 50.

nia o wszczęciu postępowania (np. art. 88 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹²⁷).

Jak już wspomniano wyżej, w przypadku współuczestnictwa, organ ma obowiązek zawiadomić wszystkie podmioty będące stronami w sprawie, niezależnie od formy postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.). Jeżeli zatem w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę wnioszek złoży inwestor, organ jest zobowiązany do zawiadomienia pozostałych stron (właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości znajdujących się w sferze oddziaływania obiektu). Niedopełnienie tego obowiązku kwalifikowane jest jako pominięcie strony w postępowaniu administracyjnym. Datę wszczęcia postępowania ustala się wobec każdego ze współuczestników osobno. Tym samym moment realizacji obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i ust. 2 RODO może być dla nich odmienny (art. 61 § 4 w zw. z § 5 k.p.a.).

W sprawach, w których wpłynęło żądanie wszczęcia postępowania i zaistniała uzasadniona przyczyna, z uwagi na którą postępowanie jest niedopuszczalne, organ orzeka o odmowie wszczęcia (art. 61a § 1 k.p.a.). Uzasadnionymi przyczynami są m.in.: brak przymiotu strony u podmiotu składającego wniosek (przy czym brak interesu prawnego jest oczywisty i nie podlega wykładni; wyrok NSA z 28 marca 2012 r., sygn. akt II GSK 321/11¹²⁸), brak podstawy prawnej do rozpatrzenia wniosku i wydania decyzji¹²⁹, *res iudicata* czy przedawnienie¹³⁰ (zob. wyrok WSA w Olsztynie z 13 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 893/11, CBOSA). Organ administracji wydaje w tej sytuacji postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, na które służy zażalenie (art. 61a § 2 k.p.a.).

¹²⁷ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1076 z późn. zm.).

¹²⁸ Wyrok NSA z dnia 28 marca 2012 r., sygn. akt II GSK 321/11, CBOSA.

¹²⁹ A. Skóra, *Ogólne...*, s. 51.

¹³⁰ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego w kontekście art. 61a Kodeksu postępowania administracyjnego*, RPEiS 2012 nr1, s. 44–47.

Rozdział 2

TERMINY ZAŁATWIANIA SPRAW ADMINISTRACYJNYCH I SPOSOBY ZARADZENIA ICH NARUSZENIU

1. Terminy załatwiania sprawy administracyjnej

1.1. Załatwianie sprawy bez zbędnej zwłoki w rozumieniu przepisów k.p.a.

Zgodnie z treścią art. 35 § 1 k.p.a., organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Przepis ten stanowi powtórzenie art. 12 § 2 k.p.a., wyrażającego zasadę ogólną szybkości postępowania, w świetle której sprawy, niewymagające zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie.

Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub na podstawie faktów i dowodów powszechnie znanych albo znanych z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (art. 35 § 2 k.p.a.). W praktyce administracyjnej obowiązek organu załatwienia sprawy administracyjnej bez zbędnej zwłoki dotyczy spraw nieskomplikowanych i rutynowych, które nie wymagają przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, albo spraw, w których materiał dowodowy może zostać wykorzystany z poprzednich lub równoległe prowadzonych postępowań (np. w sprawach pomocy społecznej jednocześnie mogą toczyć się sprawy przyznania rodzinie dwu lub więcej świadczeń). Ustawodawca nie wskazał konkretnego terminu, który należy rozumieć jako „niezwłocznie” załatwiający sprawę. W praktyce przyjmuje się, że sprawa winna być załatwiona od ręki lub natychmiast, raczej nie później niż w ciągu kilku dni.

1.2. Terminy załatwiania sprawy w zależności od stopnia jej skomplikowania

Przyjmuje się, że terminy określone w art. 35 k.p.a. co do zasady należy traktować jako terminy maksymalne¹³¹.

Zgodnie z przepisem art. 35 § 3 k.p.a., w sprawach wymagających postępowania wyjaśniającego załatwienie sprawy powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a załatwienie sprawy szczególnie skomplikowanej powinno nastąpić nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Zaklasyfikowanie sprawy jako „szczególnie skomplikowanej” może nastąpić m.in. w przypadkach ponadprzeciętnie złożonego stanu faktycznego i/lub prawnego, przy rozpatrywaniu spraw, w których mamy do czynienia ze współuczestnictwem (wobec konieczności ustalania interesu prawnego każdej ze stron i ich wzajemnego wyważenia), oraz w sprawach, w których zbieranie dowodów jest utrudnione lub dowody są sprzeczne.

W sposób szczególny został uregulowany termin do załatwienia sprawy w trybie postępowania uproszczonego. Stosownie do treści art. 35 § 3a k.p.a., załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Oznacza to, że w sprawach rozpatrywanych w tym trybie niedopuszczalne jest stosowanie terminu dwumiesięcznego. Unormowanie takie uzasadnione jest tym, że rozpoznawane mają być w nim sprawy nieskomplikowane, a zakres postępowania dowodowego jest ograniczony.

Szczególne unormowanie odnoszące się do terminów załatwienia sprawy dotyczy także postępowania przed organem odwoławczym. Załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym, zgodnie z art. 35 § 2 k.p.a. *in fine* zawsze powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania przez organ odwoławczy.

W postępowaniu administracyjnym, co do zasady, stosuje się zwykle terminy załatwienia sprawy przewidziane w k.p.a. Ustawodawca przewidział jednakże możliwość odstępstw od tej zasady, stanowiąc w art. 35 § 4 k.p.a., że przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż określone w § 3 i 3a k.p.a. Terminy te mogą być krótsze – tak jak w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który stanowi, że „udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku”. Zgodnie z przepisem art. 16 ust. 2 pkt 1 cytowanej ustawy, odwołanie od decyzji w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej lub od decyzji

¹³¹ Por. orzecznictwo NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych, w szczególności zob. wyrok NSA z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt II OSK 87/14, CBOSA i inne.

o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji, organ rozpoznaje w terminie 14 dni. Przepisy szczególne mogą również określać terminy dłuższe. Zgodnie z treścią przepisu art. 255 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej¹³², do spraw rozpatrywanych przez Urząd Patentowy w trybie postępowania spornego nie stosuje się przepisów k.p.a. o terminach załatwiania spraw. Natomiast Urząd Patentowy dąży do rozstrzygnięcia sprawy w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku. Również przepis art. 41 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne¹³³, zgodnie z którym decyzja w sprawie zezwolenia na wytwarzanie lub import produktu leczniczego ma być wydana w ciągu 90 dni od dnia złożenia wniosku, określa dłuższy niż kodeksowy termin załatwienia sprawy.

1.3. Okresy, których nie wlicza się do biegu ustawowych terminów załatwiania spraw

Do terminów załatwienia sprawy nie wlicza się, po pierwsze, terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności. Przykładem jest tu termin dla organu współdziałającego na zajęcie stanowiska w sprawie (art. 106 k.p.a.). Do terminów załatwienia sprawy nie wlicza się także okresu zawieszenia postępowania, o czym wprost stanowi przepis art. 103 k.p.a., zgodnie z treścią którego zawieszenie postępowania wstrzymuje bieg terminów przewidzianych w k.p.a. Kolejnym terminem, którego nie wlicza się do terminu załatwienia sprawy, jest okres trwania mediacji. W myśl art. 96e § 1 k.p.a., organ administracji publicznej, kierując sprawę do mediacji, odracza rozpatrzenie tej sprawy na okres dwóch miesięcy. Bez wątplenia przeprowadzenie mediacji może mieć wpływ na długość i przebieg postępowania administracyjnego. Jednakże na zgodny wniosek stron, organ może termin ten przedłużyć, nie dłużej jednak niż o kolejny miesiąc (art. 96e § 1 k.p.a.). Z tego też względu czas trwania mediacji nie jest wliczany do czasu trwania postępowania i organ może rozstrzygnąć sprawę dopiero po niepomyślnym zakończeniu postępowania mediacyjnego w owym dwumiesięcznym terminie.

Do terminów załatwienia sprawy nie wlicza się ponadto okresów opóźnień spowodowanych z winy strony. Jako przykład takiego opóźnienia można podać przypadek, gdy strona wezwana przez organ do dokonania określonej czynności wykonuje nałożony nań obowiązek, jednak z przekroczeniem terminu wskazanego w wezwaniu. Kolejnym terminem, którego

¹³² Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 286 z późn. zm.).

¹³³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 944 z późn. zm.).

nie wlicza się do terminu załatwienia sprawy, są okresy opóźnień spowodowane z przyczyn niezależnych od organu. Do tej kategorii zalicza się opóźnienia inne niż powstałe z winy strony, na które organ administracji publicznej nie ma wpływu. Przykładem takiego okresu są opóźnienia spowodowane siłą wyższą (np. siłami przyrody).

1.4. Obowiązek powiadomienia stron o uchybieniu terminowi załatwienia sprawy (instytucja tzw. sygnalizacji)

Niezałatwienie sprawy przez organ administracji publicznej lub też załatwienie sprawy z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 k.p.a. może skutkować uznaniem, że organ dopuścił się bezczynności lub prowadził postępowanie w sposób przewlekły. Niekiedy ustawy szczególne przewidują jeszcze inne skutki naruszenia terminów określonych w przepisie art. 35 k.p.a. Przykładowo, zgodnie z przepisem art. 35 ust. 6 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, w przypadku gdy właściwy organ nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w określonych w tym przepisie terminach, organ wyższego stopnia wymierza temu organowi – w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie – karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki.

W przypadkach kiedy dotrzymanie przez organ ustawowego terminu załatwienia sprawy nie jest możliwe, zgodnie z przepisem art. 36 § 1 k.p.a. organ ma obowiązek zawiadomić stronę o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie, podając przyczynę zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Obowiązek ten kreuje tzw. instytucję sygnalizacji. Sygnalizacja polega na tym, że dopuszcza się możliwość załatwienia sprawy administracyjnej z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 k.p.a. Takie działanie organu winno mieć jednakże swoją uzasadnioną przyczynę, którą organ obowiązkowo powinien stronie wskazać. Przedłużanie terminu załatwienia sprawy nie może mieć bowiem charakteru dowolnego, ale każdorazowo musi być należycie i racjonalnie umotywowane. Wskazując nowy termin załatwienia sprawy, organ ma również obowiązek pouczyć stronę o prawie do wniesienia ponaglenia – środka przeciwdziałającemu opieszałości organów administracji publicznej. Co istotne, w myśl przepisu art. 36 § 2 k.p.a., taki sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Brak jest uregulowania dotyczącego maksymalnego terminu, na który organ administracji publicznej może przedłużyć prowadzone postępowanie. Przykładem umotywowanego opóźnienia jest np. konieczność przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego, czy też oczekiwanie na zajęcie stanowiska przez inny organ w trybie współdziałania, określonym w art. 106 § 1 k.p.a.

2. Przewlekłość i beczynność postępowania administracyjnego

2.1. Beczynność organu administracji publicznej

Ustawodawca wprowadza legalną definicję beczynności organu w art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. Przez „beczynność” rozumie się niezłatwienie sprawy w terminie wynikającym z przepisów prawa lub w terminie wyznaczonym dodatkowo zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Oznacza to, że beczynnością organu administracji publicznej będzie rozpatrywanie danej sprawy administracyjnej w taki sposób, że nie zostanie ona zakończona wydaniem decyzji, postanowienia, lub też innego aktu administracyjnego, ewentualnie także dokonaniem czynności materialno-technicznej (np. wydaniem zaświadczenia) w terminie, jaki został przewidziany w ustawie dla załatwienia danego rodzaju sprawy. Organ będzie pozostawał w beczynności w przypadku, gdy nie zakończy prowadzonego postępowania w terminie, który sam wskazał jako dodatkowy termin załatwienia sprawy, zgodnie z obowiązkiem opisanej wyżej sygnalizacji.

2.2. Przewlekłość postępowania przed organem administracji publicznej

Zgodnie z przepisem art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a., przez przewlekłość postępowania rozumie się prowadzenie postępowania dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. Oznacza to, że przez przewlekłość należy rozumieć sytuację prowadzenia postępowania w sposób nieefektywny (naruszający zasadę ogólną szybkości postępowania) poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępnie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych – powodujących, że formalnie organ nie jest beczynny. Przewlekłość postępowania rozumiana powinna być jako opieszale, niesprawne i nieskuteczne działanie organu, w sytuacji gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyraźnie wskazano, że przewlekłe prowadzenie postępowania jest stanem obiektywnym, istniejącym niezależnie od ostatecznego załatwienia sprawy¹³⁴. Stan ten wiąże się z sytuacją, gdy organy prowadzące postępowanie formalnie nie pozostają w zwłoce w załatwianiu spraw, ponieważ wyznaczają nowe terminy ich załatwienia, powołując się na niezależne od siebie przyuczyny (w myśl przepisu art. 36 § 1 k.p.a.), a także, gdy podejmują działania pozorne, pozbawione dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia. W pojęciu „przewlekłości postępowania” mieści się otwarty katalog czynności orga-

¹³⁴ Zob. np. wyrok NSA z dnia 25 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 57/13, CBOSA.

nu, które nie zmierzają bezpośrednio do merytorycznego załatwienia sprawy. Będzie to więc m.in. dokonywanie czynności procesowych w dużym odstępie czasu, wykonywanie czynności pozornych – powodujących, że formalnie organ nie pozostaje beczynny czy mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzeby wynikające z istoty sprawy.

2.3. Środki prawne zwalczania przewlekłości postępowania oraz beczynności organu

Środkiem prawnym służącym do zwalczania przewlekłości postępowania oraz beczynności organu jest ponaglenie. Instytucja ta została uregulowana w art. 37 k.p.a. Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia na podstawie art. 37 § 1 k.p.a. Zgodnie z art. 37 § 2 k.p.a. ponaglenie musi zawierać uzasadnienie. Ponaglenie wnosi się do organu wyższego stopnia, za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie, natomiast jeżeli nie ma organu wyższego stopnia – do organu prowadzącego postępowanie (art. 37 § 3 k.p.a.).

Jako że ponaglenie jest środkiem prawnym mającym na celu przyspieszenie załatwienia sprawy, ustawodawca nałożył na organ prowadzący postępowanie obowiązek przekazania ponaglenia organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania. Celowi temu ma służyć również wyznaczenie krótkiego terminu do rozpatrzenia ponaglenia, który wynosi siedem dni od dnia jego otrzymania (art. 37 § 5 k.p.a.).

Organ przekazujący ponaglenie jest zobligowany do przekazania wraz z ponagleniem jedynie niezbędnych odpisów akt sprawy (art. 37 § 4 k.p.a.), a nie całości oryginalnych akt, tak jak ma to miejsce przy przekazywaniu odwołania. Taka regulacja oznacza, że sprawa administracyjna może być dalej rozpoznawana merytorycznie przez organ, w czasie, gdy ponaglenie będzie znajdowało się na etapie rozpoznania przez organ wyższego stopnia.

Czynności organu, który rozpatruje ponaglenie, zostały określone w przepisie art. 37 § 6 k.p.a. Zgodnie z jego treścią, organ rozpatrujący ponaglenie wydaje postanowienie, w którym:

1) wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa;

2) w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości:

- a) zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin jej załatwienia, jeśli postępowanie nie zostało zakończone,
- b) zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby – także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości działań organu w przyszłości.

Jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy, nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody, które wymuszą przeprowadzenie dłuższego postępowania, nieznanne w momencie wyznaczania terminu przez organ rozpatrujący ponaglenie, organ ten może z urzędu zmienić własne postanowienie, wyznaczając dłuższy termin zakończenia postępowania.

Natomiast w przypadku, kiedy ponaglenie wnosimy do organu, który prowadzi postępowanie (w przypadku gdy nie ma organu wyższego stopnia), to gdy organ ten stwierdzi swoją bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, winien niezwłocznie załatwić sprawę oraz zarządzić wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności lub przewlekłości. W razie potrzeby może również zarządzić podjęcie środków zapobiegających bezczynności lub przewlekłości w przyszłości.

Z perspektywy praktyki administracyjnej możemy przyjąć, że ponaglenie jest skutecznym środkiem prawnym zwalczania bezczynności lub przewlekłości nie tylko ze względu na krótki termin, w którym należy je przekazać właściwemu organowi i rozpatrzyć merytorycznie. Jest tak również z tego względu, że wniesienie ponaglenia otwiera drogę do złożenia skargi na bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania do sądu administracyjnego. Zgodnie z przepisem art. 53 § 2b p.p.s.a. skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania strona może wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. Nie jest zatem konieczne oczekiwanie na merytoryczne rozpatrzenie ponaglenia przez organ administracji publicznej, ponieważ do otwarcia drogi sądowej wystarczy sama czynność wniesienia ponaglenia.

2.4. Odpowiedzialność pracownika organu administracji publicznej za zwłokę w załatwieniu sprawy

Odpowiedzialność pracownika za zwłokę w załatwieniu sprawy została uregulowana w przepisie art. 38 k.p.a. Zgodnie z jego treścią, pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub prowadził postępowanie dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy. Pracownik organu administracji publicznej ponosi więc odpowiedzialność, gdy:

- nie załatwił sprawy w terminie, tzn. nie załatwił sprawy w terminie miesięcznym lub dwumiesięcznym, określonym przepisem art. 35 k.p.a., lub w innym terminie przewidzianym przepisem szczególnym;
- prowadził postępowanie dłużej, niż było to niezbędne do załatwienia sprawy, co można sprowadzić do spowodowania przez pracownika przewlekłości postępowania.

Przepis art. 38 k.p.a. nie jest samodzielną podstawą prawną odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej pracownika organu administracji publicznej. Podstawy prawne takiej odpowiedzialności stanowią przepisy pragmatyk urzędniczych. Dla pracowników urzędów państwowych jest to ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹³⁵, dla pracowników samorządowych – ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹³⁶. Także przepisy ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹³⁷ przewidują odpowiedzialność dyscyplinarną urzędnika służby cywilnej za naruszenie obowiązków. Jednym z takich obowiązków wskazanych w ustawie jest właśnie sprawne i terminowe wykonywanie zadań¹³⁸.

Oprócz odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej ustawodawca przewidział również inne rodzaje odpowiedzialności pracowników organów administracji publicznej, określone w przepisach szczególnych. Takim rodzajem odpowiedzialności jest odpowiedzialność majątkowa, która uregulowana została w ustawie z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa¹³⁹. Zgodnie z przepisem art. 5 tej ustawy, funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność majątkową w przypadku łącznego zaistnienia następujących przesłanek:

- 1) na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa;
- 2) rażące naruszenie prawa zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego;
- 3) rażące naruszenie prawa zostało stwierdzone zgodnie z art. 6¹⁴⁰.

Należy wspomnieć, że ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa szeroko definiuje pojęcie funkcjonariusza publicznego. Jest nim osoba działająca w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia, osoba działająca

¹³⁵ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 537).

¹³⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282).

¹³⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 265 z późn. zm.).

¹³⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 273.

¹³⁹ Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1169).

¹⁴⁰ Art. 6 ww. ustawy określa, jak należy rozumieć stwierdzenie rażącego naruszenia prawa. Przepis ten zawiera zamknięty katalog rodzajów orzeczeń organów administracyjnych i sądów (zarówno sądów administracyjnych, jak i powszechnych), w których stwierdza się rażące naruszenie prawa.

jako członek kolegiального organu administracji publicznej, ale także osoba wykonująca w urzędzie organu pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, jak również osoba biorąca udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez organ administracji publicznej (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa). W dotychczasowej praktyce regulacje tej ustawy nie znajdują szerszego zastosowania i nie są skuteczne. Na poparcie tej tezy wskazać można sprawę urzędnika Starostwa Powiatowego w Ostródzie, który na mocy orzeczenia sądu powszechnego uniknął odpowiedzialności za wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa. Sprawa była szeroko komentowana w mediach jako jedna z pierwszych wszczętych na podstawie przepisów ww. ustawy¹⁴¹.

¹⁴¹ Zob. <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/925826,bledna-decyzja-urzednika.html> (dostęp: 12.11.2018).

Rozdział 3

PODANIA W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

1. Zasada minimalnego formalizmu czynności stron w postępowaniu

Zasada minimalnego formalizmu (inaczej: zasada odformalizowania) czynności stron w postępowaniu stanowi jedną z podstawowych zasad odróżniających postępowanie administracyjne od sformalizowanych postępowań sądowych. Jej treść wyprowadzana jest zasadniczo z art. 63–66 k.p.a. Oznacza to, że o ile czynności podejmowane w postępowaniu przez organ administracji zawsze są sformalizowane i powinny być dokonane w określonej formie, wskazanej w przepisach kolejności i w odpowiednim czasie, to oświadczenia stron (przede wszystkim te wyrażane w formie podania) mogą zawierać minimum wymagań formalnych określonych przez prawo¹⁴². Odformalizowanie czynności stron wynika z tego, że wiele postępowań w sprawach administracyjnych to procedury, z którymi każda jednostka przynajmniej kilkakrotnie w ciągu swojego życia zmuszona jest się zetknąć (np. wydanie dowodu osobistego, paszportu, ustalenie prawa do świadczenia rodzinnego). Zasada minimalnego formalizmu obowiązuje zwłaszcza przy wnoszeniu przez strony podania. Przyjmuje się, że to treść podania, a głównie jego zasadniczy element, jakim jest żądanie, wyznacza zakres przedmiotowy sprawy administracyjnej. Nazwa podania pełni natomiast rolę drugorzędną. Oznacza to, że zakres żądania strony (bądź innego uczestnika) winien być oceniany i rozpatrywany przez organ zgodnie z istotą i celem oświadczenia zawierającego tenże wniosek, a nie na podstawie nazwy nadanej mu przez stronę (bądź innego uczestnika).

Orzecznictwo podkreśla, że powyższa zasada powinna być w szczególności przestrzegana, gdy strona działa sama, bez profesjonalnej pomocy

¹⁴² A. Skóra, *Ogólne...*, s. 52 i 26; M. Karpiuk, *Obowiązywanie zasady ograniczonego formalizmu w postępowaniu administracyjnym*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2012, nr 3, s. 254.

prawnej¹⁴³. Jeżeli zatem strona wnieśli do organu odwołanie, które mylnie określi jako „skargę” czy „pozew”, to żądanie takie należy zakwalifikować jako odwołanie. Jednakże w przypadku, gdy treść żądania budzi wątpliwości organu, ponieważ została zredagowana przez stronę niezręcznie czy niezrozumiale, organ nie jest uprawniony do samodzielnego precyzowania jego treści. Mogłoby to bowiem prowadzić do niedopuszczalnej zmiany kwalifikacji prawnej żądania, wbrew intencjom zainteresowanej osoby. W takim przypadku organ powinien udzielić wnoszącemu wyjaśnień i wskazówek w celu ustalenia rzeczywistej woli strony, bowiem tylko strona może ostatecznie zadecydować o tym, jaki charakter ma jej oświadczenie. Jeśli zatem po stronie organu pojawiają się wątpliwości, jak interpretować jej podanie, wówczas winien wezwać stronę do wyjaśnienia tej kwestii, pouczając o ewentualnych skutkach nieusunięcia braków podania¹⁴⁴. Organ związany jest istotą żądania strony i nie może samodzielnie, bez „współpracy” ze stroną dookreślać jego treści¹⁴⁵. Zasada minimalnego formalizmu oznacza także możliwość wyboru przez wnoszącego sposobu wniesienia podania (np. za pomocą środków komunikacji elektronicznej) oraz formy jego załatwienia (np. pisemnie w formie dokumentu klasycznego czy w formie dokumentu elektronicznego). Zagadnienia te będą przedmiotem szerszych uwag przedstawionych poniżej.

2. Istota podania w postępowaniu administracyjnym

Podaniami są oświadczenia stron oraz niektórych innych uczestników postępowania, kierowane do organu administracji publicznej, zawierające minimum elementów wymaganych przez prawo. Termin „podanie” ma charakter normatywny i można najogólniej uznać go za odpowiednik pisma procesowego w postępowaniach sądowych. Najczęściej podaniami są oświadczenia woli stron oraz niektórych innych uczestników postępowania (np. żądania, odwołania, zażalenia, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, ponaglenie oraz prośba o przywrócenie terminu), rzadziej oświadczenia wiedzy tych podmiotów (np. wyjaśnienia strony z art. 79 § 2 *in fine* i art. 95 § 1 k.p.a.). Doktryna i orzecznictwo sądowe za podanie uznają także sprzeciw prokuratorski (art. 184 k.p.a.), zgodę stron ubocznych na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania (art. 132 § 2 k.p.a.), oświadczenie, o którym mowa art. 105 § 2 k.p.a., czy zgodę stro-

¹⁴³ Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 11 października 2002 r., sygn. akt I SA/Łd 1136/2001, CBOSA.

¹⁴⁴ Zob. m.in. wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 122/15, CBOSA.

¹⁴⁵ A. Skóra, *Ogólne...*, s. 26.

ny na zmianę lub uchylenie decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a.¹⁴⁶. Nie są natomiast podaniami skargi i wnioski z działu VIII k.p.a. oraz petycje regulowane ustawą z 11 lipca 2014 r. o petycjach¹⁴⁷. Skargi do WSA i NSA zaliczane są natomiast do pism procesowych w postępowaniu sądowniczym.

Podania wnoszone są w celu wszczęcia postępowania (np. wniosek o wszczęcie postępowania), a także w trakcie jego trwania (np. wniosek o zawieszenie postępowania), niekiedy po jego zakończeniu (np. wniosek o udostępnienie akt postępowania – art. 73 k.p.a.) i służą komunikacji strony oraz niektórych innych uczestników postępowania z organem administracji we wszystkich jego stadiach.

3. Treść, język i sposoby wnoszenia podania w postępowaniu administracyjnym

3.1. Uwagi ogólne

Ponieważ wnoszeniem podań rządu – opisana wyżej – zasada minimalnej formalizacji czynności procesowych stron i innych uczestników, wymagania co do treści podania są określone stosunkowo liberalnie. W zależności od tego, czy podanie wnoszone jest w formie elektronicznej, czy innej, przepisy prawa przewidują w pewnej części odmienne uregulowania. Niekiedy przepisy prawa nakładają na organ obowiązek udostępnienia podmiotowi wnoszącemu podanie wzoru w formie dokumentu elektronicznego¹⁴⁸. Wzory podań w formie dokumentu elektronicznego są dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej organu odpowiedzialnego za ich opracowanie lub w innym systemie informatycznym (art. 16a u.i.d.p.) oraz w CRWDE umieszczonym na ePUAP.

3.2. Elementy podania wnoszonego w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego

Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, w podaniu powinny znaleźć się jedynie tzw. elementy minimalne (art. 63 § 2–3b k.p.a.) Są to: wskazanie osoby, od której podanie pochodzi, jej adres, żądanie (np. wszczęcia postępowania, rozpatrzenia odwołania) oraz podpis wnoszącego.

¹⁴⁶ Ibidem, s. 51 i cyt. tam literatura.

¹⁴⁷ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 870).

¹⁴⁸ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze standaryzacją niektórych wzorów pism w procedurach administracyjnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 822).

Oznaczenie wnoszącego polega na podaniu imienia i nazwiska w przypadku osoby fizycznej lub nazwy w przypadku osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Nie ma przy tym znaczenia, czy wskazanie osoby wnoszącej podanie znajdzie się w nagłówku pisma, czy też będzie elementem pieczętki uzupełniającej podpis. Oznaczenie wnoszącego może być – na podstawie przepisów szczególnych – bardziej szczegółowe (np. numer PESEL, a w przypadku gdy nie nadano numeru PESEL – numer i serię dokumentu potwierdzającego tożsamość – art. 23 ust. 3 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Adres wnoszącego to miejsce, gdzie wnioskodawca faktycznie przebywa i w którym będzie możliwe, zgodnie z jego wolą, doręczenie mu pism, przede wszystkim do rąk własnych, bez względu na miejsce jego zameldowania lub stałego zamieszkania (wyrok WSA w Gdańsku z 22 września 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 364/10, Lex nr 752471). Adres może zatem obejmować zarówno miejsce zamieszkania, jak i miejsce pobytu, chyba że co innego wynika wyraźnie z przepisów szczególnych (np. art. 23 ust. 3 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych wymaga podania miejsca zamieszkania). Zasadniczo nie ma wymogu, by pokrywał się z zameldowaniem wnoszącego. W przypadku osób prawnych adres oznacza zwykle siedzibę wnoszącego. Nie jest dopuszczalne wskazanie skrytki pocztowej jako adresu do korespondencji.

Przez **żądanie** wnoszącego należy rozumieć to, czego domaga się on od organu administracji, np. żądanie ustalenia warunków zabudowy, wniosek o przyznanie stypendium za wyniki w nauce, żądanie wydania dowodu osobistego czy paszportu.

Podania wnoszone w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego powinny zawierać **własnoręczny** podpis. Na podpis wnoszącego, który jest osobą fizyczną, składa się jego imię i nazwisko. Podpisem nie jest natomiast parafa stanowiąca znak graficzny w postaci inicjałów składającego (uchwała SN z 30 grudnia 1993 r., sygn. akt III CZP 146/93¹⁴⁹) lub skrót podpisu (wyrok SN z 16 maja 2007 r., sygn. akt III CSK 56/07¹⁵⁰). Z powodu braku własnoręczności nie ma możliwości opatrywania podań faksymile (pieczęcią odwzorowującą wiernie podpis osoby składającej podpis), gdyż może on być odcisnięty na podaniu przez inną – niż wnioskodawca – osobę. Podpis nie może też być kopią (odbitką) podpisu, która powstaje na skutek mechanicznego odtworzenia. Dotyczy to m.in. dokumentu przesłanego faksem czy podpisu zeskanowanego do pamięci komputera złożonego pierwotnie na papierze. W wyniku bowiem przesłania podania z zeskanowanym podpisem w komputerze odbiorcy powstaje jedynie kolejna reprodukcja

¹⁴⁹ Uchwała SN z dnia 30 grudnia 1993 r., sygn. akt III CZP 146/93, OSNC 1994/5/94.

¹⁵⁰ Wyrok SN z dnia 16 maja 2007 r., sygn. akt III CSK 56/07, Lex nr 334985.

podpisu¹⁵¹. Pożądanym byłoby, by własnoręczny podpis był pełny i czytelny, umożliwiając niebudzącą wątpliwości identyfikację wnoszącego. Nie jest to jednak zawsze warunek bezwzględny. Z uwagi na obowiązywanie zasady minimalnej formalizacji czynności procesowych stron i innych uczestników, podpis musi być czytelny jedynie wtedy, gdy ustawa wyraźnie to zastrzega. Jeżeli wnoszący nie może złożyć podpisu (np. z powodu trzęsącej się ręki) lub nie umie tego uczynić (bo jest np. niewidomy), podanie podpisuje za nią osoba do tego upoważniona (art. 63 § 3 k.p.a.). Kodeks nie wymaga zachowania szczególnej formy tego upoważnienia (np. pisemnej). Organ może jednak żądać upoważnienia na piśmie, jeżeli istnienie takiego upoważnienia i osoba upoważniona budzą wątpliwości.

Złożenie podpisu stwarza domniemanie, że podanie pochodzi od osoby, która podpisała podanie i że mamy do czynienia z uzewnętrznionym oświadczeniem woli osoby, która złożyła podpis. Natomiast brak podpisu oznacza, że określona osoba nie złożyła takiego oświadczenia.

Dodatkowe elementy, formalizujące mniej lub bardziej treść podania, przewidują zwykle przepisy ustawowe dla wniosków o wszczęcie postępowania. Niekiedy określają także dokumenty, które powinny być dołączone przy wniesieniu podania (np. art. 23 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, art. 52 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵²). Jest to zgodne z utrwaloną od lat zasadą, wyrażoną m.in. w wyroku NSA z 9 czerwca 1987 r.¹⁵³, że: „podanie (art. 63 § 1 k.p.a.) o załatwienie sprawy to nie tylko pismo zawierające wniosek, ale i stosowne dokumenty na odpowiednim formularzu”. Można – jako przykład – wskazać szczególne wymagania dla podań wszczynających postępowanie administracyjne w sprawach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych (art. 23 ust. 3 i ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Natomiast dla podań wnoszonych w trakcie postępowania wystarcza zwykle ich zgodność z wymaganiami określonymi w art. 63 § 2–3b k.p.a.

3.3. Elementy podania wnoszonego w formie dokumentu elektronicznego

Podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno przede wszystkim zawierać dane w ustalonym formacie, wskazanym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru. Format danych to szczegółowo określony sposób zapisania informacji przeznaczonej do prze-

¹⁵¹ A. Skóra, *Ogólne...*, s. 94 i n.

¹⁵² T.j. Dz.U. 2020 r. poz. 293 z późn. zm.

¹⁵³ Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 9 czerwca 1987 r., sygn. akt SAB/Wr 1/87, CBOSA.

chowywania w pliku komputerowym. Podania w formie dokumentu elektronicznego wnoszone za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej sporządza się w formacie danych XML na podstawie wzorów dokumentów elektronicznych umieszczonych w centralnym repozytorium lub lokalnym repozytorium (§ 17 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych)¹⁵⁴.

Obligatoryjnym elementem podania wniesionego w formie dokumentu elektronicznego powinien być **adres elektroniczny** wnoszącego podanie. Definicję adresu elektronicznego zawiera ustawa z 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹⁵⁵. Adres elektroniczny to oznaczenie systemu teleinformatycznego umożliwiające porozumiewanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej. Przykładem adresu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym, oprócz adresu poczty elektronicznej, jest także adres skrzynki ePUAP czy adres skrzynki na innej, podobnej platformie internetowej (np. PUE ZUS)¹⁵⁶. Wskazanie adresu elektronicznego nie zwalnia wnoszącego podanie od wskazania adresu zamieszkania (lub pobytu), gdyż w wielu rodzajach spraw to właśnie miejsce zamieszkania (pobytu) przesądza o właściwości organu administracji publicznej do załatwienia danej sprawy. Ponadto w trakcie postępowania może dojść do zmiany sposobu doręczania pism z elektronicznego na tradycyjny¹⁵⁷.

Podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub uwierzytelnione (przez zastosowanie innych technologii) w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej (art. 63 § 3a k.p.a.).

3.4. Język podania w postępowaniu administracyjnym

Podanie powinno być sporządzone w języku urzędowym, czyli w języku polskim. Wniosek taki wypływa z wykładni art. 27 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Rzeczypospolitej Polskiej: językiem urzędowym jest język polski. Przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych wyni-

¹⁵⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 180).

¹⁵⁵ Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 344).

¹⁵⁶ A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona danych osobowych...*, s. 200.

¹⁵⁷ G. Sibiga, *Stosowanie technik...*, s. 147–148.

kających z ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz art. 4 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim¹⁵⁸. Wyjątki w stosunku do powyższej regulacji wprowadza ustawa z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych, etnicznych i języku regionalnym¹⁵⁹, przewidując tzw. język pomocniczy, który może być używany jedynie przed organami niektórych gmin (art. 9 ust. 1 i 2 cyt. ustawy). Możliwość używania języka pomocniczego oznacza, że osoby należące do określonej mniejszości mają prawo do zwracania się do organów niektórych gmin w języku pomocniczym w formie pisemnej (tradycyjnej lub dokumentu elektronicznego) lub ustnej oraz uzyskiwania, na wyraźny wniosek, odpowiedzi w tym języku. W języku pomocniczym można także wnieść podanie do organu niektórych gmin i nie stanowi to wówczas braku powodującego pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 9 ust. 4 cyt. ustawy). Postępowanie odwoławcze toczy się tylko w języku polskim, a wszelkie wątpliwości rozstrzygane powinny być wyłącznie w języku polskim jako języku urzędowym (art. 9 ust. 5 i 6 cyt. ustawy). Stosowanie języka pomocniczego w Polsce ma charakter marginalny, przede wszystkim z uwagi na niewielką liczebność mniejszości narodowych, etnicznych i regionalnych. Obecnie język pomocniczy stosowany jest w 33 gminach, w tym w 5 gminach jest to język kaszubski, w 5 – białoruski, w 1 – litewski i w 22 gminach – niemiecki.

Organ administracji publicznej zobowiązany jest także do udostępnienia dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie odpowiedniej dla osób doświadczających trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się (m.in. osób głuchoniemych, głuchoniewidomych), na ich wnioski (art. 14 ust. 1 ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się¹⁶⁰). Powinien także zapewnić usługi pozwalające na komunikowanie się tych osób, na przykład przez możliwość korzystania z pomocy wybranego tłumacza języka migowego lub tłumacza – przewodnika (art. 10 cyt. ustawy).

3.5. Sposoby wnoszenia podań w postępowaniu administracyjnym

Przepis art. 63 § 1 k.p.a. stanowi, że „podania (...) mogą być wnoszone do organów administracji publicznej pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrynkę podawczą organu

¹⁵⁸ Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1480 z późn. zm.).

¹⁵⁹ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 823).

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1824).

administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne”. Podanie może być więc wniesione pisemnie, tj. wniesione osobiście do biura podawczego, lub doręczone organowi przesyłką rejestrowaną przez wyznaczonego operatora pocztowego w Polsce lub operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, telegraficznie oraz telefaksem. Może być też wniesione w formie dokumentu elektronicznego za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej (art. 63 § 3 w zw. z art. 63 § 1 k.p.a. i art. 63 § 3a k.p.a.). Utrwalony jest pogląd, że nie jest dopuszczalne telefoniczne wniesienie podania (z uwagi na wymagania określone w art. 63 § 4 k.p.a.). Dopuszczalne jest wnoszenie podań za pośrednictwem nowocześniejszych niż wymienione środków łączności, przede wszystkim z uwagi na możliwość bardzo szerokiej interpretacji pojęcia „środków komunikacji elektronicznej”. O ile przepisy szczególne nie przewidują inaczej, wnoszący podanie może samodzielnie dokonać wyboru sposobu wniesienia podania. Podanie może być wniesione **ustnie**. Podanie wniesione ustnie do protokołu powinno być podpisane przez wnoszącego, a protokół ponadto przez pracownika organu, który go sporządził.

Wniesienie podania **telegraficznie** ma już obecnie znaczenie w zasadzie historyczne i zostało znacząco ograniczone od 1 października 2018 r. Poczta Polska wycofała się bowiem z możliwości nadawania telegramów przez klientów indywidualnych. Usługa dostępna jest tylko dla podmiotów biznesowych, z którymi łączą ją umowy. Będą oni mogli nadawać telegramy do czasu wygaśnięcia zawartych umów. Samo telegraficzne wnoszenie podania ma już niewiele wspólnego z tradycyjnym telegrafem. Wiadomość (licząca w podstawowym pakiecie maksymalnie 160 znaków) nie jest bowiem nadawana tradycyjnym telegrafem, lecz wysyłana w formie dokumentu elektronicznego za pomocą środków komunikacji elektronicznej do placówki oddawczej, gdzie jest drukowana i doręczana przez kuriera lub listonosza¹⁶¹.

Wnoszący podanie ma prawo żądać **potwierdzenia jego wniesienia** (art. 63 § 4 i § 5 k.p.a.). Jeżeli podanie zostało wniesione w formie pisemnej, potwierdzenie następuje zwykle przez adnotację na kopii podania lub w drodze osobnego poświadczenia. Żądanie potwierdzenia stanowi upraw-

¹⁶¹ W. Ziomek, *Ta ostatnia niedziela. Telegram odchodzi do lamusa, nadaliśmy pożegnalne depesze*, „wp.finanse” z 30 września 2018 r., <https://finanse.wp.pl/ta-ostatnia-niedziela-telegram-odchodzi-do-lamusa-nadalismy-pozegnalne-depesze-6300947523155585a>.

nienie wnoszącego, stąd też organ nie może odmówić potwierdzenia wniesienia podania. Nie może odmówić nawet wówczas, gdy podanie zawiera braki formalne. W przypadku wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego, organ jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru (UPO) na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny. Urzędowe poświadczenie odbioru podania wniesionego w formie dokumentu elektronicznego zawiera: informację o tym, że pisma w sprawie będą doręczane za pomocą środków komunikacji elektronicznej; pouczenie o prawie do rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 63 § 5 k.p.a.). Jeżeli podanie wniesiono za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej (ESP), sama ESP automatycznie generuje UPO. Potwierdzenie wniesienia podania umożliwia wykazanie, że podanie zostało w ogóle złożone oraz potwierdza termin jego wniesienia. W sytuacji wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego przez ePUAP na urzędowym formularzu, obowiązek informacyjny organu wynikający z art. 13 ust. 1–2 RODO aktualizuje się na etapie przedprocesowym w przypadku, gdy formularz ten zawiera stosowną klauzulę informacyjną. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie, ustawodawca „zapomniał” dokonać zmiany uwzględniającej uszczegółowienie przepisów RODO w treści przepisów k.p.a. o doręczeniach. W rozdziale 8 działu I kodeksu brak bowiem regulacji *expressis verbis* dotyczącej umieszczenia klauzuli informacyjnej w treści UPO¹⁶².

4. Sposoby konwalidacji braków formalnych podania

O brakach formalnych mówimy wówczas, gdy podanie nie spełnia wymogów określonych przepisami prawa, np. brak określonych prawem załączników, podpisu wnoszącego czy dołączenia odpisu pełnomocnictwa, który nie jest należycie uwierzytelniony, żądanie zostało wniesione w języku innym niż urzędowy (ewentualnie – w pewnych przypadkach – pomocniczym). Braki formalne – z uwagi na sposób konwalidacji – dzielimy na usuwalne i nieusuwalne. Z **brakiem nieusuwalnym** podania mamy do czynienia wtedy, gdy brak jest adresu osoby wnoszącej podanie i nie można go ustalić na podstawie danych posiadanych przez organ (art. 64 § 1 k.p.a.). Organ pozostawia wówczas podanie bez rozpatrzenia. Czynność pozostawienia podania bez rozpoznania utrwalana jest w postaci adnotacji dołączonej do akt sprawy.

Jeżeli podanie zostało wniesione w formie dokumentu elektronicznego i nie zawiera adresu elektronicznego, organ administracji publicznej przyj-

¹⁶² G. Sibiga, *Nowelizacja...*, s. 15.

muje, że właściwy jest adres elektroniczny, z którego nadano podanie. Jeżeli jednak wniesiono je w innej formie i zawiera ono żądanie doręczenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej, doręczenie pism następuje na tradycyjny adres. Jednocześnie w pierwszym piśmie poucza się wnoszącego o warunku podania adresu elektronicznego w żądaniu doręczania pism środkami komunikacji elektronicznej.

Inne braki stanowią zasadniczo **braki usuwalne**, ponieważ mogą zostać usunięte (in. konwalidowane) przez wnoszącego. Do takich braków można zaliczyć m.in. brak podpisu wnoszącego, niejasno zredagowane żądanie, sformułowanie żądania w sposób niepełny (gdy przypisy szczególne wskazują *expressis verbis*, jakie elementy podanie powinno zawierać), brak pełnomocnictwa, gdy strona działa przez pełnomocnika. W takim przypadku organ zobowiązany jest do wezwania wnoszącego w celu usunięcia określonego braku w terminie nie krótszym niż 7 dni z pouczeniem, że nieusunięcie braku w terminie spowoduje pozostawienie podania bez rozpatrzenia. Należy zauważyć, że przepisy szczególne mogą wprowadzać inne terminy konwalidacji braków, jak np. art. 24a ust. 1 i ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Jeżeli brak zostanie konwalidowany, przyjmuje się fikcję, że podanie nie było dotknięte brakiem od chwili wniesienia. Oznacza to, że datą wszczęcia postępowania, w przypadku gdy żądanie załatwienia sprawy zawiera braki formalne, będzie dzień wniesienia podania, a nie dzień uzupełnienia jego braków. Natomiast nieusunięcie braku w terminie powoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.), co oznacza, że organ nie przystąpi do merytorycznego rozpatrzenia podania. W wyroku WSA w Łodzi z 19 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 122/15¹⁶³, sąd ten stwierdził, że „wezwanie do uzupełnienia braków wystosowane przez organ na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. nie może być jedynie formalnym zabiegiem technicznym, musi wskazywać na rodzaj braku i dawać stronie możliwość jego usunięcia”. Należy też pamiętać, że w świetle treści uchwały składu 7 sędziów NSA z 3 września 2013 r., sygn. akt I OPS 2/13¹⁶⁴, na pozostawienie podania bez rozpoznania przysługuje skarga na bezczynność organu, stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

¹⁶³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 122/15, CBOSA.

¹⁶⁴ Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 3 września 2013 r., sygn. akt I OPS 2/13, CBOSA.

Rozdział 4

TERMINY DOKONYWANIA CZYNNOŚCI PROCESOWYCH W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

1. Rodzaje terminów w postępowaniu administracyjnym

Wyróżniamy trzy kategorie terminów procesowych – terminy ustawowe, terminy urzędowe i terminy instrukcyjne. Terminy procesowe należy odróżnić od terminów materialnych, które są okresem kształtowania praw lub obowiązków jednostki. Uchybienie terminowi materialnemu przez stronę skutkuje wygaśnięciem uprawnień lub obowiązków, co oznacza, że nie podlega on przywróceniu na zasadach określonych w k.p.a.¹⁶⁵.

Terminy ustawowe określone są wprost w przepisach ustawy lub aktach wykonawczych. Przykładem terminu ustawowego jest czternastodniowy termin do złożenia odwołania od decyzji (art. 129 § 2 k.p.a.) albo siedmiodniowy termin do wniesienia zażalenia (art. 141 § 2 k.p.a.). Terminy te nie mogą być skracane ani wydłużane czynnościami organu, a ich bieg rozpoczyna się w momencie określonym przepisem prawa. Przykładowo bieg terminu do złożenia odwołania rozpoczyna się w dniu następnym po dniu doręczenia (ogłoszenia) decyzji stronie.

Terminy urzędowe to terminy wyznaczone przez organ administracji publicznej, który prowadzi postępowanie. W odróżnieniu od terminów ustawowych mogą one być wydłużane lub skracane przez właściwy organ, na wniosek strony zgłoszony przed upływem tego terminu. Bieg terminu urzędowego rozpoczyna się od dnia następnego po dniu doręczenia stronie pisma, w którym organ wyznacza jej termin do dokonania określonej czynności procesowej. Przykładem terminu urzędowego jest termin określony w przepisie art. 79 § 1 k.p.a., zgodnie z treścią którego: „strona powinna

¹⁶⁵ B. Adamiak, *Komentarz do art. 57 k.p.a.*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 322.

być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem”.

Trzecim rodzajem terminów procesowych są **terminy instrukcyjne**. Przewidziane one są dla konkretnych czynności organu administracyjnego. Charakteryzują się tym, że uchybienie temu terminowi nie warunkuje skuteczności dokonanej czynności i nie stanowi podstawy do kwestionowania przez strony dokonanej po terminie czynności. Przykładem takiego terminu jest termin załatwienia sprawy określony w przepisie art. 35 § 3 k.p.a.

2. Sposób obliczania terminów w postępowaniu administracyjnym

Terminy w k.p.a. mogą być określone w dniach, tygodniach, miesiącach lub latach. Kwestie związane z obliczaniem terminów w postępowaniu administracyjnym uregulowane zostały w przepisie art. 57 k.p.a. W § 1 tego artykułu określono, w jaki sposób należy rozumieć pojęcia „początek terminu” i „koniec terminu”.

Zgodnie z art. 57 § 1 k.p.a., jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego dnia z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. Przykładowo, jeśli początkiem terminu jest dzień doręczenia decyzji, a termin do wniesienia odwołania wynosi 14 dni od dnia doręczenia tej decyzji, dnia, w którym decyzja została stronie doręczona, nie wlicza się do czternastodniowego terminu do wniesienia środka zaskarżenia; termin ten zaczyna biec dopiero od dnia następnego po dniu doręczenia decyzji stronie. Koniec terminu do zaskarżenia decyzji upływa ostatniego, czternastego dnia liczonego od dnia następnego po doręczeniu decyzji. Zasada ta dotyczy obliczania końca terminu oznaczonego w dniach.

Natomiast terminy określone w tygodniach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim tygodniu, który nazwą odpowiada początkowemu dniowi terminu (zgodnie z przepisem art. 57 § 2 k.p.a.). Oznacza to, że jeśli termin rozpoczyna swój bieg w poniedziałek, to upłyne on również w kolejny poniedziałek.

Terminy określone w miesiącach, zgodnie z przepisem 57 § 3 k.p.a., kończą się z upływem tego dnia w ostatnim miesiącu, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca. Dla przykładu – jeśli miesięczny termin rozpocznie swój bieg 1 czerwca, to upłyne on 1 lipca. Jednak gdyby bieg terminu rozpoczął się 30 stycznia, to termin ten upłyne 28 lutego, a w roku przestępnym – 29 lutego.

Kodeks reguluje również obliczanie terminów określonych w latach w art. 57 § 3a k.p.a. Terminy te kończą się z upływem tego dnia w ostatnim roku, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim roku nie było – w dniu poprzedzającym bezpośrednio ten dzień.

Przepis art. 57 § 4 k.p.a. reguluje kwestię obliczania terminu, który kończy się w dzień ustawowo wolny od pracy lub w sobotę. Zgodnie z jego treścią, jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.

3. Dochowanie terminu w zależności od sposobu złożenia pisma

Zagadnienie dochowania terminu nie budzi wątpliwości w sytuacji, gdy strona dokonuje czynności w formie pisemnej i składa pismo osobiście w siedzibie organu administracji publicznej, najpóźniej w ostatnim dniu wyznaczonego terminu. Ustawodawca przewidział jednak sytuacje, w których pismo dostarczone jest do organu po upływie terminu, a mimo to uważa się, że termin ten został zachowany. Zgodnie z przepisem art. 57 § 5 k.p.a., termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

- wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru;
- nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe¹⁶⁶ albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne winnym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym”;
- złożone w polskim urzędzie konsularnym;
- złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej;
- złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku;
- złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

Każde z wymienionych zdarzeń stwarza domniemanie prawne, że termin do dokonania czynności został dochowany.

