

meritum

**POSTĘPOWANIE
ADMINISTRACYJNE,
EGZEKUCYJNE
I SĄDOWOADMINISTRACYJNE**

redakcja naukowa Marek Wierzbowski

3. WYDANIE

meritum

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE, EGZEKUCYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Marek Wierzbowski

3. WYDANIE

Redaktor naukowy:
prof. dr hab. Marek Wierzbowski

Wydawca:
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący:
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne:
Violet Design

Projekt okładki i stron tytułowych:
Wojtek Janikowski

Koordynator zespołu autorów:
Dominika Gatus

Autorzy:
Agata Broniewska-Kłosińska – rozdział I.7;
adw. Klaudia Brzezińska-Jaromin – rozdział I.2.D, F, H, 10.A–D;
r.pr. Aleksander Bulski – rozdział II.12, 13;
r.pr. Anna Celejewska-Rajchert – rozdział IX.1.C;
SNSA dr hab. Dorota Dąbek, prof. UJ – rozdział XV;
Dominika Gatus – rozdziały: II.14, 15; VI;
Piotr Golaszewski – rozdział VIII;
r.pr. dr Marek Grzywacz – rozdziały: I.2.A–C, E, G, K, M–P, 9; II.1;
r.pr. Wojciech Jacyno – rozdziały: I.7; II.12, 13;
Kinga Jaskulak – rozdział II.2, 3;
r.pr. dr hab. Przemysław Kledzik, prof. US – rozdział X;
adw. Andrzej Kraczkowski – rozdział VII;
dr Jacek Piecha – rozdział II.10;
Stanisław Radowicki – rozdziały: I.3–6; II.6, 7, 9; IX.1.D; XII.2–5; XIV.9, 10;
r.pr. dr Joanna Róg-Dyrda – rozdziały: I.1, 2.1, J, L, 8, 10.E–G; II.5, 7; III; IV; XII.1, 2; XIII; XIV.1;
r.pr. dr Mariusz Rypina – rozdział II.4;
dr Katarzyna Seroczyńska – rozdział XI;
r.pr. prof. dr hab. Rafał Stankiewicz – rozdział V;
SSN dr hab. Ewa Stefańska – rozdział IX.1.A, B, E, 2;
dr Magdalena Śliwa-Wajda – rozdziały: I.11; II.8, 11; XIV.2, 4; XVII;
r.pr. prof. dr hab. Marek Wierzbowski – wstęp;
adw. dr Karolina Barbara Wojciechowska – rozdziały: XIV.3, 5–8, 11, 12; XVI; XVIII–XXI.

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2026

ISBN 978-83-8438-080-2

3. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 692 477 076
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Strona		Numer
9	Wykaz skrótów	
13	Słowo wstępne	
15	Część I. Kodeks postępowania administracyjnego	
17	Rozdział I. Przepisy ogólne	
19	1. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego	1
24	2. Zasady ogólne.....	13
38	3. Organy wyższego stopnia.....	42
40	4. Organy naczelne	50
41	5. Właściwość organów administracji	51
50	6. Wyłączenie pracownika organu	65
58	7. Strona	80
68	8. Załatwianie spraw	90
72	9. Doręczenia.....	97
85	10. Wezwania.....	120
91	11. Terminy.....	131
101	Rozdział II. Postępowanie	
105	1. Wszczęcie postępowania.....	139
113	2. Metryki, protokoły i adnotacje	151
117	3. Udostępnianie akt	167
122	4. Dowody.....	183
172	5. Rozprawa administracyjna	234
175	6. Mediacja	240
182	7. Zawieszenie postępowania	252
190	8. Decyzje	265
206	9. Ugoda.....	298
210	10. Milczące załatwienie sprawy	307
224	11. Postanowienia	332
230	12. Odwołania.....	343
243	13. Zażalenia	369
244	14. Wznowienie postępowania administracyjnego	372
258	15. Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji	416

Strona		Numer
269	Rozdział III. Przepisy szczególne w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych	
270	1. Zasady ogólne stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.....	435
271	2. Postępowanie odwoławcze w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych	438
273	Rozdział IV. Udział prokuratora	
274	1. Uwagi ogólne.....	440
276	2. Pozycja prokuratora w postępowaniu	445
276	3. Właściwość prokuratury	446
279	Rozdział V. Administracyjne kary pieniężne	
280	1. Zakres regulacji. Definicja administracyjnej kary pieniężnej.....	449
281	2. Reguły kolizyjne w zakresie nakładania administracyjnych kar pieniężnych.....	451
282	3. Zasada zastosowania przepisu względniejszego dla strony	452
283	4. Przesłanki nakładania administracyjnej kary pieniężnej	453
286	5. Kryterium „siły wyższej”	462
286	6. Przypadki warunkujące odstąpienie od nałożenia kary	463
287	7. Przedawnienie ukarania	464
290	8. Zaległa administracyjna kara pieniężna	470
290	9. Przerwanie biegu terminu przedawnienia oraz udzielanie ulg w realizacji kary.....	471
291	Rozdział VI. Wydawanie zaświadczeń	
292	1. Charakter prawny zaświadczeń	472
293	2. Podstawa uzyskania zaświadczenia	474
293	3. Terminy.....	477
294	4. Odmowa wydania zaświadczenia	478
295	Rozdział VII. Europejska współpraca administracyjna	
296	1. Pojęcie i koncepcja europejskiej współpracy administracyjnej	480
296	2. Forma udzielenia pomocy organowi administracji państwa członkowskiego	481
297	3. Ustalanie właściwości miejscowej, rzeczowej i funkcjonalnej	482
297	4. Obowiązki organu udzielającego pomocy	483
297	5. Zasady rozpoznawania wniosków o udzielenie pomocy	484
298	6. Preferowana droga elektroniczna do korzystania z europejskiej współpracy administracyjnej.....	488
299	7. Ponoszenie kosztów udzielenia pomocy	489
299	8. Rozszerzenie stosowania przepisów poza kraje UE.....	490
299	9. Przykłady faktycznego stosowania współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi	491
301	Rozdział VIII. Opłaty i koszty postępowania	
302	1. Rodzaje należności w postępowaniu administracyjnym.....	493
306	2. Ponoszenie opłat, kosztów i innych należności	500

Strona		Numer
315	Część II. Szczególne postępowania administracyjne	
317	Rozdział IX. Szczególne postępowania administracyjne	
319	1. Postępowanie przed Prezesem UOKiK.....	507
397	2. Postępowania przed organami regulacyjnymi.....	633
405	Część III. Postępowanie egzekucyjne	
407	Rozdział X. Postępowanie egzekucyjne	
408	1. Podstawa prawna i zakres regulacji.....	640
410	2. Kryteria warunkujące dopuszczalność egzekucji administracyjnej.....	641
419	3. Postępowanie egzekucyjne a egzekucja.....	644
421	4. Zasady postępowania egzekucyjnego.....	645
430	5. Podmioty postępowania egzekucyjnego.....	659
452	6. Tryb wszczęcia oraz tok postępowania egzekucyjnego.....	672
480	7. Środki zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym.....	679
495	Część IV. Ustrój sądów administracyjnych	
497	Rozdział XI. Ustrój sądów administracyjnych	
498	1. Zagadnienia ogólne.....	696
498	2. Wojewódzkie sądy administracyjne.....	697
501	3. Naczelny Sąd Administracyjny.....	704
505	Część V. Postępowanie przed sądami administracyjnymi	
507	Rozdział XII. Przepisy wstępne	
508	1. Przepisy ogólne Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.....	710
515	2. Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych.....	725
520	3. Zakres właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	732
525	4. Skład sądu.....	738
529	5. Wyłączenie sędziego.....	746
537	Rozdział XIII. Strony	
538	1. Zdolność sądowa i procesowa.....	754
541	2. Strony i uczestnicy postępowania.....	764
544	3. Pełnomocnicy.....	767
549	Rozdział XIV. Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym	
551	1. Pisma w postępowaniu sądowym.....	776
553	2. Skarga.....	782
580	3. Wniosek o wszczęcie postępowania (art. 63–64 p.p.s.a.).....	824
581	4. Sprzeciw.....	828
585	5. Doręczenia.....	837

