

KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

ORZECZNICTWO ■ PIŚMIENNICTWO

Małgorzata Niezgódka-Medek
Marek Szubiakowski

KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

ORZECZNICTWO ■ PIŚMIENNICTWO

Małgorzata Niezgódka-Medek
Marek Szubiakowski

Stan prawny na 9 sierpnia 2021 r.

Wydawca
Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Kruś

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-202-9

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	17
Przedmowa	19
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego ...	25
DZIAŁ I	
PRZEPISY OGÓLNE	27
ROZDZIAŁ 1	
Zakres obowiązywania	27
Art. 1. [Przedmiotowy i podmiotowy zakres obowiązywania]	27
Art. 2. [Zakres obowiązywania w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków]	32
Art. 2a. [Wykonywanie obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych]	32
Art. 3. [Wyłączenia spod mocy obowiązującej Kodeksu]	33
Art. 4. [Immunitet dyplomatyczny i konsularny]	36
Art. 5. [Definicje legalne]	36
ROZDZIAŁ 2	
Zasady ogólne	41
Art. 6. [Zasada praworządności]	44
Art. 7. [Zasada prawdy obiektywnej; zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli]	48
Art. 7a. [Zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony]	51
Art. 7b. [Współdziałanie organów administracji publicznej]	54
Art. 8. [Zasada zaufania do władzy publicznej; utrwalone praktyki rozstrzygania spraw]	55
Art. 9. [Zasada informowania stron]	60
Art. 10. [Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu]	68
Art. 11. [Zasada przekonywania]	70
Art. 12. [Zasada szybkości i prostoty postępowania]	71
Art. 13. [Zasada polubownego rozstrzygania kwestii spornych] ...	72
Art. 14. [Zasada pisemności postępowania]	73
Art. 14a. [Zasada umożliwiania dokonywania oceny działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej]	74

Art. 15.	[Zasada dwuinstancyjności postępowania]	75
Art. 16.	[Zasada trwałości decyzji administracyjnych; zasada sądowej kontroli decyzji ostatecznych]	77
ROZDZIAŁ 3		
Organy wyższego stopnia i organy naczelne		82
Art. 17.	[Organy wyższego stopnia]	82
Art. 18.	[Organy naczelne]	83
ROZDZIAŁ 4		
Właściwość organów		84
Art. 19.	[Obowiązek przestrzegania właściwości]	84
Art. 20.	[Właściwość rzeczowa]	89
Art. 21.	[Właściwość miejscowa]	92
Art. 22.	[Spory o właściwość w postępowaniu administracyjnym]	93
Art. 23.	[Czynności niecierpiące zwłoki]	97
ROZDZIAŁ 5		
Wyłączenie pracownika oraz organu		99
Art. 24.	[Wyłączenie pracownika]	99
Art. 25.	[Wyłączenie organu]	105
Art. 26.	[Wyznaczenie pracownika lub organu do załatwienia sprawy]	108
Art. 27.	[Wyłączenie członka organu kolegialnego]	112
Art. 27a.	(uchylony)	117
ROZDZIAŁ 6		
Strona		117
Art. 28.	[Pojęcie strony postępowania administracyjnego]	117
Art. 29.	[Podmioty będące stronami postępowania administracyjnego]	122
Art. 30.	[Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych] ...	126
Art. 31.	[Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym]	130
Art. 32.	[Pełnomocnictwo procesowe]	133
Art. 33.	[Ustanowienie pełnomocnika procesowego]	134
Art. 34.	[Obowiązek zapewnienia reprezentacji strony]	138
ROZDZIAŁ 7		
Załatwianie spraw		141
Art. 35.	[Terminy załatwiania spraw administracyjnych]	141
Art. 36.	[Obowiązek organu po upływie terminu załatwienia sprawy administracyjnej]	143
Art. 37.	[Ponaglenie na niezałatwienie sprawy administracyjnej w terminie]	146
Art. 38.	[Odpowiedzialność pracownika za zwłokę]	151

ROZDZIAŁ 8

Doręczenia	153
Art. 39. [Sposoby doręczeń. Zasada oficjalności doręczeń]	153
Art. 39 ¹ . [Warunki doręczania pism drogą elektroniczną]	156
Art. 39 ² . [Doręczenia na elektroniczną skrzynkę podawczą]	160
Art. 39 ³ . [Doręczenie wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego]	163
Art. 39 ⁴ . [Ustalenie dnia doręczenia korespondencji]	165
Art. 40. [Odbiorcy pism]	165
Art. 41. [Obowiązek zawiadomienia o zmianie adresu]	168
Art. 42. [Miejsca doręczeń pism osobom fizycznym]	170
Art. 43. [Doręczenie zastępcze pism dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu]	172
Art. 44. [Niemożność doręczenia. Awizowanie. Fikcja doręczenia]	175
Art. 45. [Doręczenie pism jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym]	178
Art. 46. [Potwierdzenie odbioru]	181
Art. 47. [Odmowa przyjęcia pisma. Zwrot pisma nadawcy]	186
Art. 48. [Szczególne przypadki doręczeń]	188
Art. 49. [Zawiadomienie poprzez publiczne obwieszczenie]	188
Art. 49a. [Zawiadomienie poprzez publiczne obwieszczenie w przypadku udziału wielu stron w postępowaniu]	193
Art. 49b. [Udostępnienie odpisu decyzji lub postanowienia ogłoszonego przez publiczne obwieszczenie]	195

ROZDZIAŁ 9

Wezwania	196
Art. 50. [Wezwania do czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym]	196
Art. 51. [Obowiązek osobistego stawienia]	198
Art. 52. [Pomoc prawna]	200
Art. 53. [Osobiste stawienie z uwagi na charakter sprawy]	201
Art. 54. [Elementy składowe wezwania]	201
Art. 55. [Szczególne formy wzywania]	203
Art. 56. [Zwrot kosztów stawienia]	205

ROZDZIAŁ 10

Terminy	207
Art. 57. [Sposób obliczania terminów]	207
Art. 58. [Przywrócenie terminu]	211
Art. 59. [Właściwość organu]	213
Art. 60. [Wstrzymanie wykonania decyzji administracyjnej; wstrzymanie wykonania postanowienia administracyjnego]	214

DZIAŁ II	
POSTĘPOWANIE	215
ROZDZIAŁ 1	
Wszczęcie postępowania	215
Art. 61. [Inicjatywa wszczęcia postępowania]	215
Art. 61a. [Odmowa wszczęcia postępowania]	220
Art. 62. [Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym]	225
Art. 63. [Sposób wniesienia i treść podania]	227
Art. 64. [Braki formalne podania]	230
Art. 65. [Badanie właściwości; przekazanie podania do organu właściwego]	232
Art. 66. [Wielość żądań w podaniu]	234
ROZDZIAŁ 2	
Metryki, protokoły i adnotacje	237
Art. 66a. [Metryka sprawy w postępowaniu administracyjnym]	237
Art. 67. [Obowiązek sporządzenia protokołu z czynności postępowania administracyjnego]	238
Art. 68. [Elementy składowe protokołu z czynności postępowania administracyjnego]	242
Art. 69. [Protokół przesłuchania]	244
Art. 70. [Załączniki do protokołu z czynności postępowania administracyjnego]	245
Art. 71. [Skreślenia i poprawki]	246
Art. 72. [Adnotacje do protokołu z czynności postępowania administracyjnego]	248
ROZDZIAŁ 3	
Udostępnianie akt	253
Art. 73. [Zakres dostępu strony do akt sprawy]	253
Art. 74. [Ograniczenia dostępu do akt sprawy]	257
Art. 74a. [Dostęp do akt sprawy a prawo do kontroli przetwarzania danych osobowych]	257
ROZDZIAŁ 4	
Dowody	258
Art. 75. [Dowody w postępowaniu administracyjnym]	258
Art. 76. [Dokumenty urzędowe]	263
Art. 76a. [Uwierzytelnianie kopii dokumentu]	266
Art. 77. [Postępowanie dowodowe]	267
Art. 78. [Wnioski dowodowe strony]	270
Art. 79. [Udział strony w postępowaniu dowodowym]	274
Art. 79a. [Obowiązek wskazania niespełnionych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony; przedkładanie dodatkowych dowodów]	276
Art. 80. [Swobodna ocena dowodów]	277
Art. 81. [Prawo strony]	279

Art. 81a.	[Zasada rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony]	282
Art. 82.	[Niemożność bycia świadkiem]	284
Art. 83.	[Prawo odmowy zeznań]	286
Art. 84.	[Opinia biegłego]	288
Art. 85.	[Oględziny]	290
Art. 86.	[Przesłuchanie strony]	293
Art. 87.	[Postępowanie dowodowe przed organem kolegialnym]	294
Art. 88.	[Sankcje za naruszenie obowiązku osobistego stawiennictwa; procesowe kary porządkowe]	294
Art. 88a.	[Odpowiedzialność dyscyplinarna]	298
ROZDZIAŁ 5		
Rozprawa		299
Art. 89.	[Przesłanki przeprowadzenia rozprawy administracyjnej]	299
Art. 90.	[Czynności przygotowawcze]	302
Art. 91.	[Wezwanie na rozprawę administracyjną]	303
Art. 92.	[Termin rozprawy administracyjnej]	305
Art. 93.	[Prowadzenie rozprawy administracyjnej]	306
Art. 94.	[Nieobecność stron. Odroczenie rozprawy administracyjnej]	307
Art. 95.	[Uprawnienia stron podczas rozprawy administracyjnej]	309
Art. 96.	[Policja sesyjna]	311
ROZDZIAŁ 5a		
Mediacja		312
Art. 96a.	[Przesłanki przeprowadzenia mediacji w postępowaniu administracyjnym; dobrowolność; cel i uczestnicy mediacji]	312
Art. 96b.	[Zawiadomienie o możliwości przeprowadzenia mediacji w postępowaniu administracyjnym]	316
Art. 96c.	[Brak zgody na przeprowadzenie mediacji w postępowaniu administracyjnym]	317
Art. 96d.	[Skierowanie sprawy do mediacji w postępowaniu administracyjnym]	318
Art. 96e.	[Odroczenie rozpatrzenia sprawy skierowanej do mediacji]	319
Art. 96f.	[Mediator w postępowaniu administracyjnym]	320
Art. 96g.	[Obowiązek zachowania bezstronności]	321
Art. 96h.	[Przekazanie danych kontaktowych uczestników mediacji]	321
Art. 96i.	[Zapoznanie się mediatora z aktami sprawy]	321
Art. 96j.	[Wyłączenie jawności mediacji]	321
Art. 96k.	[Dążenie do polubownego rozwiązania sporu]	322
Art. 96l.	[Koszty mediacji w postępowaniu administracyjnym]	322

Art. 96m.	[Protokół z przebiegu mediacji]	322
Art. 96n.	[Załatwienie sprawy administracyjnej zgodnie z ustaleniami mediacji]	323
ROZDZIAŁ 6		
Zawieszenie postępowania		323
Art. 97.	[Przesłanki obligatoryjnego zawieszenia postępowania z urzędu]	323
Art. 98.	[Zawieszenie postępowania na zgodny wniosek stron]	330
Art. 99.	[Obowiązki organu]	333
Art. 100.	[Zagadnienie wstępne]	335
Art. 101.	[Forma zawieszenia postępowania]	339
Art. 102.	[Dopuszczalność podejmowania czynności]	341
Art. 103.	[Skutki zawieszenia postępowania]	343
ROZDZIAŁ 7		
Decyzje		346
Art. 104.	[Pojęcie decyzji administracyjnej]	346
Art. 105.	[Umorzenie postępowania administracyjnego]	350
Art. 106.	[Współdziałanie organów administracji publicznej]	352
Art. 106a.	[Posiedzenie w trybie współdziałania]	357
Art. 107.	[Elementy składowe decyzji administracyjnej]	358
Art. 108.	[Rygor natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej]	363
Art. 109.	[Doręczenie decyzji]	366
Art. 110.	[Związanie organu wydaną decyzją]	369
Art. 111.	[Uzupełnienie decyzji administracyjnej]	372
Art. 112.	[Błędne pouczenie]	375
Art. 113.	[Sprostowanie decyzji administracyjnej]	377
ROZDZIAŁ 8		
Ugoda		382
Art. 114.	[Przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody administracyjnej]	382
Art. 115.	[Właściwość organu]	384
Art. 116.	[Termin do zawarcia ugody]	384
Art. 117.	[Forma i elementy składowe ugody]	385
Art. 118.	[Przesłanka ważności ugody]	387
Art. 119.	[Forma zatwierdzenia]	388
Art. 120.	[Wykonalność ugody]	390
Art. 121.	[Skutki prawne ugody]	390
Art. 121a.	[Ugoda administracyjna zawarta przed mediatorem]	391
Art. 122.	[Odesłanie]	392
ROZDZIAŁ 8a		
Milczące załatwienie sprawy		392
Art. 122a.	[Uznanie sprawy za załatwioną milcząco]	392

Art. 122b.	[Dzień wydania decyzji lub postanowienia albo wniesienia sprzeciwu]	395
Art. 122c.	[Dzień milczącego załatwienia sprawy; bieg terminów]	396
Art. 122d.	[Wyłączenie czynnego udziału strony i obowiązku wskazania stronie niespełnionych lub niewykazanych przesłanek od niej zależnych; wstrzymanie biegu terminu]	398
Art. 122e.	[Adnotacja o milczącym załatwieniu sprawy]	399
Art. 122f.	[Zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy]	399
Art. 122g.	[Odpowiednie stosowanie przepisów o wznowieniu postępowania oraz o uchyleniu, zmianie oraz stwierdzeniu nieważności decyzji]	401
Art. 122h.	[Sposób wykonania obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych w sprawach załatwianych milcząco]	402
 ROZDZIAŁ 9		
Postanowienia		402
Art. 123.	[Pojęcie postanowienia administracyjnego]	402
Art. 124.	[Elementy składowe postanowienia administracyjnego]	407
Art. 125.	[Doręczenie i ogłoszenie postanowienia administracyjnego]	410
Art. 126.	[Odesłanie]	413
 ROZDZIAŁ 10		
Odwołania		417
Art. 127.	[Prawo do odwołania od decyzji administracyjnej]	417
Art. 127a.	[Zrzeczenie się prawa do odwołania]	421
Art. 128.	[Treść odwołania od decyzji administracyjnej]	424
Art. 129.	[Sposób i termin wniesienia odwołania]	426
Art. 130.	[Wpływ odwołania na wykonanie decyzji]	429
Art. 131.	[Obowiązek zawiadomienia stron]	432
Art. 132.	[Względna dewolutywność odwołania]	433
Art. 133.	[Obowiązek przekazania odwołania organowi odwoławczemu]	437
Art. 134.	[Niedopuszczalność odwołania od decyzji administracyjnej]	439
Art. 135.	[Wstrzymanie wykonania decyzji]	441
Art. 136.	[Uzupełniające postępowanie dowodowe; postępowanie wyjaśniające]	443
Art. 137.	[Cofnięcie odwołania od decyzji administracyjnej]	447
Art. 138.	[Rodzaje decyzji organu odwoławczego]	451
Art. 139.	[Zakaz <i>reformationis in peius</i> w postępowaniu administracyjnym]	461
Art. 140.	[Odesłanie]	465

ROZDZIAŁ 11

Zażalenia	469
Art. 141. [Prawo do zażalenia na postanowienie administracyjne]	469
Art. 142. [Prawo do zażalenia niesamoistnego]	472
Art. 143. [Wpływ zażalenia na wykonanie postanowienia]	475
Art. 144. [Odesłanie]	477

ROZDZIAŁ 12

Wznowienie postępowania	480
Art. 145. [Przesłanki wznowienia postępowania]	480
Art. 145a. [Niezgoda z Konstytucją]	483
Art. 145aa. [Wpływ orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na treść decyzji]	487
Art. 145b. [Naruszenie zasady równego traktowania]	487
Art. 146. [Ograniczenie dopuszczalności uchylenia decyzji w wyniku wznowienia]	487
Art. 147. [Inicjatywa wszczęcia postępowania]	491
Art. 148. [Tryb i termin wniesienia podania o wznowienie postępowania]	494
Art. 149. [Forma wszczęcia oraz odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia]	498
Art. 150. [Właściwość organu]	501
Art. 151. [Rodzaje decyzji kończących postępowanie]	504
Art. 152. [Dopuszczalność wstrzymania wykonania decyzji]	507
Art. 153. (uchylony)	510

ROZDZIAŁ 13

Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji	510
Art. 154. [Uchylenie lub zmiana decyzji nietworzącej praw nabytych]	510
Art. 155. [Uchylenie lub zmiana decyzji tworzącej prawa nabyte]	515
Art. 155a. [Wyłączenie stosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy]	519
Art. 156. [Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej]	519
Art. 157. [Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej]	527
Art. 158. [Forma rozstrzygnięcia w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej]	531
Art. 159. [Dopuszczalność wstrzymania wykonania decyzji administracyjnej]	534
Art. 160. (uchylony)	536
Art. 161. [Uchylenie lub zmiana decyzji w stanie nagłej konieczności; odszkodowanie za wadliwą decyzję administracyjną]	536
Art. 162. [Wygaśnięcie lub uchylenie decyzji administracyjnej]	539