Na szczególną uwagę zasługuje punkt dotyczący nadania pisma w polskiej placówce pocztowej operatora, jakim jest Poczta Polska S.A., gdyż jest to najczęstszy sposób wnoszenia pism, poza osobistym wniesieniem

¹⁶⁶ Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1041).

pisma do organu. Zgodnie z tym przepisem, pismo musi być złożone w placówce operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy – Prawo pocztowe. Obecnie operatorem takim jest wskazana wyżej Poczta Polska S.A., tak więc złożenie pisma z zachowaniem terminu, ale w placówce innego operatora pocztowego, nie spełnia tej przesłanki i nie można wówczas mówić o zachowaniu terminu do dokonania czynności procesowej.

W sytuacji gdy pismo zostanie nadane w placówce zagranicznej innej niż wskazana w art 57 § 5 pkt 2 *in fine* zachowanie terminu uzależnione jest od daty, w jakiej zostanie ono przekazane przez operatora zagranicznego do polskiej placówki pocztowej. Oznacza to, że konieczne jest, aby pismo nadane za granicą w placówkach innych niż wskazane w art 57 § 5 pkt 2 *in fine* zostało przekazane polskiej placówce pocztowej przed upływem terminu, ponieważ o zachowaniu terminu do dokonania czynności nie decyduje data nadania pisma za granicą, ale data jego przekazania polskiemu urzędowi pocztowemu¹⁶⁷.

4. Przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej

Ustawodawca przewidział sytuacje, w których mimo uchybienia terminu możliwe jest jego przywrócenie. Aby mogło to nastąpić, muszą zostać spełnione ustawowe przesłanki, określone w przepisie art. 58 § 1 k.p.a., tj. w razie uchybienia terminu należy przywrócić termin na prośbę zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy. Przywrócenie terminu możliwe jest zatem jedynie na wniosek podmiotu, który uchybił terminowi. Oznacza to, że nie jest możliwe przywrócenie terminu z urzędu, czy też na wniosek innego podmiotu niż ten, który uchybił danej czynności. Uprawdopodobnienie przez zainteresowanego, że uchybienie nastąpiło bez jego winy, jest kluczowym warunkiem przywrócenia terminu. Uprawdopodobnienie to należy do wnioskodawcy, a nie do organu, którego zadanie w tej kwestii sprowadza się do oceny zasadności wniosku. Brak winy w uchybieniu terminu można przyjąć tylko wtedy, gdy dany podmiot nie mógł usunąć przeszkody, stanowiącej powód niedochowania terminu, nawet przy użyciu największego w danych warunkach wysiłku. Także w orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjmuje się, że kryterium braku winy wiąże się z obowiązkiem strony do dołożenia szczególnej staranności przy dokonywaniu czynności procesowej.

¹⁶⁷ A. Wróbel, *Komentarz do art. 58 k.p.a.*, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex (dostęp: 10.10.2018).

wej. Przywrócenie terminu nie jest możliwe, gdy strona dopuściła się choćby lekkiego niedbalstwa¹⁶⁸.

Zgodnie z przepisem art. 58 § 2 k.p.a., prośbę o przywrócenie terminu należy wnieść w ciągu siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu. Termin ten jest terminem zawitym, gdyż art. 58 § 3 k.p.a. stanowi, że przywrócenie terminu do złożenia prośby przewidzianej w § 2 jest niedopuszczalne.

Kolejną przesłanką dopuszczalności wniosku o przywrócenie terminu jest dopełnienie czynności, dla której określony był termin. Przykładowo, jeśli strona wnosi o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, do wniosku o przywrócenie terminu powinna załączyć odwołanie od decyzji. Taki brak formalny wniosku podlega jednak uzupełnieniu w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Dlatego też w przypadku, gdy strona wnosząca o przywrócenie terminu nie dokonała jednocześnie spóźnionej czynności, obowiązkiem organu administracji jest wezwanie jej do uzupełnienia tego braku w terminie nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Właściwość organu do rozpoznania wniosku o przywrócenie terminu uzależniona jest od tego, jakiej czynności dotyczy wniosek o przywrócenie terminu. Co do zasady o przywróceniu terminu rozstrzyga właściwy w sprawie organ administracji publicznej (art. 59 § 1 k.p.a.). Jednakże w przypadku, gdy wniosek o przywrócenie terminu dotyczy terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia, organem właściwym jest organ właściwy do rozpatrzenia odwołania lub zażalenia. Zgodnie bowiem z art. 59 § 2 k.p.a., o przywróceniu terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia postanawia ostatecznie organ właściwy do rozpatrzenia odwołania lub zażalenia. Z treści powołanego przepisu wynika jednocześnie, że postanowienie w przedmiocie przywrócenia terminu, wydane przez organ właściwy do rozpatrzenia odwołania lub zażalenia, jest ostateczne.

Wniosek o przywrócenie terminu właściwy organ winien załatwić w formie postanowienia. Na postanowienie o odmowie przywrócenia terminu służy zażalenie (art. 59 § 1 k.p.a.). Natomiast na postanowienie przywracające uchybiony termin nie służy wnioskującemu żaden środek zaskarżenia. Przepis art. 59 § 1 k.p.a. ma zastosowanie w przypadku, gdy wniosek o przywrócenie terminu składany jest do organu pierwszej instancji. Natomiast zgodnie z art. 59 § 2 k.p.a., postanowienie organu odwoławczego o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia zażalenia lub odwołania jest ostateczne. Oznacza to, że postanowienie takie nie podlega już zaskarżeniu w administracyjnym toku instancji, a podmiot niezadowolony z takiego rozstrzygnięcia może złożyć na postanowienie o odmowie przywrócenia terminu skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.).

¹⁶⁸ Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 26 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1432/12, CBOSA.

Rozdział 5

POSTĘPOWANIE WYJAŚNIAJĄCE W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

1. Środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym

Fakty stanowiące przedmiot postępowania dowodowego mogą być ustalane wyłącznie za pomocą środków dowodowych przewidzianych przez ustawę. Na gruncie przepisów k.p.a. mamy do czynienia z otwartym systemem środków dowodowych. W świetle bowiem art. 75 § 1 k.p.a., jako **dowód** należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Wymieniony w tym przepisie katalog dowodów ma charakter jedynie przykładowy, a jego wyodrębnienie związane jest z uregulowaniem w dalszych przepisach k.p.a. ogólnych reguł przeprowadzania tych dowodów (art. 76, art. 76a, art. 82–85 k.p.a.).

W postępowaniu administracyjnym możliwe jest jednak przeprowadzanie także innych dowodów, niewymienionych w przepisach k.p.a., o ile tylko będą odpowiadały przesłankom określonym w art. 75 § 1 k.p.a. Takimi dowodami są przykładowo: wywiad środowiskowy, dowód z filmu, telewizji, fotokopii, fotografii, planów, rysunków oraz płyt lub taśm dźwiękowych i innych przyrządów utrwalających albo przenoszących obrazy lub dźwięki. Przy przeprowadzaniu tych dowodów należy odpowiednio stosować przepisy dotyczące przeprowadzania w postępowaniu administracyjnym dowodów nazwanych, w tym przede wszystkim dowodu z dokumentów i oględzin¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Szerzej M. Kopacz, *Wieloaspektowość środków dowodowych stosowanych w postępowaniu administracyjnym*, w: *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski red., Lublin 2010, s. 231 i n.

Przepisy k.p.a. przewidują ponadto uproszczone formy dowodzenia, do których należy zaliczyć: oświadczenia strony (art. 75 § 2 k.p.a.) oraz fakty niewymagające przeprowadzenia dowodu, którymi są: fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu (art. 77 § 4 k.p.a.)¹⁷⁰.

2. Podstawowe zasady prowadzenia czynności dowodowych

Analiza regulacji zawartych w rozdziale 4 działu II k.p.a. zatytułowanym „Dowody” pozwala na wyodrębnienie kilku podstawowych **zasad prowadzenia czynności dowodowych**. Należą do nich: zasada równej mocy środków dowodowych; zasada oficjalności postępowania dowodowego; zasada czynnego udziału strony w czynnościach dowodowych; zasada swobodnej oceny dowodów; zasada rozstrzygnięcia wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony.

Obowiązywanie **zasady równej mocy środków dowodowych** jest konsekwencją wprowadzenia w art. 75 § 1 k.p.a. otwartego systemu środków dowodowych. W świetle tej zasady niedopuszczalne jest stosowanie ograniczeń co do rodzaju dowodów, którym należy przyznać pierwszeństwo w ustaleniu istnienia danego faktu. Wyjątek w tym zakresie przewidziano w art. 86 k.p.a., w świetle którego, jeżeli po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, organ administracji publicznej dla ich wyjaśnienia może przesłuchać stronę. Wymaga przy tym podkreślenia, że nie wszystkie dowody, których przeprowadzenie jest dopuszczalne w postępowaniu administracyjnym, dysponują jednakową mocą dowodową. Zgodnie bowiem z art. 76 § 1 k.p.a., dokumentom urzędowym, sporządzonym w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania, przyznano zwiększoną moc w zakresie tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Stwierdzić więc należy, że dokumenty urzędowe korzystają zarówno z domniemania prawdziwości (rozumianego w ten sposób, że dokument pochodzi od organu, który go wystawił), jak i domniemania zgodności z prawdą oświadczenia organu, od którego dokument pochodzi¹⁷¹.

Zasada oficjalności postępowania dowodowego nakłada na organ obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a.), ale także umożliwia mu w każdym sta-

¹⁷⁰ Zob. M. Kopacz, P. Krzykowski, *Prawnoprocesowe uwarunkowania...*, s. 72–74.

¹⁷¹ B. Adamiak, *Komentarz do art. 76 k.p.a.*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...* (dostęp: 20.11.2019).

dium postępowania zmianę, uzupełnienie lub uchylenie swojego postanowienia dotyczącego przeprowadzenia dowodu (art. 77 § 2 k.p.a.). W gestii organu pozostaje ponadto uwzględnienie, bądź nie, żądania strony w zakresie przeprowadzenia dowodu (art. 78 k.p.a.). Wymaga przy tym podkreślenia, że strona nie jest całkowicie zwolniona z obowiązku współdziałania z organem w czynnościach mających na celu gromadzenie materiału procesowego. W świetle bowiem art. 7 k.p.a., czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia sprawy podejmowane są z urzędu lub na wniosek stron. Pomimo jednak rozłożenia ciężaru dowodu na oba te podmioty, to na organie spoczywa zawsze ciężar dowodzenia istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności. Organ powinien więc w pierwszej kolejności określić z urzędu, jakie fakty prawotwórcze mają znaczenie dla sprawy, czy wymagają one udowodnienia, a jeśli tak, to jakie dowody w tym celu należy przeprowadzić. Kolejnym obowiązkiem organu jest przeprowadzenie z urzędu tych dowodów¹⁷².

Zasada czynnego udziału strony w czynnościach dowodowych znajduje swój wyraz normatywny w kilku przepisach k.p.a. statuujących uprawnienia strony w tym stadium postępowania, takie jak: uprawnienie do żądania przeprowadzenia dowodu (art. 78 § 1 k.p.a.), prawo do otrzymania zawiadomienia o miejscu i terminie przeprowadzania dowodów oraz aktywnego udziału w tych czynnościach (art. 79 k.p.a., art. 90 § 2 oraz art. 95 § 1 k.p.a.), możliwość wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 k.p.a. i art. 81 k.p.a.) oraz przedłożenia na tym etapie dodatkowych dowodów celem wykazania spełnienia przesłanek zależnych od strony warunkujących uwzględnienie jej żądania (art. 79a k.p.a.)¹⁷³.

Zasada swobodnej oceny dowodów uregulowana została w art. 80 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Dokonanie takiej oceny musi poprzedzać uznanie przez organ mocy dowodowej poszczególnych środków dowodowych, które winno znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji (art. 107 § 3 k.p.a.).

¹⁷² Por. M. Kopacz, *Realizacja zasady ogólnej prawdy obiektywnej w sprawach wsparcia społecznego i pomocy społecznej*, w: *Rozdział III Dowodzenie w procesach administracyjnych – Dowodzenie w procesach cywilnych, gospodarczych i administracyjnych*, R. Sztymmler, M. Różański red., Olsztyn 2014, s. 254. Zob. także A. Rotkiewicz, *Realizacja zasady prawdy obiektywnej w świetle ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (wybrane zagadnienia)*, w: *Jakość prawa administracyjnego*, D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Sulawko-Karetko red., Warszawa 2012, s. 675–677.

¹⁷³ Por. A. Brzuzy, M. Kopacz, Z. Kopacz, *Gwarancje procesowe jednostki w ogólnym postępowaniu administracyjnym w przepisach prawa krajowego*, w: *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego a ochrona praw jednostki*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2013, s. 68–70.

Badaniu organu w tym zakresie podlegają wszystkie dowody zgromadzone w sprawie, nawet te przeprowadzone z udziałem biegłego. Wymaga jednak wyjaśnienia, że w przypadku dowodów przeprowadzonych z udziałem biegłego, organ sprawdza co do zasady jedynie poprawność formalną tych dowodów. Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 84 k.p.a., dowód z opinii biegłego przeprowadzany jest wówczas, gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, a takimi wiadomościami nie dysponują pracownicy zatrudnieni w aparacie pomocniczym organu (urzędnicy).

Zasada rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony (zasada *in dubio pro libertate*) uregulowana została w art. 81a k.p.a. Na mocy tego przepisu, jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony. Zasada ta nie znajduje jednak zastosowania:

1) jeżeli w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich;

2) jeżeli przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów;

3) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego;

4) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

3. Formy postępowania wyjaśniającego

Postępowanie wyjaśniające może być prowadzone w trzech formach prawnych, to jest: rozprawy, postępowania gabinetowego oraz posiedzenia w trybie współdziałania.

Przesłanki przeprowadzenia **rozprawy** zostały uregulowane w art. 89 k.p.a. Obligatoryjnie rozprawę przeprowadza się z urzędu lub na wniosek strony, w każdym przypadku gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania lub gdy wymaga tego przepis prawa. Fakultatywnie organ powinien natomiast przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin. Czynności niezbędne do przygotowania i przeprowadzenia rozprawy zostały opisane w art. 90–96 k.p.a. Z rozprawy sporządza się protokół, który powinny następnie podpisać wszystkie osoby obecne na posiedzeniu (art. 67 § 2 pkt 4 i art. 68 k.p.a.).

W sprawach, w których nie jest przeprowadzana rozprawa administracyjna, stadium wyjaśniające przybiera formę **postępowania gabinetowego**. Postępowanie to, wobec braku szczególnej regulacji prawnej, winno być przeprowadzane z uwzględnieniem ogólnych zasad przeprowadzania czynności dowodowych oraz z poszanowaniem zasad ogólnych k.p.a. Jak się wydaje, ta forma postępowania wyjaśniającego winna znaleźć zastosowanie w sprawach, które na mocy przepisu szczególnego organ załatwia w postępowaniu uproszczonym. Zgodnie bowiem z art. 163e § 1 k.p.a., postępowanie dowodowe w takich sprawach jest ograniczone do dowodów zgłoszonych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania, oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie.

Posiedzenie w trybie współdziałania zostało uregulowane w art. 106a k.p.a. i omówione w rozdziale poświęconym współdziałaniu organów administracji publicznej.

4. Rodzaje dowodów w postępowaniu administracyjnym

4.1. Dowód z dokumentu w postępowaniu administracyjnym

Dokument jest pisemnym uzewnętrznieniem określonych myśli lub informacji. Jest nim treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego, opatrzona podpisem osoby sporządzającej dokument¹⁷⁴. Istota dokumentu wyraża się w utrwaleniu wiadomości z użyciem pisma lub innych znaków na materiale¹⁷⁵. Materiał, na jakim sporządzony został dokument, może być różny, zwłaszcza że współcześnie odchodzi się powoli od papieru. Na podstawie kryterium wystawcy można wyróżnić dokumenty urzędowe i prywatne.

Dokument urzędowy (art. 76 k.p.a.) to dokument sporządzony w przepisanej formie przez powołane do tego organy publiczne w zakresie ich działania. Kodeks nadaje mu zwiększoną moc dowodową w zakresie tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone, czyniąc w ten sposób wyjątek od zasady, że wszystkie środki dowodowe mają równą moc dowodową. Przykładem dokumentu urzędowego jest np. akt notarialny, paszport, dowód osobisty, pocztowy dowód doręczenia. Kodeks odnosi się jedynie do polskich dokumentów urzędowych. Moc dowodowa dokumentów zagranicznych i dokumentów prywatnych nie została uregulowana w k.p.a. Zatem podlegają one swobodnej ocenie dowodów przez organ¹⁷⁶. Nie za-

¹⁷⁴ P.M. Przybysz, *Kodeks...*, s. 263.

¹⁷⁵ R. Kędziora, *Kodeks...*, s. 257.

¹⁷⁶ Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2002 r., sygn. akt II SA/Kr 2439/01, CBOSA.

wsze konieczne jest przedstawienie organowi oryginału dokumentu urzędowego. Jeżeli dokument znajduje się w aktach organu administracji, uczestnik może przedstawić urzędowo poświadczony przez ten organ odpis lub wyciąg z dokumentu. Jeżeli strona sama nie może uzyskać odpisu lub wyciągu, organ rozpatrujący sprawę zażąda ich od organu wystawiającego.

Organ może jednak uznać, że konieczne jest przejrzanie oryginału (np. gdy odpis nie jest w pełni czytelny bądź nieczytelne są pieczęcie organu poświadczającego odpis lub wyciąg) i wystąpić do uczestnika o jego dostarczenie (art. 76a § 1 k.p.a.). Zamiast oryginału dokumentu (np. wyroku orzekającego rozwód) strona może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza lub występującego w sprawie pełnomocnika strony, będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym (art. 76a § 2 k.p.a.). Zawarte w odpisie dokumentu poświadczenie zgodności z oryginałem przez wymienionego pełnomocnika strony występującego w sprawie ma charakter dokumentu urzędowego. Jednak w uzasadnionych przypadkach, uwarunkowanych okolicznościami sprawy, organ może zażądać od strony przedłożenia oryginału dokumentu.

Odpis dokumentu może mieć formę dokumentu elektronicznego. Poświadczenie jego zgodności z oryginałem dokonuje się przy użyciu kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego albo podpisu osobistego. Odpisy dokumentów poświadczane elektronicznie sporządzane są w ściśle określonych formatach wskazanych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Z dokumentami urzędowymi wiążą się dwa rodzaje domniemań. Pierwsze z nich to domniemanie autentyczności dokumentu, zgodnie z którym dokument pochodzi od organu, który go wystawił. Natomiast domniemanie prawdziwości dokumentu wyraża się w tym, że domniemywa się zgodność z prawdą oświadczenia organu, od którego dokument pochodzi. Domniemanie prawdziwości dokumentu może być obalone, a jego skutkiem jest niemożność potraktowania dowodu z dokumentu urzędowego jako dowodu w sprawie¹⁷⁷.

Moc dowodowa dokumentów prywatnych nie została uregulowana w k.p.a. Zatem – jak już wspomniano – podlegają one swobodnej ocenie dowodów przez organ.

¹⁷⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2018, s. 206.

4.2. Opinia biegłego jako dowód w postępowaniu administracyjnym

Opinia biegłego (inaczej zwanego rzeczoznawcą, ekspertem bądź znawcą) jest środkiem dowodowym stosunkowo często wykorzystywanym w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Biegły to osoba fizyczna powołana w sposób określony prawem do udziału w postępowaniu przez organ administracji w celu wydania opinii w danej sprawie, ze względu na posiadaną wiedzę fachową i/lub doświadczenie zawodowe w określonej dziedzinie¹⁷⁸. Biegły wyjaśnia np. poszczególne kwestie przedstawione mu przez organ jako niejasne lub budzące wątpliwości. Opinia biegłego dotyczy stanu faktycznego, nie zaś prawa, gdyż stosowanie i interpretacja prawa należą do organu administracji¹⁷⁹. Dopuszczalne wydaje się jednak wyjaśnienie przez biegłego ustalonych lub miejscowych zwyczajów, jeżeli ustawa z takimi zwyczajami wiąże skutki prawne, a ich ustalenie w inny sposób nie jest możliwe. Nie będzie to jednak częste, gdyż przepisy prawa administracyjnego raczej wyjątkowo odsyłają do zwyczaju¹⁸⁰.

W kodeksie regulacja prawna korzystania z opinii biegłego ujęta została bardzo ogólnie. Przepis art. 84 k.p.a. wskazuje jedynie, kto ma zdolność do bycia biegłym oraz kiedy można powołać biegłego. Wyznaczenie biegłego jest możliwe, jeżeli w sprawie są wymagane wiadomości specjalne, a zatem potrzebna jest szczególna, specjalistyczna wiedza, wykraczająca poza zakres tych, jakimi dysponuje ogół osób inteligentnych i wykształconych. Wiadomości te często potwierdzone są stosownym dokumentem (wyrok TK z 12 czerwca 2008 r., sygn. akt K 50/0513). Biegły nie może odmówić wydania opinii, a bezzasadna odmowa sporządzenia opinii zagrożona jest sankcją z art. 88 § 1 i § 2 k.p.a.

W k.p.a. nie ustanowiono formalnych kryteriów kwalifikacji biegłego, z wyjątkiem wskazania negatywnych przesłanek, uniemożliwiających danej osobie wystąpienie w tej roli (art. 82 i 84 k.p.a.). Jednak przepisy prawa przewidują niejednokrotnie obowiązek powołania biegłego z listy biegłych. W takich przypadkach od biegłego wymaga się specjalnych kwalifikacji (np. art. 54 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów; art. 91 ust. 2 ustawy z 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty¹⁸¹ czy art. 146 ust. 1a u.g.n. dotyczący rzeczoznawcy majątkowego przy ustalaniu opłaty adiacenckiej).

¹⁷⁸ Wyrok WSA z dnia 29 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Lu 601/09, CBOSA.

¹⁷⁹ Wyrok SN z dnia 1 lipca 1998 r., sygn. akt I PKN 203/98, OSNAPIUS 1999, nr 15, poz. 478.

¹⁸⁰ A. Skóra, *Odesłanie do zwyczaju w aktach prawa miejscowego*, w: *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki red., Warszawa 2018, s. 646 i cyt. tam literatura.

¹⁸¹ Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 952 z późn. zm.).

Organ może powołać jednego lub kilku biegłych – z urzędu lub na wniosek strony. Organ nie jest związany opinią biegłego zarówno w zakresie ustalania stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy, jak i co do ustalenia skutków prawnych przyjętego stanu faktycznego. Stanowi ona tylko materiał dowodowy podlegający swobodnej ocenie organu, gdyż – jak wyżej wskazano – organ administracji ocenia, czy dana okoliczność została udowodniona na podstawie całokształtu materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.). Opinia zwykle sporządzana jest na piśmie.

Jeśli pełnomocnikiem strony jest radca prawny, adwokat lub inny podmiot, to treść jego wypowiedzi dotyczącej oceny prawnej danego stanu faktycznego, zawarta w oddzielnym piśmie, nie może być uznana jako opinia (ekspertyza) mająca walor opinii biegłego¹⁸². Nie jest też opinią biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a. prywatna ekspertyza (np. uznanego autorytetu naukowego) przedstawiana nierzadko w postępowaniu na zlecenie strony¹⁸³. Obie traktowane są – w zależności od okoliczności sprawy – albo jako uzupełnienie argumentacji strony w postępowaniu, albo jako dokumenty prywatne.

4.3. Oględziny jako dowód w postępowaniu administracyjnym

Oględziny (art. 85 k.p.a.) polegają na bezpośrednim zbadaniu jakiegoś przedmiotu za pomocą określonego zmysłu (wzroku, węchu, smaku, zapachu). Celem jest poczynienie spostrzeżeń co do ich właściwości. Jest to zatem bezpośredni środek dowodowy. Bardzo ogólna regulacja prawna tego środka dowodowego w k.p.a. pozwala jedynie stwierdzić, że można je przeprowadzić w razie potrzeby. Przedmiotem oględzin mogą być nieruchomości, rzeczy ruchome, miejsca (np. wypadku), a zatem każda rzecz z wyjątkiem dokumentu, gdyż wtedy mamy do czynienia z dowodem z dokumentu. Oględziny przeprowadzane są na żądanie strony lub przez organ z urzędu. Oględziny stanowią podstawowy środek dowodowy, m.in. w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na usunięcie drzewa (krzewów), czy w postępowaniu wywłaszczeniowym.

4.4. Zeznania świadka jako dowód w postępowaniu administracyjnym

Zeznania świadków nie są częstym środkiem dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Mianem świadka określa się osobę fizyczną, która w postępowaniu dowodowym składa zeznania o faktach

¹⁸² Wyrok SN z dnia 8 czerwca 2001 r., sygn. akt I PKN 468/00, OSNP 2003/8/197; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1682/06, CBOSA.

¹⁸³ Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1682/06, Lex nr 427657.

przez siebie spostrzeżonych lub zasłyszanych od innych osób, mających znaczenie dla ustalenia stanu faktycznego sprawy. Chodzi tu zatem o tzw. „świadka czynu” i „świadka ze słyszenia”. „Świadek czynu” (świadek w znaczeniu faktycznym) to osoba fizyczna, która dzięki własnym spostrzeżeniom uzyskuje wiadomość o fakcie badanym w toku postępowania wyjaśniającego. Określenie to podkreśla wymóg osobistej, bezpośredniej obecności świadka przy zdarzeniu, mającym znaczenie dla sprawy. Natomiast „świadkiem ze słyszenia” jest osoba, której źródłem wiadomości o fakcie nie są własne i bezpośrednie spostrzeżenia, lecz spostrzeżenia te uzyskuje np. od innych osób.

Obowiązek składania zeznań w charakterze świadka jest obowiązkiem powszechnym (*munus publicum*), na co wskazuje przede wszystkim art. 83 § 1 k.p.a. *in principio* („Nikt nie ma prawa odmówić zeznań w charakterze świadka...”). Osoba wezwana przez organ jest obowiązana do stawienia się przed organem. Od strony podmiotowej obowiązek ten ma – co do zasady – charakter bezwzględny. Podlegają mu bowiem, choć w ograniczonym zakresie, także osoby, które z mocy prawa nie mogą składać zeznań w charakterze świadka. Zgodnie z art. 31 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej z 8 września 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych¹⁸⁴, przedstawiciele dyplomatyczni nie są zobowiązani do składania zeznań w charakterze świadka. Ograniczony obowiązek składania zeznań ciąży na pracownikach urzędu konsularnego. Muszą oni zastosować się do wezwania i stawić się w siedzibie organu, aby ten mógł stwierdzić niedopuszczalność przesłuchania. Ustawa posługuje się sformułowaniem „świadkami nie mogą być” (art. 82 k.p.a.), co należy odnosić jedynie do sfery zeznań świadka (niezdolność do złożenia zeznań). Osoby te nie mogą być świadkami z mocy ustawy, a ich wola bycia świadkiem nie ma znaczenia. Jeśli niedopuszczalność odebrania zeznania od konkretnej osoby ujawni się w toku przesłuchania, organ powinien przerwać przesłuchanie, zaś wiadomości uzyskane od takiej osoby nie mogą stanowić podstawy do ustaleń stanu faktycznego. Ponadto prawo polskie nie zna ustawowego wyłączenia od powinności wystąpienia w roli świadka w stosunku do obywateli pełniących funkcje publiczne. Można zatem przesłuchać w charakterze świadka np. Prezydenta RP lub Prezesa Rady Ministrów.

Określone kategorie podmiotów w ogóle nie mogą wystąpić w roli świadka (art. 82 pkt 1 k.p.a.). Mówimy wtedy o **bezwzględnej niezdolności** do bycia świadkiem. Są to osoby niezdolne do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń. Niezdolność do spostrzegania może być rezultatem nieprawidłowego funkcjonowania elementu procesu spostrze-

¹⁸⁴ Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r. (Dz.U. z 1982 r. nr 13, poz. 98).

gania. Tytułem przykładu, wskutek utraty wzroku lub jego ciężkiej wady, zmysł człowieka w ogóle nie rejestruje pewnych zewnętrznych impulsów, albo rejestruje je, lecz nie dochodzą one do kory mózgowej. Natomiast przyczyną niezdolności do komunikowania spostrzeżeń są zaburzenia czynności psychicznych, odpowiedzialnych za przekazywanie spostrzeżeń, jak schorzenia zmysłów, stan nietrzeźwości. Oceny tych zdolności dokonuje organ administracji¹⁸⁵.

Pewne kategorie podmiotów mogą wystąpić w roli świadka tylko w wyznaczonych przez prawo granicach (tzw. niezdolność względna, czyli subiektywna). Na gruncie k.p.a. są to osoby zobowiązane do zachowania tajemnicy państwowej i służbowej co do okoliczności objętych tajemnicą, jeżeli nie zostały zwolnione od zachowania tajemnicy w trybie określonym obowiązującymi przepisami, oraz duchowni w kwestii faktów objętych tajemnicą spowiedzi. Dodatkowo, z uwagi na niedopuszczalność łączenia ról procesowych, nie może wystąpić w roli świadka strona ani też biegły.

Prawo odmowy zeznań (art. 83 § 1 k.p.a.) jest wypadkową zasady prawdy materialnej (która wymaga bezstronności świadka) oraz potrzeby ochrony prywatności (eliminującej obawę przed składaniem zeznań bądź podaniem w wątpliwość ich wiarygodności z uwagi na stosunek bliskości). Z prawa odmowy zeznań mogą skorzystać małżonek strony, wstępni, zstępni i rodzeństwo strony, jej powinowaci pierwszego stopnia, osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki i kurateli. Prawo odmowy zeznań trwa także po ustaniu małżeństwa, przysposobienia, opieki i kurateli. Świadek, który odmówił złożenia zeznania, może złożyć oświadczenie, że rezygnuje z tego prawa (*a contrario* z art. 83 § 1 k.p.a.). Wymienione bowiem osoby mają prawo do odmowy zeznań, jednak nie ciąży na nich obowiązek odmowy.

Kodeks przyznaje świadkowi także **prawo do odmowy odpowiedzi na pytanie** (art. 83 § 2 k.p.a.), które pozwala świadkowi składać zeznania, ale w ich trakcie może on odmówić odpowiedzi na konkretne pytanie czy pytania. W tym przypadku świadek musi uprawdopodobnić, że odpowiedź mogłaby narazić jego i jego bliskich na konsekwencje z art. 83 § 2 k.p.a., czyli na odpowiedzialność karną, hańbę, bezpośrednią szkodę majątkową lub spowodować naruszenie obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej. Bliscy świadka to małżonek lub były małżonek strony, wstępni, zstępni i rodzeństwo strony, jej powinowaci pierwszego stopnia, osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki i kurateli oraz osoby, w stosunku do których ustał stosunek przysposobienia, opieki i kurateli. „Odpowiedzialność karna” to także odpowiedzialność dyscyplinarna i karnoskar-

¹⁸⁵ A. Wróbel, *Komentarz do Art. 82 k.p.a.*, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania...*, SIP LEX 2019.

bowa. Z kolei „hańba” oznacza wysoce ujemną ocenę moralną określonego postępowania (np. wykroczenie przeciwko zasadom moralnym w sferze życia rodzinnego, zawodowego i społecznego), natomiast „szkoda majątkowa” – uszczerbek na majątku w ogóle, który będzie lub może być bezpośrednim skutkiem udzielenia odpowiedzi na pytanie. Pojęcie „tajemnica zawodowa” odnosi się do osób wykonujących określone zawody. Jest ona uznana za niejawną z mocy przepisów regulujących wykonywanie określonego zawodu, np. tajemnica lekarska.

Bezzasadna odmowa złożenia zeznań obwarowana jest sankcją z art. 88 k.p.a. Tryb i forma odbierania zeznań od świadka nie zostały uregulowane przez k.p.a. Jedynie art. 83 § 3 kodeksu stanowi o obowiązku uprzedzenia przez organ administracji o prawie odmowy zeznań, prawie odmowy odpowiedzi na pytanie oraz o odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przyjmuje się, że forma zeznań świadka powinna być ustna. Kodeks nie przewiduje odbierania od świadka przyrzeczenia. Z przesłuchania świadka należy sporządzić protokół (art. 67 § 2 pkt 2 k.p.a.).

4.5. Przesłuchanie strony jako środek dowodowy w postępowaniu administracyjnym

Przesłuchanie strony (art. 86 k.p.a.) jest raczej rzadko występującym środkiem dowodowym w postępowaniu administracyjnym. Stosowany jest m.in. w postępowaniu w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej cudzoziemcowi¹⁸⁶. Źródłem informacyjnym jest podmiot bezpośrednio zainteresowany w sprawie. Od przesłuchania strony należy odróżnić wyjaśnienia stron (art. 79 § 2, art. 95 § 1 k.p.a.), które nie są środkiem dowodowym, a dotyczą jedynie przedstawienia stanu faktycznego sprawy wymagającego udowodnienia. Jeżeli przesłuchanie ma dotyczyć osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, przesłuchuje się osoby wchodzące w skład organu uprawnionego do jej reprezentowania. To organ decyduje, czy przesłuchuje wszystkie osoby, czy tylko niektóre.

Dowód ten ma **charakter subsydiarny** (posiłkowy), co oznacza, że może zostać przeprowadzony jedynie, gdy organ ustalił już stan faktyczny sprawy, lecz nadal pozostały niewyjaśnione, istotne dla rozstrzygnięcia fakty, a wyczerpano już inne środki dowodowe (nazwane lub nienazwane) lub środków tych w ogóle nie było. Powinien zatem zostać przeprowadzony zasadniczo w końcowej fazie postępowania wyjaśniającego. Organ nie może zatem przeprowadzić dowodu z przesłuchania strony, gdy istnieją

¹⁸⁶ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1666 z późn. zm.).

inne środki dowodowe, pozwalające na uzyskanie informacji o danym fakcie. Nie uzasadnia także przeprowadzenia tego dowodu trudność w skorzystaniu z tych innych środków dowodowych (wyrok WSA w Warszawie z 28 stycznia 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 1598/09, CBOSA).

4.6. Oświadczenie strony jako dowód w postępowaniu administracyjnym

Oświadczenie strony (art. 75 § 2 k.p.a.) może stać się środkiem dowodowym po spełnieniu trzech warunków:

- 1) strona składa stosowny wniosek;
- 2) przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w formie zaświadczenia (dokumentu urzędowego);
- 3) strona została uprzedzona – przed złożeniem oświadczenia – o odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań (art. 75 § 2 w zw. z art. 83 § 3 k.p.a.).

Oświadczenie strony zastępuje zaświadczenie wszędzie tam, gdzie przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów i/lub stanu prawnego w formie zaświadczenia. Oświadczenie może zostać złożone w formie pisemnej oraz ustnie do protokołu. Wydaje się, że możliwa jest również forma dokumentu elektronicznego.

5. Postępowanie uproszczone jako szczególny tryb postępowania administracyjnego

Założeniem postępowania uproszczonego (uregulowanego w rozdziale 14 k.p.a.) jest zapewnienie jego sprawnego i szybkiego przebiegu przez ograniczenie formalizmu czynności postępowania zarówno podejmowanych przez stronę (m.in. wykorzystanie urzędowych formularzy, ograniczenia dowodowe, możliwość zaskarżania w drodze zażalenia tylko niektórych postanowień), jak i organ administracji publicznej (mniej sformalizowane uzasadnienie decyzji, ograniczenie stosowania art. 81 k.p.a.). Jest ono przykładem na optymalne urzeczywistnienie zasady ogólnej szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.) oraz ograniczonego formalizmu czynności podejmowanych przez organ administracji publicznej. Załatwienie sprawy administracyjnej w tym trybie możliwe jest jednak tylko wtedy, gdy przepis szczególny tak stanowi. Organ nie może samodzielnie ocenić, czy sprawa administracyjna powinna być rozstrzygnięta w postępowaniu zwykłym, czy uproszczonym. W trybie uproszczonym załatwienie sprawy może nastąpić zarówno w drodze decyzji administracyjnej, jak i milcząco.

Postępowanie uproszczone pomyślane jest jako jednopodmiotowe, tj. dotyczące interesu prawnego i/lub obowiązku tylko jednej strony. Jeżeli jednak przepis szczególny stanowi inaczej, w postępowaniu tym w jednej sprawie mogą uczestniczyć dwie lub więcej strony. Oznacza to, że dopuszcza się przypadki współuczestnictwa materialnego. Natomiast wyraźne wyłączenie stosowania przepisu art. 62 k.p.a. – statuującego współuczestnictwo formalne – przesądza o niemożliwości łączenia dwu lub więcej spraw administracyjnych w jednym postępowaniu w celu ich wspólnego rozpoznania i/lub rozstrzygnięcia.

Ograniczenie formalizacji postępowania wyraża się także w możliwości wniesienia przez stronę podania na urzędowym formularzu, w którym wskazuje okoliczności mające znaczenie dla sprawy oraz przedstawia dowody wraz z żądaniem wszczęcia postępowania (art. 163c k.p.a.). Urzędowy formularz może przybrać tradycyjną formę pisemną lub mieć formę dokumentu elektronicznego. Formularz zawiera pouczenie, że nie jest dopuszczalne późniejsze zgłaszanie przez stronę nowych żądań, co oznacza istotne ograniczenie organu administracji publicznej w ustalaniu przedmiotowego zakresu sprawy administracyjnej. W przypadku wniesienia podania z wykorzystaniem formularza elektronicznego podanie powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, lub uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej. Powinno też – jeżeli przepisy szczególne nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru – zawierać dane w ustalonym formacie, wskazanym we wzorze podania oraz wskazywać adres elektroniczny wnoszącego podanie. Ograniczenia te nie obowiązują, gdy strona samodzielnie sformułuje podanie, bez wykorzystania urzędowego formularza.

Ograniczenia przepisów o postępowaniu dowodowym wynikają z założenia, że w tym trybie rozstrzygane są sprawy pod względem dowodowym nieskomplikowane. Charakterystyczną cechą jest ograniczenie postępowania wyjaśniającego jedynie do dowodów zgłoszonych przez stronę razem z wnioskiem o wszczęcie postępowania oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie. W sprawach rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, nawet jeżeli strona nie miała możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, gdyż przepis art. 163e wyraźnie wyłącza stosowanie art. 81 k.p.a.

Jeżeli sprawa została wszczęta na skutek podania złożonego z wykorzystaniem urzędowego formularza, nie jest dopuszczalne późniejsze zgłaszanie przez stronę nowych żądań (prekluzja dowodowa – art. 163c § 4 k.p.a.). Jeżeli jednak uwzględnienie nowych okoliczności powołanych przez

stronę w toku postępowania jest istotne dla wyniku tego postępowania, a ich uwzględnienie doprowadzi do jego przedłużenia, organ administracji publicznej poprowadzi postępowanie jako zwykle. Powinien o tym niezwłocznie poinformować stronę (art. 163d k.p.a.).

Uproszczenie czynności postępowania dokonywanych przez organ polega również na możliwości uproszczenia uzasadnienia decyzji administracyjnej. Organ może bowiem ograniczyć się podczas jego redagowania do węższego sformułowania uzasadnienia faktycznego (jedynie do wskazania faktów, które uznał za udowodnione) oraz prawnego (tylko do przytoczenia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną decyzji – art. 163f k.p.a.). Wydaje się, że ustawodawca zdecydował się ograniczyć zasadę uzasadniania decyzji (art. 11 k.p.a.) z uwagi na nieskomplikowany charakter spraw. Trzeba jednak pamiętać, że organ ma prawo, nie zaś obowiązek ograniczenia uzasadnienia decyzji.

Przyspieszeniu postępowania służy ograniczenie możliwości wnoszenia zażaleń od postanowień wydanych w trybie uproszczonym. Postanowienia takie można zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji. Ustawodawca jednak przewiduje wyjątek dla postanowień wydanych po wydaniu decyzji (np. o ustaleniu kosztów postępowania, nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności), postanowień o zawieszeniu lub odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania oraz postanowień, w odniesieniu do których możliwość ich zaskarżenia przewidują przepisy ustaw szczególnych (art. 163g k.p.a.). Przepisy o postępowaniu uproszczonym nie mają zastosowania do postępowania przed organem drugiej instancji.

Rozdział 6

ZAWIESZENIE I UMORZENIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

1. Zawieszenie postępowania administracyjnego

1.1. Istota zawieszenia postępowania administracyjnego

Zawieszenie postępowania jest równoznaczne ze wstrzymaniem jego dalszego biegu. Następuje wówczas przerwanie toku postępowania i dochodzi do wstrzymania zasadniczych czynności procesowych, zmierzających do załatwienia sprawy administracyjnej. W konsekwencji, choć nadal trwa zawisłość sprawy administracyjnej, postępowanie spoczywa bez biegu. Zawieszenie postępowania nie może być jednak utożsamiane z całkowitym wstrzymaniem wszelkiej aktywności organu prowadzącego postępowanie. Obowiązkiem organu jest bowiem podejmowanie czynności zmierzających do podjęcia na nowo zawieszono postępowania, jeśli jest to możliwe. Organ nie jest również zwolniony z szeregu obowiązków wobec stron, jak chociażby realizacji zasady ogólnej informowania stron o ich prawach i obowiązkach¹⁸⁷. Podkreślenia wymaga bowiem, że cały czas trwa zawisłość sprawy administracyjnej, a postępowanie nie jest zakończone.

Przyczyną zawieszenia postępowania może być zarówno obiektywna przeszkoda uniemożliwiająca prowadzenie postępowania, jak i wola strony, która zainicjowała bieg postępowania. W pierwszym przypadku mówić możemy o tzw. obligatoryjnym zawieszeniu postępowania, drugi określany jest mianem fakultatywnego zawieszenia postępowania. Ustawodawca zróżnicował warunki zawieszenia postępowania administracyjnego w obu wskazanych wyżej przypadkach.

¹⁸⁷ G. Łaszczyca, *Komentarz do art. 97 k.p.a.*, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego: Komentarz. t. I do art. 1–103*, Warszawa 2010, s. 703. Na obowiązek organu udostępnienia akt sprawy każdemu, kto ma w tym interes prawny, również w okresie zawieszenia postępowania zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 6 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2772/15, CBOSA.

1.2. Obligatoryjne zawieszenie postępowania administracyjnego

Mianem obligatoryjnego zawieszenia postępowania określana jest sytuacja, w której organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest, niezależnie od woli uczestniczących w nim stron, do wydania postanowienia o jego zawieszeniu. Z sytuacją taką mamy do czynienia wówczas, gdy w sprawie wystąpi jedna z przesłanek wymienionych w art. 97 § 1 k.p.a., ewentualnie wskazana w przepisach szczególnych.

Wymienione w art. 97 § 1 k.p.a. obligatoryjne przesłanki zawieszenia postępowania usystematyzowane mogą być w dwóch kategoriach. Będą to przyczyny o charakterze podmiotowym (oznaczające, że powody uniemożliwiające prowadzenie postępowania związane są bezpośrednio z podmiotem lub podmiotami biorącymi udział w postępowaniu) oraz przesłanki przedmiotowe (odnoszące się do samej sprawy administracyjnej). Do pierwszej kategorii zaliczyć możemy:

- śmierć strony lub jednej ze stron, jeżeli wezwanie spadkobierców zmarłej strony albo zarządcy sukcesyjnego do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5 (k.p.a.), a postępowanie nie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe (art. 105 k.p.a.);

- śmierć przedstawiciela ustawowego strony;
- utratę przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych;

- wygaśnięcie zarządu sukcesyjnego, gdy postępowanie toczyło się z udziałem zarządcy sukcesyjnego, jeżeli wezwanie spadkobierców zmarłego do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5 (k.p.a.), a postępowanie nie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe (art. 105 k.p.a.);

- wniosek Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, w przypadku gdy stroną postępowania jest podmiot w restrukturyzacji, o którym mowa w art. 2 pkt 44 ustawy z 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji¹⁸⁸.

Do drugiej (przedmiotowej) kategorii zaliczyć należy sytuację, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Przesłanka ta w doktrynie określana jest jako pojawienie się zagadnienia wstępnego.

Odnosząc się do kwestii zagadnienia wstępnego, wskazać należy, że WSA w Rzeszowie, że „przymiot zagadnienia wstępnego mogą mieć tylko

¹⁸⁸ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 842).

rozstrzygnięcia sądowe lub administracyjne, które warunkują wydanie orzeczenia merytorycznego”¹⁸⁹. Jak wywodził dalej sąd, rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej zależne jest bezpośrednio od rozpatrzenia zagadnienia wstępnego. Jak wskazywał natomiast WSA w Gdańsku, zależność występująca między zagadnieniem wstępnym, a (główną) sprawą administracyjną ma charakter ścisły i dotyczy jednej z przesłanek wydania decyzji administracyjnej¹⁹⁰. Innymi słowy zagadnienie to musi dotyczyć kwestii materialnoprawnej, która warunkuje możliwość ustalenia skutków prawnych wynikających z treści danej normy dla zindywidualizowanego podmiotu lub podmiotów i determinować może treść merytorycznego rozstrzygnięcia¹⁹¹. Jako przykład zagadnienia wstępnego wskazać można nieuregulowany stan prawny jednej z nieruchomości w postępowaniu rozgraniczeniowym¹⁹².

Organ, w toku postępowania, bada z urzędu ewentualne wystąpienie wskazanych wyżej przesłanek obligatoryjnych i w razie stwierdzenia zaistnienia którejkolwiek z nich zobowiązany jest, niezależnie od woli stron, wydać postanowienie o zawieszeniu postępowania¹⁹³. Nie wyklucza to oczywiście prawa strony do samodzielnego wskazania organowi na wystąpienie którejkolwiek z przesłanek zawieszenia postępowania i złożenia stosownego wniosku. Inicjatywa taka musi być rozpatrzona przez organ i zakończyć się wydaniem odpowiedniego aktu procesowego. Będzie to postanowienie o zawieszeniu postępowania, gdy organ stwierdzi wystąpienie którejkolwiek z przesłanek obligatoryjnych lub postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania, gdy organ wykluczy taką okoliczność.

1.3. Fakultatywne zawieszenie postępowania administracyjnego

Mianem fakultatywnego zawieszenia postępowania określamy sytuację, gdy do zawieszenia postępowania dochodzi nie wskutek pojawienia się obiektywnej przeszkody do jego prowadzenia (jednej z wymienionych w art. 97 § 1 k.p.a.), lecz wskutek zgłoszenia takiego żądania przez uprawnioną stronę. Zgodnie z treścią art. 98 k.p.a. warunkiem skutecznego zgłoszenia takiego żądania jest: sformułowanie go przez stronę, na której

¹⁸⁹ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 września 2019 r., sygn. akt I SA/Rz 486/19, CBOSA.

¹⁹⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 117/19, CBOSA.

¹⁹¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 1263/18, CBOSA.

¹⁹² Wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 263/19, CBOSA.

¹⁹³ G. Łaszczycza, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, s. 84, a także K. Wojciechowska, *Komentarz do art. 97 Kodeksu postępowania administracyjnego w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski red., Warszawa 2018, s. 712; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 459/18, CBOSA.

wniosek postępowanie zostało wszczęte (eliminuje to od razu postępowania wszczęte z urzędu), brak sprzeciwu innych stron postępowania (tzw. stron ubocznych, jeśli występują). Przeszkodą dla zawieszenia postępowania w tym trybie jest także ewentualne niebezpieczeństwo, że przerwanie toku postępowania zagrozi interesowi społecznemu. Organ prowadzący postępowanie uprawniony jest do oceny wniosku pod kątem spełnienia wszystkich powyższych kryteriów, tj. wykluczenia przesłanek negatywnych fakultatywnego zawieszenia postępowania. Jak zauważono w orzecznictwie, w sytuacji gdy przesłanki zawieszenia postępowania określone w art. 98 § 1 k.p.a. zostaną spełnione, organ zobowiązany jest zawiesić postępowanie. Organ nie jest uprawniony do oceny, czy żądanie zawieszenia postępowania jest zasadne¹⁹⁴. Tym samym swoboda organu ogranicza się w zasadzie do możliwości oceny spełnienia warunków określonych w art. 98 k.p.a., nie zaś uznaniowego przyznawania zgody na zawieszenie postępowania.

W przypadku zawieszenia postępowania na wniosek strony, jeśli nie zostanie ono podjęte przez okres trzech lat, tj. w tym czasie żadna ze stron nie zwróci się o podjęcie zawieszono postępowania, żądanie wszczęcia postępowania zostanie uznane za wycofane. Organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest pouczyć o tym fakcie wszystkie strony postępowania w treści postanowienia o jego zawieszeniu (art. 101 § 2 k.p.a.).

1.4. Forma zawieszenia postępowania administracyjnego

Zawieszenie postępowania administracyjnego, niezależnie, czy wynikające z przesłanek o charakterze obligatoryjnym, czy też fakultatywnym, zawsze następuje w formie zaskarżalnego postanowienia. Od rozstrzygnięcia tego służy zatem prawo wniesienia w terminie 7 dni zażalenia. Środek zaskarżenia w postaci zażalenia służy również od postanowienia w sprawie odmowy podjęcia zawieszono postępowania. Zaskarżeniu nie podlegają natomiast postanowienia o podjęciu zawieszono postępowania lub odmowie zawieszenia postępowania¹⁹⁵. Jako źródło tego rodzaju różnicowania wskazać można przypisanie przez ustawodawcę szczególnego znaczenia ciągłości postępowania, która sama w sobie stanowi jego istotną wartość i regułę, której naruszeniem jest przerwanie biegu postępo-

¹⁹⁴ Wyrok NSA z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt I OSK 2999/14, CBOSA.

¹⁹⁵ Por. wyroki NSA: z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 2296/12; z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2509/12; z dnia 28 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2975/12; z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 1651/14; z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 2855/13; z dnia 22 marca 2016 r., sygn. akt I OSK 339/16; wszystkie dostępne w CBOSA.

wania¹⁹⁶. Weryfikacji instancyjnej podlegają zatem te rozstrzygnięcia procesowe, które naruszać mogą nieprzerwany bieg postępowania. Pamiętać należy również o zasadzie ogólnej szybkości i prostoty postępowania, wskazującej na obowiązek prowadzenia postępowania w sposób możliwie szybki.