Strona		Numer
607	6. Terminy.....	882
615	7. Uchybienie i przywrócenie terminu.....	896
622	8. Posiedzenia sądowe.....	906
636	9. Postępowanie medacyjne i uproszczone.....	938
648	10. Zawieszenie i podjęcie postępowania	953
658	11. Orzeczenia sądowe.....	969
681	12. Prawomocność orzeczeń.....	1018
687	Rozdział XV. Środki odwoławcze	
688	1. Skarga kasacyjna	1028
716	2. Zażalenie	1081
723	Rozdział XVI. Koszty postępowania	
724	1. Zwroty kosztów postępowania między stronami	1094
730	2. Koszty sądowe	1109
739	3. Zwolnienie od kosztów sądowych.....	1127
759	Rozdział XVII. Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego	
760	1. Uwagi wprowadzające	1151
760	2. Zainicjowanie procedury uchwałodawczej.....	1152
761	3. Składy sędziowskie	1154
761	4. Uchwały abstrakcyjne.....	1155
762	5. Uchwały konkretne	1157
763	6. Moc wiążąca uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego	1158
763	7. Odmowa wydania uchwały	1160
765	Rozdział XVIII. Wznowienie postępowania	
766	1. Wyjątkowość instytucji wznowienia postępowania	1161
767	2. Przestanki wznowienia postępowania.....	1163
769	3. Tryb wznowienia postępowania.....	1169
773	Rozdział XIX. Wykonywanie orzeczeń sądowych	
774	1. Zwrot akt po uprawnoczeniu orzeczenia	1176
774	2. Termin załatwienia sprawy przez organ.....	1178
777	Rozdział XX. Postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt	
778	1. Uwagi wstępne	1180
779	2. Uproszczony tryb postępowania.....	1182
779	3. Zwyczajny tryb postępowania	1183
781	Rozdział XXI. Przepisy z zakresu postępowania w obrocie zagranicznym	
782	Doręczanie pism podmiotom zagranicznym	1185
785	Indeks rzeczowy	

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Źródła prawa	
EKPC	Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
k.c.	ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)
k.k.	ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383 ze zm.)
k.k.w.	ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2025 r. poz. 911 ze zm.)
k.m.	ustawa z 18.09.2001 r. – Kodeks morski (Dz.U. z 2023 r. poz. 1309)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)
k.p.c.	ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)
k.p.k.	ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.)
k.r.o.	ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.)
k.s.h.	ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.)
o.p.	ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)
p.k.e.	ustawa z 12.07.2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej (Dz.U. poz. 1221 ze zm.)
p.p.s.a.	ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
pr. adw.	ustawa z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2024 r. poz. 1564 ze zm.)
pr. not.	ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2024 r. poz. 1001 ze zm.)
pr. poczt.	ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2025 r. poz. 366 ze zm.)
pr. bud.	ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.)
pr. energ.	ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2026 r. poz. 43)
pr. przed.	ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2025 r. poz. 1480 ze zm.)
p.u.s.a.	ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1267)
p.u.s.p.	ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.)

r.d.p.s.	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 6.05.2020 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 19)
RODO	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r., s. 1, ze sprost.)
rozporządzenie 1/2003	rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz.Urz. UE L 1, s. 1, ze zm.)
r.p.w.n.p.	rozporządzenie Ministra Finansów z 23.02.2024 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. poz. 316)
r.w.w.p.p.	rozporządzenie Rady Ministrów z 19.08.2015 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępniania urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz.U. z 2024 r. poz. 1451)
r.w.o.k.	rozporządzenie Rady Ministrów z 3.06.2019 r. w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sądowoadministracyjnych (Dz.U. poz. 1090)
r.w.z.p.w.	rozporządzenie Rady Ministrów z 16.12.2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 535)
r.u.w.s.a.	rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 779)
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
u.d.e.	ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 3)
u.d.p.	ustawa z 5.07.1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 2117)
u.f.p.	ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
u.g.n.	ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)
u.k.s.c.	ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1228)
u.NBP	ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025)
u.o.k.k.	ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2025 r. poz. 1714)
u.o.s.	ustawa z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2025 r. poz. 1154 ze zm.)
u.p.e.a.	ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2025 r. poz. 132 ze zm.)
u.r.pr.	ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 499 ze zm.)
u.rz.pat.	ustawa z 11.04.2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 749 ze zm.)
u.s.g.	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)
ustawa COVID-19	ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 764 ze zm.)
ustawa o informatyzacji	ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2025 r. poz. 1703)

ustawa o świadczeniach	ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1461 ze zm.)
u.ś.u.d.e.	ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2024 r. poz. 1513)
u.t.k.	ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1234)
u.u.c.p.g.	ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2025 r. poz. 733)
u.z.z.w.	ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2024 r. poz. 757)
zarządzenie z.b.	zarządzenie nr 14 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6.08.2015 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych, https://www.nsa.gov.pl/akty-prawne/akty-prawne-zarzadzenia/zasady-biurowosci-w-sadach-administracyjnych/ (dostęp: 30.12.2025 r.)
2. Organy orzekające	
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
SKO	samorządowe kolegium odwoławcze
SN	Sąd Najwyższy
SOKiK	Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
TK	Trybunał Konstytucyjny
TS/TSUE	Trybunał Sprawiedliwości/Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (od wejścia w życie Traktatu z Lizbony – z dniem 2.12.2009 r., Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569)
WSA	wojewódzki sąd administracyjny
3. Czasopisma i publikatory	
GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
KPP	Kwartalnik Prawa Publicznego
M.Prawn.	Monitor Prawniczy
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSA	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
PiP	Państwo i Prawo
PP	Przegląd Podatkowy
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
PS	Przegląd Sądowy
Sam. Ter.	Samorząd Terytorialny
SI	Studia Iuridica
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

4. Inne	
BFG	Bankowy Fundusz Gwarancyjny
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa
NBP	Narodowy Bank Polski
RMŚP	Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców
RPD	Rzecznik Praw Dziecka
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
UKE	Urząd Komunikacji Elektronicznej
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	Urząd Regulacji Energetyki
UTK	Urząd Transportu Kolejowego
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

SŁOWO WSTĘPNE

Niniejszy tom z serii *Meritum* poświęcony jest postępowaniu administracyjnemu, postępowaniu egzekucyjnemu w administracji oraz postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Prowadzi on więc Czytelnika przez kolejne możliwe stadia sprawy administracyjnej: najpierw postępowanie przed organem administracji z możliwością zaskarżenia decyzji administracyjnej drogą odwołania, później możliwość złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zaskarżenia tego wyroku drogą złożenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego i wreszcie przymusowe wykonanie decyzji administracyjnej, czyli „egzekucję”.