Art. 163.	[Wzruszenie decyzji na podstawie przepisów szczególnych]	544
Art. 163a.	[Wyłączenie stosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy]	546
ROZDZIAŁ 14		
Postępowanie uproszczone		547
Art. 163b.	[Przesłanki załatwienia sprawy w administracyjnym postępowaniu uproszczonym]	547
Art. 163c.	[Urzędowe formularze]	548
Art. 163d.	[Odejście od trybu administracyjnego postępowania uproszczonego]	549
Art. 163e.	[Ograniczone postępowanie dowodowe]	549
Art. 163f.	[Uzasadnienie decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu uproszczonym]	549
Art. 163g.	[Zaskarżanie postanowień wydanych w postępowaniu uproszczonym]	550
DZIAŁ III		
PRZEPISY SZCZEGÓLNE W SPRAWACH UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH ...		551
Art. 164–179.	(uchylone)	551
Art. 180.	[Stosowanie przepisów k.p.a. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych]	551
Art. 181.	[Przepisy odrębne o organach odwoławczych]	553
DZIAŁ IV		
UDZIAŁ PROKURATORA		555
Art. 182.	[Żądanie wszczęcia postępowania]	555
Art. 183.	[Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym] ...	558
Art. 184.	[Sprzeciw prokuratora od decyzji ostatecznej]	560
Art. 185.	[Termin rozpatrzenia sprzeciwu prokuratora]	562
Art. 186.	[Wszczęcie postępowania]	564
Art. 187.	[Wstrzymanie wykonania decyzji]	566
Art. 188.	[Prawa prokuratora w postępowaniu]	567
Art. 189.	[Sprzeciw a skarga do sądu administracyjnego]	569
DZIAŁ IVA		
ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE		571
Art. 189a.	[Zakres stosowania przepisów]	571
Art. 189b.	[Administracyjna kara pieniężna – pojęcie]	575
Art. 189c.	[Przepis międzyczasowy – stosowanie ustawy względniejszej dla strony]	576
Art. 189d.	[Dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej] ...	578
Art. 189e.	[Siła wyższa]	580
Art. 189f.	[Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej]	581
Art. 189g.	[Przedawnienie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej]	584

Art. 189h.	[Przerwanie i zawieszenie biegu terminu przedawnienia]	586
Art. 189i.	[Zaległa administracyjna kara pieniężna]	588
Art. 189j.	[Przedawnienie egzekucji administracyjnej kary pieniężnej]	588
Art. 189k.	[Ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej]	589
DZIAŁ V		
(<i>uchylony</i>)		593
DZIAŁ VI		
(<i>uchylony</i>)		593
DZIAŁ VII		
WYDAWANIE ZAŚWIADCZEŃ		594
Art. 217.	[Przesłanki i tryb wydawania zaświadczeń]	594
Art. 217a.	[Sposób wykonania obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych przy wydawaniu zaświadczeń]	597
Art. 218.	[Obowiązek wydawania zaświadczeń]	597
Art. 219.	[Odmowa wydania zaświadczenia]	600
Art. 220.	[Ograniczenia w sprawie żądania zaświadczenia]	603
DZIAŁ VIII		
SKARGI I WNIOSKI		607
ROZDZIAŁ 1		
Postanowienia ogólne		607
Art. 221.	[Prawo składania skarg i wniosków]	607
Art. 222.	[Kwalifikowanie pisma według treści]	610
Art. 223.	[Właściwość organów. Odpowiedzialność pracownika]	612
Art. 224.	[Zakres pojęcia organu państwowego]	613
Art. 225.	[Ochrona skarżącego]	615
Art. 226.	[Delegacja ustawowa]	617
Art. 226a.	[Sposób wykonania obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych przy rozpatrywaniu skarg i wniosków]	617
ROZDZIAŁ 2		
Skargi		618
Art. 227.	[Przedmiot skargi]	618
Art. 228.	[Właściwość przy wnoszeniu skargi]	620
Art. 229.	[Pomocnicze określenie właściwości organów]	621
Art. 230.	[Właściwość do rozpatrywania skarg na organizacje społeczne]	623
Art. 231.	[Obowiązek przekazania skargi właściwemu organowi]	626
Art. 232.	[Przekazanie skargi organowi niższego stopnia]	628
Art. 233.	[Skarga w sprawie indywidualnej]	629
Art. 234.	[Skutki czynności procesowej w formie skargi]	632

Art. 235.	[Skarga a ostateczna decyzja administracyjna]	635
Art. 236.	[Właściwość organu; wyłączenie dostępu do informacji o źródle danych osobowych]	638
Art. 237.	[Sposób i termin załatwiania skargi]	640
Art. 238.	[Zawiadomienie o załatwieniu skargi]	642
Art. 239.	[Ponowienie bezzasadnej skargi]	644
Art. 240.	[Skarga i inne procedury]	646
ROZDZIAŁ 3		
Wnioski		648
Art. 241.	[Przedmiot wniosku]	648
Art. 242.	[Właściwość przy wnoszeniu wniosku]	650
Art. 243.	[Obowiązek przestrzegania właściwości przez organ]	651
Art. 244.	[Termin i sposób załatwiania wniosku]	652
Art. 245.	[Przedłużenie terminu załatwienia wniosku]	654
Art. 246.	[Skarga na sposób załatwienia wniosku]	655
Art. 247.	[Odesłanie]	656
ROZDZIAŁ 4		
Udział prasy i organizacji społecznych		657
Art. 248.	[Rozpoznanie skarg i wniosków przekazanych przez redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne]	657
Art. 249.	[Skargi i wnioski przekazane przez organizacje społeczne]	657
Art. 250.	(uchylony)	658
Art. 251.	[Krytyka prasowa]	658
Art. 252.	(uchylony)	658
ROZDZIAŁ 5		
Przyjmowanie skarg i wniosków		658
Art. 253.	[Organizacja przyjmowania skarg i wniosków]	658
Art. 254.	[Obowiązek rejestracji i przechowywania skarg i wniosków]	659
Art. 255.	(uchylony)	659
Art. 256.	[Wyłączenie pracownika]	659
ROZDZIAŁ 6		
Nadzór i kontrola		659
Art. 257.	[Organy nadzoru zwierzchniego]	659
Art. 258.	[Organy nadzoru i kontroli]	660
Art. 259.	[Okresowe oceny przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków]	661
Art. 260.	(uchylony)	661
DZIAŁ VIIIA		
EUROPEJSKA WSPÓŁPRACA ADMINISTRACYJNA		662
Art. 260a.	[Udzielanie pomocy organom innych państw członkowskich UE oraz organom administracji UE]	662
Art. 260b.	[Rozpatrzenie wniosku o udzielenie pomocy]	663

Art. 260c.	[Zwracanie się o pomoc do organów innych państw członkowskich UE oraz organów administracji UE]	664
Art. 260d.	[Przekazywanie informacji drogą elektroniczną]	665
Art. 260e.	[Ponoszenie kosztów udzielenia pomocy]	665
Art. 260f.	[Stosowanie przepisów do organów państw członkowskich EFTA oraz Konfederacji Szwajcarskiej]	665
Art. 260g.	[Wyłączenie stosowania przepisów]	666

DZIAŁ IX

OPLĄTY I KOSZTY POSTĘPOWANIA

Art. 261.	[Wzywanie do uiszczenia opłat i kosztów postępowania administracyjnego]	667
Art. 262.	[Koszty obciążające stronę]	670
Art. 263.	[Składniki kosztów postępowania]	673
Art. 263a.	[Delegacja ustawowa – wynagrodzenie mediatora]	674
Art. 264.	[Postanowienie w sprawie kosztów postępowania]	675
Art. 265.	[Egzekucja administracyjna kosztów i opłat]	676
Art. 266.	[Odpowiedzialność pracownika]	677
Art. 267.	[Zwolnienie od opłat i innych należności]	678

DZIAŁ X

PRZEPISY KOŃCOWE

Art. 268.	(uchylony)	679
Art. 268a.	[Upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych]	679
Art. 269.	[Prawomocność a ostateczność decyzji]	682

WYKAZ SKRÓTÓW

Acta UL FI	Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica
Acta UW	Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo
Admin.Publ.SKIM	Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe
Admin.TDP	Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka
ADR	ADR. Arbitraż i Mediacja
AIS	Acta Iuris Stetinensis
Annales UMCS	Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
EPS	Europejski Przegląd Sądowy
GA	Gazeta Administracji
GAiPP	Gazeta Administracyjna i Policji Państwowej
GAP	Gospodarka, Administracja Państwowa
GiAT	Gospodarka i Administracja Terenowa
Gł.Prawa	Głos Prawa
GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
GSP-Przegl.Orz.	Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa
HZNPCz	Humanistyczne Zeszyty Naukowe Prawa Człowieka/Humanistyczne Zeszyty Naukowe. Prawa Człowieka
KP	Kontrola Państwowa
Kwartalnik PP	Kwartalnik Prawa Publicznego
KSP	Krakowskie Studia Prawnicze
MoP	Monitor Prawniczy
NP	Nowe Prawo
NZS	Nowe Zeszyty Samorządowe
OMT	Organizacja Metody Technika
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSA-P	Opolskie Studia Administracyjno-Prawne
OSNAPiUS	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1995 r. do 2002 r.)
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izba Cywilna (od 1995 r.)
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Seria A
OSPika	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
PAiP	Procedury Administracyjne i Podatkowe
Pal.	Palestra
PiP	Państwo i Prawo
PNS	Przegląd Nauk Stosowanych

POP	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PP-E	Przegląd Prawno-Ekonomiczny
PPiA	Przegląd Prawa i Administracji
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
Pr. i Środ.	Prawo i Środowisko
Probl.Praw.	Problemy Praworządności
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
Przegl.Legis.	Przegląd Legislacyjny
PS	Przegląd Sądowy
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
R.Pr.	Radca Prawny
R.Pr. ZN	Radca Prawny. Zeszyty Naukowe
RAiP	Roczniki Administracji i Prawa
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Rej.	Rejent
RN	Rada Narodowa
RNGA	Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja
SI	Studia Iuridica
SIL	Studia Iuridica Lublinensia
SP	Studia Prawnicze
SP-E	Studia Prawno-Ekonomiczne
SPiA	Studia Prawnicze i Administracyjne
SPP	Studia Prawa Publicznego
SPU	Studia Prawnoustrojowe
ST	Samorząd Terytorialny
ZN UG	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego
ZN UŁ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
ZN SA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZP UKSW	Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego
ZN WPiAUGd	Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

PRZEDMOWA

Źródła administracyjnego prawa procesowego cechują się w porównaniu do procedur sądowych krótką historią. Postępowanie administracyjne powstało jako instrument stosowania administracyjnego prawa materialnego wraz z ukształtowaniem się tego prawa we współczesnym rozumieniu¹. Pierwsze akty prawne normujące procedurę stosowania prawa materialnego datują się na początek XX wieku. Pomijając ramową ustawę hiszpańską z 1889 r., pierwszy akt, który można zakwalifikować do sfery aktów administracyjnego prawa procesowego, to austriacka ustawa o postępowaniu administracyjnym z 1925 r. Pod wpływem myśli ustawodawcy austriackiego szereg krajów wprowadziło do swego porządku prawnego ustawy zazwyczaj wyraźnie oparte na wzorcu austriackim (Czechosłowacja – 1928 r., Polska – 1928 r. i Jugosławia – 1930 r.)².

Choć dalszy rozwój rodzącej się koncepcji regulacji procesowych w obszarze prawa administracyjnego jest z naukowego punktu widzenia bardzo ciekawy, to w dalszym tekście skupimy się na bezpośrednim przedmiocie niniejszego opracowania, czyli na postępowaniu administracyjnym w Polsce. Jak już wspomniano, pierwszym aktem procesowym w tym obszarze było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym³. Akt ten, który ze względu na zakres regulacji nie był określony mianem kodeksu, normował wydawanie aktów administracyjnych. Przy czym termin ten nie pokrywa się z dzisiejszym rozumieniem decyzji administracyjnej.

Choć akt ten obowiązywał stosunkowo długo, bo do czasu wejścia w życie obowiązującego Kodeksu, tj. do 1 stycznia 1961 r., to jego stosowanie po II wojnie światowej wiązało się z szeregiem trudności. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim równoległe stosowanie samoistnej uchwały Rady Ministrów z 14 grudnia 1950 r. o rozpatrywaniu i załatwianiu odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej⁴. Wprowadzenie nowej instytucji o charakterze procesowym bez należytej synchronizacji z postępowaniem administracyjnym rodziło poważne problemy praktyczne. Kolejna trudność w stosowaniu rozporządzenia to datująca się od 1950 r. kolegiałność organów administracji (prezydiów rad narodowych)⁵. Rozporządzenie było tworzone z myślą o jednoosobowych organach orzekających, w konsekwencji wprowadzenia prezydiów rad narodowych

¹ F. Longchamps, *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, Wrocław 1962, s. 19.

² Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010.

³ Dz.U. Nr 36, poz. 341.

⁴ M.P. 1951 r. Nr 1, poz. 1.

⁵ Por. ustawę z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130).

jako organów orzekających rodziło problemy w sferze wykładni. Do utrudnień w stosowaniu rozporządzenia należy też zaliczyć brak kontroli sądowej administracji po 1945 r. Ten instrument wykładni prawa starano się zastąpić w późniejszym okresie wprowadzeniem do ustawy procesowej zasad ogólnych.

Piętrzące się problemy stały się źródłem uznania konieczności przygotowania nowego aktu procesowego. Inicjatywę w tym zakresie podjęło Zrzeszenie Prawników Polskich, które w 1957 r. przedłożyło gotowy projekt nowej ustawy procesowej. Do jego wykorzystania jednak nie doszło. Specjalna komisja, której powierzono zadanie przygotowania projektu nowej ustawy, została natomiast powołana w Urzędzie Rady Ministrów. Efektem przeprowadzonych przez Komisję prac był projekt z 1959 r., który został ogłoszony drukiem i poddany pod publiczną dyskusję. Po podsumowaniu zgłoszonych uwag i wniosków do Sejmu skierowany został projekt ustawy przyjętej przez Sejm 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁶. Ustawa z licznymi zmianami i przekształceniami obowiązuje do dziś.

Obowiązujący Kodeks w pierwotnym kształcie ustawy różnił się od rozporządzenia z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Ustawa zawierała w istocie dwa zespoły regulacji prawnej. Tekst ustawy obejmował regulację normującą postępowanie administracyjne w znaczeniu ścisłym. Drugą część regulacji stanowiły przepisy o skargach i wnioskach.

Dalsze dzieje Kodeksu postępowania administracyjnego to przede wszystkim okres zmian spowodowanych ewolucją ustroju administracji terenowej. Przełomowa zmiana nastąpiła w 1980 r.. Głębokie zmiany Kodeksu przyniosła ustawa z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁷. Polegały one na znaczącej przebudowie ustawy i rozszerzeniu zawartych w niej rozwiązań. Dotychczasowa regulacja zawarta w dziale I i II ustawy w tekście pierwotnym, normująca procedurę wydawania decyzji administracyjnych, pozostała w działach. Nowy dział III regulował zastosowanie postępowania zawartego w ustawie do spraw podatkowych i spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Kolejny dział IV wprowadzał do nowego tekstu regulację dotyczącą udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym. Nowy dział V regulował postępowanie przed specjalnym organem, który rozstrzygał spory o właściwość pomiędzy organami administracji i sądami powszechnymi (Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym). Dział VI zawierał w art. 196–216 procedurę postępowania przed nowo powołanym do życia 1 września 1980 r. Naczelnym Sądem Administracyjnym, a także kompetencje tego sądu. Kolejny dział VII normował czynności służące wydawaniu zaświadczeń, dział VIII zaś odnosił się do postępowania w sprawie skarg i wniosków. Przedostatni dział IX ustawy regulował opłaty i koszty postępowania i odnosił się do procesu stosowania działu I i II, a także działu III ustawy. Ostatnia część ustawy (dział X) w redakcji z 1980 r. zawierała dwa przepisy, a mianowicie art. 268a i art. 269, które ustawa określa jako przepisy końcowe.

⁶ Dz.U. Nr 30, poz. 168.

⁷ Dz.U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8.

Tak ukształtowany tekst ustawy z aktualizującymi go na skutek przemian ustrojowych w 1990 r. zmianami obowiązywał przez wiele lat. Pierwszą zasadniczą zmianą Kodeksu po tym okresie było wyłączenie przepisów normujących działanie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przeniesienie przepisów regulujących postępowanie sądowoadministracyjne do osobnej ustawy nastąpiło na mocy ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Zarazem uchylone zostały odnośne przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego⁸. Następnie na mocy ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa uchylono art. 164 do 179 k.p.a.⁹, przenosząc postępowanie podatkowe do Ordynacji (dział III o.p.).

W takim kształcie, tj. pozbawiona części przepisów działu III oraz działów V i VI, ustawa, obowiązywała do momentu wprowadzenia najpoważniejszej zmiany od czasu wejścia w życie Kodeksu. Zmianę tę obowiązującą od 1 czerwca 2017 r. należy uznać za najdalej idącą nowelizację od roku 1980. Po pierwsze, w daleko idący sposób zmieniono wiele z dotychczasowych rozwiązań szczegółowych. Po drugie, do ustawy zostały wprowadzone liczne nowe regulacje zawarte w nowych działach (dział IVa, VIIIa) oraz nowych rozdziałach działu II k.p.a. (rozdział 5a, rozdział 8a, rozdział 14). W konsekwencji nowelizacji na mocy ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹⁰, Kodeks uległ nie tylko znaczącemu poszerzeniu z punktu widzenia zakresu zawartej tu regulacji, ale też został znacząco zmodernizowany i wzbogacony o instytucje procesowe, które do tej pory nie były objęte regulacją kodeksową. Nie oznacza to też końca procesu zmian. Nowe rozwiązania, choć w niewielkiej skali, są bowiem wprowadzane do tekstu Kodeksu.

Co zawiera zbiór i w jaki sposób można wykorzystać zgromadzone tu materiały

Opracowanie zawiera dwa elementy pozwalające na wzbogacenie informacji na tematy związane z sądową wykładnią oraz naukową analizą Kodeksu postępowania administracyjnego. Przedstawiony powyżej zarys ewolucji postępowania zamyka ostatnia nowela z 7 kwietnia 2017 r. Ze względu na jej zakres i znaczenie zarówno orzecznictwo, jak i piśmiennictwo zostało dobrane w sposób umożliwiający odniesienie się do stanu prawnego powstałego w wyniku tej zmiany. Ponieważ podstawową cechą orzecznictwa sądów administracyjnych jest to, że kształtuje się ono kilka lat po wprowadzeniu zmian ustawowych ze względu na czas, w którym przepis jest stosowany w obu instancjach administracyjnych, a następnie jest poddawany analizie w procesie kontroli sądowej, przedstawione orzecznictwo i literatura zgromadzone w taki sposób, aby przedstawić ilustrację stanu prawnego obowiązującego po wejściu w życie noweli z kwietnia 2017 r.