1.5. Skutki zawieszenia postępowania administracyjnego

Podstawowym i najistotniejszym skutkiem zawieszenia postępowania jest wstrzymanie biegu sprawy administracyjnej, a co za tym idzie brak możliwości jej rozstrzygnięcia, tak w formie decyzji merytorycznej, jak i umarzającej postępowanie. W czasie gdy tok postępowania został wstrzymany, a nie nastąpiło to w ramach fakultatywnego zawieszenia postępowania, organ powinien podejmować kroki zmierzające do przywrócenia biegu postępowania, tj. usunięcia przyczyn zawieszenia postępowania. Ustawodawca, na mocy art. 99 k.p.a., zobowiązał wręcz organy administracji publicznej, które z przyczyny określonej w art. 97 § 1 pkt 1–3a zawiesiły postępowanie wszczęte z urzędu, by poczyniły równocześnie niezbędne kroki w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania. Podobnie organ powinien postąpić, gdy z tych samych przyczyn (tj. określonych w art. 97 § 1 pkt 1–3a) zawieszono zostało postępowanie wszczęte na żądanie strony, jeżeli interes społeczny przemawia za załatwieniem sprawy. Organ, prowadzący postępowanie, zobowiązany jest zatem na mocy art. 99 k.p.a. do podejmowania – w okresie zawieszenia postępowania – działań zmierzających do usunięcia przeszkody tamującej jego bieg. Ustawodawca dokonał tu jednak pewnego rozróżnienia, w zakresie postępowań wszczętych z urzędu i na wniosek strony. Organ administracji publicznej, który z przyczyny określonej w art. 97 § 1 pkt 1–3a zawiesił postępowanie wszczęte z urzędu, zobowiązany jest wprost do podjęcia niezbędnych kroków w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania. Gdy postępowanie uruchomione zostało na wniosek strony, organ zobowiązany jest do podjęcia analogicznych działań, jeżeli

¹⁹⁶ Szerzej G. Łaszczycza, *Zawieszenie ogólnego...*, s. 16, a także wyrok WSA w Opolu z dnia 31 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Op 5/17, CBOSA. Sąd wprost wskazał we wskazanym wyroku, że „Obecnie treść art. 101 § 3 k.p.a. należy odczytywać w ten sposób, że zażalenie przysługuje na postanowienie *stricte* o zawieszeniu postępowania oraz na postanowienie o odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania. Za takim rozumieniem wskazanego przepisu przemawia wykładnia celowościowa i systemowa. Istotą nowelizacji art. 101 § 3 k.p.a. było bowiem pozostawienie środka zaskarżenia na postanowienia tamujące postępowanie administracyjne i jednocześnie wyłączenie możliwości zaskarżania postanowień, które nie wstrzymują biegu postępowania administracyjnego, a więc na postanowienia o odmowie zawieszenia oraz o podjęciu zawieszzonego postępowania administracyjnego. Za taką interpretacją przemawia konieczność przestrzegania zasady szybkości postępowania wyrażonej w art. 12 k.p.a.”.

interes społeczny przemawia za załatwieniem sprawy. Tym samym ustawodawca w sposób priorytetowy potraktował postępowania prowadzone z urzędu. Z brzmienia przepisu wywieść można, że niejako *a priori* przyjęto, że za ich prowadzeniem przemawia interes społeczny. W przypadku postępowań wszczętych na żądanie strony okoliczność ta oceniana jest przez organ niejako *in concreto* w każdej sprawie.

Odrębna regulacja dotyczy trybu postępowania organu w razie wystąpienia przyczyny określonej w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., tj. zagadnienia wstępnego. Organ, który zawiesił postępowanie z tej przyczyny, powinien wystąpić równocześnie do właściwego organu lub sądu o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego albo wezwać stronę do wystąpienia o to w oznaczonym terminie, chyba że strona wykaże, że już zwróciła się w tej sprawie do właściwego organu lub sądu. Kluczowe jest zatem ustalenie, który podmiot uprawniony jest do wystąpienia o rozstrzygnięcie sprawy stanowiącej zagadnienie wstępne – organ czy strona. Wiążące są w tym przypadku przepisy prawa materialnego, określające podstawę wszczęcia postępowania i czy jest ono uruchamiane z urzędu, czy jedynie na wniosek strony. Jeśli możliwe jest wszczęcie postępowania z urzędu, do właściwego organu lub sądu zwraca się o to sam organ prowadzący postępowanie. Jeśli natomiast zagadnienie wstępne może być rozstrzygnięte w postępowaniu wszczynanym tylko na wniosek strony, organ wezwie stronę do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania. W wezwaniu tym organ musi oznaczyć termin, w jakim strona ma zwrócić się o rozstrzygnięcie zagadnienia prejudycjalnego. Jeśli strona mimo wezwania nie wystąpi o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego, organ uprawniony jest do jego rozstrzygnięcia we własnym zakresie. Wówczas rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego zawarte powinno być w treści decyzji kończącej postępowanie¹⁹⁷. Podobnie organ postąpić może, gdy zawieszenie postępowania mogłoby spowodować niepowetowaną szkodę dla strony. Wówczas także może on rozstrzygnąć zagadnienie wstępne we własnym zakresie bez konieczności zawieszania postępowania. W tym ostatnim przypadku organ może uzależnić załatwienie sprawy od złożenia przez stronę stosownego zabezpieczenia.

Do samodzielnego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego organ uprawniony jest również w szczególnej sytuacji, gdy pozostawienie postępowania bez biegu (w stanie zawieszenia) mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważną szkodę dla interesu społecznego. Uprawnienie to nie powinno być jednak interpretowane rozszerzająco. Stanowi ono bowiem wyłom w podstawowej zasadzie ograniczania działań organu tylko do sfery powierzonych mu kompetencji, a także specjalizacji określonych pionów administracji. Pamiętać należy

¹⁹⁷ G. Łaszczyca, *Komentarz do art. 100 k.p.a.*, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, t. I, s. 740.

również, że przesłanką uruchomienia trybu nadzwyczajnego wznowienia postępowania, który prowadzić może do uchylenia decyzji ostatecznej, jest rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji (art. 100 § 2 k.p.a.).

Obok wskazanych wyżej szczególnych uprawnień organu związanych z koniecznością doprowadzenia do rozstrzygnięcia zagadnienia prejudycjalnego, organ mimo zawieszenia postępowania może podejmować także inne czynności, jeśli będą one niezbędne dla zapobieżenia niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnym szkodom dla interesu społecznego¹⁹⁸. Zagrożenia te powstać muszą jednak w związku z zawieszeniem postępowania i brakiem możliwości podejmowania przez organ normalnych czynności procesowych.

Usunięcie lub ustąpienie przeszkód stanowiących przyczynę zawieszenia postępowania prowadzić powinno do podjęcia spoczywającego bez biegu postępowania. Ustawodawca zróżnicował jednak w tym względzie kwestię inicjatywy podjęcia postępowania. Gdy ustąpią przyczyny uzasadniające zawieszenie postępowania, o których mowa w art. 97 § 1 pkt 1–4, organ administracji publicznej podejmie postępowanie z urzędu lub na żądanie strony (art. 97 § 2 k.p.a.). Gdy przyczyną zawieszenia postępowania był wniosek Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, organ administracji publicznej podejmie postępowanie na wniosek Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (art. 97 § 3 k.p.a.).

Skutkiem zawieszenia postępowania o zasadniczym znaczeniu procesowym jest natomiast fakt, że zawieszenie postępowania wstrzymuje bieg terminów przewidzianych w kodeksie. Wstrzymaniu ulegają jednak tylko terminy procesowe, nie zaś te wynikające z przepisów materialnoprawnych.

2. Umorzenie postępowania administracyjnego

2.1. Pojęcie i istota umorzenia postępowania administracyjnego

Umorzenie postępowania stanowi formę jego zakończenia, acz wykluczającą co do zasady możliwość osiągnięcia jego podstawowego celu, jakim jest dokonanie przez organ merytorycznej oceny rozpatrywanej sprawy. Z tego względu instytucja ta określana jest również jako tzw. niemerytoryczne zakończenie postępowania. Postępowanie administracyjne umorzone może być zarówno w całości, jak i w części.

¹⁹⁸ WSA w Warszawie w wyroku z dnia 27 kwietnia 2016 r. (sygn. akt III SA/Wa 1814/15, CBOSA) wskazał, że do czynności, do których podjęcia uprawniony jest na podstawie art. 102 k.p.a. organ, nie można zaliczyć zajęcia zajęcia wierzytelności u dłużnika zajętej wierzytelności (art. 102 k.p.a., w związku z art. 18 u.p.e.a.).

Umorzenie postępowania powoduje zakończenie stosunku procesowego łączącego podmioty biorące w nim udział oraz zamknięcie postępowania w danej instancji. Następuje ono w formie decyzji administracyjnej, która pod względem formalnym spełniać musi wszystkie wymagania charakterystyczne dla takiego aktu. Rozstrzygnięcie to wydane może być na każdym etapie postępowania. Zarówno w postępowaniu przed organem I, jak i II instancji. Wyjątku nie stanowią także postępowania w trybach nadzwyczajnych: wznowienie postępowania oraz stwierdzenie nieważności decyzji, które także mogą zostać umorzone.

Ustawodawca zdecydował się ustanowić dwie kategorie przyczyn prowadzących do umorzenia postępowania: obligatoryjne oraz fakultatywne. Pierwsza z wymienionych obejmuje wszelkie przypadki bezprzedmiotowości postępowania, czyli wystąpienia trwałych i nieusuwalnych przeszkód uniemożliwiających rozpatrzenie sprawy. W drugim przypadku przyczyną umorzenia postępowania może być oświadczenie woli złożone przez stronę, na której wniosek zostało ono wszczęte, przy braku sprzeciwu innych stron postępowania, oraz gdy organ uzna, że nie będzie to sprzeczne z interesem społecznym.

2.2. Obligatoryjne umorzenie postępowania administracyjnego

Zgodnie z treścią art. 105 § 1 k.p.a., gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.

Ustawodawca nie zdecydował się na sformułowanie enumeratywnego katalogu przesłanek jego umorzenia, tj. wymienienia kategorii przeszkód, jakie wywołują tego rodzaju skutek procesowy. Poprzestano jedynie na ogólnej przesłance bezprzedmiotowości postępowania, która równoznaczna jest z brakiem możliwości konkretyzacji generalnej i abstrakcyjnej normy prawnej w stosunku do ściśle oznaczonego podmiotu¹⁹⁹. Sytuacja taka wystąpi, gdy w toczącym się postępowaniu zabraknie jednego z niezbędnych dla sprawy administracyjnej elementów, jakie wymienione zostały w art. 1 pkt. 1 k.p.a.²⁰⁰. Dla postępowania administracyjnego niezbędne jest zatem, co do zasady, występowanie:

¹⁹⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 15/17, CBOSA. „W myśl art. 105 § 1 k.p.a., gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania. Sprawa administracyjna jest bezprzedmiotowa w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. wtedy, gdy nie ma materialnoprawnych podstaw do władczej, w formie decyzji administracyjnej, ingerencji organu administracyjnego. Wówczas jakiegokolwiek rozstrzygnięcie merytoryczne pozytywne czy negatywne staje się prawnie niedopuszczalne”.

²⁰⁰ A. Wróbel, *Komentarz do art. 105 k.p.a.*, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 686.

- organu, przed którym toczy się postępowanie;
- przynajmniej jednego podmiotu posiadającego przymiot strony postępowania;
- normy prawnej stanowiącej podstawę władczego działania organu (rozstrzygającego sprawę w formie decyzji administracyjnej) oraz źródła praw lub obowiązków strony postępowania;
- stanu faktycznego regulowanego wskazaną wyżej normą prawną.

Brak lub nieusuwalna wadliwość któregoś z powyższych elementów czyni postępowanie bezprzedmiotowym. Mając na uwadze powyższe, przyczyny obligatoryjnego umorzenia postępowania systematyzować można w dwóch kategoriach jako podmiotowe lub przedmiotowe. Pierwsze dotyczyć będą przede wszystkim organu, jak i strony postępowania. Brak jest możliwości wymienienia wszystkich wad, które dotyczyć mogą tych podmiotów, lecz wskazać można na najbardziej typowe. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim sytuację, w której podmiot będący stroną przestaje istnieć. Przyczyną może być tu śmierć osoby fizycznej lub zakończenie bytu prawnego osoby prawnej. Wówczas, gdy obowiązek lub uprawnienie, którego dotyczyło postępowanie, było ściśle związane z jego stroną, postępowanie musi zostać umorzone. Sytuację śmierci strony postępowania administracyjnego zawsze należy jednak rozpatrywać nie tylko w kontekście spełnienia warunków określonych w art. 105 § 1 k.p.a., lecz również art. 97 § 1 pkt.1 k.p.a. Śmierć strony postępowania może bowiem prowadzić zarówno do umorzenia postępowania, jak też jego zawieszenia, gdy w prawa zmarłego wstąpić mogą inne podmioty. Następnym przykładem przeszkód natury podmiotowej może być stwierdzenie, że podmiot uznawany błędnie za stronę postępowania nie ma takiego statusu, np. wskutek braku możliwości wykazania własnego interesu prawnego w postępowaniu. Wśród wad natury przedmiotowej wskazać należy np. zmianę stanu faktycznego czyniącą postępowanie bezprzedmiotowym. Niezależnie jednak od rodzaju stwierdzonej przeszkody procesowej, zagadnieniem kluczowym jest dokonanie oceny, czy ma ona charakter trwały, nieusuwalny oraz czy uniemożliwia merytoryczne załatwienie sprawy²⁰¹.

Organ winien z urzędu badać, czy postępowanie dotknięte jest wadą skutkującą koniecznością jego umorzenia. W razie stwierdzenia takiej okoliczności zobowiązany jest wydać decyzję o umorzeniu postępowania²⁰². Nie wyklucza to jednak prawa strony do złożenia wniosku o umorzenie

²⁰¹ Zob. M. Wolanin, *Bezprzedmiotowość a bezzasadność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej*, PS 2000, nr 7–8, s. 18; G. Łaszczyca, A. Matan, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002, s. 22; M. Dyl, *Komentarz do art. 105 k.p.a.*, w: *Kodeks postępowania...*, s. 818; a także wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2356/16; wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 1089/17, CBOSA.

²⁰² Zob. wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2356/16, CBOSA.

postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość. Sygnalizacji takiej dokonać może każda ze stron postępowania. W razie potwierdzenia, że zachodzą przesłanki warunkujące konieczność umorzenia postępowania, organ z urzędu umarza postępowanie. Kodeks nie zawiera natomiast przepisu dającego organom administracji publicznej możliwość wydania decyzji o odmowie umorzenia postępowania wszczętego z urzędu.

2.3. Fakultatywne umorzenie postępowania administracyjnego

Przeszkody o charakterze obiektywnym nie są jedynymi przyczynami, jakie mogą prowadzić do umorzenia postępowania. Rezultat taki spowodować może również żądanie strony postępowania, która uznaje, że nie jest zainteresowana dalszym prowadzeniem postępowania i merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy. Uprawnienie do złożenia wniosku o umorzenie postępowania ma jednak charakter ograniczony i złożyć może je tylko ta strona, na której wniosek wszczęte zostało postępowanie. Złożenie wniosku zobowiązuje organ prowadzący postępowanie do jego rozpatrzenia, nie zaś automatycznego umorzenia postępowania. Wniosek podlega bowiem ocenie organu pod kątem spełnienia ustawowych kryteriów warunkujących możliwość fakultatywnego umorzenia postępowania. Są to:

- złożenie wniosku przez stronę, na której wniosek wszczęte zostało postępowanie;
- brak sprzeciwu pozostałych stron postępowania;
- stwierdzenie przez organ, że umorzenie postępowania nie stoi w sprzeczności z interesem społecznym.

W sytuacji gdy wszystkie przedstawione warunki zostaną spełnione, organ zobowiązany jest umorzyć postępowanie²⁰³.

2.4. Forma umorzenia postępowania administracyjnego

Umorzenie postępowania, niezależnie od trybu, w jakim następuje (obligatoryjne lub fakultatywne), ma zawsze postać decyzji administracyjnej. Podstawą prawną takiego rozstrzygnięcia są przepisy proceduralne. Decyzja taka spełniać musi wszystkie warunki formalne, typowe dla aktów tej kategorii, wskazane w art. 107 k.p.a.

²⁰³ Odmienny pogląd wyraził WSA w Krakowie w wyroku z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 194/12. Sąd wskazał, że umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 2 k.p.a. jest pozostawione uznaniu organu administracyjnego, który, w przypadku istnienia łącznie wszystkich przesłanek stosowania tego przepisu, może je umorzyć. Zważyć trzeba, że zakres tego uznania został ograniczony przepisem art. 7 k.p.a., który nakazuje chronić słuszny interes jednostki aż do granic kolizji z wymaganiami interesu społecznego.

Rozdział 7

MEDIACJA W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

1. Pojęcie mediacji w postępowaniu administracyjnym

W trakcie postępowania administracyjnego może być przeprowadzona mediacja (art. 96a–96n k.p.a.). Mediacja została do k.p.a. wprowadzona m.in. po to, aby wyjaśniać w sposób polubowny, już na wstępnym etapie postępowania administracyjnego, różnicę zapatrywań na sposób rozstrzygnięcia sprawy między stroną oraz organem administracji i tym samym zapobiec wszczynaniu postępowań sadowoadministracyjnych²⁰⁴. W literaturze wskazuje się, że mediacja ma ułatwić wypracowanie konsensusu między stronami, którego prawnym wyrazem będzie np. zawarcie ugody czy brak późniejszego zaskarżenia decyzji administracyjnej przez stronę. Mediacja jest dobrowolna. Uczestnikami mediacji mogą być organ prowadzący postępowanie oraz strona lub strony tego postępowania albo strony postępowania (art. 96a § 4 k.p.a.).

Aby mediacja została przeprowadzona, musi na to pozwalać charakter sprawy (będą to np. sprawy, w których pomiędzy stronami o spornych interesach może być zawarta ugoda). Z art. 96a § 3 k.p.a. wynika, że celem mediacji jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa. W trakcie mediacji wyjaśnia się zatem stan faktyczny sprawy, analizuje się przepisy prawa, które mają zastosowanie w danej sprawie, i następnie dokonuje się ustaleń dotyczących załatwienia sprawy, które będą satysfakcjonujące dla uczestników mediacji. Ustalenia te muszą się mieścić w granicach obowiązującego prawa. W wyniku media-

²⁰⁴ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl>.

cji rozstrzygnięta sprawa może zakończyć się decyzją organu administracji publicznej albo ugodą stron postępowania, które będą zgodne z ustaleniami dokonanyymi w trakcie mediacji.

2. Przebieg mediacji w postępowaniu administracyjnym

Mediacja może zostać przeprowadzona z urzędu lub na wniosek strony. O możliwości przeprowadzenia mediacji organ administracji publicznej zawiadamia strony oraz organ współdziałający (art. 106 § 1 k.p.a.), w przypadku gdy organ ten nie zajął stanowiska (art. 96b § 1 k.p.a.). W zawiadomieniu o możliwości przeprowadzenia mediacji organ administracji publicznej zwraca się do stron o wyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji oraz o wybranie przez uczestników mediacji mediatora – w terminie czternastu dni od dnia doręczenia zawiadomienia. W zawiadomieniu tym organ zamieszcza również pouczenie o zasadach prowadzenia mediacji oraz o zasadach ponoszenia jej kosztów (art. 96b § 3 i 4 k.p.a.).

Mediacja nie zostanie przeprowadzona, jeżeli uczestnicy nie wyrażą zgody na jej przeprowadzenie w terminie czternastu dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o możliwości przeprowadzenia mediacji (art. 96c k.p.a.). Jeżeli zgoda zostanie udzielona, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji. W postanowieniu tym wskazywany jest mediator, którego wybrali uczestnicy mediacji. W sytuacji gdy uczestnicy mediacji nie wybrali mediatora, wskazywany jest mediator wybrany przez organ administracji publicznej. Postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji doręczane jest stronom oraz organowi współdziałającemu w trybie art. 106 § 1 k.p.a. (art. 96d § 1 k.p.a.). Na postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji nie przysługuje zażalenie. Kierując sprawę do mediacji, organ administracji publicznej od racza rozpatrzenie sprawy na okres do dwóch miesięcy. Termin ten może zostać przedłużony maksymalnie o miesiąc na zgodny wniosek uczestników mediacji lub z innych ważnych powodów (art. 96e § 1 i 2 k.p.a.). Okresu trwania mediacji nie wlicza się do terminu załatwienia sprawy (art. 35 § 5 k.p.a.).

Mediację przeprowadza mediator, który dąży do polubownego rozwiązania „sporu”, m.in. poprzez wspieranie uczestników mediacji w formułowaniu przez nich propozycji ugodowych (art. 96k k.p.a.). Mediator nie musi posiadać fachowych kwalifikacji. Mediatorem może być każda osoba fizyczna, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych (art. 96f § 1 k.p.a.). Jeżeli jednak uczestnikiem mediacji jest organ prowadzący postępowanie, to mediatorem może być wyłącznie osoba wpisana na listę stałych mediatorów lub do wykazu insty-

tucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego, lub na listę prowadzoną przez organizację pozarządową, lub uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego (art. 96f § 2 k.p.a.). Natomiast mediatorem nie może być pracownik organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie (art. 96f § 2 k.p.a.). Mediator powinien zachować bezstronność przy prowadzeniu mediacji i niezwłocznie ujawnić okoliczności, które mogłyby wzbudzić wątpliwość co do jego bezstronności, w tym okoliczności, o których mowa w art. 24 § 1 i 2 k.p.a. (art. 96g § 1 k.p.a.). W przypadku wątpliwości co do bezstronności mediatora, mediator odmawia przeprowadzenia mediacji i niezwłocznie zawiadamia o tym uczestników mediacji oraz organ administracji publicznej, jeżeli nie jest on uczestnikiem mediacji (art. 96g § 2 k.p.a.).

Organ administracji publicznej niezwłocznie przekazuje mediatorowi dane kontaktowe uczestników mediacji oraz ich pełnomocników, w szczególności numery telefonów i adresy poczty elektronicznej, jeżeli je posiada (art. 96h k.p.a.). Mediator zapoznaje się z aktami sprawy i ma prawo sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Z uprawnień tych mediator nie będzie mógł skorzystać, jeżeli uczestnik mediacji, w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia lub doręczenia postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji, nie wyrazi zgody na zapoznanie się mediatora z aktami (art. 96i k.p.a.). Brak możliwości zapoznania się z aktami sprawy nie stanowi przeszkody w przeprowadzeniu mediacji, bowiem mediator jedynie pomaga uczestnikom mediacji uzgodnić wspólne stanowisko.

Z przebiegu mediacji mediator sporządza protokół, który następnie niezwłocznie przedkłada organowi administracji publicznej w celu włączenia go do akt sprawy i doręcza odpis tego protokołu uczestnikom mediacji (art. 96m § 1 i 3 k.p.a.). Protokół ten zawiera:

- czas i miejsce przeprowadzenia mediacji;
- imiona i nazwiska (nazwy) oraz adresy (siedziby) uczestników mediacji;
- imię i nazwisko oraz adres mediatora;
- dokonane ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy;
- podpis mediatora oraz uczestników mediacji, a jeżeli którykolwiek z uczestników mediacji nie może podpisać protokołu, wzmiankę o przyczynie braku podpisu.

3. Poufność mediacji w postępowaniu administracyjnym

Mediacja nie jest jawna. W postępowaniu administracyjnym została wprowadzona zasada poufności mediacji, obowiązująca w trakcie mediacji

i po jej zakończeniu²⁰⁵. Mediator, uczestnicy mediacji i inne osoby biorące udział w mediacji są obowiązani zachować w tajemnicy wszelkie informacje, o których dowiedzieli się w związku z prowadzeniem mediacji, chyba że uczestnicy mediacji postanowią inaczej. Propozycje ugodowe, ujawnione informacje lub złożone oświadczenia w toku mediacji nie mogą być wykorzystywane po jej zakończeniu, z wyjątkiem ustaleń zawartych w protokole z przebiegu mediacji (art. 96j § 1–3 k.p.a.). Ponadto do akt postępowania nie włącza się dokumentów i innych materiałów, które nie znajdują się w aktach postępowania, ujawnionych w toku mediacji przez jej uczestników, jeżeli te dokumenty i materiały nie stanowią podstawy do załatwienia sprawy zgodnie z ustaleniami zawartymi w protokole z przebiegu mediacji (art. 96n § 2 k.p.a.).

4. Sposoby zakończenia mediacji i jej koszty w postępowaniu administracyjnym

Mediacja może zakończyć się poprzez:

- postanowienie organu administracji publicznej o zakończeniu mediacji i następnie załatwienie sprawy przez organ, w sytuacji gdy w terminie wyznaczonym przez organ na podstawie art. 96e § 1 lub § 2 k.p.a. nie zostaną osiągnięte cele mediacji;
- cofnięcie lub zmianę żądania przez stronę postępowania;
- załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej, zgodnie z zawartymi w protokole z przebiegu mediacji ustaleniami;
- zawarcie ugody, w przypadku gdy uczestnikami mediacji były wyłącznie strony postępowania, jednak taka ugoda musi być jeszcze zatwierdzona przez organ administracji publicznej (art. 118 § 1 w zw. z art. 121a k.p.a.).

Mediator ma prawo do wynagrodzenia i zwrotu wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji. Mediator może jednak wyrazić zgodę na prowadzenie mediacji bez wynagrodzenia. Koszty wynagrodzenia i zwrotu wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji pokrywa organ administracji publicznej. Z kolei w sprawach, w których może być zawarta ugoda, koszty te pokrywają strony w równych częściach, chyba że postanowią one inaczej. Koszty mediacji są pokrywane niezwłocznie po jej zakończeniu (art. 96l § 1–3 k.p.a.).

²⁰⁵ D. Całkiewicz, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 42, s. 439.

Rozdział 8

WSPÓŁDZIAŁANIE ORGANÓW PRZY WYDANIU DECYZJI W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

1. Współdziałanie organów administracji publicznej w Polsce

1.1. Podstawa prawna współdziałania organów administracji publicznej

Przepis art. 7b k.p.a. statuuje – jako zasadę ogólną – współdziałanie organów administracji publicznej i podkreśla jej znaczenie w zakresie należytego przeprowadzenia czynności wyjaśniających i ustalenia stanu faktycznego i prawnego. Tryb współdziałania organów administracji publicznej przy rozstrzyganiu spraw w drodze decyzji administracyjnej został uregulowany w art. 106 i 106a k.p.a. Zgodnie z art. 106 § 1 k.p.a., jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Tryb ten jest możliwy do zastosowania, jeżeli przepis szczególny przewiduje taką kooperację organów administracji i powinien mieć umocowanie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Przepis art. 106 k.p.a. nie stanowi więc samoistnej podstawy prawnej współdziałania, lecz określa jedynie zasady i tryb współdziałania, czyli określa aspekt proceduralny²⁰⁶.

1.2. Pojęcie współdziałania organów administracji publicznej

Idea współdziałania organów administracji publicznej jest kooperacja dwóch lub więcej organów, które nie są sobie podporządkowane hierar-

²⁰⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. akt VI SA/Wa 2757/15, CBOSA.

chicznie i mają odrębny system organizacyjny (wyrok NSA w Warszawie z 4 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1038/11, CBOSA). Artykuł 106 § 1 k.p.a. pozwala dokonać podziału organów uczestniczących w trybie współdziałania na organ główny (jest nim organ prowadzący postępowanie, który zwraca się do organu współdziałającego z wnioskiem o zajęcie stanowiska) oraz organ współdziałający (czyli organ, który zgodnie ze swoją właściwością rzeczą jest zobligowany do wyrażenia stanowiska w sprawie). Cechą charakterystyczną trybu współdziałania jest to, że jego przedmiotem jest jedna i ta sama sprawa administracyjna, z którą ze względu na jej prawną i faktyczną złożoność oraz specjalistyczny charakter nie może „poradzić” sobie jeden organ. Ta cecha odróżnia tryb współdziałania od rozpoznania zagadnienia wstępnego.

W sytuacji, kiedy organ główny jest też organem właściwym do zajęcia stanowiska, przepis art. 106 k.p.a. nie znajduje zastosowania, a stanowisko tegoż organu staje się elementem uzasadnienia decyzji²⁰⁷.

Kluczowym elementem trybu współdziałania jest zróżnicowanie charakteru stanowisk wyrażanych przez organ współdziałający. Stanowiska te dzielimy na wiążące dla organu prowadzącego postępowanie główne (występują zwykle wtedy, gdy przepis prawa posługuje się terminem „uzgodnienie”, „za zgodą”, „za porozumieniem”), niewiążące (gdy przepis wymaga „opinii”) oraz *quasi*-wiążące (są to najrzadziej stosowane rozwiązania, które wprowadzają uzależnienie ważności rozstrzygnięcia od uzyskania pozytywnej opinii)²⁰⁸.

Jeżeli stanowisko organu ma charakter wiążący, to negatywne rozstrzygnięcie wydane przez organ współdziałający oznacza niemożność wydania decyzji pozytywnej przez organ główny. Przedstawienie negatywnej opinii nie powoduje obowiązku wydania przez organ główny decyzji negatywnej, o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej.

1.3. Tok współdziałania organów administracji publicznej

Organ główny (załatwiający sprawę), zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, zawiadamia o tym stronę. Organ współdziałający obowiązany jest przedstawić swoje stanowisko, opinię lub zgodę niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania. Termin dwóch tygodni nie będzie miał zastosowania, jeżeli przepis szczególny wprowadza inny termin. Przykładowo, art. 53 ust. 5c

²⁰⁷ Ideą współdziałania organów administracji publicznej jest kooperacja dwóch lub więcej organów, które nie są sobie podporządkowane hierarchicznie i mają odrębny system organizacyjny – wyrok NSA z dnia 4 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1038/11, CBOSA.

²⁰⁸ A. Wróbel, *art. 106*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego komentarz*, A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz red., Warszawa 2018, s. 693–705.

ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza termin 21 dni na zajęcie stanowiska przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska co do uzgodnienia decyzji ustalającej warunki zabudowy.

Organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające (art. 106 § 4 k.p.a.). Orzecznictwo sądowe przyjmuje, że obowiązki organu współdziałającego i organu głównego w zakresie postępowania wyjaśniającego nie są tożsame. Organ współdziałający bada jedynie sprawę pod ściśle określonym kątem²⁰⁹. Organ współdziałający, który bazuje na przekazanym projekcie rozstrzygnięcia przedstawionym przez organ główny, nie może ingerować w ustalenia poczynione przez ten organ. Przekroczyłby wówczas swoją właściwość rzeczową. Organ współdziałający ustala i bada jedynie te okoliczności oraz elementy stanu faktycznego, które by mogły zaważyć na prawnym rozstrzygnięciu przez niego fragmentu sprawy.

Zajęcie stanowiska następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie (art. 106 § 5 k.p.a.). Przyjmujemy, że postanowienia wydane w trybie współdziałania nie rozstrzygają o sytuacji prawnej strony, zatem nie można ich zakwalifikować do postanowień rozstrzygających istotę sprawy.

W przypadku niezajęcia stanowiska w terminie określonym w art. 106 § 3 k.p.a. stosuje się przepisy art. 36–38 k.p.a., przy czym organ obowiązany do zajęcia stanowiska niezwłocznie informuje organ załatwiający sprawę o wniesieniu ponaglenia. Przepisy prawa mogą przewidywać odmienne skutki w przypadku bezczynności lub przewlekłości organu współdziałającego. Decyzja w sprawie będącej przedmiotem postępowania może być wydana po upływie czasu na zajęcie stanowiska przez organ współdziałający. Jest to instytucja prawna określana jako milczenie organu²¹⁰.

1.4. Posiedzenie w trybie współdziałania

Prawodawca wprowadził możliwość wzywania strony na posiedzenie w trybie współdziałania. Zgodnie bowiem z art. 106a § 1 k.p.a. organ załatwiający może, z urzędu albo na wniosek strony lub organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, zwołać posiedzenie, jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia zajęcia stanowiska. Ustawodawca uzależnił możliwość zwołania posiedzenia od uznania organu głównego oraz od przesłanki

²⁰⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2016 r., sygn. akt II GSK 847/15, CBOSA.

²¹⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt II GSK 1667/12, CBOSA.

przyspieszenia postępowania. Natomiast, zgodnie z przepisem art. 106a § 2 k.p.a., organ załatwiający sprawę może zwołać posiedzenie w trybie współdziałania przed upływem terminu określonego w art. 106 § 3 k.p.a., a jeżeli przepis przewiduje inny termin, przed upływem tego terminu, tylko na wniosek organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska. Jest to kolejne ograniczenie możliwości zwołania posiedzenia do sytuacji, w której to organ współdziałający będzie wnioskował o przeprowadzenie posiedzenia. W tym wypadku odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy o rozprawie administracyjnej, co powoduje, że posiedzenie staje się zbliżoną instytucją do rozprawy.

Zgodnie z art. 106a § 4 zwołanie posiedzenia w trybie współdziałania nie zwalnia z obowiązku rozpatrzenia ponaglenia. Stanowisko organu współdziałającego może zostać wpisane do protokołu posiedzenia w trybie współdziałania. Omawiana instytucja prawna ma znacząco przyspieszyć zajmowanie stanowisk przez organy współdziałające.

2. Europejska współpraca administracyjna

2.1. Uwagi ogólne

Dział VIIIa regulujący zasady europejskiej współpracy administracyjnej ma na celu zharmonizowanie uregulowań polskiego postępowania administracyjnego z prawodawstwem europejskim. Chodzi tu w szczególności o unormowania art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r.²¹¹, stanowiącego o obowiązku współdziałania organów administracji publicznej państw członkowskich, a także organów administracji UE²¹².

Najogólniej europejska współpraca administracyjna polega na udzielaniu wzajemnej pomocy organowi administracji innego państwa członkowskiego lub organowi administracji Unii Europejskiej (w takim wypadku organ udzielający pomocy jest „organem współpracującym”) albo na wnioskowaniu o wzajemną pomoc do organu administracji innego państwa członkowskiego UE lub organu administracji UE (wówczas ten organ jest nazywany „organem wnioskującym”). K.p.a. rozróżnia zatem dwa typy współpracy administracyjnej, regulując oddzielnie:

1) udzielanie przez organ administracji publicznej wzajemnej pomocy organowi administracji innego państwa członkowskiego lub UE oddzielnie w przepisach art. 260a i art. 260b k.p.a.;

²¹¹ Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/30 z późn. zm., Dz.Urz. C 326, 26/10/2012 P 0001 – 0390).

²¹² Druk sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 1183.

2) wnioskowanie o pomoc do organu administracji innego państwa członkowskiego lub organu administracji UE w art. 260c k.p.a.²¹³.

2.2. Udzielanie przez organ administracji publicznej wzajemnej pomocy organowi administracji innego państwa członkowskiego lub organowi administracji UE

Mając na uwadze pierwszy z wymienionych typów współpracy, zgodnie z art. 260a § 1 k.p.a.: organy administracji publicznej mają obowiązek udzielać pomocy organom innych państw członkowskich UE oraz organom administracji UE, jeżeli przepisy prawa UE tak stanowią i na zasadach określonych w tych przepisach. Zakresem przedmiotowym współpracy administracyjnej są objęte czynności organu administracji wykonywane w ramach postępowań administracyjnych, załatwianych w ramach wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych lub milcząco. Regulacje o pomocy w ramach europejskiej współpracy administracyjnej mają więc zastosowanie w szczególności w przypadku konieczności udostępnienia informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych lub wykonywania czynności procesowych w ramach pomocy prawnej w indywidualnie określonej sprawie²¹⁴. Z zakresu tej współpracy wyłączone są przy tym czynności, takie jak np. nieformalna wymiana informacji lub stanowisk dotyczących zagadnień ogólnych (jak np. informacji statystycznych)²¹⁵. Nałożenie na organ administracji publicznej omawianego obowiązku współpracy powinno wynikać z przepisów prawa UE, a pomoc powinna być udzielana na zasadach określonych w tych przepisach.

Właściwość organów w zakresie udzielenia pomocy ustala się na podstawie przepisów k.p.a. (art. 19–23), jeżeli przepisy prawa UE nie stanowią inaczej. Natomiast organ administracji publicznej udzielający pomocy powinien zawiadomić o udzieleniu pomocy podmiot, którego pomoc dotyczy (jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej). W ramach wymienionego typu europejskiej współpracy administracyjnej organ administracji publicznej obowiązany jest do udzielania pomocy zarówno z urzędu, jak i na wniosek zainteresowanego podmiotu (art. 260a § 2–4 k.p.a.). Poza ogólnymi wymogami każdego wniosku, takimi jak wskazanie organu, od którego pochodzi, jego adresu, żądania oraz innych wymagań formalnych określonych w przepisach prawa europejskiego²¹⁶, zgodnie z art. 260b § 1 k.p.a.

²¹³ A. Wróbel, *System prawa administracyjnego*, t. 9, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel red., Warszawa 2017, s. 440.

²¹⁴ Druk sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 1183.

²¹⁵ P. Gołaszewski, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 7.4.2017 r.* (cz. I), „Monitor Prawniczy” 2017, nr 15, s. 788.

²¹⁶ A. Wróbel, *System prawa administracyjnego...*, s. 440.

wniosek o udzielenie pomocy powinien zawierać dodatkowo uzasadnienie i zostać sporządzony w jednym z 24 języków urzędowych UE. Wymóg uzasadnienia jest elementem koniecznym wniosku, gdyż bez uzasadnienia organ udzielający pomocy nie będzie w stanie precyzyjnie ustalić treści żądania organu występującego o udzielenie mu pomocy. Natomiast jeżeli wniosek o pomoc kierowany jest przez organ polskiej administracji publicznej do organu innego państwa UE, należy przetłumaczyć go na język uzgodniony przez zainteresowane organy (art. 260b § 1 k.p.a. w zw. z art. 260c § 2 zd. 2 k.p.a.)²¹⁷. W przypadku niespełniania przez wniosek wyżej wymienionych wymogów, organ administracji publicznej powinien wezwać organ wnioskujący do ich uzupełnienia w terminie czternastu dni od dnia doręczenia wezwania. Jeżeli organ wnioskujący nie uzupełni w terminie braków formalnych lub brak jest podstaw prawnych do udzielenia pomocy, wniosek o udzielenie pomocy nie podlega rozpatrzeniu i jest zwracany organowi wnioskującemu. Natomiast wniosek niezawierający braków formalnych powinien być rozpatrzony w terminie wynikającym z przepisów prawa UE, a jeżeli brak jest takiego terminu – bez zbędnej zwłoki. Przy określaniu pojęcia „bez zbędnej zwłoki” można odnosić się do regulacji tego terminu określonej w art. 35 k.p.a. Jednak w związku z tym, że tryb udzielania wzajemnej pomocy opiera się na zasadach wynikających przede wszystkim z przepisów UE, termin ten w poszczególnych regulacjach może mieć inne znaczenie.

2.3. Wnioskowanie o pomoc do organu administracji innego państwa członkowskiego lub organu administracji UE

Drugi z trybów europejskiej współpracy administracyjnej uregulowany został w art. 260c § 1–2 k.p.a. i dotyczy procedury wnioskowania o pomoc do organu administracji innego państwa członkowskiego lub organu administracji UE. Zgodnie z powołanym przepisem, organy administracji publicznej zwracają się o pomoc do organów innych państw członkowskich UE oraz organów administracji UE, jeżeli przepisy prawa UE tak stanowią i na zasadach określonych w tych przepisach (art. 260c § 1 k.p.a.). W trybie tym, odmiennie niż w przypadku regulacji art. 260a k.p.a., organ może zwrócić się do innego organu o udzielenie mu informacji niepozostających w związku z postępowaniem administracyjnym w sprawie indywidualnej²¹⁸. W tym trybie organ administracji publicznej może zwracać się np. o informacje ogólne (np. informacje statystyczne). Podobnie, jak w przypadku

²¹⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 1057.

²¹⁸ A. Kraczkowski, *Komentarz do art. 260c k.p.a.*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski red., Warszawa 2017, s. 1322.

pierwszego trybu współpracy, obowiązek udzielania pomocy powinien jednak wynikać z przepisów prawa UE i być oparty na zasadach tego prawa²¹⁹.

Zgodnie z art. 260c § 2 zd. 1 k.p.a. każdy wniosek o udzielenie pomocy w omawianym trybie powinien, oprócz elementów podstawowych oraz wynikających ze szczególnych przepisów UE, zawierać uzasadnienie. Dodatkowo zgodnie z art. 260c § 2 zd. 2 k.p.a. w przypadku gdy jest on kierowany do organu polskiej administracji publicznej, musi być sporządzony w jednym z języków urzędowych UE. Natomiast jeżeli wniosek o pomoc kierowany jest przez polski organ administracji publicznej do organu innego państwa, należy przetłumaczyć go na język uzgodniony przez zainteresowane organy²²⁰. Do braków formalnych wniosku, trybu jego rozpatrywania, ustalania właściwości organów w przedmiocie udzielania pomocy oraz obowiązku informowania podmiotu którego przekazywane informacje dotyczą, należy odpowiednio stosować regulacje wynikające z art. 260a–260b k.p.a.

2.4. Regulacje wspólne dla obu trybów europejskiej współpracy administracyjnej

Należy wskazać, że w obu trybach udzielania wzajemnej pomocy organ, do którego zwrócono się o jej udzielenie, może uchylić się od spełnienia tego obowiązku, gdy wniosek nie spełnia wymogów określonych w prawie europejskim, jego wykonanie powodowałoby ujawnienie prawnie chronionej tajemnicy, byłoby nieproporcjonalnym „obciążeniem” organu współpracującego lub powodowało inne naruszenie prawa polskiego.

Udzielając jednak pomocy w formie przekazywania informacji, organ współpracujący musi przestrzegać przepisów prawa, w tym przepisów prawa europejskiego o ochronie danych osobowych²²¹. W omawianych trybach preferowanym przez ustawodawcę sposobem przekazywania informacji, zgodnie z art. 260d k.p.a., jest droga elektroniczna (np. poczta elektroniczna). Taka metoda komunikacji jest bowiem najlepszym rozwiązaniem, w szczególności mając na uwadze niekiedy duże odległości pomiędzy organami administracji publicznej oraz to, że wprowadzone przepisy dotyczące europejskiej współpracy administracyjnej wymagają, aby wnioski były rozpatrywane niezwłocznie.

Zasadą jest, że koszty udzielenia pomocy regulują przepisy prawa UE. W przypadku jednak braku takich przepisów organ administracji publicznej ponosi koszty swojego działania (art. 260e k.p.a.).

²¹⁹ P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, SIP LEX.

²²⁰ *System prawa administracyjnego*, w: R. Hausner, M. Wierzbowski red., s. 441; zob. również B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks ...*, s.1057.

²²¹ *Ibidem*, s. 442.

Przepisy działu VIIIa k.p.a. oprócz *stricte* organów państw UE mogą mieć zastosowanie także w odniesieniu do organów państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Konfederacji Szwajcarskiej, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej znajdują zastosowanie do tych państw (art. 260f k.p.a.). Państwami członkowskimi Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu są Islandia, Liechtenstein, Norwegia oraz Szwajcaria²²². Jeżeli więc przepisy prawa UE będą miały zastosowanie do wyżej wymienionych państw, regulacje działu VIIIa k.p.a. znajdą do nich zastosowanie.

2.5. Wyłączenie stosowania przepisów działu VIIIa k.p.a.

Należy także zauważyć, że zgodnie z art. 260g k.p.a. przepisów działu VIIIa k.p.a. nie stosuje się, jeżeli przepisy prawa UE lub przepisy szczególne dotyczące europejskiej współpracy administracyjnej stanowią inaczej²²³. Artykuł ten wyraża więc dwie generalne zasady: prymatu prawa UE nad prawem krajowym oraz w odniesieniu do relacji między przepisami działu VIIIa k.p.a. a innymi przepisami prawa krajowego, zasadę *lex specialis derogat legi generali* (prawo o większym stopniu szczególności należy stosować przed prawem ogólniejszym)²²⁴.

²²² P.M. Przybysz, *Kodeks...*, s. 678.

²²³ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska red., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe...*, s. 15.

²²⁴ P.M. Przybysz, *Kodeks...*, s. 679.

Rozdział 9

OPŁATY I KOSZTY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

1. Pojęcie opłaty w postępowaniu administracyjnym

Ustawodawca do należności pieniężnych w postępowaniu administracyjnym zalicza opłaty oraz koszty postępowania. Związane są one nie tylko z podejmowanymi w toku postępowania czynnościami, ale również z zakończeniem sprawy w określonej formie, np. przez udzielenie zezwolenia czy koncesji przez organ. Zasadnicza różnica między opłatami a kosztami wyraża się przede wszystkim w tym, że opłaty są obligatoryjne, wynikają one bezpośrednio z przepisów (nie trzeba w formie dodatkowych rozstrzygnięć stwierdzać obowiązku ich poniesienia) w odgórnie ustalonej wysokości²²⁵. Pojęcie należności „obejmuje opłaty za czynności urzędowe, procesowe, jak i koszty postępowania”.

Pojęcie opłaty nie zostało wprost zdefiniowane w k.p.a. Głównie chodzi tu o opłatę skarbową, szczegółowo uregulowaną w ustawie z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej²²⁶ (dalej: u.o.s.). Zgodnie z art. 1 ust. 1. u. o. s. opłacie podlega: dokonanie czynności urzędowej na podstawie zgłoszenia lub na wniosek; wydanie zaświadczenia na wniosek; wydanie zezwolenia (pozwolenia, koncesji) oraz złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii – w sprawie z zakresu administracji publicznej. Opłacie skarbowej na mocy wymienionego przepisu podlega także dokonanie czynności urzędowej, wydanie zaświadczenia oraz zezwolenia (pozwolenia) przez podmiot inny niż organ administracji rządowej i samorządowej, w związku z wykonywaniem zadań z zakresu administracji publicznej, a także złożenie

²²⁵ *Opłaty i koszty w postępowaniu administracyjnym* w: <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/oplaty-i-koszty-w-postepowaniu-administracyjnym/> (dostęp: 28.09.2018).

²²⁶ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1546 z późn. zm.).

w takim podmiocie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii (art. 1 ust. 2. u.o.s.).

Przepisy u.o.s. określają, kiedy stroną można zwolnić z obowiązku uiszczenia opłaty (np. z obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej zwalnia się jednostki budżetowe oraz jednostki samorządu terytorialnego) oraz kiedy opłaty nie pobiera się (np. w sprawach ubezpieczenia społecznego lub też zatrudnienia). Ponadto ustawa zawiera wykaz czynności organu administracji publicznej wraz z podaniem wysokości należnych za nie opłat (np. wydanie zaświadczenia stwierdzającego, że zgodnie z prawem polskim można zawrzeć małżeństwo – 38 zł, zezwolenia na wykonywanie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych – 107 zł).

2. Pojęcie kosztów w postępowaniu administracyjnym

Zgodnie z art. 263 k.p.a. do kosztów postępowania zalicza się koszty podróży i inne należności świadków i biegłych oraz stron w przypadkach obowiązku stawienia się na wezwanie organów. Wówczas są one ustalane zgodnie z art. 56 k.p.a. Ponadto do kosztów wlicza się: koszty spowodowane oględzinami na miejscu, koszty doręczenia stronom pism urzędowych oraz koszty mediacji. Wyliczenie kosztów postępowania w k.p.a. jest przykładowe. Poza *expressis verbis* wymienionymi, do kosztów postępowania można zaliczyć inne poniesione koszty, jeżeli były one niezbędne do podejmowania czynności zmierzających do załatwienia sprawy oraz bezpośrednio z nimi związane, a ponadto poniesione zostały zgodnie z zasadą gospodarności. Brak enumeratywnego wyliczenia kosztów sprawia, że np. do kosztów postępowania można zaliczyć koszty wynagrodzenia ustanowionego przez sąd przedstawiciela dla nieobecnej strony na wniosek organu administracji publicznej (zob. uchwała SN z 9 lutego 1989 r., sygn. akt III CZP 117/88²²⁷).

3. Zasady uiszczenia opłat i kosztów w postępowaniu administracyjnym

Jak wspomniano, opłaty w postępowaniu administracyjnym są ściśle określone i powinny być wnoszone z góry, tzn. najpóźniej w momencie złożenia podania. Koszty co do zasady na początku postępowania nie są znane, gdyż wynikają dopiero w toku postępowania w związku z podejmowanymi

²²⁷ Uchwała SN z dnia 9 lutego 1989 r., sygn. akt III CZP 117/88, OSNC 1990 nr 1 poz. 11.

czynnościami. Wówczas organ administracji publicznej po zakończonym postępowaniu w drodze postanowienia nakłada na strony obowiązek ich uiszczenia, ustalając jednocześnie ich wysokość. Koszty powinny być więc zwrócone dopiero po ich poniesieniu, czyli po zakończeniu postępowania.

Jeżeli wnoszący podanie nie uiszcza opłaty lub kosztów, które należy wnieść z góry, wówczas organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy termin do wniesienia tych należności (art. 261 § 1 k.p.a.). Termin ten nie może być krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż czternaście dni. Przepis art. 262 § 1 k.p.a. stanowi, że stronę obciążają te koszty postępowania, które wynikły z winy strony oraz zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie.

W przypadku błędnego wezwania strony, koszty wynikłe z tego tytułu obowiązany jest zwrócić pracownik organu administracji publicznej winny zaistniałej sytuacji. Orzekanie i ściąganie należności od tego pracownika następuje w trybie administracyjnym (art. 266 k.p.a.).