Aby ułatwić Czytelnikowi korzystanie z tej pracy, przyjęliśmy kolejność rozdziałów korespondującą z kolejnością przepisów w ustawie, szczególnie w zakresie podstawowego aktu, jakim jest Kodeks postępowania administracyjnego. Dzięki temu Czytelnikom łatwo będzie sięgać od *Meritum* do właściwej ustawy i w drugą stronę – od przepisu do zawartych w pracy porad praktycznych.

Przedstawiając to kompendium wiedzy na temat postępowania administracyjnego, musimy jednak zwrócić uwagę Czytelnika na kilka faktów. Otóż, oprócz wspomnianych trzech głównych ustaw (Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) dotyczących szeroko rozumianego postępowania administracyjnego, istnieją przepisy odrębne, które czasami tylko sygnalizujemy. Przykładowo obok Kodeksu postępowania administracyjnego istnieje Ordynacja podatkowa regulująca postępowanie podatkowe. Wiele ustaw zaliczanych do tzw. materialnego prawa administracyjnego zawiera odrębne przepisy proceduralne regulujące pewne kwestie inaczej, niż to robi Kodeks. W kwestiach procesowych celowe jest zawsze sprawdzenie, czy nie mamy jakichś zagadnień uregulowanych odrębnie w ustawie zaliczanej do prawa materialnego. Czasami te odrębności idą bardzo daleko, jak na przykład w postępowaniu przed Prezesem UOKiK, gdzie ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zawiera bardzo dużo przepisów procesowych, a oprócz nich w ograniczonym zakresie znajdują tam zastosowanie Kodeks postępowania cywilnego i nawet Kodeks postępowania karnego.

Nie wszystkie decyzje administracyjne mogą być zaskarżane w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, a później skargi do sądu administracyjnego – znaczna część decyzji i postanowień wydawanych przez takie organy, jak wspomniany Prezes UOKiK, Prezesi Urzędu Regulacji Energetyki, Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Urzędu Transportu Kolejowego – odwołania i zażalenia od nich, podobnie jak odwołania i zażalenia od pewnych decyzji i postanowień uregulowanych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, wnoszą się do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, będącego jednym z wydziałów Sądu Okręgowego w Warszawie. Zaskarżenie wyroku tego Sądu odbywa się drogą apelacji i dalej – kasacji, jeżeli takowa przysługuje.

Wypada też zaznaczyć, że przepisy proceduralne ulegają częstym zmianom. Zwalczanie pandemii spowodowało uchwalenie licznych przepisów proceduralnych, będących odstępstwem od ustabilizowanych zasad. Większość tych przepisów utraciła już moc.

Nadchodzą też nowe przepisy. Znowelizowana już niedawno uchwalona ustawa o doręczeniach elektronicznych istotnie przeobraziła kodeksy postępowania, w tym oczywiście postępowanie administracyjne. Zmiany wiążą się z postępowaniem technicznym i wykorzystaniem nowych rozwiązań w administracji. Niektóre z nich mają długie, kilkuletnie *vacatio legis*.

Istotne modyfikacje miały miejsce w ramach akcji deregulacji przepisów. W krótkim czasie uchwalono ustawy nowelizujące dotychczas istniejące, w tym w szczególności Kodeks postępowania administracyjnego i Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Niemal wszyscy autorzy tego tomu są praktykami, a często jednocześnie wykładowcami uczącymi postępowania na uniwersyteckich wydziałach prawa. Jako praktycy zajmują jednak różne stanowiska – dominują radcowie prawni i adwokaci, ale są też osoby sprawujące funkcję sędziego lub organu administracji. Wychodziliśmy jednak z założenia, że praca ta nie powinna być teoretyczna, lecz powinna być dziełem praktyków pisanym dla innych praktyków. Takie zróżnicowanie autorów daje pewne różnice w podejściu do przedstawianych zagadnień.

Redaktor nie uważał za stosowne narzucanie autorom sposobu prezentowania określonych koncepcji prawnych w sprawach budzących kontrowersje. A, wbrew pozorom, w zakresie szeroko rozumianego postępowania administracyjnego takich kontrowersji jest wiele. Stąd każdy autor niesie odpowiedzialność za swój tekst, a przedstawiane tezy odzwierciedlają poglądy tego konkretnego autora. Do autorów należał też dobór zagadnień szczegółowych, które w tomie winny być przedstawione. Nie sposób bowiem w tak skomasowanej publikacji ująć wszystkie zagadnienia proceduralne.

Redaktor i autorzy będą wdzięczni za wszelkie uwagi dotyczące niniejszego tomu. Mamy nadzieję, że będzie on dobrze służył Czytelnikowi.

Warszawa, styczeń 2026 r.

Redaktor naukowy
Prof. dr hab. Marek Wierzbowski
Profesor Uniwersytetu Warszawskiego
Radca prawny, członek Steering Committee Research
Network on EU Administrative Law (ReNEUAL)

Część I

Kodeks postępowania administracyjnego

Przepisy ogólne

*Agata Broniewska-Kłosińska, Klaudia Brzezińska-Jaromin, Marek Grzywacz,
Wojciech Jacyno, Stanisław Radowski, Joanna Róg-Dyrda, Magdalena Śliwa-Wajda*

SPIS TREŚCI

1. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego	1	H. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu	23
A. Rodzaje postępowań normowane przez Kodeks postępowania administracyjnego (zakres przedmiotowy – przesłanki pozytywne)	3	a. Konsekwencje naruszenia zasady przez organ	25
B. Rodzaje postępowań wyłączone (całkowicie lub częściowo) spod zakresu stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego (zakres przedmiotowy – przesłanki negatywne)	5	b. Odstępstwa od zasady czynnego udziału stron w postępowaniu	26
C. Wyłączenie lub ograniczenie stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w przypadku szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych ...	6	l. Zasada przekonywania	29
D. Definicje i ich wpływ na stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego	7	J. Zasada szybkości i prostoty postępowania	30
2. Zasady ogólne	13	K. Zasada polubownego rozstrzygania kwestii spornych	31
A. Zasada praworządności	13	L. Zasada pisemności	32
B. Zasada prawdy obiektywnej	14	M. Zasada dwuinstancyjności	36
C. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli	15	N. Zasada trwałości decyzji administracyjnej	39
D. Zasada rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych	16	O. Zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnej	40
a. Ograniczenia i wyłączenia stosowania wykładni na korzyść strony	18	P. Zasada prawomocności decyzji administracyjnej	41
E. Zasada współdziałania	19	3. Organy wyższego stopnia	42
F. Zasada pogłębiania zaufania	20	A. Organy administracji	42
G. Zasada informowania	22	B. Organ wyższego stopnia	45
		C. Organy wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego	46
		D. Organy wyższego stopnia w stosunku do wojewodów	47
		E. Organy wyższego stopnia w stosunku do organów administracji publicznej innych niż organy jednostek samorządu terytorialnego i wojewodowie	48
		F. Organy wyższego stopnia w stosunku do organów organizacji społecznych	49
		4. Organy naczelne	50