⁸ Art. 67 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368).

⁹ Art. 307 pkt 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926).

¹⁰ Dz.U. poz. 935.

Przyjęte założenie nie oznacza jednak, że zbiór ogranicza się do krótkiego okresu po 2017 r. Zbiór orzecznictwa i literatury zawiera także powołanie wcześniejszego orzecznictwa oraz publikacji naukowych. W wąskim zakresie uwzględniono też materiały tego rodzaju dotyczące rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z 22 marca 1928 r. Starsze orzeczenia i literatura były jednak dobierane według innego kryterium. Przytoczone zostały orzeczenia i literatura dotyczące zagadnień, które nie są związane ze stanem prawnym z daty ich powstawania, lecz zawierają poglądy, które nie straciły aktualności niezależnie od ewolucji stanu prawnego. Dobrym przykładem może być zagadnienie charakteru decyzji wydawanej w postępowaniu nadzorczym czy też skutków rektyfikacji decyzji.

Ze względu na to, że obecnie niemal wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzecznictwa Sądów Administracyjnych (CBOSA), zagadnieniem drugorzędnym stało się kryterium publikacji danego orzeczenia. Niemniej orzeczenia opublikowane w formie papierowej zostały zaopatrzone w informację na temat miejsca takiej publikacji. Zdecydowana większość przytoczonych orzeczeń została wydana przez sądy administracyjne, jednak w zbiorze znalazły się też pojedyncze orzeczenia sądów powszechnych, a także Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Te ostatnie są związane z wprowadzaniem do kodeksu rozwiązań podyktowanych prawem europejskim obowiązującym w Polsce od 1 maja 2004 r.

Zarówno zatem dobór orzeczeń z punktu widzenia czasu ich wydania, jak i źródła normy, którą zawierają, służyć ma ukierunkowaniu informacji dotyczącej rozwoju powstającej regulacji procesowej. Dodatkowym kryterium zastosowanym przez autorów w procesie doboru orzeczeń było poszukiwanie wyroków, w których składy orzekające opierały przyjęte rozstrzygnięcie na szerokim powołaniu orzecznictwa jako źródeł prezentowanych poglądów.

Należy pamiętać, że sądy administracyjne obu instancji wydają rocznie kilkadziesiąt tysięcy orzeczeń, z czego znakomita część stanowi sprawy typowe, oparte na ugruntowanej koncepcji oceny podstaw prawnych. Z tego względu autorzy dążyli do wyselekcjonowania orzeczeń możliwie najbardziej aktualnych z punktu widzenia stanu prawnego i wyrażających poglądy ukierunkowane na kreowanie koncepcji wykładni.

Dodatkowym instrumentem służącym poruszaniu się po przedstawionym materiale są też ideogramy kwalifikujące orzeczenia do jednej z trzech kategorii poprzez zaliczenie szczególnie istotnych orzeczeń do jednej z trzech grup poprzez umieszczenie obok tezy wykrzyknika.

Tak oznaczone orzeczenia zostały zakwalifikowane przez autorów jako:

bardzo ważne (!!!),

ważne (!!),

warte uwagi (!).

Ten sposób wskazywania orzeczeń zaczerpnięty z pierwszej w serii wydawniczej pracy dotyczącej postępowania cywilnego ma jednak wtórne znaczenie

w świetle faktu, że orzecznictwo dotyczące regulacji postępowania administracyjnego po zmianach z 2017 r. nadal się kształtuje i nie objęło ono jeszcze wszystkich aspektów stosowania nowych instytucji proceduralnych lub objęło je w niewielkim stopniu wobec zakresu i głębokości zmian. Ograniczona liczba orzeczeń dotycząca nowych przepisów lub nowych instytucji proceduralnych nie pozwala jeszcze na wyłonienie orzeczeń podsumowujących sądową wykładnię.

Orzeczenia przypisane są do poszczególnych artykułów Kodeksu, przy czym łącznikiem podstawowym jest brzmienie (temat) tezy orzeczenia. Orzeczenia wiążące się z kilkoma artykułami są powołane więcej niż jeden raz.

Orzeczenia zostały ułożone w porządku chronologicznym, według daty wydania. Każde orzeczenie jest opatrzone informacją o procesowej formie jego wydania, dacie, sygnaturze oraz miejscu publikacji. Glosy do powołanych orzeczeń zostały powołane w dwojaki sposób. Gdy celem powołania było wskazanie komentarza do przytoczonego orzeczenia, informacja o miejscu publikacji glosy jest powołana pod jego tezę. Jeżeli zaś celem powołania było odesłanie do poglądu glosatora, informacja o głosie została zawarta w części informującej o istniejącej literaturze.

W dążeniu do zachowania oryginalnego brzmienia tezy nie usuwano z tekstu określeń, i sformułowań, dzisiaj już przestarzałych lub archaicznych. Dotyczy to w istocie jedynie orzeczeń NTA (Najwyższego Trybunału Administracyjnego), działającego w latach 1922–1939.

Piśmiennictwo

Podobnie jak orzeczenia, pozycje piśmiennictwa przypisane są do poszczególnych artykułów Kodeksu, przy czym podstawowym łącznikiem jest tytuł publikacji oraz jej dominujący temat. Pozycje piśmiennictwa wiążące się z kilkoma artykułami zostały powołane więcej niż raz.

Dane bibliograficzne, oprócz nazwiska i imienia autora oraz tytułu dzieła, wskazują też miejsce publikacji. W wypadku czasopism powołany został tytuł, rocznik, numer oraz numery strony. Jeżeli dana pozycja stanowi część dzieła zbiorowego, zostało to zaznaczone, ze wskazaniem redaktora lub redaktorów całości, a także tomu, miejsca i roku wydania oraz strony. Wykazy piśmiennictwa nie zawierają wyróżnień „wagi” danej publikacji. W wykazach są zatem – obok dzieł o fundamentalnym znaczeniu i mających ponadczasową doniosłość – także teksty drobne, jeżeli autorzy uznali, że prezentują one walor naukowy lub poznawczy. Aby nie ograniczać wyboru, powołano wiele prac publikowanych w czasopismach, często pomijanych w bibliografiach lub opracowaniach monograficznych.

W wykazach piśmiennictwa pominięto podręczniki, komentarze (jedyne powołany w pracy komentarz nie dotyczy Kodeksu postępowania administracyjnego), zbiory orzecznictwa, wzory pism procesowych oraz bibliografie. Pozycje te są powszechnie znane oraz szeroko dostępne. Z zasady bowiem każdy poszukujący informacji w sferze postępowania administracyjnego sięgnie przede

wszystkim do tych źródeł. Pominęto także poradniki, zbiory kazusów, artykuły publicystyczne, recenzje, notki polemiczne i przeglądy orzecznictwa.

Pozycje piśmiennictwa nie zostały uporządkowane na podstawie założonego kryterium. Korzystający z opracowania będą do niego sięgać dla ilustrowania bardzo różnych zagadnień. Próby porządkowania materiału według kryterium przyjętego przez autorów nie pokryłyby się więc z oczekiwaniami korzystających ze zbioru.

Pewnego wyjaśnienia wymaga na koniec sposób określenia sądu orzekającego w związku ze zmianami organizacyjnymi sądów administracyjnych. Gdy w roku 1980 przywracane było sądownictwo administracyjne, początkowo powstał jeden sąd w Warszawie. Był nim Naczelny Sąd Administracyjny. Następnie od 1981 r. rozpoczęto tworzenie ośrodków (wydziałów) zamiejscowych w kilku ważniejszych miastach wojewódzkich będących ośrodkami uniwersyteckimi. Postępowanie sądowe było w owym czasie jednoinstancyjne, zaś od orzeczeń NSA wymienionym w ustawie podmiotom służyła rewizja nadzwyczajna do Sądu Najwyższego. Z tego względu w zbiorze pojawiają się orzeczenia oznaczone jako wyrok/postanowienie NSA i tu nazwa miasta. Także orzeczenia Sądu Najwyższego w czasie, kiedy sprawował on nadzór judykacyjny nad NSA, nie są jednolicie określane. Orzeczenia Sądu Najwyższego były wydawane przez różne izby, ponieważ orzecznictwo w sprawach sądowoadministracyjnych było przekazywane różnym izbom.

Od 1 stycznia 2004 r. stosownie do art. 236 ust. 2 w związku z art. 184 Konstytucji organizacja sądownictwa administracyjnego uległa zmianie. Zlikwidowano nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego nad Naczelnym Sądem Administracyjnym sprawowany poprzez rewizję nadzwyczajną. We wszystkich miastach wojewódzkich powstały wojewódzkie sądy administracyjne jako sądy administracyjne pierwszej instancji. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny przejął nadzór judykacyjny nad działalnością tych sądów, w szczególności rozpatrując środki odwoławcze od ich orzeczeń, a także podejmując uchwały w rozszerzonym składzie służące przede wszystkim ujednoliceniu orzecznictwa.

Zarysowana ewolucja organizacji sądów administracyjnych pozwala lepiej orientować się w starszym, przytoczonym orzecznictwie.

USTAWA

z dnia 14 czerwca 1960 r.

KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

(tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 735; zm.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1491)

DZIAŁ I

PRZEPISY OGÓLNE

ROZDZIAŁ 1

ZAKRES OBOWIĄZYWANIA

Art. 1. [Przedmiotowy i podmiotowy zakres obowiązywania]

Kodeks postępowania administracyjnego normuje:

- 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;
- 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

ORZECZNICTWO

W sytuacjach, o których mowa w art. 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a., zakres uprawnień określonych organów, jednostek i podmiotów, odnosi się do załatwienia sprawy indywidualnej. Tak więc ustawowe pojęcie „sprawy indywidualnej” wyznacza zakres obowiązywania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (oczywiście w powiązaniu z innymi przesłankami z art. 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a.). Obowiązkiem więc organu jest ustalenie, czy konkretna sprawa jest sprawą indywidualną, czy sprawa ta należy do właściwości organów administracji publicznej lub organów wymienionych w art. 1 pkt 2 k.p.a. i czy jest sprawą podlegającą rozstrzygnięciu w drodze decyzji administracyjnej.

wyrok NSA z 27 kwietnia 2006 r., II GSK 32/06, CBOSA

W doktrynie podnosi się, że na gruncie art. 1 pkt 1 k.p.a. wykładanego w świetle normatywnej treści zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) każda sprawa, w której organ administracji publicznej dokonuje władczej konkretyzacji uprawnień lub obowiązków jednostki, jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej. Chodzi tu o sytuację, w której spełnione zostały trzy przesłanki. Po pierwsze, organ administracji publicznej stosuje normę prawa materialnego znajdującą oparcie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Po drugie, norma ta nie kształtuje stosunku materialnoprawnego bezpośrednio, w sposób niewymagający autorytatywnej konkretyzacji. Po trzecie wreszcie, norma ta nie wskazuje innej niż decyzja prawnej formy działania administracji jako właściwej do zastosowania w tej sprawie (zob. B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania decyzji administracyjnej* (w:) *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 17–18).

postanowienie NSA z 28 listopada 2012 r., II GSK 1801/12, CBOSA

Zgodnie z art. 1 pkt 1 k.p.a. „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie: przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej”. O istnieniu sprawy administracyjnej załatwianej w postępowaniu administracyjnym przesądza istnienie sprawy w aspekcie przedmiotowym, podmiotowym oraz forma jej załatwienia, które to elementy wynikają z regulacji materialnego prawa administracyjnego. Brak tych elementów prowadzi do braku dopuszczalności postępowania administracyjnego. Przed wejściem w życie ustawy z dnia 5 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18), w razie niedopuszczalności drogi postępowania administracyjnego organ administracji publicznej wydawał decyzję o umorzeniu postępowania.

uchwała NSA z 25 listopada 2013 r., I OPS 9/13, ONSAiWSA 2014/2, poz. 19

Do postępowania w sprawach wydawania interpretacji, o których mowa w art. 10 i 10a ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2010 r. poz. 1447 ze zm.) mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

wyrok NSA z 9 września 2014 r., II GSK 998/13, ONSAiWSA 2016/3, poz. 48

Istotę sprawy administracyjnej określa art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a., warunkując jej byt od działania właściwego organu uprawnionego do wydania decyzji, której adresatem jest konkretna strona, w oparciu o przepisy materialne, w sprawie indywidualnej. Brak któregośkolwiek z wyżej wymienionych konstytutywnych elementów sprawy administracyjnej skutkuje tym, że sprawa nie posiada charakteru sprawy administracyjnej.

wyrok NSA z 5 maja 2016 r., II GSK 2875/14, CBOSA

Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko doktryny prawa administracyjnego, że na gruncie art. 1 pkt 1 k.p.a. wykładanego w świetle zasady

demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) każda sprawa, w której organ administracji publicznej dokonuje władczej konkretyzacji uprawnień lub obowiązków jednostki, jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej.

wyrok NSA z 29 września 2017 r., II GSK 3696/15, CBOSA

Przedmiotem wszczęcia postępowania administracyjnego może być wyłącznie sprawa indywidualna rozstrzygana w formie decyzji administracyjnej. Granice przedmiotowe wszczęcia postępowania administracyjnego wyznacza art. 1 pkt 1 k.p.a. przez ustanowienie przesłanek stosowania przepisów ogólnego postępowania administracyjnego. O przedmiocie postępowania administracyjnego przesądza regulacja w przepisach materialnego postępowania administracyjnego [zob. B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 374].

wyrok NSA z 7 marca 2019 r., II OSK 419/17, CBOSA

PIŚMIENNICTWO

Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego z 1980 r.

Adamiak B., *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, ZN SA 2015/5, s. 9

Borkowski J., *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji* (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, red. E. Chorzępa, Warszawa 1980, s. 119

Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (propozycje zmian przepisów k.p.a.)*, ZN SA 2013/4, s. 9

Pakuła A., *W kwestii zastosowania Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji w funkcjonowaniu administracji publicznej w Polsce* (w:) *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 532

Stahl M., *Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego* (w:) *Seminarium Kodeksu postępowania administracyjnego (wybrane zagadnienia)*, cz. 1, Warszawa 1981

Szubiakowski M., *Niektóre problemy zakresu stosowania kodeksu postępowania administracyjnego* (w:) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 821

Podmiotowy zakres regulacji

Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986

Borkowski J., *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, SP-E 1982, t. XXVIII, s. 27

Borkowski J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego* (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościak, Ossolineum 1977, s. 21

- Chróścielewski W., *Organy prowadzące postępowanie* (w:) *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 1, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2018, rozdz. 2, s. 103
- Dyl M., *Organy regulacyjne* (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 299
- Jandy-Jendrońska K., Jendrońska J., *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 145
- Kubiak A., *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, PiP 2009/11, s. 32
- Peszkowski S., *Nieadekwatność konstrukcji odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. do generalnych aktów administracyjnych o charakterze decyzji generalnych* (w:) *Kodeks Postępowania Administracyjnego po zmianach w latach 2017–2019*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Warszawa 2020, s. 357
- Stahl M., *Inne podmioty administrujące* (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 501
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014
- Wegner-Kowalska J., *Idea pragmatyzmu w postępowaniu administracyjnym* (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 965

Przedmiotowy zakres regulacji

- Adamiak B., *Pojęcie postępowania administracyjnego* (w:) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 15
- Jandy-Jendrońska K., Jendrońska J., *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 179
- Lipowicz I., *Wpływ nowych technologii na procesy decyzyjne w administracji publicznej* (w:) *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2018, s. 181
- Łaszczyca G., Matan A., *Postępowanie administracyjne jako przedmiot prawa administracyjnego procesowego. Propozycja systematyki* (w:) *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2018, s. 197
- Martysz C., *O potrzebie dalszej kodyfikacji postępowania administracyjnego* (w:) *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2018, s. 213
- Woś T., *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, Acta UWr 1990/168, s. 33

Przesłanki określenia zakresu obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego

- Bogusz M., *Kodyfikacja postępowania administracyjnego a pojęcie postępowania administracyjnego (w:) Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2018, s. 55
- Chlebny J., Chróścielewski W., *Rekodyfikacja postępowania administracyjnego czy rektyfikacja regulacji prawnej zawartej w Kodeksie postępowania administracyjnego? (w:) Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 95
- Jaśkowska M., *Nowe instytucje w Kodeksie postępowania administracyjnego a ochrona uprawnień jednostki (w:) Tempora mutantur cum legibus. Księga jubileuszowa z okazji 20-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie*, red. A. Tarwacka, Warszawa 2019, s. 31
- Kmiecik Z., *Pragmatyzm postępowania administracyjnego (w:) Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 498
- Matan A., *Cel (cele) postępowania administracyjnego (w:) Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018, s. 191
- Niczyporuk J., *O hybrydowości procedur regulacyjnych (w:) Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 618
- Sieniawska K., Pułło M., *Konstytucyjne dylematy nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego (uwagi na marginesie ustawy z dnia 7 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw) (w:) Aktualne problemy konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Legnica 2017, s. 817
- Skoczylas D., *Postępowania administracyjne a bezpieczeństwo systemów informatycznych e-administracji (w:) Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 772
- Wilbrandt-Gotowicz M., *O fenomenie postępowania hybrydowego (w:) Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 930
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017/8, s. 3

Art. 2. [Zakres obowiązywania w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków]

Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych.

PIŚMIENNICTWO

Lang J., *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Ossolineum 1972

Art. 2a. [Wykonywanie obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych]

§ 1. Kodeks postępowania administracyjnego normuje również sposób wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 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.Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem 2016/679”, w postępowaniach wymienionych w art. 1 i art. 2.

§ 2. Wykonywanie obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, odbywa się niezależnie od obowiązków organów administracji publicznej przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego i nie wpływa na tok i wynik postępowania.

§ 3. Wystąpienie z żądaniem, o którym mowa w art. 18 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, nie wpływa na tok i wynik postępowania.