Zasadą jest, że koszty postępowania obciążają stronę. Nie dotyczy to tylko wnoszącego podanie, ale również pozostałych stron postępowania (np. w przypadku kosztów poniesionych w postępowaniu rozgraniczeniowym). Uczestnicy postępowania niebędący stroną nie mogą być obciążani kosztami postępowania²²⁸.

Jeżeli postępowanie zostało wszczęte z urzędu, wówczas koszty ponosi organ administracji publicznej. Koszty, które podlegają zwrotowi, dotyczą czynności podejmowanych na żądanie strony lub też poniesionych w jej interesie, jeżeli organ ustawowo nie był obowiązany do dokonania określonych czynności. Należy jednak pamiętać, że organ administracji nie może kosztami postępowania wszczętego z urzędu obciążać strony, uznając, że zostały poniesione w interesie strony, jeśli nie zachodzi przypadek z art. 61 § 2 k.p.a. (wyrok NSA w Krakowie z 4 maja 1993 r., sygn. akt SA/Kr 1858/92²²⁹). Bez względu na to, czy postępowanie wszczęto z urzędu, czy na wniosek, strona ponosi koszty powstałe z jej winy (np. gdy czynność, w której strona bezzasadnie nie wzięła udziału, należało powtórzyć) i na skutek czynności dokonanych na jej żądanie lub w jej interesie (zob. wyrok NSA w Warszawie z 10 listopada 1995 r., sygn. akt III SA 199/95²³⁰).

Nie można również zasądzić zwrotu kosztów pomiędzy stronami. Chodzi głównie o koszty poniesione przez stronę z jej wyboru, np. koszty zastępstwa procesowego²³¹.

²²⁸ P.M. Przybysz, *Komentarz...*, s. 680.

²²⁹ Wyrok NSA z dnia 4 maja 1993 r., sygn. akt SA/Kr 1858/92, Lex nr 73033.

²³⁰ Wyrok NSA z dnia 10 listopada 1995 r., sygn. akt III SA 199/95, Lex nr 1689183.

²³¹ P.M. Przybysz, *Komentarz...*, s. 683.

4. Załatwienie podania przez organ mimo nieuiszczenia wymaganych należności

Co do zasady, w przypadkach niewniesienia określonych należności w terminie, organ administracji publicznej zwraca podanie lub jest zmuszony danej czynności zaniechać. Przepis art. 261 § 4 k.p.a. przewiduje trzy wyjątki od tej zasady. Organ powinien załatwić podanie mimo nieuiszczenia należności, jeżeli za niezwłocznym załatwieniem przemawiają względy społeczne lub wzgląd na ważny interes strony. Ten sam obowiązek ma organ w stosunku do podania, którego wniesienie stanowi czynność, dla której jest ustanowiony termin zawity. Mimo nieuiszczonej należności załatwione zostanie również podanie, które wniosła osoba zamieszkała za granicą.

5. Zwolnienie od ponoszenia opłat i kosztów oraz konsekwencje nieuiszczenia należnych opłat i kosztów

W razie niewątpliwej niemożności poniesienia przez stronę opłat, kosztów i należności związanych z tokiem postępowania, w myśl art. 267 k.p.a. organ administracji może ją zwolnić w całości lub w części od ponoszenia tych opłat, kosztów i należności.

Jeśli chodzi o zwolnienie od opłat skarbowych, to następuje ono z zachowaniem przepisów o tych opłatach. Art. 7 pkt 5 u.o.s. przewiduje zwolnienie z tej opłaty osób, które dokonując zgłoszenia lub składając wniosek o dokonanie czynności urzędowej albo wniosek o wydanie zaświadczenia lub zezwolenia (pozwolenia, koncesji) albo składając dokument stwierdzający udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpis, wypis lub kopię przedstawiają zaświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pomocy społecznej z powodu ubóstwa. Ustawa o opłacie skarbowej przewiduje także sytuacje, w których jest ona zwracana stronie. Na podstawie art. 9 ust. 1 u.o.s. zwrotowi podlega opłata skarbową od dokonania czynności urzędowej – jeżeli mimo zapłacenia opłaty nie dokonano czynności urzędowej oraz opłata od wydania zaświadczenia lub zezwolenia – jeżeli mimo zapłacenia opłaty nie wydano zaświadczenia lub zezwolenia. Zwrotu opłaty dokonuje się na wniosek strony, zaś opłata nie podlega zwrotowi po upływie pięciu lat, licząc od końca roku, w którym dokonano zapłaty opłaty.

W przypadku gdy wnoszący podanie nie wniesie wymaganych opłat lub kosztów oraz gdy po wyznaczeniu przez organ terminu na ich wniesienie należności w wyznaczonym terminie nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub też czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana (art. 261 § 2 k.p.a.). O zwrocie podania orzeka się postanowieniem, na które przysługuje zażalenie.

6. Procedura orzekania o kosztach postępowania administracyjnego

Ustalenie wysokości kosztów postępowania administracyjnego odbywa się wraz z wydaniem decyzji przez organ lub postanowienia o zatwierdzeniu ugody. Następuje ono w drodze postanowienia, które określa wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia (art. 264 § 1 k.p.a.). Jeżeli w sprawie została przeprowadzona mediacja, postanowienie w sprawie ustalenia wysokości jej kosztów organ administracji publicznej, w myśl art. 264 § 2 k.p.a., wydaje niezwłocznie po doręczeniu protokołu z przebiegu mediacji. W obu przypadkach na postanowienie w sprawie kosztów postępowania osobie zobowiązanej do ich poniesienia służy zażalenie. Wówczas w zażaleniu strona ma prawo nie zgodzić się z wysokością kosztów za podjęcie konkretnych czynności.

Jeśli koszty postępowania nie są znane w momencie wnoszenia podania, lub wynikłe w trakcie czynności wymagają znacznych nakładów finansowych (np. powołanie biegłego w sprawie), w takich uzasadnionych przypadkach organ może żądać od strony złożenia zaliczki w określonej wysokości na pokrycie kosztów postępowania (art. 262 § 2 k.p.a.). Nieuiszczenie wymaganej zaliczki na poczet kosztów nie stanowi podstawy do zwrotu podania przez organ administracji publicznej. I tak, w postępowaniu rozgraniczeniowym organ administracji może zażądać od strony złożenia zaliczki na pokrycie kosztów wynagrodzenia należnego biegłemu. W sytuacji zatem, gdy strona nie uiszcza zaliczki na poczet jego wynagrodzenia, organ nie może uchylić się od prowadzenia postępowania²³².

Orzekanie o zaliczce na poczet kosztów postępowania odbywa się w takim samym trybie, jak ustalanie wysokości kosztów, z zastrzeżeniem, że na wydane postanowienie o zaliczce na poczet kosztów nie przysługuje stronie zażalenie.

Wszystkie nieuiszczone w terminie opłaty za koszty postępowania oraz inne należności wynikłe z tego postępowania podlegają, zgodnie z art. 265 k.p.a., ściągnięciu w trybie przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²³³ (egzekucja administracyjna świadczeń pieniężnych).

²³² Zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II SAB/Ke 34/10, CBOSA.

²³³ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1427).

Część 4



**ROZSTRZYGNIĘCIA ORGANU
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
PIERWSZEJ INSTANCJI**

Rozdział 1

POJĘCIE, TREŚĆ I ELEMENTY DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

1. Pojęcie, klasyfikacja decyzji administracyjnej i jej wprowadzenie do obrotu prawnego

W doktrynie wskazuje się, że decyzja administracyjna to władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, oparte na przepisach prawa administracyjnego i określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata (strony) w indywidualnie oznaczonej sprawie²³⁴.

Natomiast z przepisów k.p.a. wynika, że poprzez wydanie decyzji organ administracji publicznej załatwia sprawę, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Decyzja rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji (art. 104 § 1–2 k.p.a.). Rozstrzygnięcie sprawy będzie polegało np. na nałożeniu na stronę obowiązku w postaci nakazu rozbiórki budynku, przyznaniu jej uprawnienia w postaci zasiłku celowego na zakup leków. Z kolei inny sposób zakończenia sprawy to wydanie decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego, bez rozstrzygnięcia o istocie sprawy.

W doktrynie istnieją różne klasyfikacje decyzji²³⁵, najczęściej wymieniane są decyzje:

– **konstytutywne** – mają one charakter twórczy, tj. tworzą, zmieniają, uchylają stosunki prawne, przy czym skutek prawny następuje z mocy samego aktu *ex nunc* (od teraz) – od chwili, gdy akt stanie się ostateczny, np. nakaz rozbiórki budynku i **deklaratoryjne** – potwierdzają istnienie stosunku prawnego, który powstał z mocy przepisów prawa powszechnie

²³⁴ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, w: *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski red., Warszawa 2017, s. 273.

²³⁵ W. Chróścielewski, w: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 148–150; A. Wiktorowska, w: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe...*, s. 142–145.

obowiązującego, wywierają one skutki prawne *ex tunc* (wstecz) – od chwili, gdy zostały spełnione przesłanki wskazane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, np. decyzja stwierdzająca wygaśnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych;

– **swobodne** (uznaniowe) – organ ma możliwość wyboru jednego wariantu rozstrzygnięcia sprawy spośród kilku możliwości przewidzianych w przepisach prawa, np. decyzja o przyznaniu zasiłku celowego na zakup leków i **związane** – organ w określonym stanie prawnym i faktycznym sprawy jest zobowiązany do podjęcia rozstrzygnięcia, które wyraźnie wynika z przepisów prawa, np. decyzja o warunkach zabudowy;

– **nieostateczne** – mogą być zaskarżone w toku instancji zwykłymi środkami prawnymi, czyli odwołaniem lub wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy i **ostateczne** – mogą być zaskarżone wyłącznie w trybach nadzwyczajnych (art. 16 § 1 k.p.a.);

– **wydane z urzędu** – wydawane są niezależnie od woli strony, np. decyzja w sprawie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego i **wydane na wniosek strony** – do ich wydania potrzebny jest wniosek strony, np. decyzja o zmianie nazwiska;

– **tyczasowe** (prowizoryczne) – podejmowane są w sprawie, w której pojawia się zagadnienie wstępne i będzie ono rozstrzygnięte bez zawieszania postępowania przez organ prowadzący postępowanie, a nie organ właściwy (art. 100 § 2 i 3 k.p.a.) i **stanowcze** (definitywne) – wszystkie pozostałe decyzje rozstrzygające merytorycznie sprawę.

Decyzja jest wprowadzana do obrotu prawnego przez:

– doręczenie jej stronom na piśmie (doręcza się oryginał decyzji, a nie jej odpis czy kopię²³⁶) lub

– doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej, albo

– ustne ogłoszenie decyzji (art. 109 § 1–2 k.p.a.).

Od tego momentu organ związany jest wydaną przez siebie decyzją i nie może jej zmienić, poza sytuacjami przewidzianymi w k.p.a. (np. po wniesieniu odwołania przez uprawniony podmiot, organ, który decyzję wydał, może dokonać jej samokontroli na podstawie art. 132 k.p.a.). Natomiast w przypadku milczącego załatwienia sprawy, organ administracji jest związany wydanym w tym trybie rozstrzygnięciem od dnia następującego po dniu, w którym upływa termin przewidziany na wydanie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie albo wniesienie sprzeciwu, o ile k.p.a. nie stanowi inaczej (art. 110 § 1–2 k.p.a.).

²³⁶ Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 782/10, CBOSA.

2. Treść decyzji administracyjnej

2.1. Elementy obligatoryjne decyzji administracyjnej

Treść decyzji administracyjnej określona została zasadniczo w przepisach art. 107 § 1 i § 2 k.p.a. oraz w przepisach szczególnych. Na treść decyzji składają się cztery grupy elementów: obligatoryjne (art. 107 § 1 k.p.a.), dodatkowe (art. 107 § 2 k.p.a., art. 108 k.p.a.), zwyczajowe oraz tzw. minimum decyzyjne²³⁷.

Elementy **obligatoryjne** (podstawowe, zasadnicze) to elementy, które powinna zawierać każda decyzja (chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej). Ich brak powoduje, że decyzja jest wadliwa. Zostały one wymienione w art. 107 § 1 k.p.a. Do elementów obligatoryjnych zalicza się: oznaczenie organu, który wydał decyzję, datę jej wydania, oznaczenie strony (lub stron postępowania – w przypadku sprawy wielopodmiotowej), rozstrzygnięcie sprawy, podanie podstawy prawnej, uzasadnienie faktyczne i prawne decyzji, pouczenie o środkach zaskarżenia, pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania i jego skutkach oraz podpis pracownika upoważnionego do wydania decyzji.

Oznaczenie organu, który wydał decyzję, pozwala na ustalenie jego właściwości rzeczowej, miejscowej i instancyjnej, polegające na podaniu nazwy i siedziby (adresu)²³⁸. Zwykle ma ono formę odcisku pieczęci urzędowej nagłówkowej lub wskazania na przygotowanym formularzu z nadrukiem. W orzecznictwie sądowym stwierdzono, że brak oznaczenia organu w części nagłówkowej nie oznacza utraty ważności decyzji, jeżeli podpis opatrzony jest pieczęcią dostatecznie identyfikującą organ.

Decyzja powinna również zawierać oznaczenie **daty jej wydania**, co następuje przez wskazanie dnia, miesiąca i roku wydania decyzji. Element ten pozwala na ustalenie stanu prawnego oraz faktycznego sprawy, które stanowiły podstawę rozstrzygnięcia. Pozwala także ocenić, czy organ nie naruszył przepisów dotyczących terminu załatwienia sprawy. Błędne oznaczenie daty wydania decyzji lub niewskazanie daty, kwalifikowane jest zwykle jako oczywista omyłka i może być przedmiotem sprostowania.

W oznaczeniu strony lub stron wskazuje się adresatów obowiązków lub uprawnień wynikających z decyzji. Pod względem technicznym polega to na wskazaniu danych personalnych obligatoryjnych uczestników postępowania. W przypadku osób fizycznych polega to na podaniu imienia i nazwiska oraz wskazaniu miejsca zamieszkania (pobytu). W przypadku osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej,

²³⁷ A. Skóra, *Ogólne...*, s. 69.

²³⁸ Wyrok NSA z dnia 15 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1060/09, CBOSA.

oznaczenie wskazuje nazwę strony oraz jej siedzibę. Błąd w oznaczeniu strony może polegać na mylnym podaniu imienia i nazwiska bądź nazwy (taki błąd usuwa się przez sprostowanie – art. 113 k.p.a.). Jeżeli podmiot błędnie został uznany za stronę, właściwy do usunięcia tej wady będzie tryb stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.). Może się zdarzyć również tak, że organ nie uczynił adresatem decyzji podmiotu, który powinien być stroną. Wówczas pominiętemu współuczestnikowi służy odwołanie (lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), a w przypadku, gdy decyzja stała się ostateczna: wniosek o wznowienie postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). Zasadniczo brak oznaczenia strony powoduje, że oświadczenie woli organu nie ma charakteru decyzji; możemy je traktować jak pismo urzędowe, np. równoważne zawiadomieniu. Trzeba tu jednak pamiętać o kategorii tzw. minimum decyzyjnego i dokonać wnikliwego badania takiego pisma (np. wraz z danymi podanymi na załączonej kopercie). Zagadnienie to będzie przedmiotem rozważań pod koniec niniejszego rozdziału.

Podstawę prawną decyzji administracyjnej stanowią przepisy obowiązującego powszechnie prawa materialnego, procesowego oraz ustrojowego. Podstawa prawna powinna być podana dokładnie: przez wskazanie przepisów prawnych danego aktu normatywnego oraz miejsca i źródeł ich publikacji²³⁹. Podstawy prawnej nie mogą stanowić: wytyczne (nawet wydane z upoważnienia ministerialnego), porozumienia zawarte pomiędzy organami, zarządzenia ministerialne, uchwały samoistne, pisma okólne. Kompetencji do wydania decyzji nie można domniemywać. Brak podania podstawy prawnej w treści decyzji (podobnie jak podanie niewłaściwej podstawy) nie pozbawia decyzji bytu prawnego, jeżeli taka podstawa istnieje. Oparcie jednak decyzji na nieistniejącej podstawie prawnej powoduje, że oświadczenie woli organu nie ma charakteru decyzji.

Rozstrzygnięcie sprawy (czyli „osnowa”) stanowi węzłowy element treści decyzji administracyjnej. Innymi słowy wyraża rezultat stosowania normy prawa materialnego do konkretnego przypadku w kontekście określonych okoliczności faktycznych i materiału dowodowego²⁴⁰. Jego rolą jest ustalenie wiążących konsekwencji obowiązującej normy prawa materialnego w drodze jej stosowania w stosunku do określonych podmiotów (stron). To wiążące ukształtowanie określonej sytuacji prawnej adresata decyzji następuje głównie poprzez:

- 1) udzielenie uprawnienia;
- 2) odmowę udzielenia uprawnienia;

²³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wa 1145/06, CBOSA.

²⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 20 września 2016 r., sygn. akt I OSK 1065/16, CBOSA.

- 3) cofnięcie uprawnień;
- 4) nałożenie obowiązku.

Treść rozstrzygnięcia jest determinowana treścią podstawy prawnej decyzji i z tego względu jest zróżnicowana.

Wyjaśnieniem rozstrzygnięcia jest **uzasadnienie decyzji**, które – z uwagi na znaczenie tego elementu – szczegółowo omawiamy w następnym podrozdziale.

Pouczenie o środkach prawnych dotyczących odwołania się od decyzji także stanowi obligatoryjny element decyzji. Pouczenie w decyzji organu pierwszej instancji powinno informować stronę, czy od decyzji przysługuje odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, czy też stronie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy albo skarga do sądu administracyjnego. Powinno także zawierać informację, w jakim trybie (pośrednim czy bezpośrednim) należy wnieść środek prawny oraz w jakim terminie.

Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi, lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały albo o podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie z kosztów albo przyznanie prawa do pomocy. Pouczenie w decyzji organu drugiej instancji także powinno wskazywać tryb i termin złożenia środka prawnego oraz jego nazwę (np. skarga do sądu administracyjnego).

Decyzja do momentu jej podpisania jest jedynie projektem, nie stanowi objawu woli organów i nie wchodzi do obrotu prawnego. **Podpis** stanowi wyraz oświadczenia woli organu administracji publicznej. Brak podpisu na decyzji powoduje, że akt nie ma charakteru decyzji (wyrok WSA w Łodzi z 20 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Łd 178/10, CBOSA). Podpis składa osoba piastująca funkcję organu lub osoba działająca z upoważnienia. Decyzja wydana w formie dokumentu elektronicznego powinna być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

2.2. Uzasadnienie decyzji administracyjnej

Jedną z integralnych części decyzji administracyjnej jest jej uzasadnienie. Stanowi ono swoiste wyjaśnienie rozstrzygnięcia zawartego w decyzji. Organ ma za zadanie przekonać strony o prawidłowości swojego stanowiska. Istotne jest, aby uzasadnienie nie pozostawało w sprzeczności z rozstrzygnięciem, gdyż obie te części stanowią jedność, zarówno w znaczeniu materialnym, jak i formalnym. Należy pamiętać, że żadna z tych

części nie może istnieć samodzielnie w obrocie prawnym, a co za tym idzie, powinny one być ze sobą spójne (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1616/16²⁴¹).

Obowiązek sporządzenia uzasadnienia pozostaje w ścisłym związku z zasadą ogólną informowania stron o ich prawach i obowiązkach. Realizuje on także zasadę ogólną zaufania obywateli do władzy publicznej. Ponadto wskazany obowiązek wiąże się nierozzerwalnie z zasadą ogólną wyjaśniania zasadności przesłanek załatwianej sprawy i decyzji, która zobowiązuje organy administracji publicznej do dolożenia szczególnej staranności w uzasadnieniu swoich rozstrzygnięć, zwłaszcza tych, które nakładają na strony określone nakazy lub zakazy (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 4 lipca 2017 r., sygn. akt IV SA/Gl 227/17, Lex nr 2325038). Ze względu na potrzebę odniesienia się zarówno do stanu faktycznego, jak i norm prawnych, ustawodawca dzieli uzasadnienie na faktyczne i prawne.

Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej (art. 107 § 3 k.p.a.). Należy również zauważyć, że „odpowiednie ujawnienie procesu decyzyjnego w sferze podstawy faktycznej rozstrzygnięcia stanowi jedną z gwarancji prawidłowej realizacji zasady swobodnej oceny dowodów z art. 80 k.p.a., rozumianej jako ocena tego materiału na podstawie całokształtu zgromadzonych dowodów” (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 1198/16²⁴²). W pierwszej kolejności powinny zostać przedstawione fakty, na których organ oparł swoje rozstrzygnięcie. Dopiero w dalszej części powinno się dokonywać ich oceny w świetle konkretnych przepisów prawnych (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2000 r., sygn. akt III SA 2042/00²⁴³). Nie jest wystarczające, aby organ administracji publicznej odniósł się jedynie do faktów, które stanowią podstawę rozstrzygnięcia. W przypadku gdy występują dowody, którym nie przyznano mocy dowodowej, odnieść należy się również do nich. W przeciwnym razie organ dopuszcza się istotnego naruszenia prawa²⁴⁴.

Uzasadnienie prawne, w myśl art. 107 § 3 k.p.a. stanowi wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Nie wystarczy samo powołanie się na konkretne przepisy prawa. Ważne jest zatem, aby organ, konstruując uzasadnienie, zawarł w nim umotywowaną ocenę

²⁴¹ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1616/16, CBOSA.

²⁴² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 1198/16, CBOSA.

²⁴³ Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2000 r., sygn. akt III SA 2042/00, Lex nr 47321.

²⁴⁴ P. Ura, E. Kubas, *Realizacja zasady przekonywania w postępowaniu administracyjnym*, w: *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl red., Warszawa 2018, s. 645.

stanu faktycznego w powiązaniu z obowiązującym stanem prawnym, a następnie wykazał zachodzący związek pomiędzy dokonaną oceną a wydanym rozstrzygnięciem²⁴⁵.

Bez względu na wydane rozstrzygnięcie organ administracji publicznej obowiązany jest uzasadnić decyzje rozstrzygające sporne interesy stron, a także decyzje wydane na skutek odwołania. Poza sytuacjami wymienionymi powyżej Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje przypadki, w których można odstąpić od uzasadnienia decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 107 § 4 k.p.a. można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony. Ponadto art. 107 § 5 k.p.a. przewiduje sytuację, gdy organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny. Poza wymienionymi wyjątkami organ jest obowiązany umieścić w decyzji administracyjnej zarówno uzasadnienie faktyczne, jak i prawne.

2.3. Dodatkowe składniki decyzji

Decyzja administracyjna może zawierać dodatkowe składniki, określone w przepisach szczególnych (art. 107 § 2 k.p.a.). Dodatkowe elementy nie mogą być dowolnie zamieszczane przez organ w decyzji, lecz tylko wtedy, gdy taką możliwość przewidują przepisy prawa. Takimi dodatkowymi składnikami będą m.in.:

– termin – „określa moc obowiązującą decyzji w czasie”²⁴⁶; upływ terminu powoduje wygaśnięcie uprawnień lub obowiązków wynikających z decyzji, np. wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na okres 5 lat;

– warunek – wyróżniamy warunek zawieszający, który uzależnia powstanie skutków przewidzianych w decyzji od zdarzenia przyszłego i niepewnego (skutki decyzji powstaną z chwilą spełnienia się warunku) oraz warunek rozwiązujący, który uzależnia ustanie skutków przewidzianych w decyzji od zdarzenia przyszłego i niepewnego (skutki decyzji ustaną z chwilą spełnienia się warunku)²⁴⁷ – np. wygaśnięcie decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym ta decyzja stała się ostateczna;

– zlecenie – zawiera w swojej treści pewien nakaz, który polega na nałożeniu dodatkowego obowiązku lub dokonaniu pewnej czynności w związku z osnową decyzji; niespełnienie zlecenia nie wpływa na moc

²⁴⁵ P.M. Przybysz, *Kodeks...*, s. 315.

²⁴⁶ A. Wiktorowska, w: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe...*, s. 155.

²⁴⁷ M. Dyl, w: *Kodeks postępowania...*, s. 563.

prawną decyzji, jednakże powoduje zastosowanie środków przymuszających do wykonania tego obowiązku²⁴⁸, np. określenie w decyzji o pozwoleniu na budowę szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych;

– na podstawie art. 108 k.p.a. decyzji, od której przysługuje odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

Nadanie decyzji takiego rygoru oznacza, że decyzja nieostateczna od razu po jej wydaniu będzie podlegała wykonaniu, chociaż co do zasady przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu (art. 130 § 1 k.p.a.). Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji, gdy jest to niezbędne: ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami, lub też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W takim przypadku organ może zażądać od strony stosownego zabezpieczenia (art. 108 § 1 k.p.a.).

Rygor natychmiastowej wykonalności może zostać nadany decyzji podczas jej wydawania – i wtedy będzie elementem składowym decyzji – albo może zostać nadany w drodze zaskarżalnego postanowienia, już po wydaniu decyzji (art. 108 § 2 k.p.a.).

Decyzji administracyjnej może być również nadany rygor natychmiastowej wykonalności na mocy przepisów szczególnych. Jako przykład można wskazać decyzję o odmowie wjazdu na terytorium RP wydawaną obywatelowi UE lub członkowi rodziny niebędącemu obywatelem UE. Na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin²⁴⁹, decyzji takiej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Również w art. 10 ust. 8 ustawy z 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach²⁵⁰ zostały zawarte podstawy do nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o wycofaniu z obrotu baterii lub akumulatorów niespełniających wymagań określonych w art. 8 i 9 tej ustawy.

2.4. Elementy zwyczajowe decyzji administracyjnej

Elementy zwyczajowe, jak sama nazwa wskazuje, są zwyczajowo dodawane do treści decyzji, chociaż ich umieszczenia nie nakazuje ani przepis k.p.a., ani przepis szczególny. Do takich elementów należy zaliczyć oznaczenie miejsca wydania decyzji, rozdzielnik, wzmiankę o zasięgnięciu stanowiska organu administracji publicznej działającego w trybie

²⁴⁸ A. Wiktorowska, w: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe ...*, s. 155.

²⁴⁹ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 293.

²⁵⁰ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1850.

art. 106 k.p.a. oraz oznaczenie rodzaju pisma organu administracji.

Oznaczenie **miejsca wydania decyzji** zwykle umieszczane jest w decyzji obok daty jej wydania. Brak obligatoryjności tego składnika wynika z możliwości określenia tego miejsca na podstawie oznaczenia organu administracji publicznej (art. 107 § 1 k.p.a. *in principio*)²⁵¹.

Oznaczenie **rodzaju pisma** organu administracji też nie jest wymagane przez żaden przepis prawa. Zwyczajowo jednak umieszcza się nazwę „decyzja”, zwykle po oznaczeniu organu administracji oraz miejscu i dacie wydania decyzji.

Rozdzielnik, umieszczany na końcu decyzji (po podpisie pracownika upoważnionego do wydania decyzji), stanowi wykaz podmiotów, do których wysyła się decyzję. Adresatem obligatoryjnym i głównym decyzji jest tylko strona lub strony (w przypadku współuczestnictwa), lecz zwyczajowo decyzja doręczana jest także innym uczestnikom postępowania „do wiadomości”, m.in. podmiotom na prawach strony, organom współdziałającym, zaś w postępowaniu odwoławczym – także organowi pierwszej instancji²⁵². W praktyce administracyjnej w sprawach, w których status strony przysługuje więcej niż jednemu podmiotowi, często ich oznaczenie w decyzji jest błędne, gdyż dokonywane jest nie w komparycji decyzji, lecz właśnie w rozdzielniku. Rozdzielnik powinien pełnić jedynie funkcję informacyjną, nie zaś „zastępować” czy „uzupełniać” element obligatoryjny, jakim jest oznaczenie stron w decyzji²⁵³.

2.5. Minimum decyzyjne

Pojęcie tzw. minimum decyzyjnego (minimum decyzji administracyjnej) ukształtowało się w orzecznictwie sądów administracyjnych, a następnie zostało zaakceptowane w nauce postępowania administracyjnego. Zgodnie z wyrokiem NSA z 20 lipca 1981 r., SA 1163/81 (CBOSA), pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo braku posiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 k.p.a., jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji. Konstrukcja ta jest pomocna w przypadkach, gdy organ administracji nie umie lub nie chce (z jakichś powodów) wydać decyzji

²⁵¹ A. Skóra, P. Żukowski, *Praktyczne problemy oznaczenia adresatów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki red., Warszawa 2014, s. 731.

²⁵² Ibidem, s. 730–731.

²⁵³ A. Skóra, *Ogólne...*, s. 74.

administracyjnej, przesyłając stronie „pismo”, „stanowisko”, „opinię” itd., uniemożliwiając jej w ten sposób wniesienie środka prawnego od decyzji. Jeżeli w takim „piśmie” można odnaleźć cztery wskazane wyżej elementy, przyjmuje się, że „pismo” jest decyzją administracyjną, wprawdzie wadliwą, lecz kończąca postępowanie i umożliwiającą wniesienie środków prawnych²⁵⁴.

²⁵⁴ Ibidem, s. 75.

Rozdział 2

POSTANOWIENIE JAKO ROZSTRZYGNIĘCIE ORGANU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

1. Pojęcie i elementy postanowienia w postępowaniu administracyjnym

Postanowienia są wydawane przez organ administracji publicznej w toku postępowania, dotyczą poszczególnych kwestii pojawiających się w jego trakcie (np. postanowienie o zawieszeniu postępowania, o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu, o wyłączeniu pracownika). Postanowienia – co do zasady – nie rozstrzygają o istocie sprawy i nie kończą sprawy w danej instancji (art. 123 § 1–2 k.p.a.). Organ, który wydał postanowienie, jest nim związany od chwili jego doręczenia na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej albo jego ustnego ogłoszenia.

Zgodnie z art. 124 § 1 k.p.a. postanowienie powinno zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę jego wydania, oznaczenie strony lub stron albo innych osób biorących udział w postępowaniu (gdyż adresatem postanowienia może być nie tylko strona postępowania, ale np. organizacja społeczna, świadek czy biegły), powołanie podstawy prawnej (wskazuje się przepisy prawa procesowego, np. przepisy k.p.a.), rozstrzygnięcie (dotyczy ono rozpatrywanej kwestii procesowej, np. przywrócenia terminu, zawieszenia postępowania), pouczenie, czy i w jakim trybie służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jego wydania lub, jeżeli postanowienie wydane zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

Jeżeli na postanowienie służy zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego, to powinno ono zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Takie uzasadnienie powinno również zawierać postanowienie, które zostało wydane na skutek zażalenia na postanowienie (art. 124 § 2 k.p.a.).

2. Klasyfikacja postanowień w postępowaniu administracyjnym

W doktrynie istnieją różne klasyfikacje postanowień²⁵⁵. Najczęściej postanowienia dzieli się na:

- incydentalne – rozstrzygające poszczególne kwestie, które pojawiają się w toku postępowania (np. postanowienie o zawieszeniu postępowania, postanowienie o odmowie przeglądania akt sprawy) oraz końcowe – kończące sprawę w danej instancji (np. postanowienie o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania);

- negatywne – niezaspokajające żądań strony lub innych uczestników postępowania albo nakładające na nich obowiązki (np. postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania) oraz pozytywne (np. postanowienie o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu);

- zaskarżalne w drodze zażaleń – jeżeli przepisy k.p.a. wyraźnie tak stanowią (np. postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania) i zaskarżalne w trybie odwołań od decyzji – nie przysługuje na nie zażalenie, ale można je zaskarżyć, wnosząc odwołanie od decyzji (np. postanowienie o odmowie wyłączenia pracownika) oraz ostateczne – są to: postanowienia, w stosunku do których upłynął termin do wniesienia zażalenia; postanowienia wydane przez organ drugiej instancji w wyniku rozpatrzenia zażalenia; postanowienia ostateczne z mocy wyraźnego przepisu prawa (np. postanowienie o niedopuszczalności odwołania);

- wydane w toku postępowania (np. postanowienie o wyłączeniu pracownika) i wydane poza tokiem postępowania, tzw. pozaprocesowe (np. postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania).

²⁵⁵ A. Wiktorowska, w: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe...*, s. 164–165.

Rozdział 3

UGODA ADMINISTRACYJNA JAKO ROZSTRZYGNIĘCIE ORGANU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

1. Pojęcie ugody administracyjnej i przesłanki jej zawarcia

Ugoda, obok decyzji administracyjnej, stanowi formę załatwienia sprawy administracyjnej, jakkolwiek w praktyce administracyjnej zawierana jest wyjątkowo. Ugoda jest porozumieniem pomiędzy stronami postępowania administracyjnego, zawierany przed organem prowadzącym postępowanie i zatwierdzanym przez ten organ, zastępującym decyzję administracyjną. Jej istotą jest „czynienie sobie przez strony wzajemnych ustępstw w zakresie ich praw i obowiązków”²⁵⁶. Z uwagi na fakt, że organ administracji publicznej co do zasady kończy postępowanie wydaniem decyzji administracyjnej, ugoda stanowi szczególną formę zakończenia postępowania.

W sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, strony mogą zawrzeć ugode, jeżeli charakter sprawy na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne (art. 114 k.p.a). Wyróżnić można przesłanki o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym. Pierwsza grupa odnosi się do podmiotów, pomiędzy którymi taka ugoda może być zawarta. Istotne jest, aby w postępowaniu uczestniczyły co najmniej dwie strony. Ugoda nie może również zostać zawarta pomiędzy uczestnikami postępowania na prawach strony z uwagi na fakt, że udział tych uczestników ma charakter wyłącznie procesowy²⁵⁷.

Aby ugoda mogła być ważnie zawarta, muszą istnieć również przesłanki o charakterze przedmiotowym. Zawarcie ugody jest dopuszczalne w już

²⁵⁶ H. Knysiak-Molczyk, *Ugoda administracyjna*, w: *Postępowanie administracyjne*, T. Woś red., Warszawa 2017, s. 360.

²⁵⁷ Zob. P. Przybysz, *Kodeks...*, s. 336.

toczącym się postępowaniu. Natomiast nie ma takiej możliwości przed wszczęciem określonego postępowania lub już po jego zakończeniu. Ugoda jest dopuszczalna jedynie w przypadkach, w których przepis przewiduje załatwienie sprawy w formie decyzji administracyjnej. Nie będzie miała charakteru ugody administracyjnej między innymi ugoda zawierana przez strony w toku postępowania rozgraniczeniowego, ponieważ zgodnie z przepisami Prawa geodezyjnego i kartograficznego ma ona moc ugody sądowej (art. 31 ust. 4 u.p.g.k.)²⁵⁸. Nadto interesy stron postępowania muszą być sporne, co jest bezpośrednio związane z charakterem sprawy²⁵⁹. Nie we wszystkich sprawach zawarcie ugody jest dopuszczalne. Przesłanką zawarcia ugody jest także możliwość przyspieszenia oraz uproszczenia postępowania. Ostatnim z warunków dopuszczającym zawarcie ugody jest brak zakazu takiego rozstrzygnięcia sprawy w przepisach szczególnych. Nie jest dopuszczalne zawarcie ugody m.in. w przypadku postępowania wyłączeniowego, gdyż art. 118 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wprost stanowi, że w tymże postępowaniu nie stosuje się przepisów o ugodzie administracyjnej.

2. Procedura zawarcia ugody

Ugoda zawierana jest przed organem administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w pierwszej instancji lub postępowanie odwoławcze (art. 115 k.p.a.). Jak już zostało wspomniane, ugoda może zostać zawarta do czasu wydania decyzji w sprawie. Jeżeli organ stwierdzi, że istnieją przesłanki do zawarcia ugody, odroczy wydanie decyzji i jednocześnie wyznaczy stronom termin na jej zawarcie, przy czym pouczy strony o trybie i skutkach zawarcia ugody. Po upływie wyznaczonego terminu, jeśli ugoda nie została zawarta, organ wydaje decyzję administracyjną kończącą postępowanie.

Zgodnie z art. 117 § 1 k.p.a. ugode sporządza upoważniony pracownik organu administracji publicznej w formie pisemnej lub dokumentu elektronicznego, na podstawie zgodnych oświadczeń stron. Jeżeli ugoda jest sporządzana w formie pisemnej, oświadczenia składa się przed upoważnionym pracownikiem organu. Następnie przed podpisaniem ugody upoważniony pracownik organu administracji publicznej odczytuje stronom jej treść, chyba że ugoda została sporządzona w formie dokumentu elektronicznego. Ugode włącza się do akt sprawy (art. 117 § 2 k.p.a.).

²⁵⁸ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 276 z późn. zm.).

²⁵⁹ P. Przybysz, *Kodeks...*, s. 336.

3. Elementy ugody

Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje ściśle określone elementy ugody, które muszą być w niej zawarte. Ugoda zawiera oznaczenie organu administracji publicznej, przed którym ugoda została zawarta, stron postępowania, a także datę sporządzenia ugody. Dla swojej ważności ugoda musi również zawierać podpisy stron oraz podpis upoważnionego pracownika organu administracji publicznej z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, a jeżeli ugoda została zawarta w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowane podpisy elektroniczne stron oraz upoważnionego pracownika organu administracji publicznej (art. 117 § 1a k.p.a.). Wymienione elementy mają charakter formalny. Oprócz nich wyróżnić można elementy materialne, do których zalicza się przedmiot oraz treść ugody. Sporządzona w taki sposób ugoda czyni zadość wymogom prawa i może zostać w określony sposób zatwierdzona.

4. Zatwierdzenie ugody i jej skutki

Dla swojej ważności ugoda wymaga zatwierdzenia przez organ administracji publicznej, przed którym została zawarta. Jeżeli ugoda dotyczy kwestii, których rozstrzygnięcie wymaga zajęcia stanowiska przez inny organ, stosuje się odpowiednio przepis art. 106 k.p.a. dotyczący współdziałania organów. W przypadku ugody zawartej z naruszeniem prawa, nieuwzględniającej stanowiska organu uzyskanego w trybie art. 106 k.p.a. albo naruszającej interes społeczny bądź słuszny interes stron, organ administracji publicznej odmówi jej zatwierdzenia.

Zatwierdzenie bądź odmowa zatwierdzenia ugody następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Zaś postanowienie w tej sprawie powinno być wydane w ciągu siedmiu dni od dnia zawarcia ugody (art. 119 § 1 k.p.a.). Natomiast zgodnie z § 2 przytaczanego przepisu w przypadku zawarcia ugody w toku postępowania odwoławczego, z dniem, w którym stało się ostateczne postanowienie zatwierdzające ugodę, traci moc decyzja organu pierwszej instancji, o czym zamieszcza się wzmiankę w tym postanowieniu. Stronom, wraz z postanowieniem zatwierdzającym ugodę, doręcza się również odpis samej ugody.

Należy pamiętać, że ugoda staje się wykonalna z dniem, w którym postanowienie o jej zatwierdzeniu stało się ostateczne, zaś organ administracji publicznej, przed którym została zawarta ugoda, potwierdza jej wykonalność na egzemplarzu ugody (art. 120 k.p.a.).

Z uwagi na fakt, że ugoda administracyjna w określonych przypadkach kończy postępowanie, zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego.

Rozdział 4

MILCZĄCE ZAŁATWIENIE SPRAWY ADMINISTRACYJNEJ

1. Cel i pojęcie milczącego załatwienia sprawy

Wprowadzenie milczącego załatwienia sprawy miało na celu wyposażenie organów administracji w dodatkowy instrument prawny pozwalający na uproszczenie i przyspieszenie postępowania administracyjnego²⁶⁰. Zakłada ono wprowadzenie fikcji pozytywnego załatwienia sprawy w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, w razie „milczenia” organu, czyli braku jego reakcji na działania strony w określonym ustawą terminie. Stanowi ono swoistą alternatywę dla tradycyjnego modelu zakończenia postępowania decyzją administracyjną, rozumianą jako uzewnętrzniony, jednostronny, władczy akt woli organu administracji. Wraz z upływem określonego terminu, niewydanie przez organ decyzji uznaje się za załatwienie sprawy w sposób w całości uwzględniający żądanie strony. Podkreślenia wymaga zatem, że treść wniosku strony „kształtuje” potencjalne pozytywne rozstrzygnięcie. Tym samym organ dużą wagę winien przykładać do analizy treści żądania strony. To nie może być zatem sformułowane w sposób budzący wątpliwości lub niejednoznaczny²⁶¹. W takim wypadku ustawodawca wyraźnie wskazał w art. 122c § 2 k.p.a. na potrzebę wezwania strony do uzupełnienia treści wniosku przez jego doprecyzowanie. Organ nie może bowiem samodzielnie, bez udziału strony modyfikować zakresu jej żądania lub dokonywać jego interpretacji²⁶².

Przepis art. 122a k.p.a. nie stanowi samoistnej podstawy do załatwienia sprawy administracyjnej milcząco²⁶³. Milczące załatwienie sprawy do-

²⁶⁰ Druk sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 1183, a także K. Mełgieś, *Nowelizacja KPA – założenia podstawowe*, „Edukacja Prawnicza” 2017, nr 3, s. 53.

²⁶¹ A. Wróbel, *Komentarz do art. 122a k.p.a.*, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 779 i n.

²⁶² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 419/10, CBOSA.

²⁶³ Teza ta *a contrario* znajduje swoje potwierdzenie w stanowisku WSA w Warszawie zawartym w wyroku z dnia 5 marca 2019 r., sygn. akt VI SAB/Wa 41/18, CBOSA.

puszczać muszą przepisy szczególne²⁶⁴. Kodeks reguluje jedynie tryb, w jakim może się to odbyć. Tym samym ta forma zakończenia postępowania nie stanowi reguły, lecz odstępstwo od zasady rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej²⁶⁵. Podkreślenia wymaga jednak, że w postępowaniu uproszczonym (art. 163b § 3 k.p.a.) z zasady stosuje się przepisy o milczącym załatwieniu sprawy, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Zgodnie z brzmieniem art. 122a k.p.a., milczące załatwienie sprawy możliwe jest w dwóch trybach:

a) milczącego zakończenia postępowania, które ma miejsce, gdy organ w terminie przewidzianym na załatwienie sprawy (liczonym od dnia doręczenia organowi podania) nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie. Stan ten równoznaczny jest z załatwieniem sprawy zgodnie z wnioskiem strony;

b) milczącej zgody, gdy po wniesieniu przez stronę wniosku (zgłoszenia) organ, w terminie przewidzianym na załatwienie sprawy, nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji. Jest to równoznaczne ze stwierdzeniem prawidłowości czynności strony i jej akceptacją przez organ²⁶⁶.

Organ może uniknąć milczącej zgody, wnosząc sprzeciw w drodze decyzji, co stanowi zanegowanie działań strony. Będzie to zatem rozstrzygnięcie zapobiegające zaistnieniu pożądanym przez stronę skutków prawnych. Przykładem tego rodzaju regulacji jest art. 83f ust. 6 i 7 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁶⁷. Wprowadza on instytucję sprzeciwu, jaki w drodze decyzji organ wnosi od zgłoszenia zamiaru wycinki drzewa.

Wskazać należy, że zgodnie z brzmieniem art. 122b k.p.a. za dzień wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, o której mowa w art. 122a § 2 pkt 1, albo wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 122a § 2 pkt 2, uznaje się dzień:

1) nadania sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe albo

²⁶⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 973/17, CBOSA.

²⁶⁵ Ustawodawca zdecydował się także na generalne wyłączenie stosowania przepisów rozdziału 8a „Milczące załatwienie sprawy” działu II k.p.a. w określonych trybach postępowania. Wyłączenia te obejmują wznowienia postępowania (art. 151 § 3 k.p.a.), postępowanie w sprawie nieważności decyzji administracyjnej (art. 158 § 1 k.p.a.), sprawy, o których mowa w art. 154 i art. 155 k.p.a. (art. 155a k.p.a.), oraz sprawy, o których mowa w art. 161–163 k.p.a. (art. 163a k.p.a.).

²⁶⁶ Szerzej J. Piecha, *Milczące załatwienie sprawy w Kodeksie postępowania administracyjnego – rewolucja czy nie?*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2, s. 79–98.

²⁶⁷ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 55 z późn zm.).

2) doręczenia za pokwitowaniem sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przez pracowników organu administracji publicznej lub inne upoważnione osoby, albo

3) wprowadzenia sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie do systemu teleinformatycznego w przypadku, o którym mowa w art. 39¹ albo art. 39².

Odnosząc się do ostatniego z przypadków, dotyczącego tzw. doręczeń elektronicznych, przypomnieć należy, że ta forma komunikacji będzie mogła być stosowana tylko w razie spełnienia przesłanek z art. 39¹, art. 39² lub art. 39³ k.p.a.

2. Tryb milczącego załatwienia sprawy

Przepisy rozdziału 8a działu II Kodeksu postępowania administracyjnego regulują tryb milczącego załatwiania sprawy administracyjnej. Podkreślenia wymaga jednak, że mają one charakter *lex generalis* i przewidziane nimi zasady mogą być modyfikowane przez przepisy szczególne. Tym samym np. termin na zajęcie stanowiska przez organ może być określany w przepisach szczególnych inaczej niż w k.p.a. Z taką sytuacją mamy do czynienia m.in. w ustawie o ochronie przyrody i jej art. 87f ust. 8, ustanawiającym 14-dniowy termin wniesienia sprzeciwu przez organ²⁶⁸. Kodeks ustanawia zaś co do zasady termin miesięczny, z zastrzeżeniem, że przepisy szczególne mogą określać jego inny wymiar (art. 122a § 2).

Postępowanie toczące się w trybie milczącego załatwienia sprawy rozpoczyna strona, składając do właściwego organu wnioski lub zgłoszenie (mogą mieć one zarówno charakter tradycyjny, jak i elektroniczny). Ten natomiast powinien rozpatrzyć sprawę w terminie miesiąca. W razie niepodjęcia przez organ działań (rozumianych jako rozstrzygnięcie sprawy) w tym terminie sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony. Milczące załatwienie sprawy następuje w dniu następującym po dniu, w którym upływa termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie

²⁶⁸ Ustawodawca w art. 83f ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 55 z późn. zm.) przewidział szczególny tryb milczącego załatwienia sprawy w postępowaniu dotyczącym zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 87f ust. 6 ww. ustawy organ w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia dokonuje oględzin, a następnie w terminie 14 dni od dnia oględzin może, w drodze decyzji administracyjnej, wnieść sprzeciw. Usunięcie drzewa może nastąpić, jeżeli organ nie wniósł sprzeciwu w tym terminie.

albo wniesienia sprzeciwu²⁶⁹. W przypadku gdy organ przed upływem terminu do załatwienia sprawy zawiadomi stronę o braku sprzeciwu, milczące załatwienie sprawy następuje w dniu doręczenia tego zawiadomienia. Organ może zatem, nawet w trybie milczącego załatwienia sprawy, działać aktywnie i przyspieszyć zakończenie postępowania przez wyrażenie braku sprzeciwu, przed upływem terminu na zajęcie stanowiska. J. Piecha słusznie zauważa jednak, że skoro ustawodawca łączy skutek w postaci zaistnienia milczącego załatwienia sprawy z doręczeniem zawiadomienia, o którym mowa w art. 122c § 1 zd. drugie, to nie można wykluczyć, że samo doręczenie tego aktu nastąpi po upływie terminu milczącego załatwienia sprawy. W takiej sytuacji, jak przyjmuje przywoływany autor, za datę milczącego załatwienia sprawy uznać należy dzień następujący po dniu w którym upływa termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu. Taka interpretacja, jak zauważa J. Piecha, jest zbieżna z celem ustanowienia przez prawodawcę możliwości zawiadomienia strony o braku sprzeciwu, tj. przyspieszeniem zakończenia sprawy administracyjnej²⁷⁰. Zaznaczyć należy również, że jeśli zawiadomienie o braku sprzeciwu dotrze do strony po upływie terminu, z którym ustawodawca wiąże skutek milczącego załatwienia sprawy, dotyczyć będzie sprawy już rozstrzygniętej.

Termin milczącego załatwienia sprawy może ulec przesunięciu w razie opóźnienia rozpoczęcia merytorycznego badania sprawy wskutek pojawienia się przeszkód natury formalnej. Przede wszystkim bieg terminu na zajęcie stanowiska przez organ, którego upływ jest równoznaczny z załatwieniem sprawy milcząco, wstrzymuje zawieszenie postępowania, niezależnie od swojej przyczyny (przesłanki obligatoryjne lub fakultatywne). Stan taki trwa aż do podjęcia postępowania. Termin biegnie wówczas dalej. Nie jest on liczony od początku, lecz od chwili przerwania jego biegu.

Termin na zajęcie stanowiska przez organ ulega także przesunięciu, gdy podanie wniesione przez stronę nie spełnia wymagań wskazanych w przepisach lub konieczne jest doprecyzowanie treści żądania. Podlega ono w takiej sytuacji uzupełnieniu na podstawie art. 64 k.p.a. w terminie nie krótszym niż 7 dni od doręczenia stronie właściwego wezwania. Wów-

²⁶⁹ Ustawodawca w sposób jednolity określił termin milczącego załatwienia sprawy (art. 122c § 1 k.p.a.) i termin, od którego organ związany jest wydanym w trybie milczącego załatwienia sprawy rozstrzygnięciem (art. 110 § 2 k.p.a.). Co istotne, ustawodawca w art. 122g k.p.a. wskazał, że skutek wydania decyzji ostatecznej powstaje w terminie czternastu dni od dnia upływu terminu, o którym mowa w art. 122c § 1 k.p.a. Tym samym termin, w jakim następuje milczące załatwienie sprawy, stanowi niejako surogat wejścia „rozstrzygnięcia” do obrotu prawnego. Po upływie 14 dni zyskuje ono natomiast przymiot ostateczności.

²⁷⁰ J. Piecha, *Komentarz do art. 122c k.p.a.*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski red., Warszawa 2018, s. 959.

czas termin, w jakim organ może zająć stanowisko, liczony jest od dnia uzupełnienia braków lub doprecyzowania treści żądania. Przyjąć należy przy tym, że odpowiedniego stosowania wymaga tu przepis art. 122 § 2 k.p.a. i termin milczącego załatwienia sprawy biegnie od momentu doręczenia właściwemu organowi administracji publicznej pisma strony zawierającego uzupełnienie braków formalnych wcześniejszego wniosku.