5. Właściwość organów administracji	51	D. Pełnomocnicy w postępowaniu administracyjnym	88
A. Właściwość rzeczowa	52	E. Podmioty na prawach strony	89
B. Właściwość miejscowa	53	8. Załatwianie spraw	90
C. Właściwość delegacyjna	57	A. Terminy załatwienia sprawy	90
D. Zmiana przepisów o właściwości	58	B. Niezałatwienie sprawy w terminie	92
E. Naruszenie przepisów o właściwości	59	9. Doręczenia	97
F. Spór o właściwość	60	A. Informacje ogólne	97
6. Wyłączenie pracownika organu ...	65	B. Sposoby doręczania w postępowaniu administracyjnym – zasady ogólne	99
A. Instytucja wyłączenia pracownika	65	a. Doręczenie elektroniczne	99
a. Wyłączenie pracownika z mocy prawa	66	b. Doręczenie w siedzibie organu	100
b. Wyłączenie pracownika na wniosek	68	c. Możliwość skorzystania z innych sposobów doręczeń	101
B. Skutki wyłączenia pracownika	69	d. Rygor natychmiastowej wykonalności i inne szczególne przypadki	102
C. Wydanie decyzji przez pracownika	70	e. Publiczna usługa hybrydowa	103
D. Wyznaczenie pracownika do prowadzenia sprawy	71	C. Pośrednictwo przy doręczeniu	104
E. Wyłączenie organu administracji publicznej	72	D. Miejsce doręczenia (przesyłki tradycyjne)	105
a. Organ administracji publicznej i jego kierownictwo	72	E. Komu należy doręczać pisma?	108
b. Wyłączenie organu – przesłanki	73	a. Odmowa odebrania pisma	112
c. Skutki wyłączenia organu	74	b. Nieobecność adresata – osoby fizycznej w miejscu zamieszkania	113
d. Wydanie decyzji przez organ	75	c. Doręczenie zastępcze – awizowanie	115
e. Wyznaczenie organu	76	d. Potwierdzenie doręczenia	116
f. Wyłączenie członka organu kolegialnego	77	F. Doręczenia hybrydowe – wydruk z systemu	118
Wyznaczenie organu	78	G. Doręczenia w drodze obwieszczenia	119
g. Wydanie decyzji przez organ	79	10. Wezwania	120
7. Strona	80	A. Wezwanie do udziału w czynnościach procesowych	120
A. Uwagi ogólne	80	a. Niedopuszczalność wezwania	122
B. Interes prawny jako przesłanka legitymacji w postępowaniu administracyjnym	81	b. Wezwanie a zawiadomienie	123
a. Pojęcie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym	81	B. Obowiązek osobistego stawiennictwa	124
b. Interes prawny a interes faktyczny	82	C. Pomoc prawna organów	125
c. Obowiązek ustalenia przez organ kręgu stron postępowania i czynności z tym związane	83	D. Osobiste stawiennictwo z uwagi na charakter sprawy	127
d. Skutki prawne wadliwej oceny interesu prawnego w postępowaniu	84	E. Elementy składowe wezwania	128
C. Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych na gruncie postępowania administracyjnego	85	F. Szczególne formy wezwania	129
a. Zdolność prawna w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym	85	G. Zwrot kosztów stawiennictwa	130
b. Zdolność do czynności prawnych w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym	86	11. Terminy	131
c. Reprezentacja osób prawnych w postępowaniu administracyjnym	87	A. Pojęcie i rodzaje terminów	131
		B. Obliczanie terminów procesowych	132
		C. Zachowanie terminu do wniesienia pisma	134
		D. Uchybienie i przywrócenie terminu	135

1. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego

1

Kodeks postępowania administracyjnego **zasadniczo reguluje ogólne postępowanie administracyjne** (zwane również **postępowaniem jurysdykcyjnym**), z którym najczęściej się spotykamy w **praktyce** (działy I, II, IV, IX i X k.p.a.).

Ogólne postępowanie administracyjne związane jest z istnieniem **drogi administracyjnej *sensu stricto***, która zgodnie z art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. jest dopuszczalna (z zastrzeżeniem przesłanek negatywnych, o których mowa w art. 3 k.p.a.):

- w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej lub załatwianych milcząco;
- przed organami administracji publicznej oraz przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych lub załatwianych milcząco.

Sam zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego **nie pokrywa się jednak z zakresem stosowania przepisów dotyczących ogólnego postępowania administracyjnego**, gdyż Kodeks zawiera regulacje odnoszące się do kilku innych rodzajów postępowań administracyjnych, a zatem zakres ten jest szerszy. Ponadto, na mocy **odesłań zawartych w przepisach szczególnych**, zakres stosowania regulacji tego Kodeksu (zazwyczaj w ograniczonym stopniu) rozszerza się na inne postępowania dotyczące stosunków administracyjnych lub – szerzej – publicznoprawnych (zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 7).

2

Przepisy ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w rozdziale 1, obejmującym art. 1–5 k.p.a., określają **zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz definicje legalne** pojęć użytych w Kodeksie:

- | |
|---|
| – po pierwsze, wskazano na rodzaje postępowania administracyjnego normowane przez jego przepisy (zakres przedmiotowy , art. 1) oraz na obowiązywanie regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków (art. 2) i przy wykonywaniu obowiązku informacyjnego , o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO (art. 2a); |
| – po drugie, w art. 3 wyłączono (całkowicie lub częściowo) spod mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego niektóre rodzaje postępowań; |
| – po trzecie, w art. 4 wskazano na relacje pomiędzy Kodeksem postępowania administracyjnego a szczególnymi uprawnieniami wynikającymi z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych ; |
| – po czwarte, w art. 5 zawarto definicje legalne pojęć użytych w Kodeksie postępowania administracyjnego niezbędne dla dokonania właściwej wykładni art. 1–4 k.p.a. , a przez to określenia zakresu obowiązywania Kodeksu. |

A. Rodzaje postępowań normowane przez Kodeks postępowania administracyjnego (zakres przedmiotowy – przesłanki pozytywne)

3

Kodeks, zgodnie z jego art. 1, normuje następujące rodzaje postępowań:

- 1) postępowanie **przed organami administracji publicznej** (zdefiniowanymi w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.) 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 (czyli spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco);
- 3) postępowanie w **sprawach rozstrzygania sporów o właściwość** (art. 22–23 k.p.a.) **między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami**, o których mowa w pkt 2 (czyli innymi organami państwowymi i innymi podmiotami, gdy są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco);
- 4) postępowanie w **sprawach wydawania zaświadczeń** (dział VII k.p.a.);
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu (IVa k.p.a.);
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej (dział VIIIa k.p.a.).

4

Zakres obowiązywania **rozszerzony** został dodatkowo w art. 2 i 2a k.p.a., zgodnie z którymi Kodeks normuje:

- postępowanie w sprawie skarg i wniosków (dział VIII k.p.a.) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych (art. 2 k.p.a.);
- sposób wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, w postępowaniach wymienionych w art. 1 i 2 k.p.a. (art. 2a k.p.a.) – przy czym wykonywanie tego obowiązku odbywa się niezależnie od obowiązków organów administracji publicznej przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego i nie wpływa na tok i wynik postępowania, podobnie jak wystąpienie z żądaniem ograniczenia przetwarzania (art. 18 RODO) nie wpływa na tok i wynik postępowań, o których mowa w art. 1 i 2 k.p.a.