ORZECZNICTWO

Artykuł 4 pkt 7 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 (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych) należy interpretować w ten sposób, że w zakresie, w jakim komisja ds. petycji parlamentu kraju związkowego państwa członkowskiego określa – samodzielnie lub wspólnie z innymi – cele i sposoby przetwarzania danych, komisja ta powinna zostać uznana za „administradora danych” w rozumieniu tego przepisu, wobec czego przetwarzanie danych osobowych przez taką komisję wchodzi w zakres stosowania tego rozporządzenia, w szczególności jego art. 15.

wyrok TS z 9 lipca 2020 r., C-272/19, VQ przeciwko Land Hessen, EU:C:2020:535

PIŚMIENICTWO

Dubiński Ł., *RODO a postępowanie administracyjne (zagadnienia wybrane)* (w:) *Ochrona danych osobowych w postępowaniach sądowych i przed organami administracji publicznej*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, J. Gołaczyński, Warszawa 2019, s. 163

Sibiga G., *Włączenie do kodeksu postępowania administracyjnego w nowelizacji „dotyczącej do RODO” regulacji o charakterze nieprocesowym służącej wykonaniu obowiązków materialnoprawnych. Czy następuje zmiana funkcji kodeksu?* (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2017–2019*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Warszawa 2020, s. 183

Art. 3. [Wyłączenia spod mocy obowiązującej Kodeksu]

§ 1. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do:

- 1) postępowania w sprawach karnych skarbowych;
- 2) spraw uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, 1423, 2122, 2123 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 72), z wyjątkiem przepisów działów IV, V i VIII.

§ 2. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się również do postępowania w sprawach:

1–3) (*uchylone*)

- 4) należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych,
o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

§ 3. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się także do postępowania w sprawach wynikających z:

- 1) nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi,
- 2) podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt 1,
o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

§ 4. Do postępowania w sprawach wymienionych w § 1, 2 i 3 pkt 2 stosuje się jednak przepisy działu VIII.

§ 5. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może rozciągnąć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w § 2.

ORZECZNICTWO

Przepisów postępowania administracyjnego nie stosuje się w sprawach karnych skarbowych (art. 3 § 1 k.p.a.). Z tej przyczyny orzeczenia podejmowane w takim postępowaniu nie mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego (zob. art. 16 § 2, art. 196 § 1 i 3 k.p.a.).

postanowienie NSA z 6 kwietnia 1994 r., III SA 259/94, LEX nr 1689036



Skoro żaden z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie nakazuje organom ustalającym wysokość opłaty posługiwanie się procedurą podatkową, to należy przyjąć, że zgodnie z art. 1 k.p.a. w sprawach opłat mają zastosowanie przepisy tego kodeksu. Innymi słowy, sprawa opłaty planistycznej jako daniny nie uregulowanej przez Ordynację podatkową nie podlega wyłączeniu spod zakresu przedmiotowego kodeksu postępowania administracyjnego na podstawie art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. Te same argumenty decydują o niepodatkowym charakterze opłat adiacenckich.

wyrok NSA z 16 września 2008 r., II OSK 1030/07, LEX nr 516771

Do opłaty planistycznej nie mają zastosowania przepisy Ordynacji podatkowej. Sprawa opłaty planistycznej jako daniny nieuregulowanej przepisami Ordynacji podatkowej nie podlega zatem wyłączeniu spod zakresu przedmiotowego kodeksu postępowania administracyjnego na podstawie art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a.

wyrok WSA w Warszawie z 5 września 2011 r., IV SA/Wa 692/11, CBOSA



Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) przepisów tej ustawy nie stosuje się do spraw uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z wyjątkiem przepisów działów IV, V i VIII. Te stosowane wyjątkowo w sprawach z zakresu podatków regulacje kodeksu postępowania administracyjnego dotyczą natomiast udziału prokuratora (dział IV) oraz postępowania w sprawach skarg i wniosków (dział VIII). Dział V zawiera zaś przepisy już nieobowiązujące.

postanowienie NSA z 7 lipca 2020 r., I FZ 99/20, CBOSA



W postępowaniu podatkowym, a w takim wydano decyzję, od której wniesiono skargę do WSA we Wrocławiu, nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, lecz przepisy Ordynacji podatkowej, o czym stanowią art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 1 i art. 2 § 1 pkt 1 o.p. Tym samym organy podatkowe, działając na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej, nie mogły naruszyć przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, wymienionych w zarzucie kasacyjnym.

wyrok NSA z 17 lipca 2020 r., II FSK 2333/19, CBOSA



W postępowaniu podatkowym, a w takim wydano decyzję, od których wniesiono skargi do WSA w Szczecinie, nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, lecz przepisy Ordynacji podatkowej, o czym stanowią art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 1 i art. 2 § 1 pkt 1 o.p. Tym samym organy

podatkowe, działając na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej, nie mogły naruszyć przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, wymienionych w zarzucie kasacyjnym nr 2, tj. art. 7, art. 76 § 1, art. 77 § 1 i art. 80. Wobec braku powołania w skardze kasacyjnej zarzutów naruszenia odpowiednio art. 122, art. 194 § 1, art. 187 § 1 oraz art. 191 o.p., będących wprowadzie odzwierciedleniem norm wyrażonych w art. 7, art. 76 § 1, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., poza granicami rozpoznania sprawy pozostawała prawidłowość zastosowania tych przepisów.

wyrok NSA z 17 lipca 2020 r., II FSK 1107/20, CBOSA



Ordynację podatkową stosuje się także do kar pieniężnych, o których mowa w art. 89 u.g.h., co z reguły wyklucza stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, albowiem zgodnie z art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do spraw uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (por. wyroki WSA w Rzeszowie z 7 maja 2015 r., II SA/Rz 414/15; WSA w Olsztynie z 25 czerwca 2019 r., II SA/OI 339/19, CBOSA). Ponadto w ocenie Sądu problematyka kar pieniężnych za urządzanie gier hazardowych została wyczerpująco uregulowana w ustawie o grach hazardowych. Ustawa ta określa jednoznacznie wysokość kary za takie przewinienia, organy właściwe w sprawach kar pieniężnych oraz terminy ich uiszczenia, a w związku z tym uznać należy, że jej przepisy mają charakter szczególny w stosunku do przepisów ogólnych zawartych w dziale IVa k.p.a., co wyłącza ich zastosowanie według merytorycznej reguły kolizyjnej *lex specialis derogat legi generali*.

wyrok WSA w Olsztynie z 20 sierpnia 2020 r., II SA/OI 62/20, LEX nr 3051070

PIŚMIENICTWO

- Bogusz M., *Postępowanie konsularne (w:) System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 4, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021, s. 140
- Chróścielewski W., Babiarz S., *Postępowanie podatkowe (w:) System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 4, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021, s. 56
- Lętowski J., *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972
- Ostojski P., *Ochrona praw jednostki w administracyjnych postępowaniach wyłączonych*, Annales UMCS 2018/2, s. 187
- Pruszyński J., *Prawa i obowiązki stron w administracyjnych postępowaniach szczególnych*, Annales UMCS 1978/5, s. 57

Art. 4. [Immunitet dyplomatyczny i konsularny]

Kodeks postępowania administracyjnego nie narusza szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych.

PIŚMIENICTWO

Bieżanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004

Art. 5. [Definicje legalne]

§ 1. Jeżeli przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

§ 2. Ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o:

- 1) kodeksie – rozumie się przez to Kodeks postępowania administracyjnego;
- 2) (*uchylony*)
- 3) organach administracji publicznej – rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2;
- 4) 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, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4;
- 5) organizacjach społecznych – rozumie się przez to organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne;
- 6) organach jednostek samorządu terytorialnego – rozumie się przez to organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspek-

cji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.

ORZECZNICTWO



Artykuł 24 § 1 pkt 5 k.p.a. nie ma zastosowania do osoby pełniącej funkcję Głównego Geodety Kraju jako ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. w postępowaniu, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a.

uchwała składu 7 sędziów NSA z 20 maja 2010 r., I OPS 13/09, ONSAiWSA 2010/5, poz. 82; Glosa ATDP 2010/2, s. 157



Zdaniem Sądu I instancji, w świetle tej uchwały Kolegium błędnie, z naruszeniem art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., uznało, że fundacja jako taka (*a priori*) – bez badania jej celów statutowych – nie jest organizacją społeczną. Obowiązkiem SKO była ocena, czy fundacja, z przyjętymi przez nią celami statutowymi, wypełnia przesłanki określone w art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a., związane z dopuszczeniem jej do udziału w postępowaniu. Takiej oceny zaś zabrakło, co było wynikiem błędnej wykładni art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. i przyjęcia, że fundacja w rozumieniu przepisów ustawy z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.) nie jest organizacją społeczną.

wyrok NSA z 12 grudnia 2017 r., II OSK 1523/16, CBOSA



Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 20 maja 2010 r., I OPS 13/09 (ONSAiWSA 2010/5/82; LEX nr 579940), przepis art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. nie ma zastosowania jedynie do osoby piastującej funkcję ministra, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., w postępowaniu, o jakim mowa w art. 127 § 3 k.p.a. Należy zatem *a contrario* przyjąć, na podstawie rozważań zawartych w przedmiotowej uchwale, że przepis art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. ma zastosowanie w postępowaniu, o jakim mowa w art. 127 § 3 k.p.a., w przypadku gdy funkcję organu wykonuje upoważniony pracownik organu, który wydał decyzję objętą wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

wyrok WSA w Warszawie z 18 grudnia 2017 r., II SA/Wa 1202/17, CBOSA

Należy zatem w pierwszej kolejności stwierdzić, że błędny jest pogląd Sądu pierwszej instancji, iż nie chodzi w tym przepisie „o organ administracji w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. oraz art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., lecz o «właściwy organ osoby prawnej, która oddaje grunt w użytkowanie wieczyste»”. Sąd ten nie dostrzegł bowiem, że pojęcie „właściwy organ” zostało objęte definicją legalną w art. 4 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którą ilekroć w ustawie jest mowa o właściwym organie, to „należy przez to rozumieć starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa”. Nie budzi zaś wątpliwości, że zarówno starosta, jak i organy wykonawcze gminy, powiatu czy województwa

są organami administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. oraz art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.

wyrok NSA z 5 grudnia 2017 r., I OSK 586/16, CBOSA

Przepis art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. zawiera ustawową definicję pojęcia organów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiąc, że rozumie się przez to organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta) starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.

Oceniając w tym kontekście status Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w R., należy stwierdzić, że nie należy on do kręgu podmiotów określonych w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a., a zatem nie jest organem w rozumieniu prawa administracyjnego, a to prowadzi do wniosku, że nie jest również organem władzy publicznej, o jakim mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

wyrok NSA z 25 kwietnia 2018 r., I OSK 2373/17, CBOSA



Prokurator Generalny może wnieść skargę nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie. Prokurator Generalny, realizując zadania ustawowe, w tym wskazane w art. 89 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym, nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.), gdyż nie wydaje decyzji administracyjnych ani innych aktów z zakresu administracji publicznej. Prokurator Generalny w zakresie korzystania z uprawnienia do wniesienia skargi nadzwyczajnej nie podlega kontroli sądów administracyjnych.

postanowienie WSA w Warszawie z 23 października 2018 r., IV SA/Wa 2204/18, CBOSA

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Katowicach reprezentujący Prezydenta Miasta Katowice, jak zostało wskazane we wniosku, nie jest organem, o jakim stanowi art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. W ogóle Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Katowicach nie może być wnioskodawcą o rozstrzygnięcie sporu, bo nie jest organem, a tylko jednostką pomocniczą organu, jakim jest Prezydent Miasta Katowice.

postanowienie NSA z 13 grudnia 2018 r., II GW 20/18, CBOSA



Składy orzekające są składami jednego i tego samego organu – CKL, a zatem nie ma jakichkolwiek podstaw, aby je uznać za odrębne od CKL organy w rozumieniu art. 5 § 2 k.p.a. W rozpatrywanej sprawie wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji podjętej przez skład orzekający CKL został złożony przez CKL. Z wnioskiem wystąpił zatem organ, który formalnie był organem, który wydał decyzję objętą tym wnioskiem. Organ rozstrzygający sprawę nie jest stroną tego

postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. i dlatego nie ma legitymacji do wnoszenia środków zaskarżenia od takiej decyzji.

wyrok WSA w Warszawie z 9 stycznia 2019 r., II SA/Wa 1180/18, CBOSA

Jeżeli ustawa wyznacza organowi jednostki samorządu terytorialnego rolę organu administracji publicznej w rozumieniu przepisu art. 5 § 2 pkt 3 i 6 k.p.a., to wtedy będzie on reprezentował interes jednostki samorządu terytorialnego, której jest organem, w formach właściwych dla organu prowadzącego postępowanie, kierując się zasadą praworządności określoną w art. 6 k.p.a. i art. 7 Konstytucji RP.

wyrok WSA w Warszawie z 12 lutego 2019 r., I SA/Wa 2301/18, CBOSA



Skoro Prezes Sądu Rejonowego nie został powołany z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wydania zaświadczenia objętego wnioskiem, to stwierdzić należy, że nie jest on organem, o którym mowa w art. 1 pkt 2 w związku z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., a ponadto zarzucana mu beczynność nie dotyczy działalności administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 w związku z pkt 1–4 i 4a ani też beczynności, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a. Z tego względu brak jest podstaw do uznania, że sprawa należy do właściwości sądu administracyjnego, co skutkowało koniecznością odrzucenia skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

postanowienie WSA w Kielcach z 16 kwietnia 2019 r., II SAB/Ke 16/19, CBOSA



W związku natomiast z faktem, iż miasto, jako jednostka samorządu terytorialnego, nie należy do żadnej z wymienionych powyżej kategorii podmiotów [osoba fizyczna działająca przez ustawowego przedstawiciela, przedsiębiorstwo państwowe lub inna państwowa jednostka organizacyjna, organizacja spółdzielcza, samorządowa, zawodowa lub inna społeczna osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej], brak było podstaw prawnych do nałożenia na jej organ wykonawczy (prezydenta) grzywny w celu przymuszenia w trybie art. 120 § 2 u.p.e.a. Należy podzielić wyrażone w analogicznej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z dnia 13 grudnia 2018 r., II OSK 465/18), oparte o art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. w związku z art. 18 u.p.e.a. stanowisko, że organu samorządu terytorialnego nie należy utożsamiać z organizacją samorządową oraz że dokonanie takiej wykładni art. 120 § 2 u.p.e.a., która dopuszczałaby nałożenie grzywny w celu przymuszenia do wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym na piastuna organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, stanowiłoby niedopuszczalną wykładnię *contra legem*. Ponadto wbrew twierdzeniom skarżącego kasacyjnie organu – ustawodawca w omawianym art. 120 § 2 u.p.e.a., do kategorii podmiotów, do których przepis ten ma zastosowanie, nie zaliczył jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, tylko państwowe jednostki organizacyjne.

wyrok NSA z 19 czerwca 2019 r., II OSK 1690/18, CBOSA

Artykuł 5 § 2 pkt 5 w związku z art. 28 i art. 29 k.p.a. w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, poprzez wadliwą wykładnię wymienionych przepisów sprowadzającą się do

przyjęcia, że Społeczny Komitet nie posiada zdolności administracyjnoprawnej do bycia stroną postępowania w przedmiotowej sprawie administracyjnej, podczas gdy pozostaje on organizacją społeczną, która została powołana w trybie art. 4 ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, co powoduje, że swój byt opiera na przepisach tej ustawy i posiada zdolność do bycia stroną w postępowaniu administracyjnym dotyczącym zezwolenia na przeprowadzenie ekshumacji szczątków H.K.K. i jego żony M.K.

wyrok WSA w Lublinie z 18 lipca 2019 r., III SA/Lu 87/19, CBOSA

! Zgodzić się należy ze skarżącym kasacyjnie, że starosta nie jest organem powiatu w rozumieniu ustrojowym. Jest on przewodniczącym zarządu powiatu, a zarząd stanowi organ wykonawczy powiatu. Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Nadto starosta wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu (art. 8 ust. 2 pkt 2, art. 26 ust. 1 i 2, art. 34 ust. 1 i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, jedn. tekst: Dz.U. z 2019 r. poz. 511). Za organ jednostki samorządu terytorialnego starostę uznaje natomiast kodeks postępowania administracyjnego (art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.). Starosta stanowi więc organ powiatu w znaczeniu funkcjonalnym (zob. uchwała NSA z 16 lutego 2016 r., I OPS 2/15).

postanowienie NSA z 10 lipca 2019 r., I OSK 1222/19, CBOSA

! Skoro kierownik gminnego ośrodka pomocy społecznej nie należy do kręgu podmiotów określonych art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a., to nie jest organem w rozumieniu prawa administracyjnego, a tym samym nie jest organem władzy publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.) (zob. wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2018 r., I OSK 2373, orzeczenia.nsa.gov.pl). Kierownik GOPS jest wprawdzie uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej, ale wyłącznie w imieniu i z upoważnienia wójta (art. 110 ust. 7 u.p.s.).

wyrok WSA w Warszawie z 10 września 2019 r., II SA/Wa 323/19, CBOSA

Przypomnieć też należy, że z art. 5 § 2 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.) wynika, że organami administracji publicznej są m.in. organy jednostek samorządu terytorialnego (pkt 3), zaś tymi ostatnimi organami są 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 (pkt 6).

postanowienie WSA we Wrocławiu z 12 grudnia 2019 r., II SA/Wr 706/19, CBOSA

Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa nie mieści się w katalogu organów administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, przez które

rozumie się ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 k.p.a. (tj. inne organy państwowe lub podmioty, gdy są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco).

postanowienie WSA w Warszawie z 23 stycznia 2020 r., VI SAB/Wa 5/19, CBOSA

PIŚMIENNICTWO

Adamiak B., *Koncepcja otwartej kompetencji ogólnej w postępowaniu administracyjnym* (w:) *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2008, s. 17

Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (propozycje zmian przepisów k.p.a.)*, ZN SA 2013/4, s. 9

Kastelik-Fendryk J., *Struktura organizacyjna związku komunalnego*, PPP 2014/1, s. 73

Kmeciak Z., *Samorządowe kolegia odwoławcze w układzie administracyjnego toku instancji*, PiP 2013/3, s. 6

Korzeniowska A., *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002

Wojewoda w ogólnym postępowaniu administracyjnym (w:) *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa–Łódź 2020, s. 651

ROZDZIAŁ 2 ZASADY OGÓLNE

DOKTRYNALNE ROZUMIENIE ZASAD OGÓLNYCH

ORZECZNICTWO

1. Zajęcie wierzytelności z rachunków bankowych zobowiązanego w świetle przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stanowi jeden z mniej uciążliwych środków egzekucyjnych. W przypadku prowadzenia takiej egzekucji zobowiązany zostaje ograniczony w prawie udzielania zleceń rozliczeń pieniężnych i to jedynie do wysokości należności, która podlega egzekucji. Rachunek pozostaje więc otwarty, a zobowiązany może dysponować swobodnie nadwyżką ponad zajętą kwotę.