Z inną sytuacją mamy do czynienia, gdy organ odwoławczy na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Termin na zajęcie stanowiska przez organ pierwszej instancji, którego upływ oznacza milczące załatwienie sprawy, biegnie wówczas od dnia doręczenia mu akt sprawy wraz z tą decyzją organu odwoławczego.

Zaznaczyć należy również, że w razie złożenia przez stronę wniosku do organu niewłaściwego i przekazania takiego wystąpienia strony przez organ w trybie art. 65 § 1 k.p.a. organowi uprawnionemu do rozstrzygnięcia sprawy w trybie przewidzianym przepisami rozdziału 8a działu II k.p.a., termin przewidziany na zajęcie stanowiska przez organ biec będzie od chwili doręczenia mu żądania strony. Powyższe wywieść można z brzmienia art. 122a § 2 k.p.a. wskazującego, że termin milczącego załatwienia sprawy biegnie od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej. Ma to gwarantować organowi rozstrzygającemu sprawę określony przepisami okres na dokonanie jej analizy.

Tryb milczącego załatwienia sprawy jest znacząco odformalizowany. Nie mają w nim zastosowania postanowienia art. 10 i 79a k.p.a.²⁷¹. Skutkiem tego, ciążyący na organie obowiązek zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu został ograniczony. Przede wszystkim organ nie jest już zobowiązany do zapewnienia stronie możliwości wypowiedzenia się o zebranych przez organ dowodach i materiałach procesowych przed rozstrzygnięciem sprawy, a także wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Rozważenia wymaga jednak kwestia, czy wyłączenie stosowania art. 10 k.p.a. w trybie milczącego załatwienia sprawy utożsamiane może być z generalnym wyłączeniem stosowania zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Słusznie zauważa J. Piecha, że przepis art. 122d § 1 k.p.a. nie może być interpretowany bez uwzględnienia konstytucyjnego prawa do procesu²⁷². Jak wskazuje przywoływany autor, optymalnym i zgodnym

²⁷¹ Jak wskazuje J. Piecha: „W świetle art. 122a § 2 k.p.a. milczące załatwienie sprawy oznacza brak wydania decyzji (...) A zatem wyłączenie stosowania art. 10 k.p.a. i 79a k.p.a. dotyczy tylko tych sytuacji, w których organ nie zamierza skorzystać z „aktywnego” sposobu zakończenia postępowania”. J. Piecha, *Milczące załatwienie sprawy...*, s. 79–98.

²⁷² J. Piecha, *Komentarz do art. 122c...*, s. 962.

z zasadą prokonstytucyjnej wykładni prawa sposobem rozumienia art. 122d § 1 k.p.a. jest przyjęcie, że wyłączone zostaje na jego podstawie stosowanie przepisu art. 10 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim ustanawia on prawo wypowiedzenia się strony co do zebranych w toku postępowania przez organ dowodów i materiałów²⁷³. Podkreślić należy, że wyłączenie stosowania wynikającej z art. 10 § 1 k.p.a. zasady ogólnej czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania administracyjnego traktowane winno być w kategoriach wyjątku. Co do zasady stanowi ona bowiem wartość o charakterze uniwersalnym dla procedury administracyjnej. Wobec powyższego wyłączenie jej stosowania powinno być interpretowane w sposób ostrożny²⁷⁴, a także z uwzględnieniem ogółu wartości istotnych dla postępowania administracyjnego. Szczególne znaczenie przypisać w tym kontekście należy zasadzie zaufania obywateli do władzy publicznej. Przepisu art. 122d § 1 k.p.a. nie można zatem traktować jako pełnego i absolutnego wyłączenia wszelkich gwarancji wynikających z zasady ogólnej czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania administracyjnego, tym bardziej jeśli uprawnienie takie wynika z przepisów szczególnych, jak np. art. 79 k.p.a. (obowiązku zawiadamiania o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin) lub art. 73 k.p.a. (prawo dostępu do akt postępowania).

Odnosząc się do toku postępowania prowadzonego w reżimie prawnym przewidzianym przepisami rozdziału 8a działu II k.p.a. wskazać należy także na obowiązki nałożone na organ w zakresie przekazywania informacji dotyczących przetwarzania danych osobowych. Na mocy ustawy z 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)²⁷⁵ rozdział 8a Milcząca załatwienie sprawy działu II k.p.a. uzupełniony został o przepis art. 122h. Prawodawca zobowiązał w nim organ do udostępniania informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na swojej stronie internetowej oraz w widocznym miejscu w swojej siedzibie. Jednocześnie organ przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO przy pierwszej czynności skierowanej do strony (art. 122h § 2). Wskazany wyżej obowiązek, zgodnie z brzmieniem art. 13

²⁷³ Ibidem, s. 962–963.

²⁷⁴ Szerzej na temat wykładni przepisów ustanawiających wyjątki L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010 s. 193.

²⁷⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 730.

ust. 1 i 2 rozporządzenia, obejmuje udostępnienie informacji, jakie administrator danych osobowych zobowiązany jest podać osobie, której dane są pozyskiwane i której dane dotyczą.

Administrator podczas pozyskiwania danych osobowych podaje zatem następujące informacje:

- swoją tożsamość (tj. dane identyfikujące administratora danych osobowych) i dane kontaktowe oraz, gdy ma to zastosowanie, tożsamość i dane kontaktowe swojego przedstawiciela;

- gdy ma to zastosowanie – dane kontaktowe inspektora ochrony danych;

- cele przetwarzania danych osobowych oraz podstawę prawną przetwarzania;

- informacje o odbiorcach danych osobowych lub o kategoriach odbiorców, jeżeli istnieją;

- gdy ma to zastosowanie – informacje o zamiarze przekazania danych osobowych do państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej oraz o stwierdzeniu lub braku stwierdzenia przez Komisję odpowiedniego stopnia ochrony lub w przypadku przekazania, o którym mowa w art. 46, art. 47 lub art. 49 ust. 1 akapit drugi, wzmiankę o odpowiednich lub właściwych zabezpieczeniach oraz informację o sposobach uzyskania kopii tych zabezpieczeń lub o miejscu ich udostępnienia.

Poza wskazanymi wyżej informacjami na podstawie art. 13 ust. 2 RODO administrator podaje osobie, której dane dotyczą, inne informacje niezbędne do zapewnienia rzetelności i przejrzystości przetwarzania danych osobowych:

- okres, przez który dane osobowe będą przechowywane, a gdy nie jest to możliwe, kryteria ustalania tego okresu;

- informacje o prawie do żądania od administratora dostępu do danych osobowych dotyczących osoby, której dane dotyczą, ich sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania lub o prawie do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania, a także o prawie do przenoszenia danych;

- jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. a) lub art. 9 ust. 2 lit. a) – informacje o prawie do cofnięcia zgody w dowolnym momencie bez wpływu na zgodność z prawem przetwarzania, którego dokonano na podstawie zgody przed jej cofnięciem;

- informacje o prawie wniesienia skargi do organu nadzorczego;

- informację, czy podanie danych osobowych jest wymogiem ustawowym lub umownym, lub warunkiem zawarcia umowy, oraz czy osoba, której dane dotyczą, jest zobowiązana do ich podania i jakie są ewentualne konsekwencje niepodania danych;

- informacje o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym o profilowaniu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 i 4, oraz – przynajmniej

w tych przypadkach – istotne informacje o zasadach ich podejmowania, a także o znaczeniu i przewidywanych konsekwencjach takiego przetwarzania dla osoby, której dane dotyczą.

3. Rozstrzygnięcie sprawy w trybie milczącego jej załatwienia

Milczące załatwienie sprawy jest równoznaczne z pozytywnym dla strony rozstrzygnięciem sprawy w przypadku braku zajęcia stanowiska przez organ w przewidzianym w przepisach terminie. Oznacza to, że brak jest typowego aktu procesowego stanowiącego uzewnętrznienie woli organu co do ukształtowania sytuacji prawnej strony. Aby uniknąć stanu niepewności co do rzeczywistego sposobu rozstrzygnięcia, ustawodawca w art. 122e k.p.a. wprowadził obowiązek zamieszczenia w aktach sprawy adnotacji o milczącym załatwieniu sprawy, wskazującej treść rozstrzygnięcia oraz jego podstawę prawną. Winna ona przy tym odpowiadać wymogom określonym w art. 72 k.p.a. Wydaje się, chociaż nie wymaga tego przepis, że adnotacja ta wskazywać powinna również przyjętą przez organ datę rozstrzygnięcia sprawy. Dokument ten pozostawiany jest w aktach sprawy. Choć nie jest on doręczany stronie, ta może się z nim zapoznać na podstawie ogólnych reguł ustalających zasady dostępu do akt postępowania. Tym samym zgodnie z art. 73 § 1 k.p.a. strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania²⁷⁶.

Strona zainteresowana uzyskaniem potwierdzenia milczącego załatwienia sprawy może zwrócić się o to w każdym czasie do organu. Ten w drodze zaskarżalnego postanowienia wydaje zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy albo odmawia wydania takiego zaświadczenia. Jest ono doręczane wszystkim stronom postępowania. Wystarczy zatem, by jedna z nich wystąpiła z tego typu żądaniem, a wszystkie podmioty mające prawa strony otrzymają tego rodzaju akt. Podkreślenia wymaga jednak, że wystawienie tego dokumentu ma charakter fakultatywny i zależne jest od wniosku strony.

Zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy zawiera:

- 1) oznaczenie organu administracji publicznej i strony lub stron postępowania;
- 2) datę wydania zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy;

²⁷⁶ Strona może także żądać uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione jej ważnym interesem (art. 73 § 2 k.p.a.).

- 3) powołanie podstawy prawnej;
- 4) treść rozstrzygnięcia sprawy załatwionej milcząco;
- 5) datę milczącego załatwienia sprawy;
- 6) pouczenie o możliwości wniesienia zażalenia;

7) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania zaświadczenia, a jeżeli zaświadczenie zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny.

Na zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy, jak również odmowie jego wydania służy zażalenie. Samo zaświadczenie, którego dotyczy ewentualny środek zaskarżenia, nie stanowi rozstrzygnięcia sprawy, a jest jedynie aktem wiedzy organu dotyczącym tego rozstrzygnięcia. Zażalenie dotyczyć może zatem błędnej treści zaświadczenia, jego niezgodności ze stanem faktycznym sprawy. W drodze stosowania tego środka zaskarżenia nie można zaś kwestionować samego sposobu ukształtowania sytuacji prawnej strony przez milczące załatwienie sprawy.

W zakresie nieuregulowanym w art. 122f § 1–4 k.p.a. do zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy stosuje się przepisy działu VII k.p.a. „Wydawanie zaświadczeń”. Wobec powyższego przy wydawaniu zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy zastosowanie znajdują chociażby regulacje kodeksowe odnoszące się do terminu wydania zaświadczenia.

W tym miejscu podkreślić należy, że jeśli organ nie decyduje się na milczące załatwienie sprawy i korzysta z przewidzianego w art. 122a § 2 k.p.a. prawa do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu w drodze decyzji, nie ma podstaw do czynienia w aktach sprawy odrębnej adnotacji dotyczącej braku milczącego załatwienia sprawy. W obrocie prawnym znajduje się wówczas odrębny akt kończący postępowanie.

4. Weryfikacja rozstrzygnięć wydanych w trybie milczącego załatwienia sprawy

Milczące załatwienie sprawy nie podlega zaskarżeniu na zasadach ogólnych przewidzianych Kodeksem postępowania administracyjnego. Odwołanie służy bowiem od decyzji. Zażalenie, jakie służy od zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy, nie jest środkiem zaskarżenia dotyczącym merytorycznego załatwienia sprawy. Jak wskazano wyżej, dotyczy ono aktu potwierdzającego taki fakt, a więc aktu informacyjnego, nie zaś samego merytorycznego rozstrzygnięcia. Brak odwołania rekompensuje częściowo możliwość badania rozstrzygnięcia, jakie podjęte zostało milcząco w trybach nadzwyczajnych przewidzianych w Kodeksie postępowania

administracyjnego. W stosunku do spraw załatwionych w sposób milcząco zastosowanie mają, zgodnie z art. 122g k.p.a., rozdziały 12 i 13 działu II k.p.a. Tym samym rozstrzygnięcie takie może stać się przedmiotem wniosku o wznowienie postępowania oraz podlega przepisom dotyczącym stwierdzenia nieważności²⁷⁷. Podkreślić należy jednak, że przepisy rozdziałów 12 i 13 działu II k.p.a. w stosunku do spraw załatwianych milcząco stosuje się odpowiednio.

²⁷⁷ Szerzej Z. Kmiecik, *Milcząco załatwienie sprawy a prawo do odwołania i skargi do sądu administracyjnego*, PiP 2018, nr 9, s. 55–68, a także idem, *Komentarz do art. 122g k.p.a.*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Z. Kmiecik, W. Chróścielewski red., Warszawa 2019, s. 687–690.

Rozdział 5

REKTYFIKACJA DECYZJI I POSTANOWIEŃ W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

1. Istota rektyfikacji w postępowaniu administracyjnym

Zdarza się, że decyzje administracyjne (oraz postanowienia czy ugody) mogą zawierać wady nieistotne, które nie są podstawą ich uchylenia w postępowaniu odwoławczym lub w trybach nadzwyczajnych. Przepisy k.p.a. regulują rektyfikację decyzji administracyjnej, polegającą na usunięciu tych nieistotnych wad poprzez: uzupełnienie decyzji i sprostowanie pouczeń w niej zawartych (art. 111 k.p.a.), sprostowanie błędów i omyłek decyzji (art. 113 § 1 k.p.a.) oraz wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji (art. 113 § 2 k.p.a.).

2. Uzupełnienie decyzji administracyjnej

Na podstawie art. 111 § 1 k.p.a. strona może w terminie czternastu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji zażądać: jej uzupełnienia co do rozstrzygnięcia bądź co do prawa odwołania, wniesienia w stosunku do decyzji powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego albo sprostowania zamieszczonego w decyzji pouczenia w tych kwestiach.

Decyzja może również zostać uzupełniona lub sprostowana z urzędu w tym zakresie przez organ, który decyzję wydał, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji (art. 111 § 1a k.p.a.). Decyzja będzie wymagała uzupełnienia, jeżeli zawiera rozstrzygnięcie, które jest niepełne, a także gdy nie zawiera pouczenia o zakresie i trybie jej weryfikacji bądź zawarte pouczenie nie daje pełnej informacji o uprawnieniach przysługujących stronie²⁷⁸.

²⁷⁸ J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 476.

Uzupełnienie lub odmowa uzupełnienia decyzji następuje w formie postanowienia (art. 111 § 1b k.p.a.). Dopiero od dnia doręczenia lub ogłoszenia takiego postanowienia biegnie dla strony termin do wniesienia odwołania, powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego (art. 111 § 2 k.p.a.).

3. Sprostowanie decyzji administracyjnej

Organ może również z urzędu albo na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez ten organ decyzjach (art. 113 § 1 k.p.a.). Przez oczywiste omyłki należy rozumieć błędy, które jednoznacznie wynikają z zestawienia zebranego w sprawie materiału z treścią decyzji. Niedopuszczalne jest natomiast sprostowanie decyzji, które prowadziłyby do ponownego rozstrzygnięcia sprawy²⁷⁹.

4. Wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji administracyjnej

Z kolei na żądanie organu egzekucyjnego lub strony organ, który wydał decyzję, wyjaśnia wątpliwości co do treści decyzji (art. 113 § 2 k.p.a.). Wyjaśnienie wątpliwości polega na wykładni użytych w decyzji niezrozumiałych bądź niejasnych sformułowań lub pojęć²⁸⁰. Wyjaśnienie następuje w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie (art. 113 § 3 k.p.a.).

²⁷⁹ Wyrok NSA z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt I OSK 2040/14, CBOSA.

²⁸⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 10 października 2013 r., sygn. akt II FSK 2765/11, CBOSA.

Część 5



**POSTĘPOWANIE PRZED ORGANEM
DRUGIEJ INSTANCJI
I POSTĘPOWANIA NADZWYCZAJNE**

Rozdział 1

ODWOŁANIE I POSTĘPOWANIE ODWOŁAWCZE

1. Pojęcie i podział środków zaskarżenia

Wśród przedstawicieli doktryny brak jest jednolitej definicji środka zaskarżenia; akcentują oni poszczególne elementy wchodzące w skład tego pojęcia. Brak jest jednolitości terminologicznej: oprócz terminu „środku zaskarżenia” występują takie określenia, jak: środki prawne, środki odwoławcze czy też środki ochrony prawnej²⁸¹. Ponadto w nauce prawa procesowego wprowadza się rozróżnienie na środki zaskarżenia w szerokim oraz wąskim znaczeniu²⁸².

Naszym zdaniem, przez środki zaskarżenia rozumie się instytucje procesowe, za pośrednictwem których legitymowane podmioty (strony i podmioty na prawach strony) mogą żądać weryfikacji rozstrzygnięć organów administracyjnych w celu spowodowania ich kasacji lub reformacji (np. uchylecia, zmiany)²⁸³. Wniesienie środka zaskarżenia pozwala na sprawdzenie prawidłowości rozstrzygnięcia, czyli jego legalności. Organ dokonuje oceny zaskarżonego rozstrzygnięcia z punktu widzenia zgodności rozstrzygnięcia z obowiązującym prawem. Wniesienie środka zaskarżenia pozwala także na zbadanie celowości orzeczenia, a więc ustalenie, czy dane rozstrzygnięcie jest słuszne (racjonalne, zasadne)²⁸⁴.

Środki zaskarżenia klasyfikowane są według różnych kryteriów²⁸⁵. Między innymi ze względu na rodzaj zaskarżonego rozstrzygnięcia, środki

²⁸¹ Zob. G. Łaszczycza, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000, s. 21.

²⁸² Zob. G. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 152.

²⁸³ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 295.

²⁸⁴ Zob. A. Wiktorowska, w: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe...*, s. 177.

²⁸⁵ Klasyfikacja środków zaskarżenia za: B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 295–296.

zaskarżenia dzieli się na środki zwyczajne, służące od rozstrzygnięć nieostatecznych oraz nadzwyczajne, wnoszone od rozstrzygnięć ostatecznych. Ze względu na kryterium przesunięcia kompetencji do weryfikacji zaskarżonego rozstrzygnięcia na wyższą instancję wyróżnia się środki zaskarżenia bezwzględnie dewolutywne, tj. takie, które zawsze przesuwają sprawę do wyższej instancji; środki zaskarżenia względnie dewolutywne, które powodują przesunięcie sprawy do wyższej instancji tylko w razie nieuwzględnienia ich przez I instancję, oraz środki niedewolutywne, które rozpatrywane są przez ten sam organ wydający zaskarżone rozstrzygnięcie.

Uwzględniając z kolei kryterium mocy prawnej wniesionego środka zaskarżenia, środki te dzieli się na: bezwzględnie suspensywne, czyli takie, które z mocy prawa wstrzymują wykonanie zaskarżonego rozstrzygnięcia, oraz względnie suspensywne, czyli takie, które wstrzymanie wykonania zaskarżonego rozstrzygnięcia pozostawiają ocenie organu rozpatrującego środek zaskarżenia²⁸⁶. Kryterium możliwości wnoszenia danego środka zaskarżenia samodzielnie stanowi podstawę do wyróżnienia środków zaskarżenia: samoistnych (czyli wnoszonych samodzielnie) oraz niesamoistnych, czyli takich, które można wnieść tylko wraz z innymi środkami prawnymi.

2. Charakter prawny i konstrukcja odwołania

Odwołanie służy wyłącznie od decyzji wydanej w pierwszej instancji (art. 127 § 1 k.p.a.). Odwołanie należy zatem zaliczyć do środków zaskarżenia zwyczajnych, tj. służących od decyzji nieostatecznych.

Ustawodawca uzależnił wniesienie odwołania tylko od woli uprawnionego podmiotu. Może on złożyć odwołanie wedle własnej oceny potrzeby ochrony interesów prawnych i faktycznych. Ustawodawca nie wprowadził w tym względzie żadnych ograniczeń, co umożliwia wniesienie odwołania również od decyzji dla strony pozytywnej. Organ drugiej instancji w żadnym wypadku nie może wszcząć postępowania odwoławczego z urzędu. Zgodnie ze stanowiskiem WSA w Krakowie, zawartym w wyroku z 3 sierpnia 2016 r. (sygn. akt III SA/Kr 331/16)²⁸⁷: „jeżeli organ odwoławczy rozpoznał sprawę i wydał decyzję pomimo braku odwołania, a zatem z urzędu, to należy uznać to za rażące naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego”.

²⁸⁶ W literaturze przedmiotu wyróżnia się także środki zaskarżenia doskonałe (wstrzymujące wykonanie) i środki prawne niedoskonałe (niewywierające takiego skutku). Zob. M. Stahl, *Środki prawne w postępowaniu administracyjnym*, ZNUŁ, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria I, z. 92, Łódź 1972, s. 46.

²⁸⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 sierpnia 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 331/16, Lex nr 2105646.

Ustawodawca przyjął pośredni tryb wnoszenia odwołania. Zgodnie z art. 129 § 1 k.p.a. odwołanie wnosi się do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję. Bezpośrednie wniesienie odwołania do organu odwoławczego nie spowoduje jego rozpoznania przez ten organ. Organ odwoławczy, jako niewłaściwy w sprawie wniesienia odwołania, będzie zobowiązany niezwłocznie przekazać odwołanie organowi pierwszej instancji (art. 65 § 1 k.p.a.).

Odwołanie w postępowaniu administracyjnym jest środkiem zaskarżenia względnie dewolutywnym. Samą zasadę dewolutywności wyraża przepis art. 127 § 1 k.p.a., który stanowi, że właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy. Sprawa administracyjna jest więc „przenoszona” do kompetencji organu wyższego stopnia.

Odwołanie jest środkiem zaskarżenia bezwzględnie suspensywnym. Zgodnie z art. 130 § 1 k.p.a., decyzja organu pierwszej instancji nie ulega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, zaś jego wniesienie w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji (art. 130 § 2 k.p.a.). Przyjęta zasada bezwzględnej suspensywności odwołania została przede wszystkim skierowana do organu, który wydał decyzję w pierwszej instancji. Zawiera ona zakaz żądania od strony wykonania decyzji, jak również przystąpienia do przymusowego jej wykonania, w czasie biegu terminu do wniesienia odwołania. Bezwzględna suspensywność odwołania nie obejmuje przypadków, gdy decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności lub gdy decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy (art. 130 § 3 pkt 1 i 2 k.p.a.). Ponadto decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania (art. 130 § 4 k.p.a.)²⁸⁸.

Kolejną cechą odwołania jest niewielki zakres wymagań formalnych. Według art. 128 k.p.a. w odwołaniu nie trzeba zamieszczać szczegółowego uzasadnienia, a wystarczy jedynie, jeżeli z jego treści wynikać będzie, że strona jest niezadowolona z wydanej decyzji. Ustawodawca zastrzegł jednocześnie, że przepisy szczególne mogą ustalać inne wymogi co do treści odwołania. Kryterium niezadowolenia przesądza zatem o zakwalifikowaniu danej czynności procesowej jako wniesienie odwołania. Może być ono wyrażone w dowolny sposób, bez dokładnego sformułowania żądań odwołania²⁸⁹. W rezultacie, odwołanie w postępowaniu administracyjnym jest wszechstronnym środkiem prawnym, w którym można podnieść wszelkie

²⁸⁸ A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu...*, s. 200 i n.

²⁸⁹ Zob. m.in. SN w wyroku z dnia 20 czerwca 1996 r., sygn. akt III ARN 14/96, OSN 1997, nr 2, poz. 16.

możliwe zarzuty. Brak ograniczeń co do treści odwołania służy przede wszystkim zapewnieniu stronie ułatwienia obrony jej interesu prawnego. Nakłada jednocześnie na organ odwoławczy obowiązek ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. „W myśl art. 128 k.p.a., odwołanie nie wymaga ani nazwania go »odwołaniem«, ani też szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z treści tego pisma wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Zasadniczym elementem świadczącym o zakwalifikowaniu pisma strony jako odwołanie, jest jej niezadowolenie z decyzji. Treść podania przesądza zatem o jego kwalifikacji. Natomiast jeżeli owa treść budzi wątpliwości, to organ jest zobowiązany wyjaśnić te wątpliwości”²⁹⁰.

Należy jednak pamiętać, że odwołanie jest podaniem w rozumieniu art. 63 § 1 k.p.a., wobec czego powinno zawierać co najmniej elementy określone w § 2, § 3 oraz § 3a art. 63 k.p.a. Odwołanie może być wniesione pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (art. 63 § 1 k.p.a.).

Zgodnie natomiast z art. 129 § 2 k.p.a., odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie. Przepisy szczególne mogą przewidywać inne terminy do wniesienia odwołania (art. 129 § 3 k.p.a.).

3. Podmioty legitymowane do złożenia odwołania

Jak wspomnieliśmy, postępowanie odwoławcze może być uruchomione tylko w wyniku podjęcia przez uprawniony podmiot czynności procesowej, jaką jest wniesienie odwołania. Zgodnie z art. 127 § 1 k.p.a., odwołanie przysługuje stronie postępowania, a więc podmiotowi, który twierdzi, że decyzja organu I instancji dotyczy jego interesu prawnego lub obowiązku prawnego. Utrwalił się pogląd, że prawo odwołania przysługuje nie tylko stronie, która brała udział w postępowaniu zakończonym decyzją, ale również tej, która nie brała udziału w postępowaniu. Kodeks nie wprowadza ograniczeń formalnych ani materialnych dotyczących prawa odwołania się strony. Nie uzależnia realizacji przez stronę odwołania od jej udziału w postępowaniu przed organem I instancji (ograniczenie formalne). Prawo odwołania się ma nie tylko strona, która brała udział w postępowaniu za-

²⁹⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 704/14, CBOSA.

kończonym decyzją, ale również osoba, która wprawdzie nie brała udziału w postępowaniu, ale jest stroną w rozumieniu przepisów art. 28 k.p.a.²⁹¹.

Legitymację do wniesienia odwołania posiadają również adresaci decyzji administracyjnej, niezależnie od tego, czy mieli oni w postępowaniu status strony, albo czy brali w tym postępowaniu czynny udział. Zaadresowana do nich decyzja kreuje bowiem ich interes prawny w uchyleniu takiej decyzji²⁹². W takich przypadkach mówi się niekiedy o tzw. stronie formalnej.

Prawo do wniesienia odwołania przysługuje także podmiotom na prawach strony uczestniczącym w postępowaniu przed organem I instancji²⁹³, tj. organizacji społecznej (art. 31 § 3 k.p.a.) oraz prokuratorowi (art. 188 k.p.a.). Legitymację do wniesienia odwołania mają również m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka – w takim samym zakresie, w jakim prawo to jest przyznane prokuratorowi. Prawo do wniesienia odwołania może przysługiwać również innym podmiotom na prawach strony na podstawie przepisów szczególnych.

4. Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania

Ustawodawca przyznał stronie możliwość zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania. Zgodnie z art. 127a k.p.a., w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Zrzeczenie się prawa odwołania oparte jest na zasadzie dyspozycyjności, gdyż od woli strony zależy, czy do końca biegu terminu do wniesienia odwołania złoży stosowne oświadczenie. Nie jest natomiast dopuszczalna rezygnacja z możliwości wniesienia odwołania przed wydaniem decyzji. Złożenie przez stronę oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania spowoduje, że decyzja organu I instancji stanie się ostateczna i prawomocna. Strona nie będzie zatem mogła zaskarżyć decyzji do sądu administracyjnego. W przypadku gdy w postępowaniu uczestniczy wiele stron (współuczestnictwo), skutek ten nastąpi dopiero z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania (art. 127a § 2 k.p.a.). Zrzeczenie się odwołania realizuje zasadę szybkości postępowania (zapewnia bowiem jego ekonomikę), skracając tok instancji przez uzyskanie prawomocnego rozstrzygnięcia w krótszym czasie.

²⁹¹ Wyrok NSA z dnia 4 lutego 1993 r., sygn. akt SA/Kr 558/92, ST 1993, nr 10, s. 78.

²⁹² B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 512.

²⁹³ Ibidem, s. 515, a także A. Rotkiewicz, *Prawo do wniesienia odwołania przez podmioty na prawach strony w postępowaniu podatkowym*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2012, nr 18, s. 149 i n.

5. Tok postępowania odwoławczego

5.1. Postępowanie odwoławcze przed organem pierwszej instancji

Jak wspomnieliśmy, odwołanie w postępowaniu administracyjnym wnosi się za pośrednictwem organu, który wydał decyzję (art. 129 § 1 k.p.a.). Konsekwencją przyjęcia pośredniego trybu wnoszenia odwołania jest wyodrębnienie określonej procedury regulującej postępowanie odwoławcze przed organem I instancji, jak również określonych obowiązków tego organu.

Przede wszystkim organ I instancji ma obowiązek powiadomić wszystkie strony postępowania o wniesieniu odwołania przez jedną lub niektóre z nich (art. 131 k.p.a.). Organ powinien również zawiadomić o odwołaniu strony, które nie brały udziału w postępowaniu, ale ujawniły się po wydaniu decyzji przez wniesienie odwołania lub powinny być znane organowi jako strony na podstawie akt lub innych danych. Zawiadomienie stron postępowania o wniesieniu odwołania umożliwia im zajęcie stanowiska także na etapie prowadzonego postępowania odwoławczego przed organem II instancji przez przedstawienie własnej argumentacji czy wyjaśnienie powstałych spornych kwestii, przed wydaniem decyzji odwoławczej²⁹⁴. Tego rodzaju gwarancja procesowa ma istotne znaczenie w sytuacji, gdy jedna ze stron zawarła w odwołaniu wnioski o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Wówczas pozostałe strony mogą wyrazić na to zgodę, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o wniesieniu odwołania, zawierającego taki wniosek (art. 136 § 3 k.p.a.). Przepis art. 131 k.p.a. powinien być interpretowany łącznie z wyrażoną w art. 10 § 1 k.p.a. zasadą czynnego udziału strony w każdym stadium postępowania. Przed wydaniem decyzji należy umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zakres pojęcia „czynnego udziału” obejmuje także, stanowiące efekt zaznajomienia się z wniesionym odwołaniem, prawo stron i uczestników na prawach stron do zgłaszania wniosków, uzupełniania ich treści, dołączania uzasadnień, załączników itp. Obowiązek zawiadomienia o wniesieniu odwołania ciąży na organie również w stosunku do podmiotów na prawach strony, które brały udział w postępowaniu przed organem I instancji. Może również zawiadomić podmioty na prawach strony, które nie uczestniczyły w tym postępowaniu, jeżeli uzna ich udział w postępowaniu odwoławczym za niezbędny²⁹⁵.

²⁹⁴ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 183/08, CBOSA.

²⁹⁵ G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, Warszawa 2007, s. 184.

Organ I instancji ma również kompetencję do dokonania samokontroli własnej decyzji. Jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, albo tylko jedna ze stron, ale pozostałe strony wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania i organ, który wydał decyzję, uzna, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję (art. 132 § 1 i 2 k.p.a.). Kompetencje organu I instancji do autokontroli decyzji zostały oparte na dwóch przesłankach. Po pierwsze, warunkiem realizacji tych uprawnień jest wniesienie odwołania przez wszystkie strony postępowania lub przez jedną ze stron, ale przy wyrażeniu zgody przez pozostałe strony na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania. Natomiast drugą niezbędną przesłanką jest stwierdzenie przez organ I instancji, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie. Instytucja samokontroli stanowi wyjątek od wyrażonej w art. 110 k.p.a. zasady związania organu własną decyzją. Organ, który wydał decyzję, nie może jej bowiem samowolnie zmienić, czy też uchylić i wydać nowego rozstrzygnięcia w sprawie. Instytucja samokontroli umożliwi natomiast organowi pierwszej instancji dokonanie weryfikacji własnego aktu, poprzez usunięcie różnego rodzaju wad, zauważonych przez stronę odwołującą się²⁹⁶.

Organ pierwszej instancji nie ma całkowitej swobody w kwestii zmiany lub uchylenia decyzji, gdyż zastosowanie samokontroli jest uzależnione od uwzględnienia w całości odwołania (art. 132 § 1 k.p.a.). Pomoc w ustaleniu, czym jest „uwzględnienie odwołania w całości”, może stanowić fragment uzasadnienia wyroku WSA w Olsztynie z 16 czerwca 2009 r. (sygn. akt II SA/OL 403/09)²⁹⁷, który wskazał, że: „przy ocenie, czy odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie należy uwzględniać zarówno wnioski odwołania co do zaskarżonej decyzji, jak i merytoryczną treść żądania. Oznacza to, że organ pierwszej instancji jest związany i zarzutami odwołania, i wnioskami w nim zawartymi. Nie jest zatem dopuszczalne wyjście poza granice odwołania. Odwołanie zasługuje na uwzględnienie tylko wtedy, gdy organ pierwszej instancji uzna żądanie strony zawarte w odwołaniu za usprawiedliwione w całości. Wyjście poza zarzuty i wnioski odwołania jest w omawianym postępowaniu niedopuszczalne”.

Jeżeli natomiast organ I instancji dojdzie do wniosku, że rozstrzygnięcie danej sprawy jest prawidłowe lub że może zmienić swoje rozstrzygnięcie jedynie w częściowym zakresie pokrywającym się z żądaniem strony, będzie zobowiązany do przekazania odwołania wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu. „Częściowa” zmiana decyzji stanowiłaby bowiem in-

²⁹⁶ A. Rotkiewicz, *Samokontrola organu pierwszej instancji na gruncie przepisów Ordynacji podatkowej*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2010, nr 11, s. 388 i n.

²⁹⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/OI 403/09, CBOSA.

gerencję w zakres kompetencji organu odwoławczego, naruszając tym samym przepisy o właściwości instancyjnej²⁹⁸.

Wydanie decyzji w trybie autokontroli wywołuje skutek w postaci wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej decyzji i „wejście” na jej miejsce nowej decyzji. Wydanie nowej decyzji nie musi jednak oznaczać zakończenia postępowania odwoławczego, gdyż zgodnie z art. 132 § 3 k.p.a., od nowej decyzji służy stronom odwołanie.

W zakresie kompetencji organu I instancji nie mieści się również wydanie postanowienia na podstawie art. 134 k.p.a. Organ ten nie może stwierdzić w żadnej wiążącej formie, że odwołanie nie przysługuje albo że wniesiono je z uchybieniem terminu, albo że zachodzą podstawy do umorzenia postępowania odwoławczego. Stwierdzanie w drodze postanowienia bądź decyzji wszystkich tych okoliczności ustawodawca w sposób wyraźny zastrzegł do kompetencji organu II instancji²⁹⁹.

Organ I instancji, który nie uwzględnił odwołania w całości, jest obowiązany przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie 7 dni od dnia otrzymania odwołania (art. 133 k.p.a.). Ustawodawca wyznaczył tym samym czas na dokonanie wyboru pomiędzy wydaniem nowej decyzji uchylającej lub zmieniającej zaskarżoną decyzję, a przekazaniem sprawy organowi odwoławczemu. Jeżeli zatem w terminie 7 dni organ pierwszej instancji nie dokona samokontroli, wówczas musi przekazać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu, nadając tym samym bieg postępowaniu instancyjnemu.

5.2. Postępowanie odwoławcze przed organem drugiej instancji

5.2.1. Postępowanie wstępne przed organem odwoławczym

Pierwszym i podstawowym skutkiem procesowym wpłynięcia odwołania wraz z aktami sprawy do organu odwoławczego jest uruchomienie postępowania odwoławczego. Załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (art. 35 § 3 k.p.a.). Przebieg postępowania odwoławczego odpowiada zasadniczo modelowym stadium przedstawionym w rozdziale 1 części 1 podręcznika i składa się z trzech etapów: postępowania wstępnego, postępowania wyjaśniającego oraz wydania decyzji odwoławczej.

²⁹⁸ Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 7 października 1982 r., sygn. akt II SA 1119/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 95.

²⁹⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 września 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 881/16, CBOSA.

Postępowanie wstępne obejmuje czynności procesowe organu odwoławczego związane z badaniem przesłanek skutecznego wniesienia odwołania. Czynności te, wykonywane są wyłącznie przez organ II instancji, na co wskazuje wprost art. 134 k.p.a. Organ odwoławczy może stwierdzić w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania. Należy przy tym zwrócić uwagę, że niedopuszczalność odwołania i uchybienie terminowi wniesienia odwołania są odrębnymi instytucjami proceduralnymi³⁰⁰ i nie mogą być stosowane zamiennie.

Przepis art. 134 k.p.a. nie precyzuje, w jakim wypadku odwołanie należy uznać za niedopuszczalne. W nauce prawa oraz w orzecznictwie sądowym wyróżnia się dwie kategorie przyczyn powodujących niedopuszczalność odwołania, a mianowicie niedopuszczalność z przyczyn przedmiotowych i podmiotowych³⁰¹. Do przyczyn przedmiotowych zalicza się m.in. przypadki: braku przedmiotu zaskarżenia w ogóle lub w formie decyzji; gdy decyzja organu I instancji nie weszła do obrotu prawnego; gdy wyczerpano już tok instancji; gdy przepis szczególny wyłączył możliwość zaskarżenia decyzji administracyjnej oraz gdy środek zaskarżenia został wniesiony przedwcześnie³⁰². Z kolei niedopuszczalność odwołania z przyczyn podmiotowych zachodzi np. w sytuacji wniesienia odwołania przez stronę niemającą zdolności do czynności prawnych czy też złożenia odwołania przez osobę niebędącą stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Kolejną czynnością organu odwoławczego podejmowaną w toku postępowania wstępnego będzie sprawdzenie, czy odwołanie zostało wniesione w terminie przewidzianym przez przepisy prawa. Zgodnie z art. 129 § 2 k.p.a., odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie. Ustawodawca zaliczył złożenie odwołania w terminie do warunków skuteczności tej czynności procesowej, a w związku z tym, każde nawet nieznaczne przekroczenie tego terminu stanowi jego uchybienie³⁰³. W orzecznictwie sądowym powszechnie akceptowane jest stanowisko, że uchybienie terminowi do wniesienia odwołania jest okolicznością obiektywną i w razie jej stwierdzenia organ odwoławczy nie może przystąpić do merytorycznego rozpatrzenia odwołania, lecz ma obowiązek wydania postanowienia stwierdzającego uchybienie terminu³⁰⁴. Stwierdzenie przez

³⁰⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. akt III SA 898/97, CBOSA.

³⁰¹ Zob. B. Adamiak, *Komentarz do art. 134 k.p.a.*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 532.

³⁰² Por. m.in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Kr 857/15, CBOSA.

³⁰³ Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 1768/15, CBOSA.

³⁰⁴ Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 1083/16, CBOSA.

organ II instancji uchybienia terminu do wniesienia odwołania powinno być jednak poprzedzone dokładnym wyjaśnieniem stanu faktycznego. Jeżeli zatem w toku badania terminu wniesienia odwołania wyłonią się niejasności co do stanu faktycznego, organ II instancji ma obowiązek przeprowadzić w tym zakresie postępowanie wyjaśniające³⁰⁵.

Należy zauważyć, że strona wnosząca odwołanie może uchylić się od negatywnych skutków uchybienia terminu przez złożenie wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania (art. 59 § 2 k.p.a.). Prośbę o przywrócenie terminu rozstrzyga ostatecznie organ właściwy do rozpatrzenia odwołania. Jeżeli zatem w ocenie organu odwoławczego strona spełni przesłanki zawarte w art. 58 § 1 i 2 k.p.a., organ odwoławczy przywraca stronie termin i uznaje go za zachowany. W orzecznictwie podkreśla się, że w sytuacji gdy strona złoży odwołanie po upływie terminu wraz z wnioskiem o jego przywrócenie, organ odwoławczy nie może wydać postanowienia stwierdzającego uchybienie terminu przed ostatecznym rozpoznaniem wniosku strony o przywrócenie terminu. Postanowienie przywracające termin wyłącza bowiem możliwość wydania postanowienia o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania³⁰⁶.

Stwierdzenie zaistnienia przyczyny wskazującej na niedopuszczalność wniesionego odwołania, czy też stwierdzenie jego wniesienia po terminie zobowiązuje organ do wydania rozstrzygnięcia ostatecznego postanowienia o stwierdzeniu niedopuszczalności odwołania lub o stwierdzeniu uchybienia terminu do jego wniesienia. Konsekwencją wydania takiego postanowienia jest definitywne rozstrzygnięcie o tym, że mimo wniesionego odwołania, sprawa administracyjna nie będzie ponownie rozpoznana i rozstrzygnięta w II instancji. Postanowienia wydane na podstawie art. 134 k.p.a. jako kończące postępowanie mogą zostać zaskarżone do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.).

W postępowaniu wstępnym organ odwoławczy jest również uprawniony do oceny, czy nie wystąpiły uzasadnione przypadki do wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji (art. 135 k.p.a.). Przypomnieć należy, że wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje z mocy prawa wykonanie decyzji z wyjątkiem sytuacji, w których: decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108 k.p.a.) albo decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy. Powyższą kwestię wstrzymania wykonania decyzji organ odwoławczy będzie jednak rozważał dopiero po stwierdzeniu, że odwołanie jest dopuszczalne i wniesione w terminie. Do uzasadnionych przypadków wstrzymania wykonania decyzji zalicza się:

³⁰⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 marca 2014 r., sygn. akt III SA/Gd 51/14, CBOSA.

³⁰⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2015 r., sygn. akt III SA/Wa 1959/14, Lex nr 1729934.

prawdopodobieństwo wadliwości decyzji nieostatecznej; wywołanie przez wykonanie decyzji nieodwracalnych skutków prawnych; zmianę okoliczności uzasadniających nadanie rygoru. Wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji może nastąpić na wniosek lub z urzędu. Organ odwoławczy orzeka o wstrzymaniu natychmiastowego wykonania decyzji w formie postanowienia, na które nie służy zażalenie³⁰⁷.

5.2.2. Postępowanie wyjaśniające przed organem odwoławczym

Kolejnym etapem postępowania odwoławczego przed organem II instancji jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego (rozpoznawczego). Powyższe postępowanie nie zostało uregulowane żadnymi szczególnymi przepisami dotyczącymi jego toku, dlatego też mają tutaj odpowiednie zastosowanie przepisy o postępowaniu przed organem I instancji (na podstawie odesłania zawartego w art. 140 k.p.a.). Generalnie zatem, organ odwoławczy powinien kierować się tymi samymi zasadami ogólnymi, na których podstawie prowadzone było postępowanie przed organem I instancji.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że organ odwoławczy przy rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej powinien uwzględnić zmiany stanu faktycznego i prawnego, które powstały po wydaniu zaskarżonej decyzji organu I instancji³⁰⁸. W orzecznictwie utrwaliło się przekonanie, że organ odwoławczy może rozszerzyć granice postępowania dowodowego na nowe okoliczności faktyczne pominięte przez organ I instancji, jak i na te, które po wydaniu decyzji uległy zmianie, oraz te, które w świetle zmienionych przepisów prawa mają dla sprawy znaczenie prawne³⁰⁹.

Organ II instancji, w ramach postępowania wyjaśniającego, ocenia materiał dowodowy przedstawiony przez organ I instancji. W szczególności analizuje, czy ustalono we właściwy sposób wszystkie fakty niezbędne do zastosowania określonego przepisu prawa administracyjnego, czy przeprowadzono postępowanie zgodnie z przepisami procesowymi oraz czy nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia dalszych dowodów. Dopiero ustalenie, że materiał dowodowy został zebrany w sposób wyczerpujący bądź możliwy do uzupełnienia w trybie art. 136 § 1 k.p.a., zobowiązuje organ odwoławczy do rozpoznania sprawy co do istoty. „Jeżeli organ drugiej instancji jedynie kwestionuje rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji, lecz nie wskazuje na uchybienia w ustalonym stanie faktycznym i z tej przyczyny

³⁰⁷ B. Adamiak, *Komentarz do art. 135 k.p.a.*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 512 i 537.

³⁰⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt VIII SA/Wa 374/15, CBOSA.

³⁰⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 916/16, CBOSA.

nie podnosi potrzeby przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego, to powinien wydać postanowienie reformatoryjne – rozstrzygające co do istoty sprawy w rozumieniu dyspozycji art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.”³¹⁰.

Zasadniczo, organ odwoławczy jest uprawniony do przeprowadzenia wyłącznie „dodatkowego” postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie. Organ odwoławczy przeprowadza powyższe postępowanie z urzędu lub na wniosek strony (art. 136 § 1 k.p.a.). W orzecznictwie sądowym podnosi się, że: „Ocena, czy w danej sytuacji mamy do czynienia z postępowaniem dowodowym w zakresie uzupełniającym, czy też wykraczającym poza uzupełnienie, wymaga odniesienia się do konkretnych okoliczności sprawy. Istotne jest przy tym porównanie i ocena dotychczas zebranego materiału dowodowego przed organem pierwszej instancji oraz zakresu uzupełnienia czynności dowodowych organu odwoławczego, tak by wykazać, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie”³¹¹. Przyjmuje się przy tym, że konieczność uzupełnienia w niewielkim zakresie postępowania dowodowego, przez przeprowadzenie określonego dowodu, mieści się w kompetencjach organu odwoławczego do uzupełnienia postępowania³¹².

Należy wyróżnić dwie metody przeprowadzenia uzupełniającego postępowania wyjaśniającego. Pierwsza z metod polega na przeprowadzeniu postępowania rozpoznawczego przez organ odwoławczy we własnym zakresie. Druga z kolei przewiduje zlecenie przeprowadzenia tego postępowania organowi, który wydał decyzję w I instancji (art. 136 § 1 k.p.a.).

W wyniku oceny materiału dowodowego zebranego przez organ I instancji, organ odwoławczy może również dojść do wniosku, że organ I instancji w ogóle nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego co do okoliczności mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Oznaczałoby to, że organ ten wydał decyzję bez rozpoznania sprawy³¹³. Wówczas obowiązkiem organu odwoławczego będzie wydanie rozstrzygnięcia o uchyleniu decyzji I instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia zgodnie z art. 138 § 2 k.p.a. Tak samo powinien zachować się organ odwoławczy, gdyby zachodziła konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego w znacznej części.

W celu skrócenia czasu trwania postępowania i ograniczenia liczby zapadających w sprawie rozstrzygnięć kasacyjnych ustawodawca przyznał organom odwoławczym kompetencje do przeprowadzenia postępowania

³¹⁰ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 726/15, CBOSA.

³¹¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 274/16, CBOSA.

³¹² Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1427/16, CBOSA.

³¹³ B. Adamiak, *Komentarz do art. 136 k.p.a.*..., s. 539.

wyjaśniającego w znacznie szerszym zakresie, niż wynika to z art. 136 § 1 k.p.a. Zgodnie z treścią art. 136 § 2 k.p.a., jeżeli decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, na zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu, organ odwoławczy przeprowadza postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania, organ odwoławczy może zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję (art. 136 § 2 k.p.a.).

Powyższa zasada znajdzie zastosowanie także w przypadku, gdy wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy zamieści w odwołaniu jedna ze stron, a pozostałe strony wyrażą na to zgodę. W razie otrzymania odwołania z wnioskiem, o którym mowa w art. 136 § 2 k.p.a., zawiadamiając inne strony o wniesieniu odwołania, organ powinien poinformować o tym wniosku, wskazując, że w terminie czternastu dni od dnia doręczenia zawiadomienia strona może wyrazić zgodę na przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy (art. 136 § 3 k.p.a.).

Jeżeli którakolwiek ze stron nie wyrazi zgody na przeprowadzenie poszerzonego postępowania wyjaśniającego, to organ odwoławczy będzie mógł przeprowadzić postępowanie wyjaśniające tylko w zakresie, o którym mowa w art. 136 § 1 k.p.a.

Organ odwoławczy może jednak odmówić przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w dodatkowym zakresie, koniecznym do wydania decyzji rozstrzygającej istotę sprawy, tj. w zakresie wykraczającym poza uzupełniające postępowanie wyjaśniające, jeśli byłoby to nadmiernie utrudnione (art. 136 § 4 k.p.a.). Nastąpi to w sytuacji, gdy przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego przez organ odwoławczy, ze względu na środki organizacyjne, materialne, techniczne, jakimi dysponuje organ, wiązałyby się z nadmiernymi trudnościami, kosztami lub długotrwałością postępowania³¹⁴.

6. Cofnięcie odwołania

Na zakres czynności podejmowanych w trakcie postępowania rozpoznawczego wpływa również przyznanie stronie uprawnienia do cofnięcia wniesionego odwołania. Stosownie do art. 137 zdanie pierwsze k.p.a., strona może cofnąć odwołanie przed wydaniem decyzji przez organ odwoław-

³¹⁴ Zob. Druk sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 1183.

czy. Składając takie oświadczenie, strona odwołująca daje wyraz temu, że rezygnuje z realizacji prawa do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Skuteczne cofnięcie odwołania powoduje zakończenie postępowania odwoławczego decyzją o umorzeniu postępowania odwoławczego, a więc decyzją, w której organ nie rozstrzyga sprawy co do istoty (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.).