Dodatkowo w dziale III zawarto **przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych, które odrębnie określają zakres zastosowania Kodeksu w sprawach ubezpieczeń społecznych** (zob. rozdział III).

Zakres zastosowania Kodeksu postępowania administracyjnego może być także **rozszerzony przez rozporządzenie Rady Ministrów wydane na podstawie art. 3 § 5 k.p.a.** W przepisie tym zawarto delegację do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w przedmiocie rozciągnięcia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w art. 3 § 2 (tj. w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych), do których zasadniczo przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego się nie stosuje (zob. niżej). **Jak dotąd, Rada Ministrów nie wydała takiego rozporządzenia, a zatem stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w tych sprawach, o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej, pozostaje wyłączone zgodnie z art. 3 § 2 k.p.a.**

B. Rodzaje postępowań wyłączone (całkowicie lub częściowo) spod zakresu stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego (zakres przedmiotowy – przesłanki negatywne)

5

Zgodnie z art. 3 **Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do:**

- 1) postępowania w sprawach karnych skarbowych (UWAGA: **wyłączenie częściowe**, bo stosuje się przepisy działu VIII);
- 2) spraw uregulowanych w Ordynacji podatkowej (UWAGA: **wyłączenie częściowe**, bo stosuje się przepisy działów IV i VIII);
- 3) spraw należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, **o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej** (UWAGA: **wyłączenie częściowe**, bo stosuje się przepisy działu VIII);

- 4) spraw wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi, **o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej**;
- 5) spraw podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w punkcie wyżej, **o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej** (UWAGA: wyłączenie częściowe, bo stosuje się przepisy działu VIII).

C. Wyłączenie lub ograniczenie stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w przypadku szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych

Zgodnie z art. 4 k.p.a. **przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie naruszają szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych**. W konsekwencji, w przypadku, w którym stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego mogłoby naruszyć uprawnienia tych osób, przepisów **Kodeksu postępowania administracyjnego nie należy stosować w całości lub w części**.

6

D. Definicje i ich wpływ na stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego

W art. 5 k.p.a. zawarto **definicje legalne pojęć używanych w Kodeksie**, które mają istotne znaczenie dla określenia zakresu stosowania tego aktu prawnego. Ustawodawca odniósł się przy tym w § 1 tego artykułu do regulacji pozakodeksowych, wskazując, że jeśli przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (jest to zatem definicja pojęcia użytego w innych regulacjach). Obecnie jednak, w większości przypadków, zgodnie z poprawną praktyką legislacyjną, przepisy szczególne zawierają prawidłowe odwołanie i wskazują, że w danych sprawach stosuje się „przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”. Zatem będziemy go stosować:

7

- kiedy przepis szczególny powołuje się na przepisy o postępowaniu administracyjnym;
- kiedy przepis szczególny wprost odsyła do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

W pozostałym zakresie Kodeks postępowania administracyjnego w art. 5 § 2 definiuje następujące pojęcia:

- 1) kodeks;
- 2) organy administracji publicznej;
- 3) ministrowie;
- 4) organizacje społeczne;
- 5) organy jednostek samorządu terytorialnego.

Kodeksem jest oczywiście zgodnie z art. 5 § 2 pkt 1 sam **Kodeks postępowania administracyjnego**.

8

Organy administracji publicznej zostały zdefiniowane poprzez wymienienie desygnatów tego zbioru:

9

- ministrowie (w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.);
- centralne organy administracji rządowej (pojęcie niezdefiniowane w Kodeksie postępowania administracyjnego);
- wojewodowie (pojęcie niezdefiniowane w Kodeksie postępowania administracyjnego);

- działające w ich (tj. wojewodów) lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej) (inne terenowe organy administracji rządowej nie zostały zdefiniowane w Kodeksie postępowania administracyjnego);
- organy jednostek samorządu terytorialnego (w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.);
- organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 k.p.a. (inne niż wymienione w art. 1 pkt 1 k.p.a. organy państwowe oraz inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a.).

Jak wynika z powyższego, definicja ta ma wady, gdyż zawiera liczne odwołania wewnętrzne oraz odnosi się do pojęć, które nie zostały zdefiniowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, a ich rozumienie wymaga sięgnięcia do przepisów szczególnych (przykładem ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie), literatury i orzecznictwa (zwłaszcza kiedy nie jest jasne, czy mamy do czynienia z centralnym organem administracji rządowej, czy nie, jak to miało miejsce w odniesieniu do Komisji Nadzoru Finansowego – zob. wyrok TK z 15.06.2011 r., K 2/09, OTK-A 2011/5, poz. 42).

Jako przykłady organów administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu możemy wymienić:

- Prezesa Rady Ministrów;
- okręgową radę adwokacką (w zakresie, w jakim podejmuje uchwałę w przedmiocie uprawnień zawodowych);
- Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Rektora Uniwersytetu Warszawskiego (lub każdego innego rektora uczelni);
- Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Prezydenta m.st. Warszawy (lub każdego innego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta);
- Wojewodę Zachodniopomorskiego (lub każdego innego wojewodę).

Najbardziej problematyczne może być określenie zakresu desygnatów pojęcia „centralny organ administracji rządowej” (zob. M. Jarentowski, *Legislacyjne aspekty ustroju centralnych organów administracji rządowej*, PPP 2011/5, s. 6). Grupa ta jest niejednorodna, ale zasadniczo obejmuje organy, których właściwość miejscowa rozciąga się na terytorium całego państwa i które podległe są organom naczelnym. W przypadkach niektórych organów przepisy regulujące ich ustrój wprost nazywają je centralnymi organami administracji rządowej. Tu możemy wskazać przykładem na art. 259 ustawy z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1170), który stanowi, że centralnym organem administracji rządowej w sprawach z zakresu własności przemysłowej jest Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, czy art. 21 ust. 2 pr. energ., zgodnie z którym centralnym organem administracji rządowej jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Jak już podniesiono wyżej, istnieją także organy, takie jak Komisja Nadzoru Finansowego, których charakter jest przedmiotem sporów doktrynalnych i niekiedy są uznawane za centralne organy administracji rządowej, a niekiedy nie.

10 Ministrowie również zostali zdefiniowani przez wymienienie desygnatów. Są nimi:

- Prezes Rady Ministrów;
- wiceprezesa Rady Ministrów pełniący funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej;
- ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej;
- przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów;
- kierownicy centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra;
- kierownicy innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiający sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4 k.p.a.

Definicja ministra w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jest bardzo szeroka – ministrem będzie choćby Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (jako kierownik centralnego urzędu administracji rządowej nadzorowany przez Prezesa Rady Ministrów), który również jest centralnym organem administracji rządowej. Co więcej, jak wynika z wyroku NSA z 9.07.2009 r., I OSK 1202/08, LEX nr 552289:

„[b]rak jest podstaw, aby doszukiwać się różnic pomiędzy pojęciem «kierownika centralnego urzędu administracji rządowej» a «centralnym organem administracji rządowej», gdyż mamy tutaj do czynienia z błędem terminologicznym. Pojęcia te zaś należy rozumieć stosownie do statusu prawnego oraz zadań i kompetencji organów, a patrząc z tej perspektywy oba pojęcia należy uznać za tożsame”.