2. W art. 18 u.p.e.a. ustawodawca zawarł odesłanie do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego z dyrektywami odpowiedniego ich stosowania oraz stosowania wówczas, gdy przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie stanowią inaczej. W praktyce oznacza to, iż tylko niektóre zasady postępowania administracyjnego można przenieść na grunt postępowania egzekucyjnego, nie zmieniając ich brzmienia, inne należy stosować odpowiednio, jeszcze innych nie stosuje się w ogóle. W oparciu o powyższe należy stwierdzić, iż w postępowaniu egzekucyjnym stosuje się odpowiednio następujące zasady: wynikającą z art. 6 k.p.a. zasadę praworządności, wynikającą z art. 7 k.p.a. zasadę prawdy obiektywnej, określoną w art. 8 k.p.a. zasadę zaufania, zasadę udzielania informacji (art. 9 k.p.a.), zasadę przekonywania (art. 11 k.p.a.), zasadę szybkości i prostoty postępowania (art. 12. k.p.a.) oraz zasadę pisemnego załatwienia sprawy (art. 14 § 1 k.p.a.).

wyrok WSA w Warszawie z 1 sierpnia 2007 r., III SA/Wa 403/07, LEX nr 441045

1. Brak obowiązku badania legalności decyzji nie uprawnia organu egzekucyjnego do odmowy oceny słuszności i celowości wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Zgodnie z art. 6 u.p.e.a. na wierzyciela egzekucyjnym spoczywa obowiązek podjęcia wszelkich czynności służących wykonaniu ustalonego obowiązku. Wprowadzenie takiej normy jest wynikiem założenia, że niewykonywanie ustalonego w orzeczeniu lub wynikającego z mocy prawa obowiązku podważa sens jego wprowadzania lub orzekania. Ze względu na to, że każde zastosowanie środków wykonania przymusowego stanowi głęboką ingerencję w sferę podstawowych praw i obowiązków obywatelskich, konieczne jest jednak zapewnienie i poszanowanie w tym postępowaniu zasad, które nieodzownie łączą się ze sferą tych praw i obowiązków.

2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego są zasadami postępowania egzekucyjnego. W szczególności dotyczy to zasad ogólnych, wymienionych w rozdziale drugim działu pierwszego Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym przede wszystkim zasad legalizmu (art. 6 k.p.a.), praworządności prawdy obiektywnej, wyważania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.), pogłębiania zaufania do organów Państwa (art. 8 k.p.a.) oraz informowania stron (art. 9 k.p.a.).

wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 października 2008 r., I SA/Go 678/08, LEX nr 576720

1. Zakres obowiązywania zasad ogólnych postępowania, w tym art. 9 k.p.a., należy oceniać wedle specyfiki rozpoznawanej sprawy, przy uwzględnieniu obowiązujących przepisów prawa materialnego, ograniczających tryb rozpoznania danej sprawy do jednego postępowania administracyjnego, albo wprowadzających tryb jej załatwienia polegający na ciągu następujących po sobie postępowań. Jeżeli rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy wymaga ciągu następujących po sobie postępowań, to już w pierwszym z nich organ ma obowiązek czuwać, aby strona nie poniosła szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu powinien udzielić jej niezbędnych wyjaśnień i wskazówek, jeżeli ma to wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków.

2. Do uwzględnienia skargi na decyzję z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. nie jest konieczne ustalenie, aby stwierdzone przez sąd naruszenie prawa było następstwem działania lub zaniechania organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Wystarczy, że jest ono dokonane przez organ prowadzący jedno z postępowań wcześniejszych, prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga.

wyrok NSA w Warszawie z 27 listopada 2008 r., II OSK 1470/07, LEX nr 512177

PIŚMIENNICTWO

- Biernat S., *Wydawanie decyzji administracyjnych a prawo wspólnotowe. Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności* (w:) *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004, s. 39
- Bieś-Srokosz P., *Zasady Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organy agencji rządowych* (w:) *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2017, s. 702
- Choduń A., Skoczylas A., Gomułowicz A., *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013
- Czarnik Z., *Dyskrecjonalne uprawnienia organu administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego*, Admin.TDP 2018/4, s. 17
- Gill A., *Zasady postępowania administracyjnego jako antidotum na „inkwizycyjne” cechy tego postępowania* (w:) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 183
- Jendrośka J., *Zasady postępowania administracyjnego* (w:) *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 147
- Kisielewicz A., *Postępowanie sporne a podstawowe zasady ogólne postępowania administracyjnego* (w:) *Qui bene dubitat bene sciet. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Ewie Nowińskiej*, red. J. Barta, J. Chwalba, R. Markiewicz, P. Wasilewski, Warszawa 2018, s. 258
- Kmiecik Z., *Problem funkcji i metody rekonstrukcji zasad ogólnych k.p.a.*, PiP 2009/9, s. 3
- Kordela M., *Zasady prawa, studium teoretyczne*, Poznań 2014
- Korycka-Zirk M., *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012
- Kotulska M., *Zasady prawa i postępowania administracyjnego – pojęcie i funkcje na tle ogólnej teorii prawa i dyscyplin szczególnych*, Annales UMCS 2009–2010/56–57
- Krzykowski P., *Funkcje zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego* (w:) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 439

- Majchszak B., *W kwestii rozszerzenia katalogu konstytucyjnych zasad ogólnych postępowania administracyjnego (w:) Tempora mutantur cum legibus. Księga jubileuszowa z okazji 20-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie*, red. A. Tarwacka, Warszawa 2019, s. 75
- Piątek W., *Znaczenie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w wybranych ustawach z zakresu prawa administracyjnego (w:) Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2017, s. 693
- Ronowicz J., *Zasady postępowania administracyjnego w Polsce międzywojennej i w latach 1944–1960*, t. 5, Sulechów 2009, s. 137
- Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961/12, s. 9
- Smarż J., *Nowe zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego chroniące interes jednostki w postępowaniu administracyjnym (w:) Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski, Radom 2018, s. 15
- Starościak J., *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, GiAT 1960/1, s. 12
- System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 2, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018
- Tarno J.P., *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, SP-E 1986/36, s. 18
- Tkacz S., *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (Od dogmatyki do teorii)*, Toruń 2014
- Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a ogólne zasady prawa*, ZN UŁ 1965/42, s. 17
- Zdyb P., *Fenomen zasad ogólnych jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego (w:) Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 983
- Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989

Art. 6. [Zasada praworządności]

Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

ORZECZNICTWO



Zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażone zwłaszcza w art. 7–11 k.p.a., są integralną częścią procedury administracyjnej i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury, przy

czym art. 7 k.p.a. jest nie tylko zasadą dotyczącą sposobu prowadzenia postępowania, lecz w równym stopniu wskazówką interpretacyjną prawa materialnego, na co wskazuje zwrot zobowiązujący organ „do załatwienia sprawy” zgodnie z tą zasadą.

wyrok NSA w Warszawie z 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982/1, poz. 54



Odroczenie przez Trybunał Konstytucyjny utraty mocy obowiązywania przepisów nie wpływa na ocenę, że organ orzekał na podstawie przepisu sprzecznego z normą konstytucyjną, a tym samym orzeczenie to jest wadliwe. Nie można bowiem do stanów faktycznych zaistniałych przed datą wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny stosować przepisów, których niezgodność z Konstytucją Trybunał ten przesądził.

wyrok WSA w Łodzi z 17 września 2014 r., II SA/Ld 788/14, LEX nr 1520188

Każde pismo w postępowaniu, niezależnie od tego, jaką nazwę nada mu strona, powinno być rozpoznane w takim trybie, który w najpełniejszym stopniu umożliwia uczynienie zadość zamieszczonemu wnioskowi strony, zwłaszcza w sytuacji, gdy strona działa w postępowaniu samodzielnie, bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika i w sposób wskazujący na jej niezaradność.

wyrok NSA z 19 listopada 2015 r., I OSK 1457/15, LEX nr 2108218



Przepisy konstytucyjne nie mogą być podstawą do procedowania przez organ administracji publicznej niezgodnie z obowiązującym kodeksem postępowania administracyjnego. Tego rodzaju postępowanie stanowiłoby bowiem właśnie naruszenie zasady legalizmu, wyrażonej w art. 6 k.p.a.

wyrok NSA z 27 lutego 2018 r., I OSK 873/16, LEX nr 2561269



Dokonana w toku postępowania odwoławczego zmiana stanu prawnego czyni koniecznym uchylenie również decyzji organu pierwszej instancji celem ponownego rozpatrzenia sprawy w oparciu o aktualnie obowiązujące przepisy z zachowaniem zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

wyrok WSA w Lublinie z 20 marca 2018 r., II SA/Lu 1126/17, LEX nr 2560820



Obowiązuje w prawie administracyjnym, zharmonizowana z Konstytucją RP, ogólna zasada, w myśl której wszelkie ograniczenia obywateli w zachowaniach zgodnych z ich wolą mogą wynikać wyłącznie z przepisów prawa. Ta podstawowa zasada działania administracji państwowej w praworządnym państwie oznacza, iż organ wydający decyzję lub inny akt z zakresu administracji publicznej nie może nałożyć na obywatela obowiązku ani odmówić mu przyznania uprawnienia, jeżeli nie wykaże, że upoważniają go do tego konkretne normy materialnego prawa administracyjnego.

wyrok WSA w Warszawie z 18 grudnia 2018 r., LEX nr 2779526

Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, prawa budowlanego czy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zawierają takich klauzul generalnych jak dobra wiara czy zasady współżycia społecznego. Zgodnie z art. 6 k.p.a. organy administracji działają na podstawie przepisów prawa.

Oznacza to, że klauzule generalne nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej, skargi sądowej lub skargi kasacyjnej.

wyrok NSA z 28 listopada 2019 r., II OSK 108/18, LEX nr 2761512

Stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu przekłada się na ukształtowanie nowego stanu prawnego. Zgodnie z art. 6 k.p.a. organy administracji posiadają uprawnienie do działania jedynie na mocy obowiązujących przepisów.

wyrok WSA w Kielcach z 28 marca 2019 r., II SA/Ke 129/19, LEX nr 2644899



Działanie organu administracji zostanie zakwalifikowane jako niezgodne z prawem zarówno wówczas, gdy zostało podjęte niezgodnie z obowiązującym prawem, jak i wówczas, gdy nie było podstawy prawnej do danego działania.

wyrok WSA w Szczecinie z 19 grudnia 2019 r., I SA/Sz 654/19, LEX nr 2763234

Wprawdzie zasada sformułowana w art. 6 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, odnosi się również do ścisłego przestrzegania terminów wyznaczonych do załatwienia spraw określonych w art. 35 k.p.a., to jednak obowiązek załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki pozostaje także w bezpośrednim związku z dyrektywami zawartymi w art. 7 i art. 8 k.p.a., zobowiązującymi organy administracji publicznej do stania na straży praworządności i uwzględniania słusznego interesu obywateli, a także pogłębiania prowadzonym postępowaniem zaufania obywateli do organów państwa.

wyrok NSA z 5 lutego 2020 r., I OSK 3845/18, LEX nr 2825416

Zgodnie z wyrażoną w art. 6 k.p.a. zasadą legalizmu organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, co oznacza, że są one zobowiązane do przestrzegania z urzędu swojej właściwości (rzeczowej, miejscowej) w całym toku postępowania administracyjnego (art. 19 k.p.a.).

wyrok NSA z 11 marca 2020 r., I GSK 160/18, LEX nr 3009655



Organy są zobowiązane orzekać, uwzględniając stan prawny z daty wydania decyzji, co wynika wprost z art. 6 k.p.a., jak i przede wszystkim z art. 7 Konstytucji RP.

wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r., II OSK 1019/19, LEX nr 2982147



Zgodnie z zasadą ogólną praworządności (art. 6 k.p.a.), mającą walor zasady konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), organy administracji mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. To zaś implikuje w szczególności powinność rozpoznawania i rozstrzygania spraw przez organy administracji na gruncie obowiązującego aktualnie (tj. na dzień orzekania przez dany organ) stanu prawnego.

wyrok NSA z 7 maja 2020 r., I OSK 3977/18, LEX nr 2979076

Jedną z naczelných zasad postępowania administracyjnego jest zasada legalizmu działania organów administracji publicznej. Doniosłość tej zasady i jej znaczenie dla funkcjonowania państwa prawa uzyskały potwierdzenie w usta-

wie zasadniczej – Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Jak podkreśla się w doktrynie, „legalizmem działania organów władzy publicznej nazywamy stan, w którym po utworzeniu w drodze prawnej rozwijają one aktywność na podstawie i w granicach prawa, zaś prawo określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania; postępowanie to prowadzi do wydawania rozstrzygnięć w przepisanej przez prawo formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi (...). Stan taki ma wynikać z sytuacji, w której każde działanie organu władzy publicznej jest oparte na ustawowym upoważnieniu: 1) do podjęcia działania w danej kwestii; 2) do zajęcia się sprawą w danej formie; 3) do nadania rozstrzygnięciu określonej szaty prawnej (...)” – zob. np. komentarz do art. 7 Konstytucji (w:) L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, Wydawnictwo Sejmowe 2016 r. i powołana tamże literatura.

Działanie na podstawie i w granicach prawa jest więc prawnym obowiązkiem każdego organu władzy publicznej, również organów naczelnych w rozumieniu art. 18 k.p.a. Konstytucyjna zasada legalizmu znalazła odzwierciedlenie w art. 6 k.p.a., zgodnie z którym organa administracji publicznej działają na podstawie prawa. Zakłada się przy tym, że tylko takie działanie organów władzy publicznej może budować zaufanie obywateli do tej władzy, a jednocześnie obowiązek działania w sposób budzący zaufanie do władz publicznych jest równoległym obowiązkiem organów administracji (art. 8 § 1 k.p.a.).

Prawidłowe rozumienie zasady legalizmu wymaga uwzględnienia kilku różnych elementów: dotyczących metod rozumowania prawniczego i metod działania podmiotu prawa, wartości, które są realizowane, oraz formalnych warunków działania podmiotu stosującego prawo, a także skutków realizacji zachowań regulowanych przez prawo.

Przed wszystkim legalizm działania organów administracji publicznej wyklucza dopuszczalność dokonywania przez jakiegokolwiek organ władzy publicznej wykładni przepisów prawa powszechnie obowiązującego w sposób dowolny. Oznacza to, że ocena podstaw prawnych zarówno w zakresie umocowania prawnego organu do konkretnego działania, jak również w zakresie treści prawnego rozstrzygnięcia sprawy zawsze musi być zgodna ze standardami przyjętymi w tym zakresie w danej kulturze prawnej i nie może budzić zasadniczych wątpliwości prawnych. W demokratycznym państwie prawnym kontekst językowy i systemowy wykładni prawa powinien mieć pierwszeństwo przed kontekstami celowościowymi i funkcjonalnymi, czyli uwarunkowaniami politycznymi bądź innymi, pozaprawnymi, okolicznościami.

wyrok WSA w Warszawie z 15 września 2020 r., VII SA/Wa 992/20, CBOSA

PIŚMIENNICTWO

Chróścielewski W., *Postępowanie administracyjne wobec członkostwa Polski w Unii Europejskiej* (w:) *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 2, red. J. Sługocki, Wrocław 2014, s. 189

Kmiecik Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000

Olszanowski J., *Zasada praworządności w postępowaniu administracyjnym z perspektywy konstytucyjnej* (w:) *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2017, s. 621

Samulska K., *Ochrona praw jednostki w świetle zmian kodeksu postępowania administracyjnego z 7 kwietnia 2017 r.*, Admin.TDP 2018/1, s. 79

Stahl M., Karcz-Kaczmarek M., *Ochrona praw jednostki na płaszczyźnie nowych zasad ogólnych Kodeksu Postępowania Administracyjnego* (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2017–2019*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Warszawa 2020, s. 41

Wilbrandt-Gotowicz M., *Przedmiot postępowania administracyjnego w bezpośrednio skutecznych unijnych normach procesowych* (w:) *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 2, red. J. Sługocki, Wrocław 2014, s. 413

Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 43

Art. 7. [Zasada prawdy obiektywnej; zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli]

W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

ORZECZNICTWO

1. W obowiązującym stanie prawnym tzw. uznanie administracyjne utraciło swój dotychczasowy charakter. Zakres swobody organu administracji, wynikający z przepisów prawa materialnego, jest obecnie ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, określonymi w art. 7 i innych przepisach kodeksu postępowania administracyjnego.

2. Zasada postępowania administracyjnego wyrażona w art. 7 k.p.a. oznacza, że treść i zakres ochrony słusznego interesu indywidualnego w działaniach organów administracji sięgają do granic kolizji z interesem społecznym, będącym w państwie socjalistycznym wartością nadrzędną.

3. Wyrażona w art. 7 k.p.a. zasada postępowania administracyjnego odnosi się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego i dowodowego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, to jest do całości kształtu przepisów prawnych służących „załatwieniu sprawy”.