Wynikające z zasady dyspozycyjności uprawnienie strony do rozporządzenia tokiem postępowania odwoławczego nie ma jednak charakteru bezwzględny. Cofnięcie odwołania podlega kontroli organu odwoławczego, gdyż zgodnie z art. 137 zdanie drugie k.p.a., organ nie uwzględni cofnięcia odwołania, jeżeli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny. Złożenie oświadczenia o cofnięciu odwołania nakłada na organ odwoławczy obowiązek dokonania oceny decyzji organu I instancji pod względem jej legalności (zgodności z prawem), jak również celowości (zgodności z interesem społecznym)³¹⁵. Przy czym wystarczy zwykle naruszenie prawa lub interesu społecznego przez zaskarżoną decyzję, aby cofnięcie odwołania było niedopuszczalne³¹⁶. Wówczas organ odwoławczy wyda postanowienie o odmowie cofnięcia odwołania, na które nie przysługuje zażalenie. Należy podkreślić, że ograniczenie zasady dyspozycyjności jest tutaj uzasadnione ochroną obiektywnego porządku prawnego³¹⁷. Jeżeli organ nie sprzeciwi się skutkom tej czynności, to pozostanie w obrocie prawnym decyzja naruszająca prawo.

7. Decyzje organu odwoławczego

Ostatnim stadium postępowania odwoławczego jest wydanie decyzji przez organ drugiej instancji. Akt ten stanowi wyłączną formę ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym: „istota administracyjnego toku instancji polega na dwukrotnym rozstrzygnięciu tej samej sprawy, nie zaś na kontroli zasadności argumentów podniesionych w stosunku do orzeczenia organu pierwszej instancji. Wynika to z art. 138 k.p.a., który przyznaje organowi odwoławczemu kompetencje do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, czego następstwem jest utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji, bądź uchylenie i zmiana zaskarżonej decyzji. Ze względu na zasadę dwuinstancyjności z chwilą zainicjowania postępowania przed organem drugiej instancji na skutek wniesienia środka odwoławczego, powstaje obowiązek

³¹⁵ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Rz 202/13, CBOSA.

³¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 1579/12, CBOSA.

³¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2011 r., sygn. akt VI SA/Wa 2282/10, CBOSA.

traktowania postępowania odwoławczego jako powtórzenia rozpatrywania i rozstrzygnięcia tej samej sprawy. Rozstrzygnięcie organu drugiej instancji jest takim samym aktem stosowania prawa, jak rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji, a działaniem organu drugiej instancji nie ma charakteru kontrolnego, ale jest działaniem merytorycznym, równoważnym działaniu organu pierwszej instancji³¹⁸.

Ustawodawca określił rodzaje decyzji odwoławczych w art. 138 k.p.a., wyznaczając tym samym granice dopuszczalności rozstrzygnięcia sprawy przez organ drugiej instancji. Artykuł ten określa zamknięty katalog decyzji przysługujących organowi odwoławczemu, co oznacza m.in., że organ ten nie może stwierdzić w postępowaniu odwoławczym nieważności zaskarżonej decyzji³¹⁹.

Zgodnie z art. 138 k.p.a. organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:

– utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.).

Decyzja o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji jest decyzją merytoryczną, w której organ odwoławczy po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego rozstrzyga tak samo sprawę administracyjną co organ I instancji. W wyniku przeprowadzenia postępowania, organ odwoławczy zajmuje takie samo stanowisko, jak organ I instancji, zarówno co do ustaleń faktycznych, jak i oceny prawnej zgromadzonych w danej sprawie dowodów. Utrzymanie w mocy decyzji I instancji oznacza również, że decyzja organu I instancji jest zgodna z prawem, zasadna oraz sprawiedliwa;

– uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.). W nauce prawa tego typu decyzja organu odwoławczego jest określana jako decyzja merytoryczno-reformacyjna lub reformatoryjna³²⁰. Wydanie takiej decyzji oznacza przejęcie ciężaru rozstrzygnięcia merytorycznego przez organ II instancji. W wyniku przeprowadzonego postępowania organ II instancji dochodzi do innych wniosków niż organ I instancji. Organ odwoławczy uchyla zaskarżoną decyzję w całości lub w części i rozstrzyga sprawę co do istoty, jeżeli uzna, że zaskarżona decyzja jest nieprawidłowa. Decyzja organu I instancji jest nieprawidłowa, gdy postępowanie wyjaśniające lub tylko sama ocena zaskarżonej decyzji wykazały, że narusza ona przepisy prawa materialnego albo jest niezasadna (niecelowa, niesłuszna). Ustawodawca nie określa w tym przypadku podstaw wydania decyzji reformacyj-

³¹⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 460/15, CBOSA.

³¹⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 14 lutego 1986 r., sygn. akt III SA 1344/85, GAP 1987, nr 8, s. 45; a także A. Rotkiewicz, *Decyzje podatkowe wydawane w postępowaniu odwoławczym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2002, nr 1, s. 118.

³²⁰ Zob. A. Wiktorowska, w: *Postępowanie administracyjne...*, s.196; B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 546.

nej, a zatem podstawą taką może być zwykle naruszenie przepisów prawa materialnego³²¹. Natomiast nie może stanowić podstawy zmiany decyzji w tym trybie tzw. wadliwość nieistotna, która może być usunięta w trybie rektyfikacji decyzji (art. –111113 k.p.a.)³²². Organ odwoławczy, wydając decyzję reformatoryjną, ograniczony jest ustanowionym w art. 139 k.p.a. zakazem orzekania na niekorzyść strony odwołującej się.

– uchyla zaskarżoną decyzję i umarza postępowanie I instancji w całości albo w części (art. 138 § 1 pkt 2a *in fine*). Istota tego rodzaju decyzji odwoławczej polega na tym, że organ odwoławczy uchyla decyzję organu I instancji, nie rozstrzygając sprawy pod względem merytorycznym, a więc co do jej istoty³²³. Ustawodawca nie wskazał przesłanek, które uzasadniają wydanie tego typu decyzji. W doktrynie i orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że organ odwoławczy może wydać decyzję na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. tylko wówczas, gdy postępowanie pierwszoinstancyjne stało się bezprzedmiotowe³²⁴, przy czym chodzi tu o tzw. obiektywną bezprzedmiotowość postępowania pierwszoinstancyjnego, o której mowa w art. 105 § 1 k.p.a.³²⁵. Jak podkreśla się w nauce prawa, organ odwoławczy wyda decyzję na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *in fine*, gdy: „decyzja organu pierwszej instancji: została wydana w postępowaniu, które należało uznać za bezprzedmiotowe, została wydana na podstawie przepisu prawa materialnego, który utracił moc obowiązującą, dotyczy sprawy administracyjnej rozstrzygniętej już decyzją ostateczną” oraz w sytuacji: „kiedy nie istnieje już podmiot, który wszczął postępowanie, a rodzaj sprawy administracyjnej wyklucza wstąpienie na miejsce tego podmiotu jego następców prawnych”³²⁶;

– umarza postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.). Organ II instancji postąpi tak tylko wtedy, gdy bezprzedmiotowe stanie się samo postępowanie odwoławcze. Decyzja o umorzeniu postępowania odwoławczego nie ma charakteru merytorycznego. Wywoła jedynie skutek procesowy przez zakończenie postępowania odwoławczego. W obrocie prawnym pozostanie natomiast zaskarżona decyzja organu I instancji. Między innymi postępowanie odwoławcze będzie bezprzedmiotowe w sytuacji skutecznego cofnięcia odwołania przez stronę. Przesłanką bezprzedmiotowości

³²¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 621/15, Lex nr 1941463.

³²² K. Glibowski, w: *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 578.

³²³ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 547.

³²⁴ W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 167.

³²⁵ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 869/16, CBOSA; wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 1985 r., sygn. akt III SA 1105/84, GAP 1987, nr 5, s. 43.

³²⁶ W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 167.

postępowania będzie także śmierć strony w toku postępowania odwoławczego, w sprawie dotyczącej interesów o charakterze ściśle osobistym. Inną sytuacją powodującą obowiązek umorzenia postępowania odwoławczego jest stwierdzenie przez organ, że wnoszący odwołanie pomimo swych twierdzeń, że decyzja organu I instancji dotyczyła jego praw i obowiązków, w rzeczywistości nie był stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a.³²⁷;

– uchyła zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji (art. 138 § 2 k.p.a.). Organ odwoławczy wyda taką decyzję tylko wówczas, gdy decyzja organu I instancji została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Należy zaznaczyć, że uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji jest wyjątkiem od zasady merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy i niedopuszczalne jest rozszerzające interpretowanie art. 138 § 2 k.p.a., czyli wydawanie decyzji kasacyjnych w innych sytuacjach, niż zostały w przepisie tym wskazane³²⁸. Organ odwoławczy ma możliwość wydania decyzji kasacyjnej jedynie przy zaistnieniu łącznie dwóch przesłanek. Organ ten musi w sposób niewątpliwy stwierdzić, że działanie organu I instancji było wadliwe, tj. naruszające przepisy procesowe, a nadto organ ten winien ustalić, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Stwierdzenie „konieczny do wyjaśnienia zakresu sprawy” należy utożsamiać z nieprzeprowadzeniem przez organ I instancji postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części. Uniemożliwia to bowiem rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania.

W decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., organ odwoławczy nie rozstrzyga sprawy co do istoty (merytorycznie), lecz wskazuje, jakie okoliczności sprawy należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Jeżeli natomiast organ I instancji dokonał w zaskarżonej decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, to w decyzji kasacyjnej organ odwoławczy określa także wytyczne w zakresie wykładni tych przepisów (art. 138 § 2a k.p.a.). Zwrócenie sprawy organowi I instancji nakłada na niego obowiązek ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Wydana w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy decyzja organu I instancji jest decyzją nieostateczną, od której przysługuje odwołanie na zasadach ogólnych.

Należy wskazać, że organ odwoławczy nie wyda decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., gdy wystąpią przesłanki, o których mowa w art. 136 § 2

³²⁷ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 września 2016 r., sygn. akt II SA/GI 686/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 maja 2016 r., sygn. akt I OSK 1905/14, CBOSA.

³²⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 71/17, CBOSA.

lub 3 k.p.a. Wówczas organ odwoławczy po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy wydaje decyzję, o której mowa w art. 138 § 1 albo § 4 k.p.a. (zob. art. 138 § 2b k.p.a.).

Zgodnie z art. 64a p.p.s.a., od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw. Sprzeciw od decyzji wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji (art. 64c § 1 p.p.s.a.). Rozpoznając sprzeciw od decyzji, sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej (art. 64e p.p.s.a.);

– uchyła decyzję i zobowiązuje organ I instancji do wydania decyzji o określonej treści (art. 138 § 4 k.p.a.). Organ odwoławczy wydaje taką decyzję, gdy przepisy przewidują wydanie decyzji na blankiecie urzędowym, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a istnieją podstawy do zmiany zaskarżonej decyzji. Zastosowanie art. 138 § 4 k.p.a. nastąpi, gdy tylko organ I instancji dysponuje możliwościami technicznymi wydania decyzji na blankiecie urzędowym. Z tego też względu organ odwoławczy stwierdzając podstawy do zmiany decyzji organu I instancji, nie może jej uchylić i orzec co do istoty sprawy. W takim przypadku, organ odwoławczy uchyła decyzję i zobowiązuje organ I instancji do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w określony, wskazany przez organ odwoławczy sposób.

8. Zakaz *reformationis in peius* w postępowaniu administracyjnym

Zakaz *reformationis in peius* (tj. zakaz zmiany na niekorzyść) zabrania takiego ukształtowania przez organ odwoławczy sytuacji prawnej strony, które byłoby mniej korzystne niż ukształtowane rozstrzygnięcie (ewentualnie rozstrzygnięcie w połączeniu z terminem, warunkiem lub zleceniami) decyzji organu I instancji. Zakaz ten wyrażony został w art. 139 k.p.a. Nie ma on charakteru bezwzględnego, gdyż organ odwoławczy może wydać decyzję na niekorzyść odwołującej się strony, gdy zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny. Ponieważ wyjątki od zasady należy interpretować w sposób zawężający, nie jest słuszny prezentowany przez niektórych pogląd, że zakaz nie obowiązuje w przypadku, gdy w postępowaniu występują strony o spornych interesach³²⁹. Naruszenie zakazu zmiany na niekorzyść należy ocenić jako rażące naruszenie

³²⁹ Por. A. Skóra, *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym*, *Poznań* 2017, s. 31 i cyt. tam literatura.

prawa procesowego, co powinno skutkować stwierdzeniem nieważności takiej decyzji. Zakaz *reformationis in peius* nie może być zatem łączony z rozstrzygnięciami organu odwoławczego, które mają charakter proceduralny i rozstrzygają jedynie o losach postępowania, tj. z decyzją o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji i umorzeniu postępowania w pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2 zd. 2 k.p.a.) oraz z decyzją o umorzeniu postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.). Z uwagi na istotę decyzji kasacyjnej i ustawowe przesłanki jej wydania, przepis art. 139 k.p.a. nie ma zastosowania przy rozpatrywaniu sprawy przez organ I instancji w postępowaniu toczącym się w następstwie kasacyjnej decyzji organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.³³⁰. Nie jest niekorzystna dla strony decyzja, w której organ odwoławczy utrzymuje w mocy decyzję I instancji, ponieważ w ogóle nie dochodzi tu do zmiany w zakresie rozstrzygnięcia (ewentualnie rozstrzygnięcia w połączeniu z terminem, warunkiem lub zleceniami). Sformułowanie „organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść odwołującej się strony”, jakim posługuje się przepis art. 139 k.p.a., odnosi się do decyzji organu II instancji, w której uchyla on decyzję organu I instancji i wydaje w tym zakresie własną decyzję rozstrzygającą sprawę co do istoty w całości lub w części, tj. reformacyjną z art. 138 § 1 pkt 2 *in principio*, oraz decyzję, w której organ II instancji uchyla decyzję i zobowiązuje organ I instancji do wydania decyzji o określonej treści (art. 138 § 4 k.p.a.)³³¹.

³³⁰ Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 4 maja 1998 r., sygn. akt FPS 2/98, OSP 1998, nr 7–8, poz. 130.

³³¹ A. Skóra, *Zakaz reformationis in peius...*, s. 31 i n. Por. też A. Rotkiewicz, *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu podatkowym*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, J. Filipek red., Bielsko-Biała 2003.

Rozdział 2

CHARAKTER PRAWNY I KONSTRUKCJA WNIOSKU O PONOWNE ROZPATRZENIE SPRAWY

Zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a., od decyzji wydanej w I instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest zatem zwyczajnym, samoistnym środkiem zaskarżenia, który przysługuje od decyzji wydanej w I instancji przez ministra (w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.) lub samorządowe kolegium odwoławcze. Organy te nie mają, w danym systemie organów, organu wyższego stopnia.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, w przeciwieństwie do odwołania, jest niedewolutywnym środkiem zaskarżenia, gdyż jego wniesienie nie powoduje przekazania sprawy do organu wyższej instancji. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy rozpoznaje zatem ten sam organ, który wydał zaskarżoną decyzję.

Do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji (art. 127 § 3 *in fine* k.p.a.). W szczególności zastosowanie znajdują wprost przepisy dotyczące: terminu wniesienia wniosku, wymagań formalnych wniosku, legitymacji procesowej do wniesienia wniosku, czy też skutków wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy dla wykonalności decyzji (art. 130 k.p.a.). Organ, rozpatrując wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, jest również zobowiązany do ponownego, merytorycznego rozpatrzenia sprawy w jej całokształcie oraz do ustosunkowania się do wszystkich zarzutów i argumentów podniesionych we wniosku³³². W postępowaniu wszczętym wnioskiem o ponowne

³³² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 455/16, CBOSA.

rozpoznanie sprawy nie będą miały natomiast zastosowania te przepisy, które wiążą się z cechą dewolutywności odwołania, np. art. 129 § 1 czy też art. 132 k.p.a.

W orzecznictwie sądowym zwraca się uwagę na obowiązek oceny wystąpienia przesłanki wyłączenia pracownika przewidzianej w art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. w sytuacji ponownego rozpatrzenia wniosku przez ten sam organ. Podkreśla się, że przepis art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. stwarza warunki do bezstronnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy przez pracownika organu administracji. Uregulowanie to ma na celu uniknięcie sytuacji, w której dana osoba, działając z upoważnienia piastuna funkcji organu, dwukrotnie bierze udział w wydaniu rozstrzygnięcia. Pracownik, który raz już uczestniczył w czynnościach procesowych, ma przez to ugruntowane poglądy zarówno na stan faktyczny, jak i na sposób rozstrzygnięcia sprawy, co z kolei może budzić uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności i obiektywizmu³³³. W przypadku zatem rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ (art. 127 § 3 k.p.a.), pracownik, który już raz w sprawie orzekał, powinien podlegać wyłączeniu.

Należy zwrócić uwagę, że strona może wnieść skargę do sądu administracyjnego na decyzję ministra lub samorządowego kolegium odwoławczego wydaną w I instancji bez skorzystania ze środka zaskarżenia, tzn. bez złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 52 § 3 p.p.s.a.). Od woli strony będzie zatem zależało, czy skorzysta ze swego prawa do dwukrotnego merytorycznego rozpoznania jej sprawy przez ten sam organ, czy też złoży za pośrednictwem organu skargę do sądu administracyjnego na decyzję, o której mowa w art. 127 § 3 k.p.a. Jeżeli jednak przed przekazaniem sądowi skargi jednej ze stron postępowania administracyjnego, inna strona tego postępowania zwróci się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, to organ rozpoznaje tę skargę jak wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o czym niezwłocznie zawiadamia stronę, która wniosła skargę (art. 54a § 1 p.p.s.a.). Jeżeli natomiast po przekazaniu sądowi skargi jednej ze stron postępowania administracyjnego, inna strona tego postępowania zwróciła się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, to organ ma obowiązek niezwłocznie zawiadomić o tym sąd. Wówczas sąd niezwłocznie przekazuje skargę wraz z aktami sprawy temu organowi, który rozpoznaje skargę jak wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 54a § 2 p.p.s.a.).

³³³ Wyrok NSA z dnia 27 października 2016 r., sygn. akt II GSK 889/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 392/15, CBOSA.

Rozdział 3

ZAŻALENIE I POSTĘPOWANIE ZAŻALENIOWE

1. Charakter prawny i konstrukcja zażalenia

Zażalenie jest środkiem zaskarżenia, który służy od postanowień nieostatecznych. Jest zatem środkiem zaskarżenia zwyczajnym oraz samoistnym. Zażalenie przysługuje tylko na takie postanowienia, co do których ustawodawca przewidział uprawnienie do ich zaskarżenia. Zgodnie bowiem z art. 141 § 1 k.p.a., na wydane w toku postępowania postanowienia służy stronie zażalenie, gdy kodeks tak stanowi. Zażalenie przysługuje zatem na precyzyjnie określone przez ustawodawcę postanowienia, np. na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego (art. 61a § 2 k.p.a.). Nie ma tu znaczenia wola podmiotu dotkniętego postanowieniem czy przekonanie organu o konieczności zapewnienia obrony prawnej wyrażone w pouczeniu o prawie wniesienia środka prawnego, czy też zastosowanie się przez organ w tym zakresie do błędnie odczytanej oceny prawnej sądu, zawartej w wiążącym go wyroku. Prawo zażalenia wynika z elementu obiektywnego w postaci istnienia normy prawnej je przewidującej³³⁴.

Pozostałe postanowienia, co do których ustawodawca nie przewidział dopuszczalności wniesienia zażalenia, mogą być zaskarżane tylko w odwołaniu od decyzji (art. 142 k.p.a.). Jeżeli strona nie zgadza się z takim postanowieniem, to powinna skorzystać z odwołania od decyzji kończącej sprawę. Organ wyższego stopnia powinien w uzasadnieniu decyzji odwoławczej ustosunkować się do zarzutów zgłoszonych w odwołaniu. Za niedopuszczalne uznać należy rozstrzygnięcie zarzutów w formie odrębnego postanowienia czy też w sentencji zaskarżonej decyzji³³⁵.

³³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1048/11, CBOSA.

³³⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Gl 949/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1461/11, CBOSA.

Prawo do wniesienia zażalenia przysługuje podmiotowi, który jest adresatem postanowienia. Zażalenie może wnieść zatem strona postępowania administracyjnego, podmiot na prawach strony (np. organizacja społeczna, jeżeli nie została dopuszczona do udziału w toczącym się postępowaniu – art. 31 § 2 k.p.a.) oraz inni uczestnicy postępowania administracyjnego, do których zostało skierowane postanowienie (np. świadek ukarany grzywną, za niewłaściwe zachowanie się w czasie rozprawy – art. 96 k.p.a.).

Zgodnie z art. 141 § 2 k.p.a., zażalenie wnosi się w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia postanowienia stronie (lub innemu adresatowi), a gdy postanowienie zostało ogłoszone ustnie – od dnia jego ogłoszenia stronie. Co do zasady, organ administracji publicznej powinien na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczyć postanowienia, od których przysługuje zażalenie (art. 125 § 1 k.p.a.). W przypadku uchybienia terminu do złożenia zażalenia, adresat postanowienia może zwrócić się z prośbą o przywrócenie terminu do jego wniesienia (art. 58 k.p.a.). O przywróceniu terminu do wniesienia zażalenia orzeka organ właściwy do rozpatrzenia zażalenia, w formie ostatecznego postanowienia (art. 59 § 2 k.p.a.).

Zażalenie jest środkiem zaskarżenia względnie suspensywnym. Wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego postanowienia, ale organ, który wydał postanowienie, może wstrzymać jego wykonanie, gdy uzna to za uzasadnione (art. 143 k.p.a.). Wstrzymanie wykonania zaskarżonego postanowienia uzależnione jest zatem od oceny organu, który wydał zaskarżone postanowienie. O wstrzymaniu lub odmowie wstrzymania zaskarżonego postanowienia orzeka organ w formie postanowienia, na które nie służy zażalenie.

W nauce prawa zwraca się również uwagę, że dopuszczalność wstrzymania wykonania została ograniczona tylko do tych postanowień, na które przysługuje zażalenie. Ustawodawca nie przewidział możliwości wstrzymania wykonania postanowienia, które nie zostało w k.p.a. wskazane jako zaskarżalne³³⁶. W orzecznictwie sądowym podnosi się z kolei, że art. 143 k.p.a. dotyczy postanowień, które podlegają wykonaniu³³⁷.

2. Tok postępowania zażaleniowego

Ustawodawca w k.p.a. nie uregulował w sposób kompleksowy postępowania zażaleniowego, odsyłając w art. 144 k.p.a. do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących odwołań. W szczególności do zażalenia stosu-

³³⁶ Zob. G. Łaszczyca, *Skuteczność i wykonalność postanowienia administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ST 2010, nr 9, s. 66–75.

³³⁷ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 559/08, CBOSA.

je się przepisy dotyczące wymagań formalnych. Zażalenie nie wymaga zatem szczególnej formy ani szczególnego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli adresat postanowienia wyrazi niezadowolenie z wydanego postanowienia. Również tryb wnoszenia i rozpatrywania zażaleń będzie taki sam jak w przypadku odwołań. Zażalenie wnosi się za pośrednictwem organu I instancji (który może skorzystać z instytucji samokontroli) do organu wyższego stopnia. Należy jednak pamiętać, że zażalenie, jako środek zaskarżenia, przenosi na organ wyższego stopnia kompetencje do rozstrzygnięcia tylko tej kwestii, której dotyczy rozstrzygnięcie w zaskarżonym postanowieniu. Nie daje natomiast podstaw do przejęcia rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, stanowiącej przedmiot toczącego się postępowania³³⁸. W wyniku rozpatrzenia zażalenia będzie miał odpowiednie zastosowanie art. 138 k.p.a., przy czym zamiast decyzji administracyjnej, organ zażaleniu wyda ostateczne postanowienie.

³³⁸ Postanowienie NSA z dnia 15 maja 2009 r., sygn. akt I OW 24/09, CBOSA.

Rozdział 4

WADLIWE DECYZJE OSTATECZNE

1. Uzasadnienie eliminacji z obrotu prawnego wadliwych decyzji ostatecznych

Ugruntował się pogląd, że decyzja administracyjna jest prawidłowa, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa materialnego administracyjnego oraz przepisami prawa procesowego administracyjnego. Za wadliwe uznajemy więc decyzje naruszające przepisy materialne i/lub procesowe. Nie byłoby jednak zasadne, by – z uwagi na wymagania stawiane przez zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, praworządności oraz zasadę trwałości decyzji ostatecznych – każda wada decyzji powodowała jej usunięcie z obrotu prawnego. Z tego względu przyjmuje się założenie tzw. gradacji wad decyzji. Istotą tego założenia jest to, że nie każda wada decyzji podlega usunięciu w tym samym trybie i czasie. Wady nieistotne podlegają jedynie rektyfikacji, wady istotne, dostrzeżone w decyzjach nieostatecznych, ulegają usunięciu w postępowaniu odwoławczym, zaś tylko najcięższe i – zasadniczo – wyraźnie wskazane przez ustawodawcę, skutkują utratą mocy obowiązującej przez decyzję ostateczną. Dzieje się tak dlatego, że decyzje ostateczne mają z założenia powodować trwałe skutki prawne dla strony i innych uczestników obrotu prawnego. Strona, po wyczerpaniu toku instancji, powinna pozostawać w przekonaniu, że jej sytuacja prawna nie ulegnie już zmianie.

Moc obowiązująca decyzji ostatecznej przysługuje do czasu jej usunięcia w trybie odpowiednim dla danego rodzaju wadliwości. Kodeks przyjmuje przy tym zasadę domniemania prawidłowości decyzji (art. 16 k.p.a.), co oznacza, że strona jest nią związana do chwili eliminacji jej z obrotu prawnego. Natomiast wyeliminowanie wadliwej decyzji możliwe jest tylko przez wydanie nowej decyzji. Dotyczy to też decyzji zawierającej wadę, powodującej jej nieważność z mocy odrębnych przepisów (art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.), o czym będzie mowa szerzej w dalszej części rozdziału. Oznacza to,

że konstrukcja trybów nadzwyczajnych w k.p.a. i w ustawach szczególnych oparta jest na zasadzie tzw. wzruszalności decyzji ostatecznych. Wadliwość decyzji może mieć charakter materialnoprawny lub procesowy. Odpowiadają im dwa odrębne tryby nadzwyczajne: wznowienie postępowania administracyjnego (art. 145 § 1, art. 145a, art. 145b k.p.a.) oraz stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 § 1 k.p.a.).

Postępowania nadzwyczajne oparte zostały w k.p.a. na zasadzie niekonkurencyjności, co oznacza, że mają na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości decyzji administracyjnej i nie mogą być stosowane zamiennie. Stwierdzenie nieważności decyzji służy przede wszystkim usunięciu wadliwości materialnoprawnej, natomiast wznowienie postępowania administracyjnego – wadliwości procesowej. Od tej zasady istnieją wyjątki³³⁹.

Niekiedy jednak decyzje mogą zawierać zarówno wady skutkujące nieważnością, jak i wady uzasadniające wznowienie postępowania. W orzecznictwie ustalono, że pierwszeństwo przyznać należy postępowaniu nieważnościowemu z uwagi na fakt, że skutki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej są dalej idące. Zatem, gdy zainicjowano zarówno postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, jak i wznowienia postępowania, pierwszeństwo przyznać należy temu pierwszemu. W takim przypadku postępowanie wznowieniowe powinno zostać zawieszono do chwili zakończenia postępowania nieważnościowego. Naruszenie wyłączności stosowania określonego trybu nadzwyczajnego kwalifikowane jest jako rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Natomiast weryfikacja wadliwości decyzji administracyjnej w trybach nadzwyczajnych i weryfikacja sądowa (przed sądem administracyjnym) oparte są na zasadzie konkurencyjności. Strona może zatem zdecydować, czy pragnie uruchomić tryb nadzwyczajny, czy też wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego³⁴⁰.

2. Wznowienie postępowania administracyjnego

2.1. Podstawy wznowienia postępowania administracyjnego

Wznowienie postępowania jest instytucją procesową stwarzającą prawną możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli postępowanie, w którym ją wydano, było dotknięte kwalifikowaną wadą przewidzianą w prze-

³³⁹ A. Skóra, *Ogólne...*, s. 108 i cyt. tam literatura.

³⁴⁰ *Ibidem...*, s. 108–109 i cyt. tam literatura.

pisach prawa procesowego³⁴¹. Na gruncie przepisów k.p.a. podstawy wznowienia postępowania zostały enumeratywnie wymienione w art. 145 § 1, art. 145a § 1 i art. 145b § 1.

Zgodnie z art. 145 § 1 k.p.a., w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli:

- 1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
- 2) decyzja wydana została w wyniku przestępstwa;
- 3) decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27;
- 4) strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu;
- 5) wyjąd na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję;
- 6) decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu;
- 7) zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji (art. 100 § 2);
- 8) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.

Wymienione powyżej podstawy wznowienia postępowania dotyczą wad, które miały miejsce w administracyjnym toku instancji i zasadniczo dotyczą nieprawidłowego ustalenia przez organ stanu faktycznego sprawy oraz braku obiektywności tego postępowania. Przyczyny te mogą dotyczyć zarówno okoliczności sprzed wydania decyzji (art. 145 § 1 pkt 1–6), jak i po wydaniu decyzji (art. 145 § 1 pkt 7 i 8).

Z wadliwością postępowania poprzedzającego wydanie ostatecznej decyzji w sprawie związana jest także podstawa wznowienia postępowania określona w art. 145b § 1 k.p.a. W świetle bowiem tego przepisu, można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z ustawą z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania³⁴², jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną.

Odmienny charakter ma natomiast podstawa wznowienia postępowania administracyjnego określona w art. 145a § 1 k.p.a. Na mocy tego prze-

³⁴¹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962, s. 242.

³⁴² Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1219 z późn. zm.). Ustawa ta określa obszary i sposoby przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

pisu można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja. Wada opisana w tym przepisie nie dotyczy zatem nieprawidłowości, które miały miejsce w toku postępowania administracyjnego, lecz na etapie stanowienia prawa, które znalazło następnie zastosowanie w indywidualnej sprawie administracyjnej. Wadliwość ta wynika z przyjęcia koncepcji, zgodnie z którą zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny przepis prawny nie mógł być podstawą prawidłowej decyzji administracyjnej³⁴³. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie pozbawia jednak takiej decyzji mocy obowiązującej, ale otwiera prawną możliwość ponownego rozpatrzenia sprawy w nowym stanie prawnym, ukształtowanym w następstwie tego orzeczenia.

2.2. Organy właściwe w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego

Zgodnie z art. 150 § 1 k.p.a., organem właściwym w sprawie wznowienia postępowania jest organ, który wydał w sprawie decyzję w ostatniej instancji. Jeżeli jednak przyczyną wznowienia postępowania jest działalność tego organu, wówczas o wznowieniu postępowania rozstrzyga organ wyższego stopnia, który równocześnie wyznacza organ właściwy do przeprowadzenia postępowania wznowionego. W takiej sytuacji wyznaczony organ nabywa tzw. właściwość delegacyjną w sprawie. Nie dotyczy to jednak przypadków, gdy decyzję w ostatniej instancji wydał minister, a w sprawach należących do zadań jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegium odwoławcze.

Dodać w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 148 § 1 k.p.a. podanie o wznowienie postępowania wnosi się do organu administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję w I instancji. Organ ten nie będzie jednak właściwy do wydania postanowienia w sprawie wznowienia postępowania, jeżeli strona w postępowaniu zwykłym wniosła odwołanie od decyzji tego organu. W takim bowiem przypadku organem, który wydał decyzję w ostatniej instancji, będzie organ wyższego stopnia, a organ I instancji będzie jedynie pośrednikiem zobowiązanym do przekazania podania organowi właściwemu w sprawie wraz z aktami sprawy.

³⁴³ K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania administracyjnego i sądownictwo administracyjne a ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, ST 1998, nr 12, s. 61. Szerzej na temat tej podstawy wznowienia postępowania zob. M. Kopacz, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008.

2.3. Fazy wznowienia postępowania administracyjnego

Wznowienie postępowania jest trybem nadzwyczajnym, którego uruchomienie uzależnione jest od spełnienia określonych przesłanek. Stąd też wyróżniamy dwie fazy wznowienia postępowania:

- wstępną, w której dokonywana jest ocena formalna możliwości uruchomienia tego trybu oraz
- właściwą, w której organ przeprowadza postępowanie co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy.

Zakres czynności podejmowanych w fazie wstępnej omawianego postępowania, podobnie jak w postępowaniu prowadzonym w trybie zwykłym, uzależniony jest od sposobu wszczęcia tego postępowania. W przypadku zgłoszenia żądania wznowienia postępowania, organ, po zbadaniu swojej właściwości w sprawie, ocenia wystąpienie w konkretnej sprawie przesłanek podmiotowych i przedmiotowych. W tym celu ustala: czy żądanie pochodzi od podmiotu uprawnionego, czy zostało wniesione z zachowaniem wymaganego terminu (o którym mowa w art. 145a § 2, art. 145b § 2, art. 148 k.p.a.), warunków formalnych podania, czy dotyczy postępowania zakończonego decyzją ostateczną (na mocy art. 126 k.p.a. także postanowieniem ostatecznym, od którego przysługiwało zażalenie, lub postanowieniem, o którym mowa w art. 134 k.p.a.), wreszcie, czy powołano w nim jedną z ustawowych podstaw wznowienia. W zależności od wyniku tego badania organ wydaje postanowienie o wznowieniu postępowania lub postanowienie o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 k.p.a.). Natomiast w fazie wstępnej postępowania wznowianego z urzędu jedyną czynnością organu jest wydanie i doręczenie stronie lub stronom postanowienia o wznowieniu postępowania. W przypadku zaś skorzystania przez organ z uprawnienia do warunkowego wszczęcia postępowania wznowionego, mimo braku wymaganego przez art. 147 k.p.a. żądania strony, w fazie wstępnej organ zobowiązany będzie także do uzyskania zgody strony na wznowienie tego postępowania (art. 61 § 2 k.p.a.). W fazie wstępnej postępowania wznowianego organ administracji publicznej winien także ustalić, czy strony posiadają aktualne informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, a w przypadku ich braku, przekazać te informacje przy pierwszej czynności skierowanej do strony.

W fazie właściwej omawianego trybu nadzwyczajnego, zgodnie z art. 149 § 2 k.p.a., organ przeprowadza czynności co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy. Wymaga przy tym podkreślenia, że ponowne merytoryczne rozpatrzenie sprawy uzależnione jest od uprzedniego ustalenia, że w konkretnym postępowaniu rzeczywiście zaistniała podstawa do jego wznowienia. W przypadku zaś wystąpienia takiej podstawy, postępowanie wznowione winno być przeprowadzone z uwzględnieniem przepisów o postępowaniu przed organem I instancji.

2.4. Rozstrzygnięcia wydawane w postępowaniu wznowionym

Po przeprowadzeniu postępowania wznowionego organ administracji publicznej wydaje decyzję, w której:

1) odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej, gdy stwierdzi brak podstaw do jej uchylenia zgodnie z art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b;

2) uchyla decyzję dotychczasową, gdy stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylenia zgodnie z art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b, i wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy;

3) stwierdza wydanie decyzji z naruszeniem prawa, jeżeli: nastąpiło przedawnienie możliwości jej uchylenia, o którym mowa w art. 146 § 1 k.p.a., lub wskutek wznowienia postępowania mogłaby zostać wydana decyzja odpowiadająca w swojej istocie decyzji poprzedniej (art. 146 § 2 k.p.a.).

Jeżeli przedmiotem wznowienia było postępowanie zakończone wydaniem postanowienia, stosownie do art. 126 k.p.a., organ administracji publicznej zamiast decyzji wydaje postanowienie.

Istotą wznowienia postępowania jest powrót sprawy do zwykłego postępowania instancyjnego. Wydając nową decyzję w sprawie, organ winien zatem zastosować przepisy prawa obowiązujące w dacie jej wydania. Decyzja ta może być przy tym mniej korzystna dla strony od poprzedniego rozstrzygnięcia, gdyż organ właściwy w sprawie wznowienia postępowania, wydając postanowienie w tym przedmiocie, uruchamia postępowanie pierwszoinstancyjne, w którym nie obowiązuje zakaz *reformationis in peius* (art. 139 k.p.a.). Decyzja wydana w postępowaniu wznowionym może być na zasadach ogólnych zaskarżona w administracyjnym toku instancji, a następnie poddana kontroli sądownoadministracyjnej.

3. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej

3.1. Charakter prawny i przedmiot postępowania o stwierdzenie nieważności

Postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest postępowaniem nadzwyczajnym, które stanowi sposób weryfikacji ostatecznych rozstrzygnięć podejmowanych przez organ administracji publicznej. Ma ono na celu zbadanie, czy ostateczny akt administracyjny dotknięty jest jedną z wad kwalifikowanych wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., ewentualnie w przepisach szczególnych. Potwierdzenie istnienia tego typu ułomności oznacza konieczność usunięcia go z obrotu prawnego, ze skutkiem *ex tunc* (ewentualnie stwierdzenia wydania zaskarżonego aktu z naruszeniem prawa – art. 158 § 2 k.p.a.). Oznacza to, że nieważność

tego rodzaju aktów stwierdzana jest z mocą wsteczną od chwili ich wydania³⁴⁴.

Celem postępowania nieważnościowego jest doprowadzenie do obalenia domniemania ważności aktów stosowania prawa dotkniętych określonymi ciężkimi wadami prawnymi, których konwalidacja jest niemożliwa. Postępowanie to prowadzi zatem, w razie stwierdzenia wad kwalifikowanych aktu prawnego, do przywrócenia stanu prawnego sprzed jego wydania. Nie dochodzi bowiem do sanacji wadliwego aktu, lecz jego eliminacji. Organ prowadzący postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności może przy tym: stwierdzić jego nieważność, stwierdzić, że wydany został z naruszeniem prawa lub odmówić stwierdzenia jego nieważności.

W polskim porządku prawnym brak jest instytucji nieważności decyzji z mocy prawa. Każdej decyzji służy zatem domniemanie legalności, do chwili jej usunięcia z obrotu prawnego³⁴⁵.

Postępowanie nieważnościowe koncentruje się na ocenie legalności i prawidłowości konkretnego aktu stosowania prawa (a pośrednio także prowadzącego do jego wydania postępowania). Fakt ten determinować będzie zakres prowadzonego postępowania wyjaśniającego, którego celem jest ocena, czy badany akt (decyzja, postanowienie lub milczące załatwienie sprawy) dotknięty jest wadą kwalifikowaną wymienioną w art. 156 k.p.a. Postępowanie nieważnościowe nie stanowi kolejnego stadium umożliwiającego merytoryczne zbadanie sprawy administracyjnej.

Organ administracji nie jest przy tym związany zarzutami zawartymi we wniosku strony o stwierdzenie nieważności decyzji. Nawet jeśli nie podzieli on zarzutów strony, powinien badać z urzędu ewentualne wystąpienie wszystkich wad kwalifikowanych decyzji mogących skutkować jej nieważnością.

3.2. Podstawy prawne stwierdzenia nieważności

Podstawy prawne stwierdzenia nieważności, a więc wady kwalifikowane aktu prawnego, jakie powodować mogą stwierdzenie jego nieważności, sformułowane zostały w art. 156 § 1 k.p.a. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący, z zastrzeżeniem, że w punkcie 7 katalogu znajduje się odwołanie do innych aktów prawnych. Tym samym nieważność decyzji powo-

³⁴⁴ M. Kamiński, *Stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego*, w: *Postępowanie administracyjne*, T. Woś red., Warszawa 2013, s. 463.

³⁴⁵ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13 (OTK-A 2015/5/62). W wyroku wprost wskazano, że „Decyzja administracyjna, jako akt organu administracji publicznej sporządzony w przepisanej prawem formie, korzysta z domniemania prawidłowości”; a także wyrok NSA z dnia 31 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 2637/13; wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1480/11 (wszystkie cytowane za CBOSA). Szerzej na temat koncepcji domniemania ważności decyzji administracyjnej M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Kraków 2006, SIP Lex.

dować może zaistnienie którejkolwiek z wad wymienionych w punktach 1–6 wyliczenia, a także ustalenie, że decyzja zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy samego prawa (pkt 7 wyliczenia). Wada z art. 156 § 1 pkt 7 to wada wynikająca z przepisu szczególnego³⁴⁶.

Podstawą prawną stwierdzenia nieważności jest wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości. W sytuacji gdy akt prawny wydawany jest przez organ niewłaściwy w danej sprawie, wada ta nie może być w żaden sposób konwalidowana. Działanie takie stanowi naruszenie zasady praworządności, tj. działania organów na podstawie i w granicach prawa. Powodem stwierdzenia nieważności decyzji może być naruszenie granic właściwości organu każdego typu: miejscowej, rzeczowej lub instancyjnej. Organ za każdym razem powinien samodzielnie badać granice swojej właściwości i w razie stwierdzenia, że sprawa przekracza te ramy, przekazać ją odpowiedniemu podmiotowi (art. 65 k.p.a.) lub zwrócić podanie wnoszącemu, jeśli właściwym w sprawie jest sąd powszechny (art. 66 k.p.a.).

Podstawą prawną stwierdzenia nieważności może być też wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Wydanie decyzji bez podstawy prawnej oznacza, że organ nie „oparł” jej na przepisie powszechnie obowiązującego prawa. Tym samym naruszona została ogólna zasada praworządności. Organy działać mogą bowiem tylko na podstawie i w granicach prawa. Ewentualne pominięcie w redakcji decyzji podstawy prawnej jej wydania, jeśli przepis umożliwiający działanie organu istniał w chwili wydania decyzji, nie stanowi wady skutkującej stwierdzeniem nieważności decyzji. Dopiero w sytuacji gdy działania organu nie znajdują oparcia w treści obowiązującego prawa, stanowi to przesłankę umożliwiającą stwierdzenie nieważności decyzji. Przykładem takich działań jest wydanie decyzji w sprawie nieunormowanej przepisami prawnymi lub w sytuacji gdy z przepisów prawa wynika, że sprawa załatwiona powinna być w innej formie niż decyzja administracyjna.

Rażące naruszenie prawa polega natomiast na działaniu przez organ w sposób oczywiście sprzeczny z niebudzącą wątpliwości normą prawną³⁴⁷. W sytuacji zatem wątpliwości interpretacyjnych i błędnej wykładni normy prawnej, prowadzącej do wydania wadliwej decyzji, nie można mówić o rażącym naruszeniu prawa. Z tego też powodu o wystąpieniu zjawiska rażącego naruszenia prawa mówić można przede wszystkim, gdy treść normy prawnej może być ustalona w prosty sposób na podstawie wykładni językowej, a mimo to organ zastosował ją w sposób błędny i wyraźnie odmienny od prawidłowego sposobu jej rozumienia. W niektórych przypad-

³⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 402/15, Lex nr 2237953.

³⁴⁷ Tytułem przykładu jako działanie stanowiące rażące naruszenie prawa wskazać można wydanie decyzji rozstrzygającej sprawę w czasie, gdy postępowanie w sprawie było zawieszona. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 1340/07, CBOSA.

kach przy ocenie, czy doszło do rażącego naruszenia prawa, brane są także pod uwagę skutki społeczno-gospodarcze naruszenia prawa. Argumentem podstawowym pozostaje jednak kwestia ustalenia, czy naruszona norma prawna miała oczywiste znaczenie.

Podstawą prawną stwierdzenia nieważności jest wydanie decyzji w sprawie już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo w sprawie, którą załatwiono milcząco (*res iudicata*). Przesłanka ta odnosi się do wartości trwałości decyzji administracyjnej i pewności obrotu prawnego. Sprawa, co do której wdano już ostateczne rozstrzygnięcie, nie może być powtórnie rozpatrywana bez uchylecia tego aktu. W sytuacji gdy w obrocie prawnym istnieje już rozstrzygnięcie danej sprawy administracyjnej, kolejne rozstrzygnięcie tej samej sprawy administracyjnej obciążone jest wadą skutkującą nieważnością późniejszego aktu. Dla ustalenia, że wada ta wystąpiła, konieczne jest ustalenie, że decyzja późniejsza dotyczy sprawy tożsamej. Tożsamość sprawy administracyjnej istnieje w sytuacji, gdy występują te same podmioty w sprawie, dotyczy ona tego samego przedmiotu i tego samego stanu prawnego w niezmienionym stanie faktycznym tej sprawy³⁴⁸.

Za podstawę prawną stwierdzenia nieważności ustawodawca uznaje także skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie. Sytuację taką odróżnić należy od przesłanki wznowienia postępowania, gdy podmiot spełniający kryteria strony nie brał bez własnej winy udziału w postępowaniu. Przesłanka stwierdzenia nieważności dotyczy zaś sytuacji, gdy decyzja skierowana została do podmiotu, który nie mógł być zakwalifikowany jako strona postępowania. Podmiot ten nie spełniał wobec powyższego warunków wskazanych w art. 28 k.p.a. lub przepisach szczególnych.

Podstawą prawną stwierdzenia nieważności jest także sytuacja, w której decyzja była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały. Wada ta dotyczy sytuacji, w której już w chwili wydania decyzji brak było możliwości jej realizacji, a sytuacja ta ma charakter trwały. Brak możliwości wykonania decyzji musi mieć charakter obiektywny. Nie może wynikać z subiektywnego przeświadczenia strony o braku możliwości zrealizowania decyzji. Elementami kluczowymi są zatem czas powstania przeszkody w wykonaniu decyzji (nie późniejszy niż moment jej wydania), trwałość tego stanu oraz obiektywny charakter przeszkody.

Za podstawę prawną stwierdzenia nieważności ustawodawca uznaje również sytuację, w której decyzja – w razie jej wykonania – wywołałaby czyn zagrożony karą. Przesłanka ta odnosi się do konieczności zapewnienia poszanowania wszystkich regulacji systemu prawnego oraz realizacji zasady zaufania obywateli do organów administracji. Te nie mogą bowiem wydawać rozstrzygnięć, których realizacja byłaby sprzeczna z przepisami

³⁴⁸ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 3 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 8/11, CBOSA.

powszechnie obowiązującego prawa i prowadziła do dokonania czynu zagrożonego karą. Przyjmuje się, że chodzi tu o każdego rodzaju sankcję, a więc zarówno wynikającą z przepisów prawa karnego, karnego skarbowego, jak i prawa administracyjnego. Wykonanie decyzji nie może prowadzić bowiem ani do przestępstwa, ani też powstania deliktu administracyjnego.

Ostatnia z przesłanek odnosi się do sytuacji, w której przepis szczególny łączy określone wady decyzji z sankcją jej nieważności³⁴⁹. Zapewnia to większą elastyczność procedury stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.

3.3. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (lub innego aktu) może być wszczęte zarówno na wniosek strony, jak i z urzędu. Organem właściwym w sprawach dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji jest – co do zasady – organ wyższego stopnia w stosunku do organu, który wydał wadliwą decyzję (postanowienie) lub dokonał milczącego załatwienia sprawy. Jeśli postępowanie dotyczy aktu wydanego przez ministra albo samorządowe kolegium odwoławcze, do stwierdzenia nieważności właściwy jest organ, który wydał dany akt.

W przypadku gdy postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji inicjowane jest przez stronę, wniosek kierowany winien być bezpośrednio do właściwego organu. Wniosek spełniać musi wymogi formalne właściwe dla podania (art. 63 k.p.a.), wskazywać akt, którego dotyczy, a także co najmniej jedną przesłankę stwierdzenia nieważności.

W przypadku wszczęcia postępowania nieważnościowego, prowadzący je organ powinien z urzędu ustalić katalog stron postępowania i zawiadomić je o jego wszczęciu oraz zapewnić możliwość czynnego udziału w postępowaniu.

W toku postępowania nieważnościowego, prowadzący je organ, z urzędu lub na wniosek strony, może wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego aktu. Warunkiem jest tu stwierdzenie prawdopodobieństwa, że zaskarżony akt dotknięty jest jedną z wad kwalifikowanych, określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Wówczas organ prowadzący postępowanie wstrzymać powinien jego wykonanie. Wystarczające jest zatem ustalenie jedynie realnej możliwości wystąpienia wady kwalifikowanej kontrolowanego aktu. Na postanowienie w tym zakresie służy stronie zażalenie.

Rozstrzygnięcie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji następuje w drodze decyzji. W postępowaniu tym nie stosuje się przepisów o milczącym załatwieniu sprawy.

³⁴⁹ Tytułem przykładu wskazać można tu art. 11 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.).

Organ prowadzący postępowanie nieważnościowe może, w przypadku stwierdzenia, że badany akt dotknięty jest jedną lub kilkoma wadami kwalifikowanymi:

- wydać decyzję o stwierdzeniu jego nieważności;
- wydać decyzję, w której stwierdzi, że zaskarżony akt wydany został z naruszeniem prawa i wskaże przyczyny, z powodu których nie można było stwierdzić nieważności decyzji.

Drugie z wymienionych rozstrzygnięć może zostać wydane, gdy organ mimo stwierdzenia, że decyzja dotknięta jest jedną lub kilkoma wadami kwalifikowanymi, nie może stwierdzić jej nieważności i usunąć z obrotu prawnego. Ma to miejsce wtedy, gdy wystąpią okoliczności wskazane przez ustawodawcę w art. 156 § 2 k.p.a. Nie stwierdza się zatem nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a., jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne³⁵⁰.

Brak możliwości eliminacji wadliwej decyzji spowodowany może być zatem albo upływem terminu 10 lat od chwili jego doręczenia (jest to termin nieprzywracalny), albo ustaleniem, że wywołał on nieodwracalne skutki prawne. Druga z przesłanek oznacza brak możliwości powrotu do poprzedniego stanu prawnego.

Możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jedynie w części dotkniętej wadą. Ewentualność taka może być brana pod uwagę tylko wtedy, jeśli decyzja składa się z kilku niezależnych od siebie części, a jej fragment niepodlegający eliminacji egzystować może samodzielnie w obrocie prawnym.

W razie gdy organ prowadzący postępowanie nieważnościowe stwierdzi, że kontrolowany akt nie jest dotknięty żadną wadą kwalifikowaną, wydać powinien decyzję o odmowie stwierdzenia jego nieważności. Pamiętać należy również, że postępowanie nieważnościowe może zostać także umorzone, jeśli stanie się ono bezprzedmiotowe.