Zgodnie z orzecznictwem ministrem w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. jest także Komisja Nadzoru Finansowego (tak NSA w postanowieniu z 31.08.2011 r., II GSK 1607/11, LEX nr 896392), Komendant Główny Policji (tak NSA w wyroku z 22.08.2012 r., I OSK 2372/11, LEX nr 1218356) oraz Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców (tak NSA w wyroku z 20.04.2022 r., II OSK 919/21, LEX nr 3365736).

Każdy podmiot, który jest ministrem w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, będzie również uznany za organ administracji publicznej.

Organizacjami społecznymi w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego są:

- organizacje zawodowe (nie zostały zdefiniowane w Kodeksie);
- organizacje samorządowe (nie zostały zdefiniowane w Kodeksie);
- organizacje spółdzielcze (nie zostały zdefiniowane w Kodeksie);
- inne organizacje społeczne (co sprowadza się do stwierdzenia, że organizacjami społecznymi są także inne organizacje społeczne, a zatem obarczone jest błędem *idem per idem*).

Mimo że organizacją społeczną jest organizacja samorządowa, za organizację społeczną w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. nie uznaje się samorządu terytorialnego (tak WSA w Warszawie w wyroku z 29.11.2005 r., IV SA/Wa 1840/05, LEX nr 213433).

Z uwagi na zakres definicji, w literaturze i orzecznictwie przyjmuje się szeroką wykładnię pojęcia organizacji społecznej, wyznaczając następujące **kryteria** (tak A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 23):

- 1) funkcjonowanie poza sektorem państwowym i gospodarczym;
- 2) cel o charakterze społecznym;
- 3) trwałość celu;
- 4) charakter dobrowolny organizacji w sensie dobrowolności przynależności członków do organizacji;
- 5) autonomia organizacyjna.

Nie oznacza to jednak, że wykładnia ta jest jednolita. Spośród powyższych, zaproponowanych przez A. Gronkiewicz, dyskusyjne jest choćby kryterium dotyczące braku związku z sektorem gospodarczym, co wynika z tego, że **niekiedy zalicza się do organizacji społecznych także spółki handlowe** (por. P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hausser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, art. 5, s. 103).

W praktyce najczęściej wątpliwości budziło dotychczas **uznanie za organizację społeczną fundacji**. Wynika to z tego, że jednym z kryteriów uznania za organizację społeczną jest kryterium charakteru korporacyjnego, zaś fundacja takiego charakteru nie ma.

Finalnie kwestia ta została rozstrzygnięta przez NSA w uchwale (7) z 12.12.2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006/2, poz. 37, a uchwała ta pozostaje aktualna; NSA przyjął, że:

„[f]undacja jako organizacja społeczna może na podstawie art. 33 § 2 w związku z art. 25 § 4 PPSA zgłosić udział w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika postępowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby”.

Organami jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego są:

- organy gminy;
- organy powiatu;
- organy województwa;
- organy związków gmin;
- organy związków powiatów;
- wójt, burmistrz (prezydent miasta);
- starosta;

- marszałek województwa;
- kierownicy służb, inspekcji i straży działający w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa;
- samorządowe kolegia odwoławcze.

Definicja ta również budzi szereg wątpliwości, co wynika m.in. z tego, że wymienia odrębnie niektóre organy (przykładem wójta, burmistrza i prezydenta miasta), które mieszczą się w zbiorze innych organów (w tym wypadku organów gminy). Podobnie nie zalicza do organów jednostek samorządu terytorialnego organów jednostek pomocniczych, ale równocześnie, mimo ustrojowej odrębności, włącza samorządowe kolegia odwoławcze. Ponadto ustawodawca pomija organy jednostek pomocniczych, ale – wbrew ustrojowej odrębności – uznaje za organ jednostki samorządu terytorialnego samorządowe kolegia odwoławcze (P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, 2023, art. 5, s. 92).

Podobnie problematyczne jest określenie, czy dany podmiot działa w imieniu własnym, czy w imieniu innego podmiotu. Stąd m.in. w postanowieniu NSA z 6.05.2010 r., II GW 5/10, LEX nr 673839, wskazano, że:

„[p]owiatowy inspektor nadzoru budowlanego w przeciwieństwie do wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, który działa w imieniu wojewody, wykonuje powierzone mu zadania w imieniu własnym, a nie starosty. W związku z tym nie jest on organem zaliczanym do organów jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.”

2. Zasady ogólne

A. Zasada praworządności

Podstawa prawna: art. 6 k.p.a.

13

Pierwsza z zasad ogólnych postępowania administracyjnego – zasada praworządności, jest jednocześnie jedną z najważniejszych wskazówek postępowania dla całej administracji publicznej, w zakresie całości jej działalności. Koresponduje ona z **art. 7 Konstytucji RP**, wskazującym, że organy władzy publicznej (w tym organy administracji publicznej) działają na podstawie i w granicach prawa. Ustawodawca powinien więc wyposażać organy administracji publicznej w wyraźną kompetencję, upoważniającą do właściwego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów administrowanych, na podstawie proceduralnych ram wynikających m.in. z Kodeksu postępowania administracyjnego. Zasada ta jest z jednej strony ograniczeniem dowolności działania, a z drugiej stanowi gwarancję równego traktowania stron w ramach jednej sprawy, jak i w różnych sprawach administracyjnych, obejmujących taki sam stan faktyczny i prawny. Naruszenie zasady praworządności, a więc działanie organów administracji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (**art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.**), a także czynności podjęte z naruszeniem przepisów o właściwości (**art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.**), mogą wiązać się z wykorzystaniem nadzwyczajnego środka zaskarżenia i w konsekwencji stwierdzeniem nieważności wydanego wcześniej rozstrzygnięcia administracyjnego.

Swoiste uzupełnienie tej zasady zostało umieszczone przez ustawodawcę również na początku kolejnej jednostki redakcyjnej Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z **art. 7** w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności. Mają więc one czuwać nie tylko nad zgodnością z prawem (na podstawie i w granicach prawa) podejmowanych przez siebie czynności (**art. 7 Konstytucji RP** i **art. 6 k.p.a.**), ale również obowiązane są do weryfikacji działań stron i innych uczestników postępowania pod kątem ewentualnych naruszeń przepisów powszechnie obowiązujących. Kodeks postępowania administracyjnego w wielu miejscach podkreśla potrzebę weryfikacji zgodności z prawem. Jako przykład może tu posłużyć m.in. **art. 75 § 1 k.p.a.**, wskazujący na potencjalne środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym. Dowodem w tym postępowaniu może być bowiem wszystko, co nie jest sprzeczne z prawem.

B. Zasada prawdy obiektywnej

Podstawa prawna: art. 7 k.p.a.