4. Organ administracji, działający na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany – zgodnie z zasadą z art. 7 k.p.a. – załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym

interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków.

wyrok NSA z 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, ONSA 1981/1, poz. 57; OSPiKA 1982/1–2, poz. 22 z głosem J. Łętowskiego

Jeśli w sprawie występują sprzeczne interesy stron, obowiązkiem organów administracji i sądu jest przeprowadzenie analizy tych interesów i stwierdzenie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia, jakie to względy (zarówno prawne, jak też społeczne) zostały przy podejmowaniu rozstrzygnięcia wzięte pod uwagę, dlaczego pewne argumenty zostały przedłożone nad inne i w jaki sposób interesy strony, dla której rozstrzygnięcie jest negatywne, zostały wzięte pod uwagę.

wyrok SN Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 12 lutego 1997 r., III RN 94/96, OSNAPiUS 1997/19, poz. 366



Ustalenia faktyczne należy traktować jako dowolne, jeżeli znajdują wprawdzie oparcie w materiale dowodowym, ale niekompletnym.

wyrok WSA w Szczecinie z 29 września 2010 r., II SA/Sz 432/10, LEX nr 754775



Generalnie wyjaśnienia, instrukcje i pisma resortowe nie należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a zatem nie mogą stanowić podstawy dla wydania decyzji administracyjnej. Nie oznacza to jednak, iż organ administracji, rozstrzygając indywidualną sprawę administracyjną, nie może w ogóle posługiwać się przy wykładni przepisów prawnych budzących wątpliwości wskazówkami interpretacyjnymi organów, zwłaszcza organów centralnych.

wyrok NSA z 19 lipca 2012 r., I OSK 685/12, LEX nr 1217373



Po wpłynięciu wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego organ powinien przede wszystkim wyjaśnić, czy zawarte w nim żądanie dotyczy sprawy o charakterze indywidualnym i czy jej rozstrzygnięcie jest dopuszczalne w drodze decyzji administracyjnej; jeżeli żądanie zawarte w podaniu nie pozwala na ustalenie tych przesłanek, np. jest niejasne lub zbyt ogólnikowe, organ powinien wezwać stronę do złożenia stosownych wyjaśnień. Obowiązek podjęcia takich działań wynika w szczególności z zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) i zasady udzielania stronom przez organy informacji faktycznej i prawnej (art. 9 k.p.a.).

wyrok WSA w Białymstoku z 13 grudnia 2013 r., II SA/Bk 742/07, CBOSA

Organ administracji, podejmując decyzję w oparciu o uznanie administracyjne, ma obowiązek zgodnie z art. 7 k.p.a. wyważyć słuszny interes strony i interes publiczny, co prowadzi do wniosku, że zasadniczo, w przypadku gdy nie sprzeciwia się temu interes publiczny, organ powinien podjąć decyzję na korzyść strony postępowania. Podkreślić przy tym należy, że w sprawach o umorzenie należności z tytułu zaległych składek ubezpieczeniowych na podstawie art. 28 ust. 1 u.s.u.s interes publiczny musi być szczególnie mocno akcentowany, bowiem akceptowanie stanu, w którym dopuszcza się niewywiązywanie się z obowiązku opłacania składek, godzi w prawa innych opłacających składki osób i narusza nakreśloną art. 2a ust. 1 i 2 pkt 2 zasadę równego traktowania ubezpieczonych

(zob. wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2011 r., II GSK 99/10). 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.

wyrok NSA z 25 lutego 2015 r., II GSK 193/14, CBOSA



Rozstrzygnięcia wydawane w przedmiocie umorzenia zaległych należności z tytułu składek są podejmowane w ramach tzw. uznania administracyjnego. Zatem prawodawca, pozostawiając organom administracji uznanie w omawianej kwestii, wprowadził w tym zakresie swego rodzaju „luz decyzyjny”, przejawiający się w możliwości (nie zaś konieczności) umorzenia tych należności. Uznaniowy charakter decyzji w sprawie umorzenia wyraża się w tym, iż organ ma prawo wyboru rozstrzygnięcia, może zatem w przypadku stwierdzenia przesłanki uwzględnić wnioszek lub odmówić jego uwzględnienia. Dopiero w przypadku stwierdzenia zaistnienia przesłanek umorzenia (nieściągalności) organ zyskuje swobodę wyboru, czy ulgi udzielić, czy też nie. Rozstrzygnięcie nie może mieć jednak charakteru dowolnego, lecz musi być wynikiem wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy zgodnie z art. 7 k.p.a., wszechstronnego zebrania oraz rozpatrzenia w sposób wyczerpujący materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a.) oraz jego oceny (art. 80 k.p.a.), co powinno znaleźć wyraz w uzasadnieniu decyzji odpowiadającym wymogom art. 107 § 3 k.p.a. Dowolność tę wyklucza również brzmienie art. 6 k.p.a., w myśl którego organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

wyrok WSA w Opolu z 8 kwietnia 2016 r., I SA/Op 49/16, LEX nr 2056418

Działanie na podstawie przepisów prawa oznacza nie tylko konieczność zastosowania przez organ administracji publicznej właściwych przepisów prawa materialnego, ale również konieczność przestrzegania norm prawa procesowego, w tym przepisów dotyczących terminów załatwiania spraw.

wyrok WSA w Warszawie z 5 kwietnia 2018 r., I SAB/Wa 601/17, LEX nr 2522508



Przez przepisy prawa należy rozumieć przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Organy administracji publicznej swoje rozstrzygnięcia wydają na podstawie przepisów obowiązujących w dacie podejmowania decyzji, chyba że przepisy nowego aktu stanowią inaczej.

wyrok WSA w Szczecinie z 24 października 2018 r., II SA/Sz 822/18, LEX nr 2573894

PIŚMIENNICTWO

Brzezicki T., Jędrzejewski T., Rączka P., *Zasady postępowania dowodowego według kodeksu postępowania administracyjnego* (w:) *Doctrina multiplex veritis una. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Mariuszowi Kulickiemu*, red. A. Bulsiewicz, A. Marek, V. Kwiatkowska, Toruń 2004, s. 451

Brzeziński W., *Ochrona interesu społecznego w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 1961, s. 406

- Kościuk D.J., *Prawda obiektywna jako wartość realizowana w prawie administracji elektronicznej* (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 987
- Maj E., *Tajemnica w postępowaniu administracyjnym*, PP-E 2018/3, s. 22–33
- Pietrasz P., *Zasada proporcjonalności a postępowanie administracyjne* (w:) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 637
- 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*, red. M. Błachucki, T. Górzyński, G. Sibiga, Warszawa 2012, s. 66
- Skóra A., *Zasada prawdy materialnej i prawdy formalnej w postępowaniu administracyjnym. Ujęcie dogmatyczne, logiczne i aksjologiczne* (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 977
- Woś T., *Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine k.p.a.)*, KSP 1987/20, s. 111–119
- Wróbel A., *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym* (w:) *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 435-lecia pracy naukowej*, red. A. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl 2000, s. 701
- Zapalska S., *Sprawowana przez Naczelný Sąd Administracyjny kontrola decyzji uznaniowych a art. 7 in fine Kodeksu postępowania administracyjnego*, Nowe Prawo 1985/11–12, s. 28
- Zieliński P., *Zakres pojęcia „słuszny interes obywateli” w postępowaniu administracyjnym* (w:) *Słuszność w prawie. Teoria i praktyka*, red. Ł.J. Piķuła, H. Kaczmarczyk, K. Sielski, Toruń 2017, s. 312
- Ziółkowska A., *Zasada prawdy obiektywnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Jurysta 2008/9, s. 29

Art. 7a. [Zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony]

§ 1. 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.

§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się:

- 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.

ORZECZNICTWO

- ! Funkcją normy prawnej zawartej w art. 7a k.p.a. jest zwiększenie ochrony praw strony przez ograniczenie negatywnych skutków nieprecyzyjnego formułowania przepisów prawa. Adresatem tego przepisu są organy administracji publicznej.

wyrok WSA w Szczecinie z 8 sierpnia 2018 r., I SA/Sz 419/18, LEX nr 2534001

- ! W przypadku gdy rezultat przeprowadzonej wykładni, mimo zastosowania różnych metod interpretacji, pozwala na przyjęcie alternatywnych względem siebie treści normy prawnej, prawidłowym rozwiązaniem jest wybór znaczenia, które jest korzystne dla strony. Jeśli jednak wynik przeprowadzonej wykładni daje jasność co do treści normy prawnej, to nie ma podstaw do zastosowania art. 7a § 1 k.p.a. Tylko niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów stosowanego prawa rozstrzyga się na korzyść strony.

wyrok WSA w Gliwicach z 19 grudnia 2018 r., IV SA/GI 609/18, LEX nr 2603931

- !! Przez „korzyść strony” należy rozumieć optymalne dla niej rozwiązanie prawne spośród tych, które zarysowały się w trakcie wykładni przepisu. O tym, który wynik wykładni jest korzystny (a w razie kilku potencjalnie odpowiadających interesom strony sposobów interpretacji przepisów – najbardziej korzystny), powinno decydować stanowisko strony, wynikające z treści jej żądania lub wskazane w toku postępowania, nie zaś dowolna ocena organu. Ocena organu może doprowadzić do kilku możliwych rezultatów interpretacyjnych, dając organowi możliwość uznania różnych rezultatów za prawidłowe według własnego uznania, jednak w świetle przepisu art. 7a § 1 k.p.a. organ powinien uznać za jedynie słuszny ten rezultat, który da najkorzystniejsze dla strony rozstrzygnięcie.

wyrok WSA w Olsztynie z 21 marca 2019 r., II SA/OI 163/19, LEX nr 2641415

- !! W art. 7a § 1 k.p.a. nie chodzi o tego rodzaju sytuacje, tj. o pojawienie się w ogóle wątpliwości interpretacyjnych, a o przypadki, w których pomimo użycia różnych metod wykładni, wciąż pozostają co najmniej dwa, równie uprawnione, sposoby rozumienia danego przepisu (tzw. pat interpretacyjny).

wyrok WSA w Warszawie z 4 marca 2020 r., IV SA/Wa 2956/19, LEX nr 3034222

Przepis art. 7a k.p.a. nie ma charakteru normy nadrzędnej wobec innych regulacji ustawowych, a nadto nie może być on instrumentalnie wykorzystywany przez strony do obejścia prawa.

wyrok WSA w Warszawie z 4 marca 2020 r., IV SA/Wa 2957/19, LEX nr 3034231

PIŚMIENICTWO

Bogucki S., *In dubio pro liberatate oraz in dubio pro tributario w Kodeksie postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej* (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2017–2019*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Warszawa 2020, s. 83

- Drobny W., *Odstępstwo od zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony (art. 7a k.p.a.) w części dotyczącej spraw osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych (w:) Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2017–2019*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Warszawa 2020, s. 135
- Folak Ł., *Zasada proporcjonalności w stosowaniu prawa administracyjnego*, Casus 2018/89, s. 16
- Gregorczyk D., *O rozstrzyganiu wątpliwości prawnych na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym*, PiP 201/8, s. 46
- Kaszubowski K., *Zasada rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony (art. 7a k.p.a.)*, cz. 2, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 2019/9
- Knysiak-Sudyka H., *Ocena regulacji art. 7a, 7b i 8 Kodeksu postępowania administracyjnego: czy ustawodawca stworzył nowe zasady ogólne postępowania administracyjnego?*, Casus 2019/93, s. 6
- Knysiak-Sudyka H., *Zasady ogólne postępowania administracyjnego – nowa jakość? (w:) Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Dumniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019, s. 347
- Kosicki T., *Zasada in dubio pro libertate w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego (w:) Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017, s. 49
- Kurzawa A., *Zasada in dubio pro libertate w postępowaniu administracyjnym (w:) Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2017–2019*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Warszawa 2020, s. 121
- Rząsa G., *Art. 7a i 81a k.p.a. w orzecznictwie sądów administracyjnych (w:) Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2017–2019*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Warszawa 2020, s. 61
- Sekuła-Barańska S., *Rozstrzygnięcie wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony (w:) Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017, s. 33
- Sieniawska K., Pułło M., *Konstytucyjne dylematy nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (uwagi na marginesie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw) (w:) Aktualne problemy konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Legnica 2017, s. 817
- Skorczyńska E., *Regulacja zasady przyjaznej wykładni na gruncie art. 7a Kodeksu postępowania administracyjnego (wybrane zagadnienia) (w:) Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 785
- Smarż J., *Zasada in dubio pro libertate w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, *Studia Prawnicze* 2017/4, s. 57

Soroczyńska E., *Regulacja na gruncie zasady przyjaznej wykładni na gruncie art. 7a Kodeksu postępowania administracyjnego (wybrane zagadnienia)* (w:) *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 785

Szubiakowski M., *Zasada in dubio pro tributario a rozwiązania pokrewne* (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2017–2019*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Warszawa 2020, s. 111

Wiktorowska A., *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego raz jeszcze* (w:) *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2018, s. 351

Art. 7b. [Współdziałanie organów administracji publicznej]

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.

ORZECZNICTWO



Artykuł 7a k.p.a. formułuje zasadę ogólną rozstrzygania wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony oraz określa wyjątki od tej zasady. Z wątpliwościami co do treści normy mamy do czynienia, gdy po zastosowaniu różnych metod wykładni przepisów, z uwzględnieniem pierwszeństwa wykładni językowej, treść normy prawa nadal budzi wątpliwości. Z kolei art. 7b normuje kwestię współdziałania organów administracji w związku z prowadzonym postępowaniem – instytucja pomocy prawnej (art. 52) oraz instytucja wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie przez inny organ (art. 106).

wyrok WSA w Warszawie z 2 lutego 2018 r., IV SA/Wa 2872/17, CBOSA

Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935) wprowadzono obowiązujący od 1 czerwca 2017 r. art. 7b k.p.a., zgodnie z którym 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. Odpowiednikami art. 7b k.p.a. jest również art. 82b o.p. i art. 36 u.p.e.a. Organ egzekucyjny winien być zwrócić

się do właściwego organu podatkowego prowadzącego postępowanie podatkowe wobec skarżącej o udzielenie informacji, czy skarżąca ustanowiła pełnomocnika, oraz o wskazanie adresu do doręczeń tego pełnomocnika.

wyrok WSA w Kielcach z 28 marca 2019 r., I SA/Ke 45/19, CBOSA



Prawna doniosłość art. 7b k.p.a. polega na tym, że podnosi on do rangi zasady ogólnej nakaz współdziałania organów administracji w związku z potrzebą wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, nie formalizując przy tym sposobów tego współdziałania. Można zatem przyjąć, że organy administracji są zobligowane do współdziałania ze sobą w każdym przypadku, gdy przyczyni się to do szybszego załatwienia sprawy (zob. wyrok NSA z 27.02.2018 r., II OSK 3116/17, dostępny w CBOSA).

wyrok WSA w Rzeszowie z 12 lutego 2020 r., II SA/Rz 1212/19, CBOSA

PIŚMIENNICTWO

Chlebny J., *Zagadnienia procesowe związane ze współdziałaniem organów w postępowaniu o uznanie cudzoziemca za obywatela polskiego (w:) Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018, s. 291

Dubiński Ł., *Uzasadnienie decyzji dyskwalifikującej dowody strony postępowania (w:) Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak, Warszawa 2015, s. 586

Fleszer D., *Rozstrzyganie wątpliwości na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym (w:) Gwarancje praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2020, s. 78

Mudrecki A., *Zasada proporcjonalności w Kodeksie postępowania administracyjnego (w:) Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019, s. 375

Art. 8. [Zasada zaufania do władzy publicznej; utrwalone praktyki rozstrzygania spraw]

§ 1. Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

§ 2. Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.

ORZECZNICTWO



Zasada ochrony osób, które nabyły prawa w dobrej wierze, opierając się na rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, koresponduje z zasadą art. 8 k.p.a., którą zgodnie z ustalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – należy rozumieć również w ten sposób, iż uchybienia organu administracji nie mogą powodować ujemnych następstw dla obywatela działającego w dobrej wierze.

wyrok NSA we Wrocławiu z 23 czerwca 1994 r., SA/Wr 98/94, POP 1996/1/3



Gdy uczestnik postępowania administracyjnego nie spełnia warunków przewidzianych do wydania orzeczenia określonej treści, ma prawo wtedy oczekiwać, że organ administracji nie wyda takiego orzeczenia na rzecz innej osoby, która również nie spełnia tych warunków. Odmienne postępowanie organu byłoby naruszeniem zasady wymienionej w art. 32 Konstytucji RP i art. 8 k.p.a.

wyrok WSA w Warszawie z 14 października 2004 r., II SA 3571/03, LEX nr 159935



Naruszenie zasady zaufania obywateli do organów Państwa wyrażonej w art. 8 k.p.a. nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania administracyjnego, może natomiast w sytuacji rażącego naruszenia art. 8 k.p.a. stać się przyczyną stwierdzenia nieważności takiej decyzji.

wyrok WSA w Warszawie z 14 grudnia 2005 r., VII SA/Wa 859/05, LEX nr 196282

Spełnienie normy wynikającej z przepisu art. 8 k.p.a. wymaga prowadzenia postępowania administracyjnego w taki sposób, aby w szczególności w uzasadnieniu decyzji przekonać stronę, że jej stanowisko zostało poważnie wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie, to przyczyną tego są istotne powody.

wyrok WSA w Warszawie z 19 października 2007 r., IV SA/Wa 859/07, LEX nr 394779

Obowiązek informowania i wyjaśniania stronie przez organ prowadzący postępowanie administracyjne całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy, winien być rozumiany tak szeroko, jak to tylko możliwe. Gdy urzędnik stwierdza lub powinien stwierdzić, że strona zamierza podjąć działania wiążące się dlań z niekorzystnymi skutkami lub nawet ryzykiem wystąpienia podobnych skutków, urzędnik ma wyraźny obowiązek w możliwie jasny sposób wyjaśnić okoliczności sprawy stronie i równie wyraźnie wskazać na ryzyko wiążące się z planowanymi działaniami. Jest to jedyny, odpowiadający zasadzie art. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., sposób rozumienia art. 9 k.p.a. Z zasady ochrony zaufania obywateli do prawidłowości działań organów administracji i sądów wynika, że nie powinien być narażony na uszczerbek obywatel działający w przekonaniu, iż odnoszące się doń działania (w tym informacje) organów państwa są prawidłowe i odpowiadają prawu.

wyrok WSA w Poznaniu z 13 marca 2008 r., IV SA/Po 839/07, LEX nr 500704



Sposób, w jaki organ administracji publicznej dokonuje uzasadnienia swojego rozstrzygnięcia, nie jest obojętny z punktu widzenia wyrażonej w art. 8 k.p.a.

zasady ogólnej pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz świadomości i kultury prawnej obywateli, a także wyrażonej w art. 11 k.p.a. zasady przekonywania, czyli wyjaśnienia stronie zasadności przesłanek rozstrzygnięcia. Organ administracji, który w ogóle nie ustosunkowuje się do twierdzeń uważanych przez stronę za istotne dla sposobu załatwienia sprawy, uchybia swym obowiązkom wynikającym z art. 8 i 11 k.p.a.

wyrok WSA w Warszawie z 15 kwietnia 2008 r., I SA/Wa 1812/07, LEX nr 510335

1. Nawet w sytuacji, gdy na stronie spoczywa ciężar wskazania konkretnych faktów i zdarzeń, z których wywodzi ona dla siebie określone skutki prawne, a twierdzenia strony w tym zakresie są ogólnikowe i lakoniczne, obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest wezwanie strony do uzupełnienia i sprecyzowania tych twierdzeń. Dopiero gdy strona nie wskaże takich konkretnych okoliczności, można z tego wywieść negatywne dla niej wnioski.