³⁵⁰ W tym miejscu przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13 (Dz.U. z 2015 r. poz. 702) orzekł, że „art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267, z późn.zm.) w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Tym samym wymieniony wyżej przepis traci moc w zakresie, w jakim dopuszcza stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od jej wydania nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Z powyższego wywieść można, że brak ustalenia ograniczenia czasowego dla stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa uznany został za sprzeczny z ustawą zasadniczą.

Rozdział 5

UCHYLENIE LUB ZMIANA OSTATECZNYCH DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH

1. Uchylenie lub zmiana decyzji, na mocy której strona nie nabyła prawa (art. 154 k.p.a.)

1.1. Przesłanki zastosowania trybu z art. 154 k.p.a.

Jest to jeden z trybów nadzwyczajnych, umożliwiający uchylenie lub zmianę ostatecznych decyzji administracyjnych, na mocy których żadna ze stron nie nabyła prawa. Decyzjami, na mocy których strony nie nabyły prawa, będą: decyzje odmowne dla wszystkich stron postępowania, decyzje cofające w całości uprzednio przyznane stronie uprawnienie (np. cofnięcie pozwolenia na broń) lub stwierdzające wygaśnięcie tego uprawnienia, decyzje nakładające obowiązek w maksymalnym, dopuszczalnym przez prawo jego wymiarze³⁵¹.

Zgodnie z art. 154 § 1 k.p.a., decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Zatem, aby organ mógł zweryfikować ostateczną decyzję w trybie art. 154 k.p.a., muszą być spełnione łącznie dwie przesłanki:

- żadna ze stron nie nabyła prawa na podstawie tej decyzji;
- za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony.

³⁵¹ W. Chróścielewski, w: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 195.

1.2. Przebieg postępowania

Postępowanie w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji w trybie art. 154 k.p.a. może być wszczęte z urzędu lub na żądanie strony. Właściwy do przeprowadzenia tego postępowania jest organ, który wydał weryfikowaną decyzję. W trybie tym mogą być uchylane lub zmieniane decyzje prawidłowe pod względem prawnym albo dotknięte wadami niekwalifikowanymi, tj. niedającymi podstaw do wznowienia postępowania czy stwierdzenia nieważności decyzji³⁵². W trakcie postępowania organ bada, czy wystąpiły przesłanki z art. 154 § 1 k.p.a. dające podstawę do weryfikacji istniejącej decyzji ostatecznej. Po przeprowadzeniu postępowania organ wyda decyzję:

- o uchyleniu (zmianie) dotychczasowej decyzji albo
- o odmowie uchylenia (zmiany) dotychczasowej decyzji.

Będzie to decyzja wydana w I instancji, a zatem przysługuje od niej odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), a następnie skarga do sądu administracyjnego. W sprawach rozstrzyganych w trybie art. 154 k.p.a. nie stosuje się przepisów o milczącym załatwieniu sprawy (art. 155a k.p.a.).

2. Decyzja zmieniająca lub uchylająca decyzję ostateczną tworzącą prawa nabyte (art. 155 k.p.a.)

2.1. Przesłanki zastosowania trybu z art. 155 k.p.a.

Ten tryb nadzwyczajny umożliwia uchylenie lub zmianę ostatecznych decyzji administracyjnych, na mocy których strona nabyła prawo. Pod pojęciem „nabycie praw” rozumie się przysporzenie na rzecz strony w jej sferze prawnej poprzez załatwienie sprawy decyzją administracyjną³⁵³.

Zgodnie z art. 155 k.p.a., decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Zatem, aby organ mógł zweryfikować ostateczną decyzję w trybie art. 155 k.p.a., muszą zaistnieć łącznie następujące okoliczności:

- strona nabyła prawo na podstawie tej decyzji;
- strona wyraziła zgodę na uchylenie lub zmianę takiej decyzji – zgoda strony musi być wyraźna i jednoznaczna, nie można jej domniemywać,

³⁵² J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 624.

³⁵³ Ibidem, s. 636.

a jeżeli decyzja dotyczy więcej niż jednej strony, to wszystkie strony muszą udzielić zgody;

- przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji;
- za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony.

2.2. Przebieg postępowania

Postępowanie w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji w trybie art. 155 k.p.a. może być wszczęte z urzędu lub na żądanie strony. Właściwy do przeprowadzenia tego postępowania jest organ, który wydał weryfikowaną decyzję. W trakcie postępowania organ bada, czy wystąpiły przesłanki z art. 155 k.p.a. dające podstawę do weryfikacji istniejącej decyzji ostatecznej, a w szczególności czy strona wyraziła zgodę na weryfikację decyzji w tym trybie. Uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej bez zgody strony, która na mocy tej decyzji nabyła prawo, stanowi rażące naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności takiej decyzji³⁵⁴. Po przeprowadzeniu postępowania organ wyda decyzję:

- o uchyleniu (zmianie) dotychczasowej decyzji, albo
- o odmowie uchylenia (zmiany) dotychczasowej decyzji.

Będzie to decyzja wydana w pierwszej instancji, oznacza to, że przysługuje od niej odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), a następnie skarga do sądu administracyjnego. W sprawach rozstrzyganych w trybie art. 155 k.p.a. nie stosuje się przepisów o milczącym załatwieniu sprawy (art. 155a k.p.a.).

3. Zmiana lub uchylenie każdej decyzji ostatecznej w trybie art. 161 k.p.a.

Na podstawie art. 161 k.p.a. może być uchylona lub zmieniona w niezbędnym zakresie każda decyzja ostateczna, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa. Ten tryb nadzwyczajny określany jest w doktrynie jako tzw. wyłączenie z prawa³⁵⁵ lub stan nagłej konieczności administracyjnej³⁵⁶.

³⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 1981 r., sygn. akt I SA 2408/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 121.

³⁵⁵ W. Chróścielewski, w: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 198.

³⁵⁶ J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 662.

Tryb ten będzie stosowany w przypadku łącznego spełnienia następujących przesłanek³⁵⁷:

- stosuje się go tylko do decyzji ostatecznych;
- nie ma możliwości wzruszenia decyzji w żadnym innym trybie (np. w trybie wznowienia postępowania czy stwierdzenia nieważności decyzji);
- zaistnieje stan nagłej konieczności administracyjnej, tj. weryfikacja decyzji ma na celu usunięcie stanu zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego albo zapobiec poważnym szkodom w gospodarce narodowej lub dla ważnych interesów Państwa – zagrożenie chronionych dóbr „musi istnieć realnie i być obiektywnie udowodnione (wykazane)”³⁵⁸.

Postępowanie w trybie art. 161 k.p.a. może być wszczęte z urzędu lub na żądanie strony. Organem właściwym do wzruszenia każdej decyzji ostatecznej w tym trybie będzie minister, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. Również wojewoda jest upoważniony do jego zastosowania, ale tylko w stosunku do decyzji wydanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej (art. 161 § 2 k.p.a.). W toku postępowania organ będzie badał, czy zaistniały przesłanki z art. 161 § 1 k.p.a. do weryfikacji decyzji ostatecznej, a także ustalał, w jakim niezbędnym zakresie należy uchylić lub zmienić decyzję. Po przeprowadzeniu postępowania organ wyda decyzję:

- o uchyleniu (zmianie) dotychczasowej decyzji albo
- o odmowie uchylenia (zmiany) dotychczasowej decyzji. Będzie to decyzja wydana w I instancji. Oznacza to, że przysługuje od niej odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), a następnie skarga do sądu administracyjnego. W sprawach rozstrzyganych na podstawie art. 161–163 k.p.a. nie stosuje się przepisów o milczącym załatwieniu sprawy (art. 163a k.p.a.).

Stronie, która poniosła szkodę na skutek uchylenia lub zmiany decyzji w trybie art. 161 § 1 k.p.a., służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę od organu, który uchylił lub zmienił decyzję. O odszkodowaniu orzeka w drodze decyzji ten organ (art. 161 § 3 k.p.a.). Zatem ustalenie odszkodowania następuje w postępowaniu administracyjnym. Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja uchylająca lub zmieniająca dotychczasową decyzję (art. 161 § 4 k.p.a.).

³⁵⁷ Ibidem.

³⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 26 marca 1987 r., sygn. akt II SA 1553/86, OSPiKA 1988, nr 9, poz. 199.

Część 6



**CZYNNOŚCI TECHNICZNO-PROCESOWE
W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM**

Rozdział 1

CZYNNOŚCI TECHNICZNO-PROCESOWE W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

W toku postępowania administracyjnego organ podejmuje szereg czynności zwanych umownie czynnościami techniczno-procesowymi, w ramach których – z punktu widzenia form działania administracji – można wyróżnić czynności faktyczne oraz materialno-techniczne. Czynności techniczno-procesowe są dokonywane, by w optymalny sposób przeprowadzić postępowanie administracyjne i służą jedynie temu celowi. Ich byt prawny ustaje w momencie zakończenia postępowania³⁵⁹. Czynności techniczno-procesowe podejmowane są na podstawie przepisów prawa procesowego (w naszym przypadku: k.p.a.).

Czynności materialno-techniczne to grupa czynności faktycznych, które mają wyraźną podstawę prawną, tj. upoważnienie mające postać aktu normatywnego albo aktu administracyjnego, i wywołują określone skutki prawne. Jednostki zobowiązane są podporządkować się im, a prawnym obowiązkiem organów administracji jest współdziałanie w tych czynnościach³⁶⁰. Czynności materialno-techniczne można podzielić na wewnętrzne (tj. podejmowane w sferze wewnętrznej działalności organów administracji) i zewnętrzne (tj. działania skierowane przez organ administracji publicznej na zewnątrz do adresatów niepodporządkowanych danemu organowi)³⁶¹. Podstawą prawną czynności materialno-technicznych wewnętrznych jest prawo wewnętrzne, np. przepisy dotyczące organizacji wewnętrznej urzędów. Przykładem czynności w tej sferze mogą być różnego rodzaju czynności kancelaryjne, sporządzenie sprawozdań, przygotowanie

³⁵⁹ R. Bulejak, *Czynności techniczno-procesowe w koncepcji prawnych form działania administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No. 3508, Prawo CCCXV/1, Wrocław 2013, s. 67.

³⁶⁰ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo...*, s. 331.

³⁶¹ K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 150–151.

wzoru egzemplarza decyzji administracyjnej. Podstawą prawną czynności materialno-technicznych zewnętrznych są przepisy prawa powszechnie obowiązującego lub akty administracyjne³⁶². Przykładem tego typu czynności jest np. doręczanie pism w postępowaniu administracyjnym.

Natomiast czynności faktyczne nie mają wyraźnej podstawy prawnej, służą jednak zapewnieniu prawidłowego toku postępowania, jak np. wydrukowanie egzemplarza decyzji, opatrzenie go pieczęcią, sporządzenie kserokopii akt sprawy.

³⁶² M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo...*, s. 331.

Rozdział 2

DORĘCZENIA I WEZWANIA W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

1. Doręczenia w postępowaniu administracyjnym

1.1. Zasady doręczeń, istota doręczenia i rodzaje doręczeń

W postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada oficjalności doręczeń, przez którą należy rozumieć nałożony na organ administracji publicznej ustawowy obowiązek doręczania z urzędu stronom (i innym uczestnikom, jak np. uczestnicy na prawach strony) wszelkich pism związanych z toczącym się postępowaniem prowadzonym przez ten organ³⁶³. Wiąże się z nią zasada domniemania prawidłowości doręczeń. Oznacza ona, że korespondencję uznaje się za doręczoną właściwie, a adresat zapoznał się z treścią pisma. Skutkuje to tym, że wszelkie konsekwencje niezastosowania się do treści otrzymanego pisma spoczywają na jego adresacie³⁶⁴.

Doręczenie pism i dokumentów stanowi czynność materialno-techniczną, wywołuje określone skutki prawne, przewidziane w k.p.a. Od skutecznego doręczenia zarówno organ, jak i strona liczą terminy na dokonanie czynności procesowych (np. wniesienia odwołania lub zażalenia). Przepisy dotyczące doręczeń zostały umieszczone w rozdziale 8 działu I k.p.a. Ustawodawca określił w nich między innymi sposoby doręczenia, miejsce doręczenia oraz osoby uprawnione do odbioru korespondencji. Ustawodawca wyróżnia także pojęcie fikcji doręczenia, które oznacza, że mimo braku rzeczywistego doręczenia pisma, uznaje się fakt, że doręczenie było skuteczne ze wszystkimi skutkami prawnymi. Fikcja doręczenia znajdzie zastosowanie między innymi w następujących przypadkach: gdy nie powiadomiono

³⁶³ R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, s. 290.

³⁶⁴ L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004, s. 82–83.

organu o zmianie adresu, adresat odmówił odebrania pisma, adresat nie odebrał pism w ciągu czternastu dni od dnia złożenia go w placówce pocztowej lub urzędzie gminy³⁶⁵.

Organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, przez swoich pracowników, przez inne upoważnione osoby lub organy (art. 39 k.p.a.). Ponadto, organ dokonuje również doręczenia pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jeżeli zostanie spełniony przez stronę lub innego uczestnika postępowania jeden z ustawowych warunków (złożenie podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, wystąpienie do organu administracji publicznej o takie doręczenie albo wyrażenie zgody na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków oraz wskazanie w obu warunkach organowi administracji publicznej adresu elektronicznego). W przypadku gdy strona lub inny uczestnik postępowania zrezygnuje z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, organ doręcza pismo w sposób określony dla pisma w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego.

1.2. Adresaci i miejsce doręczeń w postępowaniu administracyjnym

Generalną zasadą jest, że organ doręcza pisma adresatowi, chyba że przepis stanowi inaczej. Pisma doręcza się stronie albo przedstawicielowi strony lub pełnomocnikowi strony. Na wskazanych podmiotach spoczywa obowiązek informowania organu o każdej zmianie adresu, również elektronicznego, ponieważ brak takiej informacji oznaczać będzie, że pismo wysłane pod dotychczasowy adres wywoła skutek prawny. Pisma organ doręcza (jest to tzw. doręczenie zwykłe) osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy, ale także – jeżeli przepis szczególnie nie stanowi inaczej – w lokalu organu administracji publicznej. Osobom niebędącym osobami fizycznymi doręcza je w ich siedzibie. W przypadku zajęcia koniecznej potrzeby, organ doręczy pismo w każdym miejscu, w którym zostanie adresata (art. 42 k.p.a.). Gdy strona, która nie ma miejsca zamieszkania lub zwykłego pobytu albo siedziby w Polsce albo siedziby w Rzeczypospolitej Polskiej, innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz nie ustanowiła zgodnie z art. 40 § 4 k.p.a. pełnomocnika do prowa-

³⁶⁵ Ibidem, s. 101.

dzenia sprawy zamieszkałego w Polsce i nie działa za pośrednictwem konsula RP, jest obowiązana wskazać w Polsce pełnomocnika do doręczeń, chyba że doręczenie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W razie niewskazania pełnomocnika do doręczeń przeznaczone dla tej strony pisma pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Organ jest zobowiązany pouczyć o tym stronę przy pierwszym doręczeniu.

1.3. Doręczenia szczególne w postępowaniu administracyjnym

Mianem doręczeń szczególnych określa się wszelkie doręczenia dokonywane inaczej niż do rąk własnych adresata. W art. 43 i art. 44 k.p.a. zostały uregulowane dwa rodzaje tzw. doręczenia zastępczego. Doręczenie zastępcze wywołuje taki sam skutek prawny, jak doręczenie pisma bezpośrednio adresatowi; nie może on podnieść zarzutu braku skutecznego zapoznania się z treścią pisma. Gdy adresata, który jest osobą fizyczną, nie zastano pod adresem do korespondencji, pismo doręcza się, za pokwitowaniem, dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. O doręczeniu pisma sąsiadowi lub dozorczy zawiadamia się adresata, przez umieszczenie, gdy jest to możliwe, zawiadomienia w oddawczej skrzynce pocztowej lub w drzwiach mieszkania. By móc skorzystać z doręczenia wskazanego w art. 43 k.p.a., osoba doręczająca jest zobowiązana do pozytywnej weryfikacji faktu, że adresat jest nieobecny, a do tego wystarczy złożenie oświadczenia przez dorosłego domownika³⁶⁶.

Natomiast w art. 44 k.p.a. ustawodawca określił zasady doręczenia zastępczego zarówno dla osób fizycznych, jak i osób niebędących osobami fizycznymi. Gdy nie można doręczyć pisma w sposób wskazany w art. 42 i 43 k.p.a. w przypadku doręczania pisma przez operatora pocztowego przechowuje on pismo przez okres czternastu dni w swojej placówce pocztowej, a w przypadku doręczania pisma przez pracownika urzędu gminy (miasta) lub upoważnioną osobę lub organ pismo składa się na okres czternastu dni w urzędzie właściwej gminy (miasta). Doręczenie jest uważane za dokonane z chwilą upływu ostatniego dnia okresu awizowania.

Odbierający pismo potwierdza doręczenie swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia. W przypadku gdy odmawia przyjęcia pisma, pismo zwraca się nadawcy z adnotacją o odmowie jego przyjęcia i datą odmowy.

³⁶⁶ P. Wajda, *Komentarz do art. 43 k.p.a.*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski red., Legalis 2019.

Pismo wraz z adnotacją włącza się do akt sprawy i uznaje się, że pismo doręczone zostało w dniu odmowy jego przyjęcia przez adresata art. 46 § 1 k.p.a. Doręczający pismo, w sytuacji gdy odbierający pismo uchyla się od potwierdzenia doręczenia lub nie może tego zrobić, sam stwierdza datę doręczenia, podaje przyczynę braku podpisu oraz wskazuje osobę, która odebrała korespondencję.

Doręczenie **pisma w formie dokumentu elektronicznego** jest skuteczne, jeżeli adresat potwierdzi odbiór pisma w sposób, o którym mowa w art. 46 § 4 pkt 3 k.p.a., tj. doręczenie jest skuteczne w przypadku podpisania przez adresata urzędowego poświadczenia odbioru w sposób wskazany w art. 20a ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne lub po upływie czternastu dni, licząc od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia o możliwości odebrania pisma (art. 39¹ k.p.a.)³⁶⁷. W celu doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego organ administracji publicznej przesyła na adres elektroniczny adresata zawiadomienie zawierające: 1) wskazanie, że adresat może odebrać pismo w formie dokumentu elektronicznego; 2) wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma; 3) pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, oraz informację o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w określony sposób. W przypadku nieodebrania pisma w formie dokumentu elektronicznego w określony wyżej sposób, organ administracji publicznej po upływie 7 dni, licząc od dnia wysłania zawiadomienia, przesyła powtórne zawiadomienie o możliwości odebrania tego pisma. W przypadku nieodebrania pisma doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni, licząc od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia (art. 46 § 4–6 k.p.a.).

W art. 49 i 49a k.p.a. unormowano sposób publicznego zawiadomienia o decyzjach i innych czynnościach postępowania oraz obowiązek wskazania daty publicznego zawiadomienia i termin skutecznego zawiadomienia. Zawiadomienie stron postępowania o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić, jeżeli przepis szczególny tak stanowi, w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w BIP na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej. Ponadto, organ może dokonywać zawiadomienia o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej w powyższych formach, jeżeli w postępowaniu bierze udział więcej niż dwa-

³⁶⁷ P. Wajda, *Komentarz do art. 46 k.p.a.*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski red., Legalis 2019.

dzieścia stron. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 49 § 2 k.p.a.).

2. Wezwania w postępowaniu administracyjnym

2.1. Istota i forma wezwania w postępowaniu administracyjnym

Wezwanie stanowi albo nakaz udziału w podejmowanych czynnościach, albo nakaz złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych. Wezwania nie można mylić z zawiadomieniem, w którym organ informuje określone osoby o czynnościach w toku postępowania jakie zamierza podjąć³⁶⁸.

Wezwanie jest czynnością, która jest dokonywana z zachowaniem jawności, co oznacza, że organ określa kogo wzywa, wskazując przy tym pozycję procesową osoby wzywanej, oraz podaje, czy osobiste stawiennictwo jest obowiązkowe, czy może stawić się pełnomocnik lub czy przekazać wyjaśnienia na piśmie. Ponadto, organ administracji publicznej określa sprawę oraz cel wezwania. Podkreślić należy, że organ wezwać może nie tylko stronę, uczestnika postępowania, ale także osobę, której wyjaśnienia mogą przyczynić się do zakończenia sprawy³⁶⁹. Organ obowiązany jest dolożyć starań, aby zadośćuczynienie wezwaniu nie było uciążliwe. Dlatego do osobistego stawiennictwa wezwany jest zobowiązany nie tylko w obrębie gminy, lub miasta, w którym mieszka albo przebywa, Obowiązek osobistego stawiennictwa dotyczy również wezwanego, zamieszkałego lub przebywającego w sąsiedniej gminie albo mieście. W pozostałych przypadkach na mocy art. 52 k.p.a. organ korzysta z pomocy prawnej innego organu. Oczywiście w wypadku czynności, których charakter wymaga osobistego dokonania czynności przed organem administracji publicznej prowadzącym postępowanie, stawiennictwo jest obowiązkowe.

³⁶⁸ K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 73.

³⁶⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 175; W. Sawczyn, *Administracyjne postępowanie ogólne*, w: *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne z kasusami*, R. Hauser, A. Skoczylas red., Warszawa 2017, s. 69.

2.2. Treść wezwania w postępowaniu administracyjnym

Wezwanie powinno spełniać wymogi formalne określone w art. 54 k.p.a. Wezwanie zawiera nazwę i adres organu wzywającego, imię i nazwisko wzywanego, w jakiej sprawie oraz w jakim charakterze i w jakim celu zostaje wezwany, czy wezwany powinien się stawić osobiście lub przez pełnomocnika, czy też może złożyć wyjaśnienie lub zeznanie na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego, termin, do którego żądanie powinno być spełnione albo dzień, godzinę i miejsce stawienia się wezwanego lub jego pełnomocnika, skutki prawne niezastosowania się do wezwania. **W wezwaniu powinien być także zawarty obowiązek informacyjny z art. 13 ust. 1 i 2 RODO, chyba że wezwany posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie.** Wezwanie powinno być opatrzone także podpisem pracownika organu wzywającego, ze wskazaniem jego imienia, nazwiska i stanowiska służbowego lub jeżeli dokonywane jest z użyciem dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. W tym miejscu należy wskazać, że wezwanie niezgodne z treścią art. 51 k.p.a. nie stanowi podstawy do nałożenia skutków prawnych wynikających z art. 88 § 2 i § 3 k.p.a.³⁷⁰

Jednakże w nagłych sytuacjach, których nie dało się przewidzieć, wezwania można dokonać również telefonicznie albo przy użyciu innych środków łączności, z podaniem danych wymienionych w art. 54 § 1 k.p.a. Mówimy wtedy o tzw. wezwaniu w trybie pilnym. Pracownik organu, który dokonuje w taki sposób zawiadomienia, jest zobowiązany do podania swojego imienia, nazwiska i stanowiska służbowego³⁷¹.

2.3. Skutki prawne niezastosowania się do wezwania i koszty poniesione w związku z wezwaniem

Osobie, która stawiła się na wezwanie, organ przyznaje koszty podróży i inne należności ustalone zgodnie z przepisami zawartymi w dziale 2 tytułu III ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych³⁷². Organ przyzna koszty, o których mowa powyżej stronie, ale tylko w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu, a po drugie, gdy strona bez swojej winy została błędnie wezwana do stawienia się. Jednakże, żeby organ mógł przyznać koszty podróży

³⁷⁰ W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 116.

³⁷¹ Zob. J. Borkowski, *Komentarz do art. 54 k.p.a.*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 350.

³⁷² Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 755 z późn. zm.).

i inne należności, o których mowa w przepisach szczególnych, żądanie przyznania należności należy zgłosić organowi prowadzącemu postępowanie, przed wydaniem decyzji, pod rygorem utraty roszczenia. Zgłoszenie żądania po wydaniu decyzji jest bezskuteczne, a termin nie podlega przywróceniu. Organ o zwrocie poniesionych kosztów rozstrzyga w drodze postanowienia, na które nie służy zażalenie³⁷³.

³⁷³ P. Wajda, *Komentarz do art. 56 k.p.a.*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski red., Legalis 2019.

Rozdział 3

PROTOKOŁY, ADNOTACJE I METRYKI W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

1. Utrwalanie czynności postępowania administracyjnego

Czynności postępowania administracyjnego powinny być utrwalone. Utrwaleniu służą przede wszystkim protokoły, adnotacje oraz metryka sprawy, które łącznie stanowią części składowe akt sprawy administracyjnej. Utrwalenie czynności postępowania wynika immanentnie z zasady pisemności postępowania administracyjnego i dokonywane jest w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego. Na gruncie postępowania nie jest dopuszczalne zastąpienie tych czynności (a zwłaszcza protokołu) przez zapis przebiegu danej czynności dokonany przy użyciu urządzeń rejestrujących dźwięk i/lub obraz. W praktyce budzi wątpliwości dopuszczalność rejestracji przebiegu czynności przez jej uczestnika, zwłaszcza jeżeli rejestracja miałaby mieć miejsce bez zgody pracownika organu administracji dokonującego tej czynności (np. za pomocą telefonu komórkowego bez uprzedzenia pracownika o rejestracji)³⁷⁴.

2. Protokół w postępowaniu administracyjnym

Protokół należy sporządzić z czynności mającej istotne znaczenie dla rozpatrywanej i rozstrzyganej sprawy administracyjnej (art. 67 § 1 k.p.a.). Przyjmuje się, że czynność ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia, jeżeli ma lub może mieć wpływ na treść uprawnień i/lub obowiązków stron albo innych uczestników postępowania³⁷⁵. Przykładowe czynności, które wymagają zaprotokolowania, wymienia art. 67 § 2 k.p.a. (np. przesłuchanie

³⁷⁴ Zob. szerzej P. Przybysz, *Kodeks postępowania...*

³⁷⁵ A. Skóra, *Ogólne...* i cyt. tam literatura.

strony, świadka czy biegłego, przyjęcie wniesionego ustnie podania, oględziny i ekspertyzy, dokonywane przy udziale przedstawiciela organu administracji publicznej). Nie jest to jednak wyliczenie wyczerpujące, bowiem obowiązek sporządzenia protokołu istnieje także w przypadku ustnie udzielonego pełnomocnictwa (art. 33 § 2 k.p.a.) oraz w innych sytuacjach wskazanych w k.p.a. lub w przepisach innych ustaw. Protokół sporządza się także z rozprawy.

Treść protokołu i zasady jego korekty oraz zakomunikowania uczestnikom postępowania określają art. 68–71 k.p.a. Protokół powinien być sporządzony podczas dokonywania czynności i powinien zostać tak sporządzony, by wynikało z niego: kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby (art. 68 § 1 k.p.a.). Sporządzony protokół powinien zostać odczytany wszystkim osobom obecnym przy dokonywaniu czynności, biorącym udział w czynności urzędowej. Osoby te zobowiązane są podpisać protokół. Każdy brak podpisu bądź odmowę jego podpisania należy osobno opisać w protokole (art. 68 § 2 k.p.a.). Dodatkowe regulacje kodeks wprowadza dla protokołu z przesłuchania (art. 69 § 1 k.p.a.). Powinien on być odczytany osobie zeznającej niezwłocznie po złożeniu zeznania. Umożliwia to wychwycenie ewentualnych nieścisłości i dokonanie poprawek.

Protokół powinien być zrozumiały dla uczestników postępowania, tzn. czytelny. Przez czytelność protokołu należy rozumieć zewnętrzną komunikatywność treści w nim zawartych, potrzebną do podjęcia prawidłowej decyzji merytorycznej (wyrok WSA w Poznaniu z 16 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Po 641/17, CBOSA). Jeżeli zatem zeznanie zostało złożone w języku obcym, należy podać treść złożonego zeznania w przekładzie na język polski oraz wskazać tłumacza (i jego adres), który zobowiązany jest do podpisania protokołu przesłuchania (art. 69 § 2 k.p.a.). Prawidłowo sporządzony protokół powinien zawierać zarówno treść zeznania złożonego w języku obcym, jak i tłumaczenie zeznania (wyrok WSA w Warszawie z 12 lipca 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1360/05, CBOSA).

3. Adnotacja w postępowaniu administracyjnym

Adnotacja stanowi rodzaj notatki urzędowej (stąd inne nazwy: notatka i notatka służbowa oraz adnotacja urzędowa), utrwalającej niektóre czynności procesowe organu administracji publicznej³⁷⁶. Adnotacja powinna

³⁷⁶ Szerzej: G. Łaszczycza, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 78 i n.

być sporządzona z czynności nieobjętych protokołem, ale mających znaczenie dla sprawy administracyjnej lub toku postępowania (art. 72 § 1 k.p.a.). Jej treść jest mniej sformalizowana niż treść protokołu. Kodeks wskazuje jedynie, że adnotacja powinna być podpisana przez pracownika dokonującego czynności, może mieć formę pisemną lub dokumentu elektronicznego. Warto też zauważyć, że kodeks nie odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów o protokołach, zatem adnotacja powinna zawierać, oprócz podpisu pracownika, jedynie informację o dokonanej czynności oraz datę jej dokonania. Niekiedy kodeks wprost wskazuje na konieczność utrwalenia pewnej czynności w formie adnotacji (np. art. 47 § 1 zd. 2 k.p.a., art. 10 § 3 k.p.a.). Zwyczajowo przyjmuje się, że formę adnotacji powinny przyjąć czynności np. pozostawienia podania bez rozpatrzenia (art. 64 k.p.a.) czy utrwalenie wątków telefonicznej rozmowy ze stroną.

4. Metryki w postępowaniu administracyjnym

Obok protokołu i adnotacji metryka sprawy administracyjnej stanowi kolejną formę utrwalania czynności procesowych podejmowanych w postępowaniu administracyjnym. Metryka sprawy zakładana jest w aktach sprawy i stanowi ich obowiązkową część. Powinna też być na bieżąco aktualizowana, stosownie do czynności dokonywanych w postępowaniu. Może mieć formę pisemną lub elektroniczną (art. 66a § 1 i § 3 k.p.a.). W jej treści wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności oraz określa wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności (art. 66a § 2 k.p.a.). Stanowi ona realizację zasady ogólnej pisemnej formy załatwiania sprawy (art. 14 k.p.a.), sprawiedliwości proceduralnej, zasady ogólnej informowania stron o ich prawach i obowiązkach (art. 9 k.p.a.) oraz zasady ogólnej zaufania obywateli do władzy publicznej (art. 8 § 1 k.p.a.). Spod obowiązku sporządzenia metryki wyłączone zostały sprawy wskazane w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z 9 marca 2012 r. w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony³⁷⁷, wydanym na podstawie upoważnienia z art. 66a § 5 k.p.a.

³⁷⁷ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 9 marca 2012 r. w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 269 z późn. zm.).

Część 7



**INNE PROCEDURY ADMINISTRACYJNE
UREGULOWANE W KODEKSIE
POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO**

Rozdział 1

POSTĘPOWANIE O WYDANIE ZAŚWIADCZENIA

1. Istota i charakter zaświadczenia oraz postępowania o wydanie zaświadczenia

Procedura wydawania zaświadczeń, znajdująca swoje uregulowanie w przepisach działu VII k.p.a., stanowi odrębny od postępowania administracyjnego rodzaj procedury. O odrębności tej procedury przesądza nie tylko systematyka samego kodeksu, który umieszcza regulacje odnoszące się do wydawania zaświadczeń w odrębnej jednostce redakcyjnej systematyzującej jego przepisy (równocześnie wprowadzając specyficzne dla tego postępowania rozwiązania), ale również charakter prawny samego zaświadczenia. Odmiennie niż decyzja, nie stanowi ono aktu woli organu, lecz akt wiedzy niemający charakteru prawotwórczego. Organ, wydając zaświadczenie, nie kształtuje sytuacji prawnej podmiotów, których dotyczy ten dokument, a jedynie w sposób urzędowy potwierdza istnienie stanu faktycznego i/lub prawnego. Powoduje to ograniczenie formalizmu postępowania o wydanie zaświadczenia, które koncentrować się powinno co do zasady na sprawach związanych z ustaleniem, czy żądanie zawarte we wniosku o wydanie zaświadczenia znajduje swoje pokrycie w informacjach znajdujących się w dyspozycji organu.

Zaświadczenie jest **aktem wiedzy**, a nie woli organu i pozbawione jest charakteru prawotwórczego. Można je określić jako urzędowe potwierdzenie określonych faktów lub stanu prawnego wydawane na żądanie ubiegającego się o nie podmiotu³⁷⁸. Nie powoduje ono również zmiany stanu faktycznego ani prawnego – dotyczy bowiem faktów lub zjawisk już istniejących. Ma ono postać dokumentu urzędowego (także elektronicznego), którego wydanie odbywa się w drodze czynności materialno-technicznej.

³⁷⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 497/08, Lex nr 5662249, cyt. za H. Kmiecik, *Zaświadczenia*, Warszawa 2011, s. 8.

Ustawodawca nie sformułował zasad odnoszących się do okresu ważności zaświadczenia. Co do zasady zaświadczenie jest ważne tak długo, jak długo aktualne pozostają okoliczności, których dotyczy³⁷⁹. Przepisy szczególne mogą jednak stanowić inaczej. Przykładem może być tutaj przepis art. 47 ust. 7 ustawy z 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych³⁸⁰, zgodnie z którym zaświadczenie o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego jest ważne do czasu wydania nowego dowodu osobistego, nie dłużej jednak niż przez 2 miesiące.

Do zaświadczeń nie ma zastosowania zasada *res iudicata*. Tym samym mogą one być wydawane wielokrotnie w tej samej sprawie (jeśli na przeszczeniu czasu wnioskodawca potrzebować będzie kilku zaświadczeń odnoszących się do tych samych okoliczności możliwe jest ich wydanie). Wraz ze zmianą stanu faktycznego możliwe jest zaś wydanie zaświadczenia o odmiennej treści niż wcześniejsze³⁸¹. Nie jest za to możliwa zmiana treści zaświadczenia, gdy zmianie ulegną fakty, których dotyczy. Wówczas konieczne jest wydanie nowego zaświadczenia zgodnego z nowymi okolicznościami faktycznymi.

Zaświadczenie jako dokument urzędowy korzysta ze szczególnej mocy dowodowej (art. 76 § 1 k.p.a.), przyjmującej postać domniemania prawdziwości oraz domniemania zgodności z prawdą oświadczenia organu, od którego dokument pochodzi. Nie wyklucza to możliwości przeprowadzenia przeciw zaświadczeniu przeciwdowodu i obalenia tych domniemań.

2. Tok postępowania o wydanie zaświadczenia

Postępowanie dotyczące wydania zaświadczenia może zostać wszczęte co do zasady wskutek złożenia do organu wniosku przez ubiegający się o taki dokument podmiot³⁸². Przepisy działu VII k.p.a. nie określają w sposób wyczerpujący kategorii podmiotów mogących ubiegać się o zaświadczenie.

³⁷⁹ Przykładem może być tutaj zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały wydane na podstawie art. 32 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1397 z późn. zm.), które – zgodnie z art. 32 ust. 4 ustawy – ważne jest do chwili zmiany miejsca zameldowania. Równocześnie ten sam przepis stwierdza, że zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt czasowy jest ważne nie dłużej niż do upływu terminu zameldowania.

³⁸⁰ Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 332 z późn. zm.).

³⁸¹ Por. wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2002 r., sygn. akt III SA 2890/00, Lex nr 76640.

³⁸² Istnieje wyjątek od tej zasady w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 708), zgodnie z którym „podmioty udzielające pomocy wydają beneficjentowi pomocy zaświadczenie stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą *de minimis* albo pomocą *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie”. Szerzej H. Kmiecik, *Zaświadczenia...*, s. 13.

Przyjąć zatem należy, że ustawodawca nie wprowadził tu szczególnych ograniczeń. Za wystarczające do wszczęcia postępowania o wydanie zaświadczenia uznać należy zatem spełnienie jednej z przesłanek wymienionych w art. 217 k.p.a. Zgodnie z przywoływanym przepisem jest to możliwe, jeśli: urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa, a podmiot występujący z wnioskiem o wydanie zaświadczenia wykaże swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego. Jeśli zatem zaświadczenia wymaga wprost przepis prawa, organ nie ma obowiązku badać interesu prawnego wnioskodawcy i zobowiązany jest przeprowadzić postępowanie dotyczące wniosku o wydanie zaświadczenia. W sytuacji gdy przepis prawa nie wymaga dokumentu, jakim jest zaświadczenie, organ zobowiązany jest zbadać, czy wnioskodawca posiada interes prawny w urzędowym poświadczeniu żądanych przez niego faktów. W przypadku braku interesu prawnego wnioskodawcy, organ musi wydać postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia.

Wniosek o wydanie zaświadczenia powinien spełniać minimalne wymagania formalne, właściwe dla podania (art. 63 § 3 k.p.a.). Żądanie takie może być złożone pisemnie, ustnie do protokołu oraz w formie dokumentu elektronicznego (art. 63 § 1 k.p.a.). W razie stwierdzenia braków formalnych wniosku, organ stosuje odpowiednio przepis art. 64 k.p.a. i wzywa wnoszącego do uzupełnienia braków formalnych wniosku.

W ramach toczącego się postępowania o wydanie zaświadczenia organ przeprowadza uproszczone postępowanie wyjaśniające. W pierwszej kolejności dotyczyć ono powinno zbadania interesu prawnego wnioskodawcy, jeśli przepis prawny nie wymaga urzędowego potwierdzenia faktów, których dotyczyć ma zaświadczenie. Organ umocowany jest na mocy art. 218 § 2 k.p.a. do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w niezbędnym zakresie. Nie jest to jednak równoznaczne z możliwością prowadzenia „klasycznego” postępowania wyjaśniającego, rozumianego jako gromadzenie nowych informacji o sprawie będącej przedmiotem postępowania. Organ uprawniony jest natomiast do badania zakresu wniosku, weryfikacji posiadanych przez siebie zasobów informacji (ewidencji, rejestrów) pod kątem przedmiotu wniosku, czy wreszcie przetwarzania dostępnych organowi danych lub weryfikacji danych pod kątem ich zgodności z treścią żądania zawartego we wniosku. Charakter zaświadczenia determinuje w tym przypadku kształt prowadzonego postępowania wyjaśniającego. Organ nie poszukuje zatem nowych danych bądź też nie ustala faktów w drodze aktywnego gromadzenia informacji, lecz – co do zasady – opiera się na już dostępnych mu zasobach wiedzy.

Ustawodawca wyznaczył terminy instrukcyjne załatwienia sprawy dotyczącej wniosku o wydanie zaświadczenia. Organ powinien wydać zaświadczenie bez zbędnej zwłoki, szczególnie jeśli dysponuje w swoich rejestrach niezbędnymi informacjami i nie wymagają one przetwarzania. Maksymalny

czas postępowania nie powinien być zaś dłuższy niż siedem dni. Podkreślenia wymaga jednak, że jest to termin maksymalny i organ powinien dążyć do załatwienia sprawy w krótszym terminie (art. 217 § 3 k.p.a.).

Zaświadczenie ma co do zasady formę pisemną. Jeśli jednak osoba ubiegająca się o wydanie zaświadczenia wyraźnie o to wystąpi, organ zobowiązany jest wydać je w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Wiążący dla organu jest tu wniosek strony, która decyduje w takim przypadku o formie, w jakiej wydane ma być zaświadczenie. W takim przypadku, formę dokumentu elektronicznego powinno mieć również postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia (art. 217 § 4 k.p.a.).

Zaznaczenia wymaga również, że zgodnie z brzmieniem art. 217a k.p.a. organ administracji publicznej przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO), przy pierwszej czynności skierowanej do strony, chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie.

3. Środki prawne w postępowaniu dotyczącym wydawania zaświadczeń

Organ prowadzący postępowanie uruchomione wnioskiem o wydanie zaświadczenia kończy je przez wydanie zaświadczenia lub wydanie postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o żądanej przez wnioskodawcę treści. Na postanowienie to służy wnioskodawcy zażalenie (art. 219 k.p.a.).

Do postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia lub odmowie wydania zaświadczenia w żądanej przez wnioskodawcę treści, zastosowanie mają ogólne przepisy k.p.a. dotyczące postanowień i zażaleń. Organ winien zatem uzasadnić podlegające zażaleniu postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia i wskazać przyczyny takiego rozstrzygnięcia. To z kolei podlegać będzie – przez wniesienie zażalenia – kontroli instancyjnej. Zażalenie na postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia wniesić może tylko podmiot, który żądał wydania zaświadczenia³⁸³.

W przypadku wydania zaświadczenia, wnioskodawcy nie przysługują środki zaskarżenia wobec jego treści³⁸⁴. Podmiot niezadowolony z treści zaświadczenia starać się może o jego zmianę w sposób pośredni, wnioskując ponownie o wydanie zaświadczenia o określonej treści i w razie wyda-

³⁸³ Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2000 r., sygn. akt II SA/Gd 433/98, CBOSA.

³⁸⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SAB/Wa 2/17, CBOSA.

nia postanowienia o odmowie – żalić się do organu wyższego stopnia³⁸⁵. Można również przyjąć, że gdyby organ wydał zaświadczenie odbiegające od rzeczywistego stanu faktycznego, możliwe będzie złożenie skargi w trybie działu VIII k.p.a., której przedmiotem będzie niewłaściwe działanie organu.

Przepisy k.p.a. zawierają także ograniczenia co do możliwości żądania przez organy administracji publicznej zaświadczeń. Wprowadzono tu bariery o dwojakim charakterze. Pierwsza, mająca charakter wyliczenia przesłanek negatywnych, wyrażona została w art. 220 § 1 k.p.a. Wyliczenie to wskazuje okoliczności wykluczające możliwość żądania zaświadczenia lub oświadczenia. Organ nie może zatem żądać zaświadczenia ani oświadczenia, jeżeli fakty, jakich miałyby dotyczyć te dokumenty, są mu znane z urzędu. Ograniczenie to obejmuje także sytuację, gdy okoliczności, których dotyczyć miałyby zaświadczenie lub oświadczenie, możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie:

- 1) posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych;
- 2) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne;
- 3) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne;
- 4) przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych).

Drugie z ograniczeń – zawarte w art. 220 § 2 k.p.a. – ma charakter pozytywny. Wskazuje, że organ administracji publicznej, żądając od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia albo oświadczenia, zobowiązany jest wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia albo oświadczenia. Zatem żądanie urzędowego potwierdzenia okoliczności faktycznych lub prawnych przez organ wynikać musi z normy prawnej. Nie może ono być podyktowane tylko i wyłącznie wolą organu administracji publicznej. Ograniczenia dotyczące prawa żądania zaświadczeń przez organy doprowadzić mają do odbiurokratyzowania działania administracji publicznej, a także zmniejszenia barier formalnych stawianych przed obywatelem.

³⁸⁵ Wyrok NSA z dnia 29 maja 2003 r., sygn. akt II SA 1439/02, CBOSA.

Rozdział 2

POSTĘPOWANIE W SPRAWACH SKARG I WNIOSKÓW ORAZ W SPRAWACH PETYCJI

1. Istota oraz zakres stosowania skarg, wniosków i petycji

Prawo do wnoszenia skarg, wniosków i petycji jest jednym z najstarszych praw jednostki gwarantowanych przez demokratyczne państwa prawne. Stanowi najpowszechniejszy i najdostępniejszy sposób dochodzenia i obrony praw, a także interesów grupy osób z uwagi na znaczące odformalizowanie tych procedur.

W świetle art. 63 Konstytucji RP, każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby (za jej zgodą) do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych, w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Przepis ten usytuowany jest w rozdziale II Konstytucji RP: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, w podrozdziale „Wolności i prawa polityczne”. Przepisy o postępowaniu w sprawie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków zostały uregulowane w dziale VIII k.p.a., w rozporządzeniu Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków³⁸⁶ (cyt. dalej jako „rozporządzenie”), zaś o postępowaniu w sprawie przyjmowania i rozpatrywania petycji w ustawie o petycjach.

Na gruncie prawa polskiego instytucja skarg, wniosków i petycji po-myślana była jako dodatkowa ochrona jednostek w sytuacjach, gdy nie mogą one skorzystać z mechanizmów postępowania administracyjnego czy jakiegokolwiek postępowania sądowego. W szczególności postępowanie skargowe, wnioskowe i w sprawach petycji jest wyrazem społecznej kontroli organów administracji oraz innych podmiotów publicznych³⁸⁷. Ocho-

³⁸⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. nr 5, poz. 46).

³⁸⁷ Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 19 marca 2010 r., sygn. akt II SA/OI 17/10, CBOSA.

na ta nie jest przy tym pomyślana jako konkurencyjna dla tych procedur.

Zakres stosowania przepisów o skargach, wnioskach i petycjach jest bardzo szeroki, gdyż przepisy te stosowane są przed organami administracji publicznej, organami jednostek samorządu terytorialnego, przed organami organizacji społecznych oraz innymi niż administracyjne organami państwa, a zatem także i przed organami władzy ustawodawczej i organami wymiaru sprawiedliwości. Skargi i wnioski może składać „każdy”, tj. nie tylko obywatele polscy, lecz także cudzoziemcy i apatrydzi. Pod pojęciem „każdy” należy rozumieć osoby fizyczne, prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej. Nikt nie może przy tym być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu ich złożenia, jeżeli działał w granicach dozwolonych prawem. Postępowania te oraz ich wyniki nie podlegają kontroli sądów administracyjnych bądź innych sądów.

2. Postępowanie w sprawach skarg

2.1. Prawo do składania skarg

Tryb rozpatrywania skarg określa dział VIII k.p.a. oraz wskazane wyżej rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Skargi można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą. Skargę może wnieść zarówno osoba fizyczna, osoba prawna, jak i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, ale której ustawa przyznaje zdolność prawną (art. 221 § 3 k.p.a.).

Skargi stanowią rodzaj środka procesowego przysługującego każdemu, a nie tylko osobie, której interes prawny został naruszony. Osoba składająca skargę nie musi uzasadniać swojego interesu³⁸⁸. Wnoszący skargę korzysta z ochrony przewidzianej w art. 225 k.p.a. Zgodnie z treścią przepisu art. 225 § 1 k.p.a. nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działa w granicach prawa.

2.2. Przedmiot skargi i tryb jej wnoszenia

Treść przepisu art. 227 k.p.a. stanowi, że przedmiotem skargi mogą być w szczególności zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez

³⁸⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 października 2008 r., sygn. akt IV SAB/GI 18/08, CBOSA.

właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Użycie przez legislatora sformułowania „może być w szczególności” wskazuje, że wyliczenia przedmiotów skargi są jedynie przykładami jej zastosowania i w żaden sposób nie ograniczają teź instytucji społecznej kontroli administracji publicznej. Przedmiot skargi nie został zatem ograniczony, a osoba wnosząca skargę musi jedynie określić powód swojego niezadowolenia i podmiot, który dopuścił się nieprawidłowości³⁸⁹. Przepis nie wyklucza także możliwości wniesienia kolejnej skargi w przypadku nieprawidłowego rozpatrywania skargi.

Zgodnie z treścią przepisu § 3 ust. 1 cytowanego wyżej rozporządzenia, przyjmowanie oraz koordynowanie rozpatrywania skarg powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom. Zgodnie z omawianym rozporządzeniem skargi mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu³⁹⁰, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu. W protokole zamieszcza się datę przyjęcia skargi, dane osoby zgłaszającej oraz zwięzły opis treści sprawy. Protokół podpisuje osoba wnosząca skargę i przyjmująca zgłoszenie.

Skargę wnosi się do organu właściwego do jej rozpatrzenia. Jeżeli jednak przepisy szczególne nie określają, które organy są właściwe do rozpatrywania skarg, właściwość tę określa się na podstawie treści przepisu art. 229 k.p.a.³⁹¹. Natomiast w przypadku skarg dotyczących zadań i działalności organizacji społecznych, organem właściwym do ich rozpatrywania jest organ wyższego stopnia tej organizacji. W stosunku do organu naczelnego tej organizacji, organem właściwym do rozpatrywania skargi jest Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie.

Jeżeli skarga dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy, to zgodnie z przepisem § 10 rozporządzenia Rady Ministrów organ, do którego wniesiono skargę, rozpatruje sprawy należące do jego właściwości, a pozostałe przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, właściwym organom, przesyłając odpis skargi lub wniosku, i zawiadamia o tym równocześnie wnoszącego.

Przepis art. 232 § 1 k.p.a. stanowi, że organ właściwy do rozpatrzenia skargi może ją przekazać do załatwienia organowi niższego stopnia, o ile skarga nie zawiera zarzutów dotyczących działalności tego organu. Jeżeli

³⁸⁹ M. Jaśkowska, *Komentarz do art. 227 K.p.a.*, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks...*, s. 1304.

³⁹⁰ W Polsce od 2007 r. faktycznie nie jest możliwe wniesienie skargi za pomocą dalekopisu, gdyż przedsiębiorstwa telekomunikacyjne zakończyły ten rodzaj transmisji.

³⁹¹ Za przykład można wskazać skargi, których przedmiotem są zadania lub działalność samorządowych organów uchwałodawczych, organem właściwym jest wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa.

przedmiotem skargi jest działalność pracownika, może być przekazana do załatwienia jego przełożonemu.

Jeżeli skarga została złożona przez stronę toczącego się postępowania administracyjnego, to podlega ona rozpatrzeniu w toku postępowania. W przypadku kiedy skarga pochodzi od innych osób, stanowi materiał, który powinien być rozpatrzony z urzędu.

Przepis § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów stanowi, że skargi niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania. Natomiast przepis § 8 ust. 2 stanowi, że jeżeli z treści skargi nie można należycie ustalić jej przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę lub wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia z pouczeniem, że nie-usunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania.

2.3. Skutki wniesienia skargi

Zgodnie z treścią art. 233 k.p.a., jeżeli skarga została złożona przez stronę w sprawie indywidualnej, która nie była przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje to wszczęcie tego postępowania. Tak wniesione pismo należy traktować jako żądanie, a nie jako skargę w rozumieniu przepisów działu VIII k.p.a.³⁹². Sposób rozpatrzenia skargi zależy od woli strony³⁹³. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania z urzędu.

Skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmiany (art. 235 § 1 k.p.a.). Omawiany przepis wymaga przeprowadzenia analizy pisma kierowanego do organu i uzależnienia uznania pisma za wniosek wszczynający postępowanie w trybie nadzwyczajnym od jego treści³⁹⁴.

Organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić ją bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca (art. 237 § 1 k.p.a.). Natomiast zgodnie z przepisem art. 237 § 2 k.p.a. skarga wniesiona przez posła na sejm, senatora lub radnego w ich własnym imieniu albo która została przekazana do załatwienia przez inną osobę, powinna być rozpatrzona w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia albo przekazania. O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego (art. 237 § 3 k.p.a.). W razie

³⁹² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1265/08, CBOSA.

³⁹³ M. Jaśkowska, *Komentarz do art. 233*, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks...*, s. 1311.

³⁹⁴ Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 11 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 1075/12, CBOSA.

niezałatwienia skargi w terminie stosuje się przepisy art. 36–38 k.p.a., w szczególności przepisy dotyczące ponaglenia.

W przypadku odmowy pozytywnego załatwienia skargi przez organ, zawiadomienie powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a. Odmowne załatwienie skargi oznaczać może – zależnie od okoliczności – zarówno jej zwrot, przekazanie zgodnie z jej właściwością, odrzucenie, oddalenie czy pozostawienie bez rozpoznania³⁹⁵.

Gdy w wyniku jej rozpatrzenia skarga została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności, organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy (art. 239 k.p.a.). Stronie wnoszącej skargę nie przysługuje żaden środek zaskarżenia w postępowaniu skargowym.

Zgodnie z § 12 cytowanego wyżej rozporządzenia organ rozpatrujący skargę może na zasadach określonych w odrębnych przepisach wydać polecenie lub podjąć inne stosowne środki w celu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz przyczyn ich powstania.

3. Procedura wnoszenia wniosków z Działu VIII k.p.a.

3.1. Uwagi ogólne

Instytucja wniosków (art. 221–226, 241–259 k.p.a.), jak już wspomniano wyżej, wywodzi się od prawa petycji (art. 63 Konstytucji RP). Należy zauważyć, że przepisami, do których odsyła Konstytucja RP w cytowanym art. 63 zd. 2, są regulacje znajdujące się w dziale VIII k.p.a. Odesłanie to wprost potwierdza także treść art. 221 § 1 k.p.a., zgodnie z którym: „Zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego Działu VIII”.

Zasadniczo kodeks nie wprowadza żadnych ograniczeń co do możliwości wniesienia wniosków. Prawo składania wniosków przysługuje więc każdemu, w tym także obcokrajowcom, redakcjom prasowym, radiowym i telewizyjnym (art. 248 k.p.a.). Podmiot składający wniosek na podstawie przepisów działu VIII k.p.a. nie musi także spełniać wymogów stawianych m.in. stronom postępowania (art. 28 k.p.a.). Wnoszący wniosek powinien

³⁹⁵ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 20 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 1313/12, CBOSA.

legitymować się jednak interesem faktycznym³⁹⁶. Z unormowań dotyczących instytucji wniosków wynika, że mogą być one składane zarówno w interesie własnym, innych osób (za ich zgodą) oraz interesie publicznym (art. 221 § 3 k.p.a.)³⁹⁷.

3.2. Podmioty zobowiązane do rozpatrzenia wniosku

Zgodnie z art. 221 § 1 k.p.a. podmiotami zobowiązanymi do rozpatrywania wniosków są organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego, organy samorządowych jednostek organizacyjnych oraz organizacje i instytucje. Do organów państwowych należą w szczególności konstytucyjne organy władzy publicznej (władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej oraz organów kontroli i ochrony prawa), a także organy przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych (art. 224 k.p.a.). Organami jednostek samorządu terytorialnego są zaś organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa oraz kierownicy służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze (art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.). Organami samorządowych jednostek organizacyjnych tworzą powołane przez jednostki samorządu terytorialnego w celu wykonywania ich zadań osoby prawne (np. spółki akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury) lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (samorządowe jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe)³⁹⁸. Organizacjami społecznymi są organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne (art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a.). Natomiast w pojęciu instytucji społecznych mieszczą się organizowane, albo też przejawiające sezonową aktywność ruchy społeczne, grupy animatorów życia społecznego, nieprzyjmujące żadnej z prawnie określonych form organizacji społecznych³⁹⁹. W przypadku organizacji i instytucji społecznych wnioski mogą być składane w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (art. 221 § 2 k.p.a.).

Obowiązkiem ustawowym wyżej wskazanych organów jest przyjmowanie obywateli w sprawach związanych z wnioskami w ustalonych przez

³⁹⁶ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska red., Warszawa 2018, s. 1021.

³⁹⁷ R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, s. 1064.

³⁹⁸ S. Gajewski, A. Jakubowski, *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 24.

³⁹⁹ P. Kledzik, *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012, s. 32–33.

siebie dniach i godzinach. Przy czym kierownicy tych organów lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach wniosków co najmniej raz w tygodniu. Dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, a przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy. Informację o dniach i godzinach przyjęć wywiesza się w widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych (art. 253 § 1–4 k.p.a.). Kompetencją tych organów jest także rozpatrywanie oraz załatwianie wniosków w ramach swojej właściwości (art. 233 § 1 k.p.a.).

3.3. Istota i treść wniosku

Przedmiotem wniosków mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności (art. 241 k.p.a.). Zwrot „w szczególności” wskazuje, że zakres przedmiotowy celów, w których mogą być one składane, jest znacznie szerszy niż te przykładowo wskazane w wymienionym przepisie. Niemniej jednak przedmiotem wniosków, odmiennie niż skargi, która dotyczy może w szczególności zaniedbań lub nienależytego wykonywania zadań przez właściwe organy, powinny być sprawy, których rozstrzygnięcie sprzyja doskonaleniu działania administracji. Wnioski dotyczyć mogą zarówno działania, jak również zaniechania, odnosić się muszą jednak do przyszłości⁴⁰⁰. W razie wątpliwości, czy pismo jest skargą czy wnioskiem, decyduje treść pisma, nie zaś jego forma zewnętrzna (art. 222 k.p.a.).

3.4. Postępowanie w sprawie rozpatrywania wniosków

Wnioski składa się do organów właściwych ze względu na ich przedmiot. Natomiast wnioski w sprawach dotyczących zadań organizacji społecznych składa się do organów tych organizacji (art. 242 § 1 k.p.a. w zw. z art. 233 k.p.a.). Tryb składania wniosków szczegółowo reguluje wspomniane już rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Należy zaznaczyć, że nie istnieje zarówno granica czasowa, jak i ilościowa składanych wniosków. Mogą one być więc składane w każdym czasie i w każdej ilości⁴⁰¹. W razie ich złożenia nikt nie może być z tego powodu narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych (art. 225 § 1 k.p.a.).

⁴⁰⁰ J. Lang, *Wnioski obywatelskie w administracji państwowej*, Warszawa 1976, s. 132.

⁴⁰¹ K. Wojciechowska, *Komentarz do art. 221 k.p.a.*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Wierzbowski, R. Hauser red., Warszawa 2017, s. 1382.

W przypadku złożenia wniosku organy, które go przyjęły, powinny każdorazowo badać swoją właściwość w danej sprawie. Właściwość ta powinna być ustalana na podstawie przedmiotu wniosku⁴⁰². Natomiast jeżeli organ dojdzie do przekonania, że nie jest właściwy w sprawie, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać wniosek organowi właściwemu. O przekazaniu wniosku powinno zawiadomić się równocześnie wnioskodawcę (art. 243 k.p.a.).

Przyjęte wnioski należy załatwiać bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca (art. 244 § 1 k.p.a. w zw. z art. 237 § 1 k.p.a.). O sposobie załatwienia wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę (art. 244 § 2 k.p.a.). Jednak posłowie na sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli wniosek we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia wniosek innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie jego załatwienia, a gdy jego załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – także o stanie rozpatrzenia wniosku, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jego wniesienia albo przekazania (art. 247 k.p.a. w zw. z art. 237 § 2 k.p.a.).

W razie niemożności terminowego załatwienia wniosku właściwe w sprawie organy obowiązane są w terminie odpowiednio miesiąca lub 14 dni od dnia jego wniesienia lub przekazania zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie jego załatwienia (art. 245 k.p.a.). Nieterminowemu załatwieniu wniosków przeciwdziałać powinien fakt, że wnioski oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty podlegają rejestracji i przechowywaniu w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych wniosków (art. 254 k.p.a.). Dodatkowo warto podkreślić, że pracownicy organów państwowych, pracownicy samorządowi oraz organu organizacji społecznej, winni niewłaściwego i nieterminowego załatwiania wniosków, podlegają (indywidualnie) odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa (art. 223 § 2 k.p.a.). Proces przyjmowania i załatwiania wniosków podlega również nadzorowi (art. 257–259 k.p.a.).

W przypadku załatwienia wniosku, zawiadomienie o tym fakcie powinno zawierać:

- oznaczenie organu, od którego pochodzi
- wskazanie, w jaki sposób wniosek został załatwiony oraz
- podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia wniosku lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowany podpisem elektronicznym. Zawiadomienie o odmownym

⁴⁰² B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 1034.

załatwieniu wniosku powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 246 § 1 k.p.a. (art. 247 k.p.a. w zw. z art. 238 k.p.a.).

Należy wskazać, że wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku przysługuje prawo wniesienia skargi, o której mowa w art. 227 k.p.a. Wnioskodawcy służy także prawo wniesienia skargi w przypadku niezacławienia wniosku w terminie określonym w art. 244 k.p.a. albo w dodatkowym terminie wskazanym w zawiadomieniu i wyznaczonym zgodnie z art. 245 k.p.a. (art. 246 k.p.a.). W takim przypadku poza drogą skargową wnioskodawcy nie przysługują żadne inne środki ochrony prawnej. Sposób załatwienia wniosku nie może w szczególności stanowić przedmiotu skargi do sądu administracyjnego. Taki stan spowodowany jest faktem, że postępowanie w sprawie skarg i wniosków jest postępowaniem jednoinstancyjnym o charakterze uproszczonym, którego zakończenie (zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi), nie daje podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego, tj. postępowania odwoławczego lub sądownoadministracyjnego⁴⁰³.

Od 7 lipca 2019 r. organy administracji publicznej obowiązane są do przekazywania wnioskodawcy odpowiednich informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, przy pierwszej skierowanej do niego czynności (art. 226a k.p.a.).

4. Postępowanie w sprawach petycji

4.1. Cel i treść petycji

Celem zgłaszania petycji jest poszerzenie bezpośredniego udziału jednostek w kształtowaniu spraw publicznych, przez składanie petycji w interesie publicznym i dla dobra wspólnego. W zakresie nieuregulowanym w ustawie o petycjach, do petycji stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. (art. 15 u.p.).

Petycja może być złożona w interesie:

- 1) publicznym;
- 2) podmiotu wnoszącego petycję;
- 3) podmiotu trzeciego, za jego zgodą (art. 2 ust. 2 u.p.).

Ustawa precyzuje przedmiot petycji, którym może być żądanie, w szczególności zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia

⁴⁰³ G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego: Komentarz. t. I do art. 1–103*, Warszawa 2010 r., s. 478.

zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 u.p.).

4.2. Zakres podmiotowy i forma petycji

Petycję składa się w formie pisemnej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 4 ust. 1 u.p.). Wybór formy zależy od składającego petycję. Petycja powinna zawierać:

- 1) oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję;
- 2) wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji;
- 3) oznaczenie adresata petycji;
- 4) wskazanie przedmiotu petycji.

Jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów i osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję oraz wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów

Petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz powinna zawierać także adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję (art. 4 ust. 2–5 u.p.). Petycja może zawierać zgodę na ujawnienie na stronie internetowej organu danych osobowych podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu trzeciego, w imieniu którego wniesiono petycję. W przypadku złożenia petycji w interesie podmiotu trzeciego, powinna ona zawierać także imię i nazwisko albo nazwę tego podmiotu – jego miejsce zamieszkania albo siedzibę oraz adres do korespondencji lub adres poczty elektronicznej. Podmiot ten zobowiązany jest wyrazić zgodę na złożenie w jego interesie petycji w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zgoda, stanowiąca jej integralny element formalny, powinna zostać dołączona do petycji. Gdyby powstały wątpliwości co do istnienia lub zakresu tej zgody, adresat petycji może, w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, zwrócić się do podmiotu, w interesie którego petycja jest składana, o jej potwierdzenie. W wezwaniu tym umieszcza się informację, że potwierdzenie zgody powinno być dokonane w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania w formie pisemnej lub środków komunikacji elektronicznej. Zawiera ono pouczenie, że w przypadku braku potwierdzenia petycja nie będzie rozpatrzona (art. 5 w zw. z art. 7 u.p.).

4.3. Postępowanie w sprawie rozpatrzenia petycji

Braki formalne petycji mogą mieć charakter usuwalny i nieusuwalny. Braki nieusuwalne określa art. 7 ust. 1 u.p. Chodzi tu o sytuacje, gdy petycja nie zawiera oznaczenia podmiotu wnoszącego, a zatem jest anonimowa, albo nie zawiera wskazania miejsca zamieszkania bądź siedziby podmiotu wnoszącego oraz adresu do korespondencji. W takim przypadku pozostawia się ją bez rozpoznania. Pozostałe braki formalne petycji mają charakter usuwalny. W takim przypadku w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, organ właściwy do jej rozpatrzenia wzywa podmiot wnoszący do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji w terminie 14 dni z pouczeniem, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona, nie będzie podlegać rozpatrzeniu (art. 7 ust. 2 u.p.). Organ może także pozostawić bez rozpatrzenia petycję złożoną w sprawie, która była przedmiotem petycji już rozpatrzonej przez ten podmiot, jeżeli w petycji nie powołano się na nowe fakty lub dowody nieznanne podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia petycji. Organ informuje wnoszącego o pozostawieniu petycji bez rozpatrzenia i o poprzednim sposobie załatwienia petycji (art. 12 u.p.). Jeżeli organ władzy publicznej jest niewłaściwy do rozpatrzenia danej petycji, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję (art. 6 ust. 1 u.p.).

Petycja może zawierać zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego danych osobowych podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu trzeciego, w interesie którego jest składana. Na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego niezwłocznie zamieszcza się informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji, datę jej złożenia oraz – w przypadku wyrażenia zgody przez osobę trzecią – imię i nazwisko albo nazwę podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w interesie którego petycja jest składana. Informacja ta jest niezwłocznie aktualizowana o dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności dotyczące zasięgniętych opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia petycji (art. 8 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 3 u.p.).

Jeżeli petycja dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne podmioty, adresat petycji rozpatruje ją w zakresie należącym do jego właściwości oraz przekazuje ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do pozostałych właściwych podmiotów, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję (art. 6 ust. 2 u.p.). Petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia. W przypadku wystąpienia okoliczności niezależnych od podmiotu rozpatrującego petycję, unie-

możliwiających jej rozpatrzenie w terminie, termin ten ulega przedłużeniu, nie dłużej jednak niż do 3 miesięcy. Najdłuższy zatem możliwy termin rozpatrzenia petycji wynosi 6 miesięcy (art. 10 u.p.).

Organ zawiadamia wnoszącego o sposobie załatwienia petycji wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 13 ust. 1 u.p.). Sposób załatwienia petycji jest niezaskarżalny (art. 13 ust. 1 u.p.). Petycja wielokrotna stanowi sumę petycji dotyczących tej samej sprawy, wnoszonych do jednego organu w ciągu miesiąca od dnia wniesienia pierwszej petycji. W takim przypadku organ może zarządzić ich łączne rozpatrywanie. Na stronie internetowej organu ogłasza się okres oczekiwania na dalsze petycje, nie dłuższy niż 2 miesiące, licząc od dnia ogłoszenia. Sposób załatwienia petycji wielokrotnej ogłasza się na stronie internetowej organu.

Rozdział 3

POSTĘPOWANIE W SPRAWACH NAKŁADANIA I/LUB WYMIERZENIA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH ORAZ UDZIELANIE ULG W ICH WYKONANIU

1. Ogólna charakterystyka postępowania w sprawach nakładania i/lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielania ulg w ich wykonaniu

Kodeks postępowania administracyjnego od 1 czerwca 2017 r. reguluje ogólne zasady nakładania i/lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielania ulg w ich wykonaniu (art. 1 pkt 5 k.p.a.). Przedmiotem tego postępowania jest nałożenie na stronę obowiązku w postaci zapłaty administracyjnej kary pieniężnej. Administracyjna kara pieniężna to określona w ustawie sankcja o charakterze pieniężnym, nakładana przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (art. 189b k.p.a.) Kary administracyjne nakładane są przez organy administracji publicznej. Zasadniczo wymierzanie kar następuje z urzędu, gdy zaistnieją ustawowe przesłanki do ich wymierzenia.

2. Istota kary w prawie administracyjnym

Analizowanie kar w prawie administracyjnym wymaga spojrzenia na historię samego pojęcia. W pierwszej kolejności pojawiło się pojęcie deliktu, wywodzącego się jeszcze z rzymskiego prawa prywatnego, które przeniknęło w późniejszym okresie także do prawa publicznego. Delikt był trzecią formą sankcyjną stosowaną obok kar i wykroczeń. Rozróżnienie to

opierało się na podziale na *crimina*, odnoszących się do czynów zabronionych z gałęzi prawa publicznego i *delicta*, stanowiących odpowiedzialność za przestępstwa prawa prywatnego⁴⁰⁴. W prawie administracyjnym pojęcie deliktu nie jest stosowane przez ustawodawcę, ale znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie i doktrynie. „Deliktem administracyjnym zaczęto nazywać działanie podmiotu naruszającego obowiązujące przepisy prawa, które zagrożone jest sankcją administracyjną”⁴⁰⁵. W zakresie problematyki odpowiedzialności administracyjnej istotne jest prawidłowe zastosowanie sankcji administracyjnej. Dawniej nie stosowano samego pojęcia sankcji, zastępując je ekwiwalentem przymusu społecznego, będącego dostatecznym zabezpieczeniem interesów aparatu administracji państwowej. Z czasem jednak uświadomiono sobie potrzebę wprowadzenia pojęcia sankcji do norm prawa administracyjnego, na wzór struktury zbliżonej bardziej do prawa karnego, zwiększając tym samym skuteczność jej oddziaływania na społeczeństwo⁴⁰⁶.

Definicja **sankcji administracyjnej** zawarta została w Rekomendacji Komitetu Rady Europy z 13 lutego 1991 r. nr R (91) w sprawie sankcji administracyjnej⁴⁰⁷. W rozumieniu rekomendacji możemy wyróżnić dwie jej podstawowe cechy. Po pierwsze, sankcja ma być określoną formą dolegliwości, skierowaną przeciwko podmiotowi w celu jego ukarania za nieprzestrzeganie norm prawa administracyjnego. Po drugie, zastosowanie sankcji odbywa się poprzez podjęcie odpowiedniego dla zaistniałej sytuacji aktu administracyjnego⁴⁰⁸. Współcześnie w prawie administracyjnym występują różne rodzaje sankcji, które charakteryzują się dużym zakresem możliwego oddziaływania. Można jednak wyszczególnić kilka łączących je elementów. Najważniejszym z nich jest forma zadaniowa sankcji administracyjnej, określająca metodę oddziaływania na społeczeństwo w taki sposób, by organy administracyjne mogły bez zbędnych przeszkód wykonywać powierzone im zadania administracyjnoprawne. Do szczególnie skutecznych, jak i najczęściej stosowanych, należy administracyjna kara pieniężna, z uwagi na swoją efektywność w oddziaływaniu na podmioty

⁴⁰⁴ D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018, s. 81.

⁴⁰⁵ Ibidem, s. 86; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 93.

⁴⁰⁶ D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej...*, s. 105; por. M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, w: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 17.

⁴⁰⁷ *Rekomendacja Komitetu Rady Europy z dnia 13 lutego 1991 roku nr R (91) w sprawie sankcji administracyjnej*, opublikowana w T. Jasudowicz, *Administracja wobec prawa człowieka*, Toruń 1997, s. 129–132.

⁴⁰⁸ L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017, s. 31.

działające w sprzeczności z obowiązującymi normami prawnymi lub w oczywisty sposób je łamiących. Możemy wyróżnić trzy rodzaje sankcji występujących w prawie administracyjnym:

– sankcje o charakterze karnym lub represyjnym – należą do nich głównie sankcje o charakterze kar pieniężnych, sankcje służbowe, dolegliwościowe i dyscyplinarne. Głównym celem omawianego rodzaju sankcji jest karanie za nieprzestrzeganie prawa oparte na obiektywizmie i subiektywizmie winy;

– sankcje egzekucyjne – określają przymusowe działanie, jakie zostało przedstawione w danej normie prawnej;

– sankcje nieważności (nazywane również sankcjami bezskuteczności) – w uproszczeniu polegają na unieważnieniu działania podjętego przez podmiot łamiący normy prawne, w taki sposób, by zapobiec dalszemu działaniu o charakterze niedozwolonym z punktu widzenia organu⁴⁰⁹.

Karę w prawie administracyjnym można rozumieć w ujęciu szerokim bądź wąskim. W pierwszym wariantcie mówimy o podstawie wymierzenia sankcji, opierając się na klasyfikacji materialnej, ustrojowej lub procesowej. Do tej kategorii zalicza się również karę dyscyplinarną, znajdującą zastosowanie wobec funkcjonariuszy publicznych, członków samorządów zawodowych i użytkowników zakładów administracyjnych. **Ujęcie wąskie** odnosi się do naruszenia norm materialnego prawa administracyjnego, przez nałożenie kary pieniężnej, będącej najczęściej odzwierciedleniem niewykonania określonego przez przepisy prawa administracyjnego nakazu bądź zakazu, wynikających bezpośrednio z normy materialnej lub aktu stosowania prawa wydanego na podstawie takiej normy. Jako podmiot deliktu, do którego kierowane są pieniężne kary administracyjne, ustawodawca wskazuje osobę fizyczną, prawną, a także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej⁴¹⁰.

3. Rodzaje kar administracyjnych

Wśród niepieniężnych kar administracyjnych można wskazać różnego rodzaju nakazy i zakazy, będące – poprzez swoiste zastosowanie władztwa publicznego – formami bezpośredniego oddziaływania na podmiot łamiący prawo. W odróżnieniu od **finansowych kar administracyjnych**, **kary niepieniężne** realizują najlepiej ze wszystkich istniejących sankcji funkcje prewencyjne i naprawcze, natomiast nie sprawdzają się jako elementy repre-

⁴⁰⁹ Ibidem, s. 35.

⁴¹⁰ M. Miłoś, *Kara administracyjna*, w: *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, T. Bąkowski, K. Żukowski red., Warszawa 2016, s. 81.

syjne⁴¹¹. W aktach prawnych możemy wyróżnić dużą liczbę różnych kar administracyjnych o charakterze niepieniężnym, np. karę upomnienia, zakaz przeprowadzania badań, zakaz wykonywania czynności rewizji finansowej, zakaz świadczenia usług objętych standardami wykonywania zawodu, zakaz pełnienia funkcji członka zarządu lub innego organu zarządzającego itp.⁴¹². W analizowaniu pojęcia kary administracyjnej stosunkowo najłatwiej jest określić przesłanki jej wymierzania i nakładania. Po przeanalizowaniu danego zdarzenia i zaklasyfikowaniu go do kategorii czynów łamiących istniejące normy prawa administracyjnego, organ na podstawie tzw. luzu decyzyjnego podejmuje decyzję, czy zastosować formę sankcyjną wobec podmiotu łamiącego prawo. Należy wziąć pod uwagę wszelkie istniejące okoliczności, zarówno zaostrzające wymiar kary, jak i te łagodzące jej wysokość⁴¹³. „O przesłankach wymierzenia sankcji należy wnioskować nie tylko z aktu prawnego określającego znamiona deliktu, ale również z celu regulacji, jaki można ustalić na podstawie analizy aktów prawnych normujących określone stosunki społeczne”⁴¹⁴. Dodatkowo ważne z punktu widzenia organu wymierzającego karę administracyjną mogą być przesłanki, jakimi kierował się sprawca czynu⁴¹⁵.

Definiowanie pojęcia sankcji w prawie administracyjnym jest zadaniem trudnym, które często może budzić uzasadnione wątpliwości interpretacyjne. Zupełnie odmiennie jest z wyjaśnieniem zakresu **administracyjnej kary pieniężnej**, którą reguluje przepis art. 189b k.p.a. „Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej” (art. 189b k.p.a.), dodatkowo art. 189d dokładnie określa istotne elementy, jakie weźmie pod uwagę organ administracyjny, wymierzając administracyjną karę pieniężną:

- wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia;
- częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszenia zakazu tego samego rodzaju, co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara;

⁴¹¹ L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 37.

⁴¹² Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1415).

⁴¹³ D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej...*, s. 132.

⁴¹⁴ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie...*, s. 97.

⁴¹⁵ Ibidem.

- uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe;
- stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa;
- działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa;
- wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła;
- w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana (art. 189d pkt 7 k.p.a.).

O ile można mówić o braku wątpliwości przy interpretowaniu definicji legalnej administracyjnej kary pieniężnej, zakresu jej stosowania i czynników determinujących jej nadanie, tak nadal nie została sformułowana oficjalna definicja administracyjnej kary niefinansowej⁴¹⁶.

Cechy pojęciowe administracyjnej kary pieniężnej są następujące:

- sankcja,
- charakter pieniężny,
- określona w ustawie,
- nakładana przez organ administracji publicznej,
- forma decyzji,
- w następstwie naruszenia prawa polegającego na: niedopełnieniu obowiązku, naruszeniu zakazu,
- ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej⁴¹⁷.

W sytuacji gdy podmiot, na który nałożono administracyjną karę pieniężną nie wywiązał się z obowiązku jej uiszczenia, wtedy organ może zastosować egzekucję administracyjną. Wspomniana forma ściągnięcia zaległości ze strony podmiotu regulowana jest ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z 17 czerwca 1966 r. Reasumując, do egzekucji dochodzi wówczas, gdy wynika ona z decyzji lub postanowienia właściwego organu lub jeżeli wynika z przepisów prawa. Wyjątkiem są natomiast sytuacje, gdy przepis szczególny jasno podaje egzekucję sądową jako prawidłową formę czynności⁴¹⁸.

⁴¹⁶ L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 34.

⁴¹⁷ A. Wróbel, *Administracyjne kary pieniężne. Zasady nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, A. Wróbel, M. Jaśkowska red., Warszawa 2018, s. 1198.

⁴¹⁸ M. Rojek, *Egzekucja administracyjna – zasady ogólne*, http://www.mf.gov.pl/krajowa-administracja-skarbowa/dzialalnosc/egzekucja-administracyjna/-/asset_publisher/K4lq/content/egzekucja-administracyjna-%E2%80%93-zasady-ogolne?redirect=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fkrajowa-administracja-skarbowa%2Fdzialalnosc%2Fegzekucja-administracyjna%3Fp_id%3D101_INSTANCE_K4lq%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1 (dostęp: 29.06.2018).

Zakończenie

Na zakończenie rozważań zaprezentowanych w niniejszym opracowaniu warto zwrócić uwagę na najnowsze kierunki zmian przepisów postępowania administracyjnego uregulowanego w k.p.a. Przede wszystkim w ciągu ostatnich lat ustawodawca koncentruje się na uproszczeniu zasad komunikacji elektronicznej, jaka możliwa jest w ramach tej procedury. Celem powyższych zmian było ułatwienie – w dobie powszechnego dostępu do Internetu – świadczenia przez administrację publiczną usług online. Zauważyć należy, że dla dostawcy takiej usługi częstym problemem jest brak bezpośredniego kontaktu z jednostką oraz wynikająca z tego wątpliwość dotycząca deklarowanej tożsamości i wieku osoby, na rzecz której świadczona jest usługa. Problem pojawia się także w przypadku, gdy wymaganym elementem usługi świadczonej online jest złożenie przez świadczeniobiorcę oświadczenia woli, które powinno być opatrzone przez składającego podpisem. Panaceum na powyższe problemy stały się dwa narzędzia: mechanizmy uwierzytelniania oraz podpis elektroniczny. Upowszechnienie profilu osobistego zapewniającego identyfikację i uwierzytelnianie w systemach teleinformatycznych oraz podpisu osobistego, służącego do podpisywania elektronicznych oświadczeń woli ma usprawnić procesy przede wszystkim w organach administracji publicznej, doprowadzić do poprawy obsługi obywatela, podnosząc jednocześnie jej bezpieczeństwo. Popularyzacja e-usług przełoży się z kolei na mniejsze obciążenie urzędów.

Bibliografia

Akty normatywne i dokumenty

Źródła prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 z późn. zm.).
- Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r. (Dz.U. z 1982 r. nr 13, poz. 98).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 167.
- Traktat o Unii Europejskiej Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. UE. C. z 2007 r. nr 303, s. 1 z późn. zm.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierające zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej (2012/2024(INL)), Dz.U. UE. C. z 2015 r. nr 440, s. 17.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.U. UE. L. z 2016 r. nr 119, s. 1 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1427.

- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 537.
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 470 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 627.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 276 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713.
- Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1192.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1670.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 65 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. z 1998 r. nr 96, poz. 603 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 19 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1480 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 141.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 286 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1854.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 944 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1817.

Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 344.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn zm.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 293 z późn zm.

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 111 z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1876.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 55 z późn. zm.

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 346 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 823.

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 755 z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1546 z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1076 z późn. zm.

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 808 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 265 z późn zm.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1464.

Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 332 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1397 z późn. zm.

Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1219 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1169.

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1824.

- Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1041.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze standaryzacją niektórych wzorów pism w procedurach administracyjnych, Dz.U. poz. 822.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 870.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 195 z późn zm.
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 740 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 842.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r. poz. 935.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, Dz.U. poz. 650.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 z późn zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, Dz.U. z 2002 r. nr 5, poz. 46.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 180.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie rodzajów spraw, w których jest wyłączony obowiązek prowadzenia metryki sprawy, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 370.

Dokumenty

- Decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, Dz.U. UE. C. z 2011 r. nr 285, s. 3.
- M. Rojek, Egzekucja administracyjna – zasady ogólne, data ostatniej modyfikacji: 29.06.2018 12:18, http://www.mf.gov.pl/krajowa-administracja-skarbowa/dzialalnosc/egzekucja-administracyjna/-/asset_publisher/K4lq/content/egzekucja-administracyjna-%E2%80%93-zasady-ogolne?redirect=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fkrajowa-administracja-skarbowa%2Fdzialalnosc%2Fegzekucja-administracyjna%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_K4lq%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1 (dostęp: 13.10.2018).
- Recommendation CM/Rec(2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Oryginalny tekst rekomendacji dostępny na stronie internetowej Komitetu Ministrów Rady Europy pod adresem: <http://www.coe.int> (dostęp: 10.10.2018).

Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties. Oryginalny tekst rekomendacji dostępny na stronie internetowej Komitetu Ministrów Rady Europy pod adresem: <http://www.coe.int> (dostęp: 10.10.2018).

Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego, Warszawa 2016, <http://nsa.gov.pl> (dostęp: 10.10.2018).

Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl> (dostęp: 10.10.2018).

Orzecznictwo

Trybunał Konstytucyjny

Uchwała SN z dnia 9 lutego 1989 r., sygn. akt III CZP 117/88, OSNC 1990/1/11.

Uchwała SN z dnia 30 grudnia 1993 r., sygn. akt III CZP 146/93, OSNC 1994/5/94.

Wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., sygn. akt III ARN 17/91, PiP 1992, nr 3, s. 108.

Wyrok SN z dnia 29 maja 1996 r., sygn. akt III ARN 96/95, OSNAPiUS 1996, nr 24, poz. 366.

Wyrok SN z dnia 1 lipca 1998 r., sygn. akt I PKN 203/98, OSNAPiUS 1999, nr 15, poz. 478.

Wyrok SN z dnia 16 maja 2007 r., sygn. akt III CSK 56/07, Lex nr 334985.

Uchwała NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OPS 6/05, ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 68.

Uchwała NSA z dnia 3 września 2013 r., sygn. akt I OPS 2/13, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 1981 r., sygn. akt I SA 2408/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 121.

Wyrok NSA z dnia 7 października 1982 r., sygn. akt II SA 1119/82, ONSA 1982, nr 2.

Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 1983 r., sygn. akt SA 297/83, Lex nr 1687569.

Wyrok NSA z dnia 27 marca 1985 r., sygn. akt III SA 119/85, ONSA 1985, nr 1, poz. 16.

Wyrok NSA z dnia 14 lutego 1986 r., sygn. akt III SA 1344/85, GAP 1987, nr 8, s. 45.

Wyrok NSA z dnia 26 marca 1987 r., sygn. akt II SA 1553/86, OSPiKA 1988, nr 9, poz. 199.

Wyrok NSA z dnia 4 lutego 1993 r., sygn. akt SA/Kr 558/92, ST 1993, nr 10, s. 78.

Wyrok NSA z dnia 4 maja 1993 r., sygn. akt SA/Kr 1858/92, Lex nr 73033.

Wyrok NSA z dnia 10 listopada 1995 r., sygn. akt III SA 199/95, Lex nr 1689183.

Wyrok NSA z dnia 27 marca 1996 r., sygn. akt I SA 623/95, ONSA 1997, nr 1, poz. 38, CBOSA

Wyrok NSA z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. akt III SA 898/97, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 4 marca 1999 r., sygn. akt II SA 1537/98, Lex nr 46703; Palestra 1999 nr 9, s. 197.

Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2000 r., sygn. akt II SA/Gd 433/98, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2000 r., sygn. akt III SA 2042/00, LEX nr 47321.

Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2002 r., sygn. akt II SA/Kr 2439/01, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2002 r., sygn. akt III SA 2890/00, Lex nr 76640.
Wyrok NSA z dnia 11 października 2002 r., sygn. akt I SA/Ld 1136/2001, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 29 maja 2003 r., sygn. akt II SA 1439/02, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2005 r., sygn. akt II GSK 125/05, ONSAiWSA 2006,
nr 6, poz. 154.
Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 366/07, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 15 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1060/09, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 221/10, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 782/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 858/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 28 marca 2012 r., sygn. akt II GSK 321/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 26 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1432/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 4 października 2012 r., II OSK 1038/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1461/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 17 maja 2013 r., sygn. akt II OSK 1399/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 2296/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 10 października 2013 r., sygn. akt II FSK 2765/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2509/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 57/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt II GSK 1667/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 28 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2975/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt II GSK 1651/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt II OSK 87/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 2855/13, LEX nr 1796240.
Wyrok NSA z dnia 13 maja 2016 r., sygn. akt I OSK 1905/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt I OSK 2040/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 20 września 2016 r., sygn. akt I OSK 1065/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 27 października 2016 r., sygn. akt II GSK 889/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt I OSK 2999/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 392/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 402/15, Lex nr 2237953.
Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 1083/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1097/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2016 r., sygn. akt II GSK 847/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1427/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 1768/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2772/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 1089/17, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2356/16, CBOSA.
Postanowienie NSA z dnia 15 maja 2009 r., sygn. akt I OW 24/09, CBOSA.
Postanowienie NSA z dnia 14 października 2010 r., sygn. akt II OSK 2019/10, Lex nr 1085731.
Postanowienie NSA z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1340/11, CBOSA.
Postanowienie NSA z dnia 11 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 1075/12, CBOSA.
Postanowienie NSA z dnia 18 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 2621/13, Lex nr 1440263.

Wojewódzkie sądy administracyjne

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wa 1145/06, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 września 2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 946/07, Lex nr 439053.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 183/08, CBOSA.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 497/08, Lex nr 5662249.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 października 2008 r., sygn. akt IV SAB/Gl 18/08, CBOSA.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 559/08, CBOSA.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1265/08, CBOSA.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/OL 403/09, CBOSA.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II SAB/Ke 34/10, CBOSA.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Łd 178/10, CBOSA.
Wyrok WSA z dnia 29 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Lu 601/09, CBOSA.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 3 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 8/11, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2011 r., sygn. akt VI SA/Wa 2282/10, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1048/11, CBOSA.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Gl 949/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 1579/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 20 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 1313/12, Lex nr 1301202.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Rz 202/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 marca 2014 r., sygn. akt III SA/Gd 51/14, CBOSA.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Go 302/14, CBOSA.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 704/14, CBOSA.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 lutego 2015r., sygn. akt II SA/Go 856/14, Lex nr 1649867.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2015 r., sygn. akt III SA/Wa 1959/14, Lex nr 1729934.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 122/15, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 621/15, Lex nr 1941463.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 726/15 CBOSA.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 października 2015 r., sygn. akt II SA/Sz 391/15, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt VIII SA/Wa 374/15, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z 4 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Kr 857/15, Lex nr 1939337.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 460/15, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 1254/15, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. akt VI SA/Wa 2757/15, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 916/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 sierpnia 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 331/16, Lex nr 2105646.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 274/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 455/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 września 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 881/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 września 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 686/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 31 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Op 5/17, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 71/17, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 15/17, CBOSA.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1616/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 1198/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SAB/Wa 2/17, CBOSA.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Go 433/17, CBOSA.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 459/18, CBOSA.

Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 19 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 17/10, CBOSA.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, wyd. XVI, Warszawa 2018.
- Augustyniak M., *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, Lex.
- Babiel T., *Rozbieranie bez przyjemności*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 5.
- Bator M., *Postępowanie w sprawie skargi powszechnej na działalność gminnego ośrodka pomocy społecznej i kierownika takiego ośrodka*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2017, nr 2.
- Bogusz M., *Charakter prawny decyzji organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 4 k.p.a. kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, nr 2.
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź-Zielona Góra 1998.
- Brzuzy A., Kopacz M., Kopacz Z., *Gwarancje procesowe jednostki w ogólnym postępowaniu administracyjnym w przepisach prawa krajowego*, w: *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego a ochrona praw jednostki*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2013.
- Bulejak R., *Czynności techniczno-procesowe w koncepcji prawnych form działania administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No. 3508, Prawo CCCXV/1, Wrocław 2013.
- Burczak K., Dębiński A., Jońca M., *Łacińskie sentencje i powiedzenia prawnicze*, Warszawa 2007.
- Całkiewicz D., Rotkiewicz A., *Zasada zaufania w procedurze administracyjnej*, w: *Prawo do życia a jakość życia w wielokulturowej Europie. Materiały V Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka – Olsztyn 30–31 maja 2005 r.*, B. Sitek, G. Dammacco, M. Sitek, J.J. Szczerbowski red., t. II, Olsztyn–Bari 2007.
- Całkiewicz D., *Obowiązek organu zapewnienia stronie reprezentacji w postępowaniu podatkowym i w sprawach celnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010, nr 11.
- Całkiewicz D., *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13.
- Całkiewicz D., *Uprawnienia organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym w sprawach dotyczących innych osób*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18.
- Całkiewicz D., Rotkiewicz A., *Gwarancje procesowe jednostki w postępowaniu administracyjnym w świetle prawa międzynarodowego i unijnego*, w: *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego a ochrona praw jednostki*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2013.
- Całkiewicz D., Rotkiewicz A., *Prawo do załatwienia sprawy administracyjnej w rozsądnym terminie w prawie międzynarodowym, unijnym i krajowym*, w: *10 lat Polski w Unii Europejskiej*, P. Majer, M. Kowalczyk red., Olsztyn 2015.

- Calkiewicz D., *Mediacja w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2018, nr 42.
- Choraży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2009.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016.
- Cieślak Z., *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984.
- Czerwiński W., *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Kraków 2001.
- Danecka D., *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Dymek E., *Zasada ogólna dwuinstancyjności postępowania*, w: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2017.
- Dymek E., *Zasada ogólna pisemnej formy załatwiania sprawy*, w: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2017.
- Dymek E., *Zasada ogólna polubownego załatwiania spraw*, w: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2017.
- Dymek E., *Zasada ogólna szybkości i prostoty postępowania*, w: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2017.
- Federczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015.
- Gajewski S., Jakubowski A., *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2015.
- Gęsicki M., *Mały leksykon prawniczy*, Warszawa 1997.
- Gołaszewski P., *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 7.4.2017 r. (cz. I)*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 15.
- Graczyk G., *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953.
- Grzymkowski K., *Zasada ogólna czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania administracyjnego*, w: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2017.
- Grzymkowski K., *Zasada ogólna informowania stron o ich prawach i obowiązkach*, w: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2017.
- Grzymkowski K., *Zasada ogólna rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony*, w: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2017.

- Grzymkowski K., *Zasada ogólna wyjaśniania zasadności przesłanek załatwianej sprawy i decyzji*, w: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2017.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Janowska A., *Zasada ogólna praworządności*, w: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2017.
- Janowska A., *Zasada ogólna sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, w: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2017.
- Janowska A., *Zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznych*, w: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2017.
- Jasudowicz T., *Administracja wobec prawa człowieka*, Toruń 1997.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Kamiński M., *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Kraków 2006.
- Kamiński M., *Stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego*, w: *Postępowanie administracyjne*, T. Woś red., Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Obowiązywanie zasady ograniczonego formalizmu w postępowaniu administracyjnym*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2012 r., nr 3.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kledzik P., *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012.
- Kmieciak H., *Zaświadczenia*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4.
- Kmieciak Z., *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2009.
- Kmieciak Z., *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 5.
- Kmieciak Z., *Milczące załatwienie sprawy a prawo do odwołania i skargi do sądu administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 9.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski red., Warszawa 2018.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska red., Warszawa 2017.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska red., Warszawa 2018.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz red., Warszawa 2018.
- Kopacz M., Krzykowski P., *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego*, Olsztyn 2014.

- Kopacz M., *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008.
- Kopacz M., *Wieloaspektowość środków dowodowych stosowanych w postępowaniu administracyjnym*, w: *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski red., Lublin 2010.
- Kopacz M., *Realizacja zasady ogólnej prawdy obiektywnej w sprawach wsparcia społecznego i pomocy społecznej*, w: *Rozdział III Dowodzenie w procesach administracyjnych – Dowodzenie w procesach cywilnych, gospodarczych i administracyjnych*, R. Sztymmler, M. Różański red., Olsztyn 2014.
- Kopacz M., *Zasada ogólna prawdy obiektywnej*, w: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2017.
- Krzykowski P., Brzuzy A., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009.
- Lang J., *Wnioski obywatelskie w administracji państwowej*, Warszawa 1976.
- Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, T. Bąkowski, K. Żukowski red., Warszawa 2016.
- Łaszczyca G., *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000.
- Łaszczyca G., Matan A., *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002.
- Łaszczyca G., *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. t. I do art. 1–103*, Warszawa 2010.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, t. II, Komentarz do art. 104–269*, Warszawa 2010.
- Łaszczyca G., *Skuteczność i wykonalność postanowienia administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 9.
- Łaszczyca G., *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014.
- Majer T., *Stwierdzenie nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a wydane na jego podstawie ostateczne decyzje administracyjne*, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, B. Dobkowska, P. Sobotko, M.A. Ziniewicz red., Olsztyn 2015.
- Majer T., *Zasada ogólna pewności prawa*, w: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2017.
- Majer T., *Zasada ogólna współdziałania organów*, w: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2017.
- Majer T., *Zasada ogólna zaufania obywateli do władzy publicznej*, w: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2017.
- Melgieś K., *Nowelizacja KPA – założenia podstawowe*, „Edukacja Prawnicza” 2017, nr 3.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Nowicki M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo. t. I. Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków 2001.

- Piecha J., *Milczące załatwienie sprawy w Kodeksie postępowania administracyjnego – rewolucja czy nie?*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2.
- Pokrzywnicki J., *Postępowanie administracyjne. Komentarz – Podręcznik*, Warszawa 1948.
- Polskie prawo konstytucyjne w zarysie. Podręcznik dla studentów kierunków nieprawniczych*, D. Górecki red., Warszawa 2012.
- Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, M. Wierzbowski red., Warszawa 2017.
- Postępowanie administracyjne*, L. Bielecki, P. Ruczkowski red., Warszawa 2011.
- Postępowanie administracyjne*, T. Woś red., Warszawa 2017.
- Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne z kuzasami*, R. Hauser, A. Skoczył red., Warszawa 2017.
- Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, J. Boć red., Łódź 2005.
- Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski red., Warszawa 2017.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Rojczyk P., *Zasada ogólna uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli*, w: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2017.
- Rotkiewicz A., *Decyzje podatkowe wydawane w postępowaniu odwoławczym*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2002, nr 1.
- Rotkiewicz A., *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu podatkowym*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, J. Filipek red., Bielsko-Biała 2003 r.
- Rotkiewicz A., *Samokontrola organu I instancji na gruncie przepisów Ordynacji podatkowej*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2010, nr 11.
- Rotkiewicz A., *Zasada dwuinstancyjności postępowania podatkowego*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2011, nr 13.
- Rotkiewicz A., *Realizacja zasady prawdy obiektywnej w świetle ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, w: *Jakość prawa administracyjnego*, D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetko red., Warszawa 2012.
- Rotkiewicz A., *Prawo do wniesienia odwołania przez podmioty na prawach strony w postępowaniu podatkowym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18.
- Rotkiewicz A., *Doręczanie pism w postępowaniu w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego*, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, B. Dobkowska, P. Sobotko, M. A. Ziniewicz red., Olsztyn 2015.
- Rząsa G., *Art. 11 k.p.a.*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska red., Warszawa 2017.
- Sibiga G., *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 21.2.2019 r. w zakresie ochrony danych osobowych*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 11.
- Sibiga G., *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019.

- Skóra A., *Polska procedura administracyjna w świetle standardów europejskich*, „Przeгляд Prawa Europejskiego” 1999, nr 1.
- Skóra A., *Idea sformalizowania stosunków między jednostką a organem administracji na przykładzie kodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego w Austrii z 1925 roku*, w: „Gdańskie Studia Prawnicze. Studia z zakresu myśli politycznej i prawnej”, D. Szpoper red., Gdańsk 2009.
- Skóra A., *Uwagi do artykułu Z. Kmiecika pt. „Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym”*, „Radca Prawny” 2009, nr 4.
- Skóra A., *Kodeks postępowania administracyjnego a problem konstrukcji współuczestnictwa*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, J. Niczyפורuk red., Lublin 2009.
- Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009.
- Skóra A., *Uwagi na temat zasady równości stron w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Elbligensia”, Rocznik naukowy EUH-E, 2009, t. 6.
- Skóra A., *Uwagi na temat zasady równości stron w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Elbingensia”, Rocznik naukowy EUH-E, 2009, t. 7.
- Skóra A., *Obowiązek aktywizacji stron w postępowaniu dowodowym – w kwestii zmiany art. 7 k.p.a.* w: *Analiza i ocena zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga red., Warszawa 2012.
- Skóra A., *Z problematyki wykładni art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego*, w: *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, A. Błaś, J. Boć red., Wrocław 2014.
- Skóra A., Żukowski P., *Praktyczne problemy oznaczenia adresatów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki red., Warszawa 2014.
- Skóra A., *Nowe sposoby rozstrzygania sporów (litigation) między organami administracji publicznej a osobami prywatnymi w świetle rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(2001)9 z dn. 5 IX 2001 r.*, w: *Prawa człowieka: wczoraj – dziś – jutro*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 13.
- Skóra A., *Ogólne postępowanie administracyjne: zarys wykładu*, Elbląg 2015.
- Skóra A., *Zasada prawdy materialnej i prawdy formalnej w postępowaniu administracyjnym. Ujęcie dogmatyczne, logiczne i aksjologiczne*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, J. Zimmermann red., Warszawa 2017.
- Skóra A., *Prawo administracyjne materialne. Podstawowe problemy*, Elbląg 2017.
- Skóra A., *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017.
- Skóra A., *Odesłanie do zwyczaju w aktach prawa miejscowego*, w: *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki red., Warszawa 2018.
- Skóra A., Kardasz P., *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Cz. 1, „Radca Prawny” 2020, nr 1.
- Sobieralski K., *Wznowienie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego a ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12.

- Stahl M., *Środki prawne w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria I, z. 92, Łódź 1972.
- Stahl M., *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki red., Warszawa 2011.
- Staniszewska L., *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017.
- Strzelec D., *Jaki jest zakres czynności dowodowych w postępowaniu odwoławczym*, „Prawo i Podatki” 2006, nr 12.
- System prawa administracyjnego*, t. 9, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel red., Warszawa 2017.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego w kontekście art. 61a Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, nr 1.
- Ura P., Kubas E., *Realizacja zasady przekonywania w postępowaniu administracyjnym*, w: *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Z. Duniowska, A. Krakala, M. Stahl red., Warszawa 2018.
- Wajda P., *Komentarz do art. 43 k.p.a.*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski red., Warszawa 2017.
- Wajda P., *Komentarz do art. 56 k.p.a.* w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski red., Warszawa 2017.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Wolanin M., *Bezprzedmiotowość a bezzasadność roszczenia o zwrot nieruchomości wyłączonej*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 7–8.
- Woś T., *Pojęcie „sprawy” w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No. 1022, Prawo CLXVIII, 1990.
- Wróbel A., *Administracyjne kary pieniężne. Zasady nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, A. Wróbel, M. Jaśkowska red., Warszawa 2018.
- Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski red., Olsztyn 2017.
- Ziemski M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann M., *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie postępowania administracyjnego*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Prof. dr. Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967.
- Ziomek W., *Ta ostatnia niedziela. Telegram odchodzi do lamusa, nadaliśmy pożegnalne depesze*, w: „wp.finanse” z 30 września 2018 r., <https://finanse.wp.pl/ta-ostatnia-niedziela-telegram-odchodzi-do-lamusa-nadalismy-pozegnalne-depesze-6300947523155585a>.
- Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004.
- Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki red., Warszawa 2018.