Osiągnięcie w ramach postępowania administracyjnego prawdy obiektywnej jest głównym celem organu administracji publicznej, przed wydaniem rozstrzygnięcia o prawach bądź obowiązkach podmiotów administrowanych. Obok zasady praworządności zasada prawdy obiektywnej jest kluczowym drogowskazem w ramach władczej działalności administracji. **Artykuł 7 k.p.a.** nakłada na organy administracji publicznej obowiązek podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, a przez to do załatwienia sprawy administracyjnej. Jej realizacją będą wszelkie czynności podejmowane podczas postępowania dowodowego. Zgodnie z **art. 75 § 1 k.p.a.** środkiem dowodowym w postępowaniu administracyjnym może być wszystko, co przyczyni się do wyjaśnienia sprawy, a więc wszystko, co pomoże w osiągnięciu prawdy obiektywnej. Jedynym ustawowym ograniczeniem w tym przypadku jest brak sprzeczności z prawem, co wynika wprost z omówionej już wcześniej zasady praworządności, uzupełnionej również na początku **art. 7 k.p.a.**

Wszelkie czynności w celu realizacji zasady prawdy obiektywnej mają być podejmowane z urzędu lub na wniosek stron postępowania. Główny ciężar przeprowadzenia postępowania spoczywa jednak na organie administracji publicznej, który powinien rozwiać swoje wszelkie wątpliwości przed podjęciem rozstrzygnięcia i wydaniem aktu administracyjnego. Ewentualny wniosek strony będzie więc w tym zakresie podlegał ocenie co do jego przydatności dla całości sprawy. Dojście do prawdy obiektywnej podlega weryfikacji instancyjnej, a jej nieosiągnięcie może być powodem m.in. uchylecia decyzji i skierowania sprawy do ponownego rozpatrzenia w pierwszej instancji (zob. **art. 138 § 2 k.p.a.**). W przypadku natomiast ujawnienia nowych okoliczności faktycznych lub dowodów istotnych dla sprawy po wydaniu decyzji ostatecznej, o ile istniały one w dniu wydania rozstrzygnięcia, a nie były znane organowi administracji publicznej, na podstawie **art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.** można wystąpić z wnioskiem o wznowienie postępowania w ramach nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

14

C. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli

Podstawa prawna: art. 7 k.p.a.

W procesie dochodzenia do ustalenia prawdy obiektywnej, zgodnie z **art. 7 k.p.a.**, organy administracji publicznej powinny mieć na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Obie kategorie wyrażone w formie klauzul generalnych mają równorzędne znaczenie i powinny być jednakowo analizowane w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, OSNC 1994/9, poz. 181:

„Nie ma tam miejsca na z góry ustaloną nadrzędność jednego z wymienionych w przepisie interesów, lecz konieczne jest wyważenie w każdej sprawie oddzielnie dominacji jednego z nich przy ferowaniu rozstrzygnięcia sprawy”.

Nie można więc automatycznie w postępowaniach administracyjnych wskazywać na prymat interesu społecznego nad słusznym interesem obywateli. Znaczenie tej zasady podkreślił również Naczelny Sąd Administracyjny w sprawach rozstrzyganych w drodze uznania administracyjnego w wyroku z 11.06.1981 r., SA 820/81, ONSA 1981/1, poz. 57:

„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”.

15

D. Zasada rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych

Podstawa prawna: art. 7a k.p.a.

- 16** Zasada rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony została wprowadzona bezpośrednio do Kodeksu postępowania administracyjnego nowelą z 7.04.2017 r., która weszła w życie w dniu 1.06.2017 r. Przedmiotowa zasada ma na celu ograniczenie ryzyka obciążenia strony negatywnymi skutkami niejasności przepisów. Określana jest również **zasadą przyjaznej interpretacji** w Kodeksie postępowania administracyjnego (*in dubio pro libertate*). Jej źródłem należy upatrywać w art. 2 Konstytucji RP ustanawiającym zasadę demokratycznego państwa prawnego.
- Artykuł 7a § 1 k.p.a. stanowi **dyrektywę wykładni przepisów prawa administracyjnego**. Zasada przyjaznej interpretacji funkcjonowała jednak na gruncie postępowania administracyjnego już przed jego formalnym wprowadzeniem i była wywodzona z zasady ogólnej pogłębiania zaufania (art. 8 k.p.a.).
- Przedmiotowa zasada nakazuje organom administracji publicznej **rozstrzygać na korzyść strony wątpliwości dotyczące treści normy prawnej**. Z orzecznictwa wynika, że zasada zawarta w art. 7a § 1 k.p.a. odnosi się nie tylko do przepisów prawa materialnego, ale dotyczy również niejasnych przepisów proceduralnych (por. np. wyroki NSA: z 3.12.2024 r., I OSK 2065/21, LEX nr 3821999; z 27.04.2023 r., II GSK 1063/20, LEX nr 3634078). Zawężenie zakresu zastosowania przedmiotowej zasady tylko do przepisów materialnoprawnych stałoby w sprzeczności z wykładnią funkcjonalną zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego oraz mogłoby doprowadzić do nieuzasadnionego ograniczenia praw i gwarancji jednostki.
- 17** 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 (por. wyrok WSA w Opolu z 9.01.2025 r., II SA/Op 1003/24, niepubl.; wyrok WSA w Olsztynie z 21.03.2019 r., II SA/Ol 163/19, LEX nr 2641415).
- Zgodnie z jednolitą linią orzecniczą sądów administracyjnych tylko niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa organ powinien rozstrzygnąć na korzyść strony. Jeżeli natomiast wynik przeprowadzonej wykładni daje jasność co do treści normy prawnej, to nie ma podstaw do zastosowania art. 7a § 1 k.p.a. (por. m.in. wyrok WSA w Gliwicach z 19.12.2018 r., IV SA/Gl 609/18, LEX nr 2603931).
- Sądy administracyjne podkreślają, że w art. 7a § 1 k.p.a. chodzi tylko o przypadki tzw. **pata interpretacyjnego**, tj. sytuacji, w których pomimo użycia różnych metod wykładni, wciąż pozostają co najmniej dwa, równie uprawnione, sposoby rozumienia danego przepisu (zob. np. wyroki NSA: z 5.02.2025 r., I GSK 218/24, LEX nr 3837593; z 21.04.2022 r., II GSK 1711/18, LEX nr 3351905; z 23.02.2021 r., III OSK 3286/21, LEX nr 3191529), a nie o pojawienie się w ogóle wątpliwości interpretacyjnych danego przepisu (co występuje bardzo często w prawie administracyjnym materialnym).
- Nie ma również możliwości zastosowania zasady przyjaznej interpretacji, gdy przepisowi prawnemu nadano jednoznaczne znaczenie w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyrok NSA z 6.07.2021 r., I OSK 2501/20, LEX nr 3193970).

a. Ograniczenia i wyłączenia stosowania wykładni na korzyść strony

- 18** Dyrektywa rozstrzygania na korzyść strony wątpliwości interpretacyjnych obejmuje jedynie postępowania administracyjne, których przedmiotem jest **nałożenie na stronę obowiązku** (np. kary administracyjnej) **bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia** (np. pozwolenia, licencji, koncesji). Ustawodawca uznał bowiem, że w tych sprawach niejasność przepisów może powodować szczególnie negatywne dla strony skutki. **A contrario nie ma zastosowania w sprawach, w których to strona domaga się od organu administracji publicznej zniesienia ciężącego na niej obowiązku albo przyznania stronie uprawnienia** (nie znajdzie zastosowania np. w sprawie przyznania odszkodowania

za nieruchomość podlegającą przepisom dekretu warszawskiego – por. wyrok NSA z 5.05.2023 r., I OSK 2151/19, LEX nr 3600482).