2. Zmienność poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach organów administracji w odniesieniu do tego samego adresata, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej decyzji i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany, stanowi niewątpliwie naruszenie art. 8 k.p.a., gdyż może spowodować uzasadnione podważenie zaufania obywateli do organów Państwa oraz wpłynąć ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli.

wyrok WSA w Warszawie z 10 lipca 2008 r. VI SA/Wa 514/08, LEX nr 512845

1. Sformułowanie osnowy decyzji w taki sposób, że strona musi domyslać się jego treści, niewątpliwie narusza zasadę określoną w art. 8 k.p.a.

2. Osnowa decyzji jest jej kwintesencją, wyraża bowiem rezultat stosowania normy prawa materialnego do konkretnego przypadku, w kontekście konkretnych okoliczności faktycznych i materiału dowodowego. Ma zatem charakter rozstrzygnięcia przesądzającego o istocie sprawy, o udzielonym uprawnieniu bądź nałożonym obowiązku.

wyrok NSA w Warszawie z 10 września 2008 r., I OSK 1440/07, LEX nr 489639

W celu realizacji zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.) konieczne jest przede wszystkim ściśle przestrzeganie prawa, zwłaszcza w zakresie dokładnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, konkretnego ustosunkowania się żądań i twierdzeń stron oraz uwzględnienia w decyzji zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu obywateli, przy założeniu, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa. Organ ponadto jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i ocenić cały materiał dowodowy (art. 7, art. 77 § 1 k.p.a.) oraz uzasadnić swoje rozstrzygnięcie według wymagań określonych w przepisie art. 107 § 3 k.p.a.

wyrok WSA w Warszawie z 22 października 2008 r., VI SA/Wa 1182/08, LEX nr 527471



Powiadomienie wnioskodawcy o nieposiadaniu żądanych dokumentów należy rozpatrywać w kontekście art. 8, 9 i 11 k.p.a., a zatem powiadomienie winno zawierać informację w przedmiocie tego, dlaczego organ nie posiada żądanych

danych, oraz ewentualnie inne informacje, które mogą mieć wpływ na sytuację faktyczną i prawną wnioskodawcy.

wyrok NSA z 4 marca 2009 r., I OSK 1358/08, LEX nr 529905

1. Nie jest dopuszczalne, aby uchybienia w działaniach jednego organu administracji publicznej skutkowały nakładaniem przez inny organ określonych obowiązków, a ściślej kar finansowych, na dany podmiot. Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której negatywne konsekwencje błędnego działania jednego organu obciążałyby stronę postępowania, kontrolowaną przez inny organ.

2. Z punktu widzenia przedsiębiorcy organy działające w szeroko rozumianym transporcie drogowym wchodzi w skład jednolitej struktury państwa i stanowią zharmonizowany system. Nawet profesjonalna strona postępowania, jaką jest przedsiębiorca, nie może być zaskakiwana przez organ państwa obowiązkiem wylegitymowania się oryginałem dokumentu, który złożyła na żądanie innego organu, i to bez względu na to, czy żądanie to było zasadne, czy nie.

wyrok NSA w Warszawie z 13 stycznia 2010 r., II GSK 312/09, LEX nr 577318

Organ administracji jest zobowiązany do kierowania się interesem obywatela, aż do granic naruszenia interesu społecznego. W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli.

wyrok NSA w Warszawie z 15 kwietnia 2010 r., II GSK 240/10, LEX nr 596691

1. Aby stwierdzić, iż doszło do rażącego naruszenia prawa materialnego, stan faktyczny ustalony w danej sprawie nie może budzić wątpliwości. Tylko wówczas możliwe jest bowiem stwierdzenie, czy przepis został w sposób rażący niewłaściwie zastosowany poprzez porównanie treści tego przepisu z ustalonym w sprawie stanem faktycznym.

2. Nie można co do zasady wykluczyć możliwości rażącego naruszenia przepisu prawa materialnego, którego treść wymaga wykładni.

3. O rażącym naruszeniu art. 8 k.p.a. można byłoby mówić wówczas, gdyby organy administracji nie zgromadziły w ogóle jakichkolwiek dowodów niezbędnych do poczynienia ustaleń faktycznych lub przeprowadziły szczątkowe postępowanie dowodowe.

wyrok NSA w Warszawie z 26 kwietnia 2010 r., II OSK 715/09, LEX nr 597802

W sytuacji gdy organ I instancji ma świadomość, że decyzja jest już ostateczna, tj. że strona odbiera ją po upływie terminu do wniesienia odwołania, powinien – w zgodzie z zasadami wyrażonymi w art. 6, 7, 8 § 1 i art. 9 k.p.a. – pouczyć stronę o przysługującym jej prawie do złożenia prośby o przywrócenie terminu oraz o terminie i trybie jej wniesienia.

wyrok WSA w Poznaniu z 13 lutego 2019 r., II SA/Po 1049/18, LEX nr 2626578



Ani art. 7, ani art. 8 k.p.a. nie nakładają na organ prowadzący postępowanie wyjaśniające obowiązek rozstrzygania wątpliwości dotyczących stanu faktycznego na korzyść strony. Zasadę taką przewiduje art. 81a k.p.a., ma on jednak zastosowanie w sprawach, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia.

wyrok NSA z 20 stycznia 2021 r., I OSK 2236/20, CBOSA

PIŚMIENNICTWO

Zasada pogłębiania zaufania

Bryła J., Szala P., *Zasada równego traktowania w postępowaniu administracyjnym (w:) Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017, s. 61

Celińska-Grzegorzycz K., *Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa w orzecznictwie administracyjnym (w:) Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyפורuk, Lublin 2010, s. 59

Chlipała M., *Zaufanie do administracji publicznej a normatywne przyrzeczenie administracyjne*, PPP 2017/12, s. 42

Chmielewski J., *Jawność postępowania administracyjnego a zasada zaufania do władzy publicznej*, PPP 2019/20, s. 1098

Chmielewski J., *Zasada budzenia zaufania do władzy publicznej po nowelizacji kwietniowej Kodeksu postępowania administracyjnego. Kilka refleksji (w:) Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski, Radom 2018, s. 23.

Chmielewski J., *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 159

Drozd A., Kitter S., *Zasada bezstronności w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego (w:) Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017, s. 97

Jaśkiewicz J., *O normatywności art. 8 k.p.a. (w:) Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak, Warszawa 2015, s. 423

Jaśkiewicz J., *Zasada zaufania w postępowaniu administracyjnym (w:) Zmiany administracyjnego prawa proceduralnego z perspektywy praktyki i teorii*, red. P. Kledzik, K. Samulska, P.J. Suwaj, Gorzów Wielkopolski 2019

Kijowski D., Budnik A., *Zasada ochrony słuszných oczekiwań w prawie administracyjnym w świetle art. 8 k.p.a. (w:) Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 350

- Stankiewicz R., *Zasada proporcjonalności jako instrument ochrony zaufania uczestników postępowania administracyjnego do organów (art. 8 § 1 k.p.a. po nowelizacji)* (w:) *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 369
- Stankiewicz R., *Zasada proporcjonalności jako nowa zasada ogólna k.p.a.* (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2017–2019*, red. M. Bła-chucki, G. Sibiga, Warszawa 2020, s. 153
- Suwaj P.J., *Gwarancje bezstronności organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2004
- Ważbińska-Dudzińska A., *Zasada zaufania do organów państwa a konsekwencje błędnych pouczeń strony w postępowaniu administracyjnym* (w:) *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2017, s. 632
- Wiktorowska A., *Zasada ogólna zaufania do administracji publicznej* (w:) *Instytucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 365

Art. 9. [Zasada informowania stron]

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.

ORZECZNICTWO



Przepis ten [art. 9 k.p.a.] uchyla zatem w stosunku do stron zasadę *ignorantia iuris nocet* w zakresie spraw rozpatrywanych w postępowaniu administracyjnym uregulowanym kodeksem.

wyrok NSA z 3 marca 1995 r., I SA 2339/93, ONSA-OZ 1997/2, poz. 16

1. Jakkolwiek art. 9 k.p.a. obliguje organy administracji do „wyczerpującego informowania stron”, jest pewna granica realizacji tego obowiązku.

Skarżąca jest osobą prawną i korzysta z pomocy radcy prawnego, należy więc inaczej oceniać potrzebę pouczenia takiej właśnie strony postępowania, a inaczej strony będącej osobą fizyczną, nie korzystającą z pomocy prawnej. Ale nawet wówczas, gdy to osoba fizyczna uchybi terminowi do skorzystania ze środka prawnego, jest obowiązkiem organu „orzekać” stosownie do okoliczności sprawy. Jeżeli zatem strona wnosi środek prawny o charakterze odwołania (art. 127

§ 3 k.p.a.), z pełną świadomością, że termin do wniesienia tego środka minął, ale nie wnosi o przywrócenie terminu do wniesienia tego środka prawnego, jak to przewiduje art. 58 k.p.a., nie można organowi administracji czynić zarzutu, że nie zastosował art. 9 k.p.a. i nie wezwał strony do uzupełnienia podania.

2. Nie można akceptować poglądu, że złożone po terminie odwołanie „samo przez się” zawiera wniosek o przywrócenie terminu. Gdyby tak miało być, zbędne byłyby w ogóle przepisy o przywróceniu terminu dla dokonania konkretnych czynności procesowych, a także bezprzedmiotowe byłyby przepisy przewidujące orzekanie o uchybieniu terminu do wniesienia na przykład odwołania (art. 134 k.p.a.).

wyrok NSA w Warszawie z 28 kwietnia 1998 r., I SA 1697/97, LEX nr 44497



Nałożony na organ administracyjny przepisem art. 9 k.p.a. obowiązek należytego wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych mających wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania, nie zwalnia osób prowadzących działalność gospodarczą z obowiązku zaznajamiania się z przepisami prawa regulującymi ich uprawnienia i obowiązki wynikające z prowadzenia tej działalności.

wyrok SA w Białymstoku z 3 listopada 2005 r., III AUa 1133/05, OSA 2005/4, poz. 66



Przepis art. 9 k.p.a. formułuje dwa obowiązki organu administracji publicznej. Pierwszy z obowiązków odnosi się wprost do stron postępowania, a jego treścią jest należyte i wyczerpujące informowanie o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (art. 9 zdanie pierwsze k.p.a.). Zakres tego obowiązku wyznaczony jest kryterium podmiotowym oraz kryterium przedmiotowym. Podmiotem uprawnionym jest strona, natomiast zakres przedmiotowy obejmuje udzielanie informacji o przepisach prawa materialnego, jak i przepisach prawa procesowego. Obowiązek udzielania informacji stornie obowiązuje przez cały tok postępowania od jego wszczęcia do zakończenia decyzją. Treścią drugiego z obowiązków informacyjnych organu administracji publicznej jest czuwanie nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielanie im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek (art. 9 zdanie drugie k.p.a.). Ustanowiony w drugiej normie prawnej art. 9 obowiązek jest pod względem podmiotowym szerszy, obejmuje bowiem nie tylko stronę, ale i uczestników postępowania. Natomiast pod względem przedmiotowym jest to zakres węższy, dotyczy bowiem tylko informacji prawnej, i to udzielanej tylko dla ochrony przed poniesieniem szkody.

wyrok NSA z 9 lutego 2006 r., II OSK 500/05, LEX nr 194050



Przy ustalaniu, jaki charakter ma pismo procesowe strony, nie ma decydującego znaczenia jego tytuł ani nawet dosłowne powołanie poszczególnych zawartych w nim zwrotów, ale ocena intencji strony dokonana w oparciu o całość kształtu podniesionych okoliczności. O tym, jaki charakter ma mieć ostateczne pismo, decyduje strona, ale w razie wątpliwości w tym zakresie obowiązkiem

organu administracji publicznej jest przekazanie stronie stosownych informacji w ramach obowiązków wynikających z art. 9 k.p.a., o jej sytuacji procesowej, przysługujących jej środkach obrony jej praw oraz uwarunkowaniach ich złożenia – w tym celu, aby strona nie poniosła szkody z powodu nieznamośności prawa.

wyrok NSA w Warszawie z 26 września 2006 r., I OSK 1296/05, LEX nr 32121

Sprostowanie decyzji jest integralnie z nią związane. W postępowaniu nadzorczym ocenie co do zgodności z prawem podlegają zarówno decyzja, jak i postanowienie ją prostujące. Jeżeli strona wystąpiła tylko o stwierdzenie nieważności decyzji, a nie odniosła się w ogóle do postanowienia prostującego, organ nadzoru ma obowiązek wyjaśnienia stronie okoliczności sprawy, tak faktycznych, jak i prawnych (art. 9 k.p.a.), i jeśli w postępowaniu nadzorczym okazałoby się, że wadą dotknięte jest zarówno postanowienie o sprostowaniu, jak i decyzja, to powinien dać temu wyraz w rozstrzygnięciu.

wyrok NSA w Warszawie z 23 lutego 2007 r., I OSK 535/06, LEX nr 349603

! Fikcja powszechnej znajomości prawa nie może mieć zastosowania na gruncie prawa administracyjnego, gdzie jedną z naczelnych zasad jest obowiązek udzielania informacji prawnej stronom przez organy prowadzące postępowanie (art. 9 k.p.a.).

wyrok WSA w Warszawie z 20 września 2007 r., VII SA/Wa 1168/07, LEX nr 420147

! Artykuł 9 k.p.a. ma charakter normatywny i naruszenie jego treści należy tak samo oceniać jak innych przepisów procedury administracyjnej.

wyrok WSA w Warszawie z 16 stycznia 2008 r., V SA/Wa 2216/07, LEX nr 505319

1. Obowiązek organu administracji, o którym mowa w art. 9 k.p.a., należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego, nie obejmuje tych praw i obowiązków, które podlegają ustaleniu w innym postępowaniu.

2. Jeżeli został naruszony art. 9 k.p.a. i w wyniku nienależytego pouczenia zainteresowany poniósł szkodę w postaci niezyskania płatności ONW, to nie jest on pozbawiony ochrony prawnej, z tym że roszczeń odszkodowawczych powinien dochodzić przed sądem powszechnym. Naruszenie art. 9 k.p.a. może być bowiem uznane za obiektywny element winy (bezprawność) stanowiący jedną z przesłanek odpowiedzialności deliktowej. Ocena ewentualnych żądań w tym zakresie należy do sądu powszechnego orzekającego w sprawach cywilnych.

wyrok NSA w Warszawie z 27 lutego 2008 r., II GSK 402/07, LEX nr 471101

! Obowiązek informowania i wyjaśniania stronie przez organ prowadzący postępowanie administracyjne całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy, winien być rozumiany tak szeroko, jak to tylko możliwe. Gdy urzędnik stwierdza lub powinien stwierdzić, że strona zamierza podjąć działania wiążące się dlań z niekorzystnymi skutkami lub nawet ryzykiem

wystąpienia podobnych skutków, urzędnik ma wyraźny obowiązek w możliwie jasny sposób wyjaśnić okoliczności sprawy stronie i równie wyraźnie wskazać na ryzyko wiążące się z planowanymi działaniami. Jest to jedyny, odpowiadający zasadzie art. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., sposób rozumienia art. 9 k.p.a. Z zasady ochrony zaufania obywateli do prawidłowości działań organów administracji i sądów wynika, że nie powinien być narażony na uszczerbek obywatel działający w przekonaniu, iż odnoszące się doń działania (w tym informacje) organów państwa są prawidłowe i odpowiadają prawu.

wyrok WSA w Poznaniu z 13 marca 2008 r., IV SA/Po 839/07, LEX nr 500704



Jeżeli wniosek wszczynający postępowanie administracyjne budzi wątpliwości co do treści żądania, organ administracji publicznej powinien podjąć stosowne działania mające na celu ustalenie rzeczywistej woli osoby występującej z określonym wnioskiem. Organ ma przy tym – na podstawie art. 9 k.p.a. – obowiązek czuwania nad tym, aby strona nie poniosła szkody z powodu niezajomości prawa i w tym celu powinien udzielić jej w razie potrzeby niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Nie oznacza to jednak, że wzywając stronę do sprecyzowania złożonego wniosku, organ administracji publicznej może narzucić stronie ściśle określony tryb załatwienia sprawy, nie pozostawiając wnioskodawcy żadnej swobody w powyższym zakresie. Strona powinna mieć możliwość swobodnego wyrażenia własnego stanowiska, nie może zostać ograniczona do wybrania jednej z opcji przedstawionej przez organ.

wyrok WSA w Warszawie z 9 kwietnia 2008 r., I SA/Wa 1712/07, LEX nr 510810

Skoro dołączone do odwołania pełnomocnictwo organ uważał za niewłaściwe, winien powiadomić o tym stronę i wezwać ją do podpisania odwołania bądź wezwać pełnomocnika do przedłożenia prawidłowego pełnomocnictwa. Niedokonanie tego przez organ odwoławczy stanowi naruszenie wyrażonej w art. 9 k.p.a. zasady należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków, będących przedmiotem postępowania. Obowiązek ten obciąża organ z urzędu, a jego bierność stanowi naruszenie prawa, bez względu na to, w jakiej fazie postępowania miało miejsce.

wyrok WSA w Warszawie z 29 maja 2008 r., V SA/Wa 741/08, LEX nr 485733

Obowiązek informowania i wyjaśniania stronie przez organ prowadzący postępowanie administracyjne całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy (art. 9 k.p.a.) winien być rozumiany tak szeroko, jak to tylko możliwe. Gdy urzędnik stwierdza lub powinien stwierdzić, że strona zamierza podjąć działania wiążące się dlań z niekorzystnymi skutkami lub nawet ryzykiem wystąpienia podobnych skutków, urzędnik ma wyraźny obowiązek w możliwie jasny sposób wyjaśnić okoliczności sprawy stronie i równie wyraźnie wskazać na ryzyko wiążące się z planowanymi działaniami. Jest to jedyny, odpowiadający zasadzie art. 2 Konstytucji RP, sposób rozumienia art. 9 k.p.a.

wyrok WSA w Poznaniu z 12 czerwca 2008 r., IV SA/Po 163/08, LEX nr 500143

1. W postępowaniu w sprawach pomocy społecznej organy administracji publicznej mają szczególny obowiązek dbałości o to, aby strony – często osoby proste, nieporadne w kontakcie z administracją – nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa (art. 9 k.p.a. w związku z art. 100 ust. 1 u.p.s.).

2. Wszechstronne wyjaśnienie i rozpatrzenie sprawy przejawia się w obowiązku zbadania przez organ treści wniesionego podania, poprzez „wyłowienie” zawartych w nim zarzutów i wniosków procesowych. Jakiegokolwiek wątpliwości dotyczące treści wniesionego pisma winny obligować organ do wezwania strony o sprecyzowanie jego treści.

wyrok WSA w Gliwicach z 25 września 2008 r., IV SA/GI 242/08, LEX nr 527872

Na organach administracji publicznej, stosownie do art. 9 k.p.a., ciąży obowiązek informowania stron działających bez profesjonalnego pełnomocnika o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków, niemniej obowiązku tego nie należy utożsamiać z obowiązkiem wskazywania stronom w każdej sytuacji wszelkich możliwych trybów wzruszania decyzji. Zwłaszcza w sytuacji gdy treść żądania zgłaszanego przez stronę nie budzi wątpliwości co do intencji wnioskodawcy.

wyrok WSA w Warszawie z 10 grudnia 2008 r., I SA/Wa 1131/08, LEX nr 569611

1. Organ nie jest władny do zmiany kwalifikacji prawnej żądania strony.

2. Żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego określa przedmiot tego postępowania, a w razie wątpliwości sprecyzowanie żądania należy do strony, nie zaś do organu administracji. Podobnie w przypadku powołania przez stronę błędnej podstawy prawnej i braku odpowiedzi na pismo udzielające informacji o właściwym trybie postępowania organ administracji publicznej nie jest uprawniony do zmiany kwalifikacji prawnej wskazanej w treści żądania.

wyrok WSA w Warszawie z 22 stycznia 2009 r., VII SA/Wa 1776/08, LEX nr 478523

1. Szybkość postępowania nie może być wynikiem pogwałcenia innych zasad, a to takich jak zasada praworządności (art. 6 i 7 k.p.a.), zasada uwzględnienia słusznego interesu strony jako obywatela (art. 7) i art. 9 k.p.a., nakazującego spełnienia roli informacyjnej organu. Oczywiście jest, że aby wypełnić obowiązki płynące dla organów z tych zasad, niezbędne jest działanie prawidłowe organów, a w tym niewątpliwie postępowanie bez nieusprawiedliwionej zwłoki.

2. Organ administracji, działając z upoważnienia ustawowego i reprezentując państwo wobec obywatela, ma nie tylko prawa wynikające z ustawy, ale równocześnie obowiązki należytego działania, do których należy m.in. zapewnienie, aby strona nie poniosła szkody w wyniku prowadzonego postępowania administracyjnego. Wypełnieniu takiego zadania w szczególności służy wydanie postanowienia wzywającego do uzupełnienia wniosku, ale także czynności organu wynikające z określonej w art. 9 k.p.a. zasady informowania o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków, która to zasada została ustalona w interesie obywatela i obowiązuje również w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę.

3. Termin do załatwienia sprawy z wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, jak każdej innej sprawy administracyjnej, ma niewątpliwie charakter procesowy, tyle że określony w przepisach prawa materialnego (ustawie Prawo budowlane), odmiennie od określonego w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego.

wyrok NSA z 16 lutego 2009 r., II OSK 182/08, LEX nr 516063

1. Stwierdzenie uchybienia terminu, bez jednoznacznego wyjaśnienia treści żądania strony, przy rozbieżności między treścią pisma wniesionego przez stronę a jego tytułem, stanowi naruszenie zasad postępowania administracyjnego, określonych w art. 7, art. 8, art. 9 i art. 10 k.p.a. Jeśli charakter pisma budzi wątpliwości, to organ administracji ma obowiązek, stosownie do postanowień powołanych wyżej artykułów, wyjaśnić rzeczywistą wolę strony. Skoro na podstawie pisma skarżącego nie można jednoznacznie określić treści żądania, a istnieją przesłanki, by sądzić, iż domaga się on również przywrócenia terminu do złożenia odwołania, to rzeczą organu administracji jest wyjaśnienie rzeczywistej woli strony i treści jej żądania.

2. Zasadą postępowania administracyjnego, wyrażoną między innymi w art. 63, art. 65, art. 128 i art. 140 k.p.a., jest jego odformalizowanie, tak aby sprawa mogła być rozpoznana zgodnie z intencją i interesem strony właśnie bez zbędnego formalizmu. Nie można jednak przyjąć, że jeżeli żądanie jest zredagowane niezręcznie i mało zrozumiale, to organ administracji publicznej jest uprawniony do sprecyzowania treści żądania. Jest to niedopuszczalne chociażby dlatego, że mogłoby to doprowadzić do niedopuszczalnej zmiany żądania, wbrew intencji wnoszącego podanie.

wyrok WSA w Łodzi z 17 lutego 2009 r., II SA/Łd 806/08, LEX nr 478537

1. W sprawach, w których strona nie sprecyzuje przepisów prawa, w ramach których żąda, by jej sprawę rozpatrzono, organy administracji mają obowiązek rozpatrzenia sprawy na tle wszystkich przepisów, jakie w danym wypadku mogłyby mieć zastosowanie.

2. Obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy (art. 9 k.p.a.) powinien być rozumiany jak najszerzej. Udowodnione naruszenie tego obowiązku powinno być rozumiane jako wystarczająca podstawa do uchylenia decyzji.

wyrok WSA w Łodzi z 17 lutego 2009 r., II SA/Łd 807/08, LEX nr 478536

1. Artykuł 9 k.p.a. nie nakłada na organy administracji obowiązku udzielenia porad prawnych czy też doradztwa.

2. Użyty w art. 9 k.p.a. zwrot „należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych” nie przedstawia wątpliwości, co do tego, iż obowiązek ów ma być realizowany w stosunku do osób dysponujących interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a. – stron postępowania administracyjnego. Nie może on też być utożsamiony z udzielaniem stronom

pomocy prawnej czy zastępowaniem ich aktywności poprzez instruowanie o wyborze optymalnego sposobu postępowania.

wyrok WSA w Bydgoszczy z 13 maja 2009 r., II SA/Bd 241/09, LEX nr 550292

! Organ administracyjny nie może samodzielnie i autorytarnie decydować o określeniu charakteru pisma złożonego przez stronę postępowania w przypadku istnienia wątpliwości, jaki charakter mu nadać. W takim przypadku jego obowiązkiem jest podjęcie próby ustalenia woli wnioskodawcy, albowiem z treści art. 9 k.p.a. wynika, że organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamośności prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. W konsekwencji strona przed podjęciem decyzji co do charakteru swego pisma powinna uzyskać stosowne informacje o swojej sytuacji procesowej. Odmienne postępowanie organu narusza również regułę określoną w art. 7 k.p.a., gdyż nie prowadzi to do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy zgodnie ze słusznym interesem obywateli i stoi w sprzeczności z zasadą praworządności.

wyrok WSA w Gliwicach z 30 lipca 2009 r., IV SA/Gl 102/09, LEX nr 553423

!! Kodeks postępowania administracyjnego w art. 9 zawiera zasadę, że strona postępowania administracyjnego nie może ponieść szkody z powodu nieznamośności przepisów prawa, a zatem przepis ten dokonuje wyłomu w fundamentalnej zasadzie stanowiącej, że *ignorantia iuris nocet* (nieznamość prawa szkodzi). Jednakże ograniczenie przewidziane powyższym przepisem obowiązuje w ściśle określonych ramach, a mianowicie od dnia wszczęcia postępowania administracyjnego do momentu jego zakończenia, a tym samym nie występuje ono już po zakończeniu postępowania administracyjnego.

wyrok WSA w Gliwicach z 3 września 2009 r., IV SA/Gl 1015/08, LEX nr 580310

! Obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy powinien być rozumiany szeroko, jak to jest tylko możliwe. Udowodnione naruszenie tego obowiązku powinno być rozumiane jako wystarczająca podstawa do uchylecia decyzji.

wyrok WSA w Łodzi z 28 października 2009 r., IV SA/Po 476/09, CBOSA

Fikcja powszechnej znajomości prawa nie ma zastosowania na gruncie prawa administracyjnego, gdzie jedną z naczelnych zasad jest obowiązek udzielania informacji prawnej stronom przez organy prowadzące postępowanie (art. 9 k.p.a.).

wyrok WSA w Warszawie z 19 listopada 2009 r., II SA/Wa 920/09, LEX nr 558730

1. Przez udział w postępowaniu w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. należy rozumieć udział stron w całym ciągu czynności przygotowawczych postępowania administracyjnego prowadzonych przez organ administracji publicznej.

2. Niedoręczenie stronom decyzji czy też postanowienia może być równoznaczne z pozbawieniem tych stron udziału w postępowaniu i tym samym oznaczać wyczerpanie przesłanki określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

3. Organy administracji publicznej obowiązane są do należytego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. W ramach realizacji tego obowiązku organy powinny informować strony o uprawnieniach i obowiązkach wynikających z prawa procesowego, w tym o obowiązku wynikającym z art. 41 § 1 k.p.a. oraz o skutkach jego niedopełnienia. Zaniechanie tego obowiązku przez organ uniemożliwia prawidłowe zastosowanie normy zawartej w omawianym art. 41 § 2 k.p.a.

4. Organ współdziałający nie prowadzi odrębnej sprawy administracyjnej, a zajęcie przez niego stanowiska następuje w granicach już prowadzonego postępowania w sprawie głównej. W ramach tego postępowania organ współdziałający nie jest jednak zwolniony z obowiązków wynikających z zasady informowania stron.

wyrok WSA z 26 marca 2010 r., IV SA/Wa 1842/09, LEX nr 606905



Postępowanie administracyjne nie ma charakteru ściśle formalnego. Decydujące znaczenie zawsze powinny mieć rzeczywiste intencje wnioskodawcy, a nie sam tytuł czy nawet literalne brzmienie jego podania. Obowiązek dokładnego ustalania przedmiotu żądania zgłoszonego przez stronę wynika przede wszystkim z przepisów określających ogólne zasady postępowania, w tym art. 9 k.p.a.

wyrok NSA w Warszawie z 24 sierpnia 2010 r., I OSK 1428/09, LEX nr 745012



Pisma stron postępowania, które często nie posiadają dostatecznej wiedzy na temat procedury administracyjnej, organ administracji publicznej winien z poszanowaniem zasad ogólnych wyrażonych w art. 6 i nast. k.p.a. zawsze interpretować tak, aby umożliwić stronie najpełniejszą obronę jej woli oraz praw jako strony postępowania administracyjnego. Organ z uwzględnieniem okoliczności faktycznych i prawnych indywidualnej sprawy winien rozpoznawać wnioski strony zgodnie z ich treścią, jeżeli natomiast wobec treści pisma nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie woli strony co do zakresu jej żądania bądź istotnych dla sprawy okoliczności, organ zobligowany jest zwrócić się do strony z zapytaniem odnośnie do treści jej żądania i jednocześnie pouczyć o ewentualnych wymogach formalnych, niezbędnych do realizacji stosownych wniosków.

wyrok NSA w Warszawie z 6 października 2010 r., II OSK 1488/09, LEX nr 746579



Przy ustaleniu charakteru wniesionego przez stronę podania rzeczywiście tytuł pisma nie ma decydującego znaczenia. Istotna jest natomiast ocena intencji strony, dokonana w oparciu o całokształt podniesionych okoliczności. O tym, jaki charakter ma mieć ostatecznie pismo, decyduje zatem strona, ale w razie wątpliwości w tym zakresie obowiązkiem organu administracji publicznej jest przekazanie stronie informacji o jej sytuacji procesowej, przysługujących środkach obrony jej praw oraz uwarunkowaniach ich złożenia, aby strona nie poniosła szkody z powodu nieznamości prawa. Jednakże obowiązek ten dotyczy jedynie pism, które zredagowane zostały w sposób niezręczny, niezrozumiały i niepozwalający na ustalenie rzeczywistej woli strony. Obowiązek ten natomiast nie może być rozciągany na wszystkie pisma strony, a więc także i te, które

w swej treści są jasne i zrozumiałe. Jeżeli z pisma wprost wynika wola strony, organ nie ma obowiązku żądać sprecyzowania pisma.

wyrok NSA z 2 grudnia 2010 r., I OSK 1661/10, LEX nr 745118

PIŚMIENNICTWO

Fajgielski P., Turnia A., *Informacja w postępowaniach sądowych i administracyjnych*, Lublin 2018

Kędziora A., *Jawność i transparentność postępowania administracyjnego*, PPP 2018/1, s. 49

Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013

Knysiak-Molczyk H., *Zasada obowiązku organów udzielania informacji i pomocy prawnej w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym (w:) Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 171

Kościuk D., *RODO a obowiązki informacyjne organu w kodeksie postępowania administracyjnego*, PAiP 2019/3, s. 8

Kościuk D., *Zasada informowania w kontekście prawa administracji elektronicznej (w:) Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Dumniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2017, s. 255

Kościuk D., *Zasada jawności w elektronicznym postępowaniu administracyjnym (w:) Jawność w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015

Strzępek Ł., *Relatywizacja obowiązków informacyjnych stron – optymalizacja wykorzystania zasobów informatycznych państwa czy dezorganizacja rozpatrywania spraw administracyjnych? (w:) Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2017–2019*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Warszawa 2020, s. 381

Taras W., *Informowanie obywateli przez administrację*, Ossolineum 1992

Wiktorowska A., *Zasada ogólna informowania w k.p.a. (w:) Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 781

Art. 10. [Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu]

§ 1. 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.

§ 2. Organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 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.

§ 3. Organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady określonej w § 1.

ORZECZNICTWO

1. Sytuacja, w której organ odwoławczy nie uzupełnia postępowania dowodowego, nie zwalnia go od wykonania obowiązków określonych w art. 10 § 1 k.p.a.

2. Powoływanie się w uzasadnieniu decyzji na dokument, który nie znajduje się w aktach sprawy, jest niewątpliwie wadą postępowania, która w pewnych okolicznościach może mieć istotny wpływ na wynik podejmowanego rozstrzygnięcia.

wyrok WSA w Białymstoku z 8 czerwca 2006 r., II SA/Bk 240/05, LEX nr 284733

Uchybienie art. 10 § 1 k.p.a. może stanowić podstawę uchylenia decyzji jedynie wówczas, gdy wykaże się, że naruszenie to miało wpływ na wynik sprawy. Innymi słowy, strona musi wykazać, że gdyby do takiego uchybienia nie doszło, wynik sprawy byłby odmienny.

wyrok NSA z 6 października 2020 r., II GSK 356/18, CBOSA

Zgodnie z art. 7 k.p.a. organ administracji publicznej obowiązany jest podjąć wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Wszelkie czynności ustalenia stanu faktycznego organ administracji publicznej obowiązany jest w postępowaniu administracyjnym podejmować z zapewnieniem stronie prawa do czynnego udziału (art. 10 § 1 k.p.a.).

wyrok NSA z 25 listopada 2020 r., II OSK 1931/20, CBOSA

Zgodnie z nadrzędną zasadą postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 10 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej zobowiązane 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. Dyrektywa powyższa, nakazująca organom administracji publicznej ukształtowanie postępowania w sposób umożliwiający stronom postępowania możliwość brania udziału w postępowaniu, musi być bezwzględnie respektowana – u jej podstaw leży bowiem zapewnienie stronie stanu sprawiedliwości proceduralnej, a więc stanu, w którym strona ma realną możliwość ochrony przysługujących jej praw oraz dochodzenia przysługujących uprawnień. Tym samym określona okoliczność nie może zostać uznana za udowodnioną, o ile stronie nie umożliwiono krytycznego wypowiedzenia się co do jej treści.

wyrok WSA w Olsztynie z 26 listopada 2020 r., II SA/Ol 504/20, CBOSA

Zarzut naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. może odnieść skutek wówczas, gdy strona wykaże, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych (por. wyroki NSA z: 18 maja 2006 r., II OSK 831/05,