Ponadto zasada z art. 7a § 1 k.p.a. doznaje ograniczeń na gruncie podmiotowym. Nie znajdzie zatem zastosowania, gdy sprzeciwiają się temu:

- 1) **sporne interesy stron** (chodzi o sytuację, w której rozstrzygnięcie sprawy w sposób korzystny dla jednej ze stron będzie wiązać się z uszczerbkiem dla interesu innej strony; mogą to być zarówno sporne interesy prawne, jak i faktyczne);
- 2) **interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ** (wobec tego, że interes prawny statuuje podmiot jako stroną postępowania, wydaje się, iż poprzez interesy osób trzecich należy rozumieć interesy faktyczne, a nie interesy prawne).

Na mocy art. 7a § 2 k.p.a. zastosowanie zasady wykładni przepisów prawa na korzyść strony jest wyłączone w dwóch przypadkach:

- 1) **jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego.**
Zgodnie z wyrokiem NSA z 22.09.2016 r., I OSK 809/15, LEX nr 2118794, treść pojęcia interesu publicznego nadaje organ orzekający, biorąc pod uwagę specyfikę rozstrzyganej sprawy administracyjnej. Interes publiczny musi być „ważny”, a ponadto „skonkretyzowany i zdefiniowany”, a nie „abstrakcyjny i nieokreślony” (por. wyrok NSA z 23.04.2020 r., II OSK 1795/19, LEX nr 3156015);
- 2) **w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.**

Zasada ta doczekała się bogatego orzecznictwa m.in. na gruncie wykładni przepisów ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.). W jego świetle organy administracji publicznej powinny kierować się zasadą z art. 7a § 1 k.p.a. przy wyborze wskaźnika poboru wody do ustalenia opłaty za pobór wód (por. m.in. wyrok WSA w Łodzi z 30.07.2020 r., II SA/Łd 975/19, LEX nr 3044959) czy ustalaniu wskaźnika w celu wyliczenia opłaty rocznej za odprowadzanie ścieków do wód lub ziemi (por. m.in. wyrok WSA w Szczecinie z 1.01.2018 r., II SA/Sz 573/18, LEX nr 2536489).

Zasadę przyjaznej interpretacji niejasnych treści norm prawnych z art. 7a § 1 k.p.a. należy odróżnić od zasady określonej w art. 81a k.p.a., która nakazuje organowi administracji publicznej rozstrzygać na korzyść strony niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego.

Naruszenie art. 7a § 1 k.p.a. może prowadzić do uchylenia decyzji przez sąd administracyjny na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., jeżeli strona wykaże, że niezastosowanie art. 7a § 1 k.p.a. mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

E. Zasada współdziałania

Podstawa prawna: art. 7b k.p.a.

Zasada współdziałania, uregulowana w art. 7b k.p.a., jest swoistym uzupełnieniem czy regułą pomocniczą wobec zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.). Wyjaśnienie stanu faktycznego i prawnego, zmierzające do pełnego i rzetelnego załatwienia sprawy administracyjnej, jest głównym celem postępowania administracyjnego. W realizację tej zasady mogą być włączane również inne organy niż organ główny – prowadzący to postępowanie. Organy te mają współdziałać przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy, zgodnie z zasadą legalizmu, a więc na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta powinna być rozumiana szeroko. Dotyczy ona zarówno instytucji współdziałania wynikającej z przepisów prawa materialnego, której zasady realizacji określone są w art. 106 i 106a k.p.a., jak i czynności podejmowanych chociażby w ramach tzw. pomocy prawnej innego organu, np. przy prowadzeniu postępowania dowodowego (art. 52 k.p.a.).

WAŻNE! Współdziałanie ma pomóc w osiągnięciu prawdy materialnej, jednak nie może przeobrazić się w wyręczanie innych organów i *de facto* przejmowanie ich kompetencji. Działanie takie mogłoby stanowić naruszenie zasady praworządności (legalizmu) – art. 6 k.p.a.

Należy więc podejmować środki proporcjonalne do zaplanowanego działania, zgodne z regulacjami ustawowymi. Zasada współdziałania musi być realizowana przy uwzględnieniu zarówno interesu społecznego, słusznego interesu obywateli, jak i ogólnej szybkości i sprawności postępowania (zasada ekonomiki postępowania).

F. Zasada pogłębiania zaufania

Podstawa prawna: art. 8 k.p.a.

20

Zasada pogłębiania zaufania stanowi jedną z najważniejszych dyrektyw działania władzy publicznej, wyznaczającą **standardy funkcjonowania organów administracji**. Jej źródłem jest konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Zgodnie z art. 8 § 1 i 2 k.p.a. organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania oraz bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.

Na skutek noweli z 7.04.2017 r., od 1.01.2017 r. art. 8 § 1 k.p.a. wprost wskazuje zasady, jakimi organy administracji publicznej powinny się kierować, aby budzić zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej. Są one następujące:

- 1) **zasada proporcjonalności** (oznacza obowiązek stosowania środków adekwatnych do osiągnięcia zamierzonego celu, które nie będą nadmiernie uciążliwe dla strony);
- 2) **zasada bezstronności** (oznacza zakaz kierowania się interesami jednej ze stron na podstawie motywów pozaprawnych);
- 3) **zasada równego traktowania** (oznacza zakaz dyskryminacji strony z jakiegokolwiek przyczyny);
- 4) **zasada pewności prawa** (oznacza obowiązek jednolitego rozstrzygania spraw w tożsamym stanie prawnym i tożsamym stanie faktycznym).

Przed 1.01.2017 r. zasada pogłębiania zaufania była najbardziej ogólną z zasad, a art. 8 k.p.a. stanowił jedynie, że organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Wskazywano wówczas, że zasada ta nawołuje do przestrzegania przez organy administracji publicznej wszystkich pozostałych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w szczególności zasady praworządności.

„Z zasady wyrażonej w art. 8 k.p.a. wynika przede wszystkim wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności. Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i decyzje wydane w wyniku postępowania tak ukształtowanego mogą wzbudzać zaufanie uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań” (por. wyrok WSA w Warszawie z 18.10.2016 r., IV SA/Wa 1449/16, LEX nr 2394821).

Należy jednak podkreślić, że doprecyzowanie art. 8 k.p.a. przez bezpośrednie wskazanie zasad, które zdaniem ustawodawcy budują zaufanie do władzy publicznej, nie skutkuje uznaniem dotychczasowego dorobku orzeczniczego i doktrynalnego na gruncie art. 8 k.p.a. za nieaktualny.

21

Z zasady ogólnej pogłębiania zaufania wynika zatem w szczególności:

- 1) obowiązek organów administracji publicznej zachowania standardów proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania przy rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw administracyjnych;
- 2) wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygania sprawy przez organ administracji publicznej;
- 3) obowiązek działania organów administracji publicznej w taki sposób, aby podstawy ich działań były dla obywateli zrozumiałe;
- 4) obowiązek działania organów administracji publicznej z poszanowaniem kultury administracji (administracja ma służyć obywatelowi, zatem organy administracji publicznej powinny traktować obywatela w sposób przyjazny);

- 5) niewłaściwe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej nie może działać na niekorzyść obywateli; obywatele nie mogą ponosić negatywnych skutków błędnych działań organów czy niedopełnienia obowiązków służbowych przez pracowników organów;
- 6) przewidywalność działania administracji, tj. obowiązek wydawania tożsamyh decyzji w tożsamym stanie faktycznym i prawnym (zasada pewności prawa/zasada uprawnionych oczekiwań).

W orzecznictwie sądów administracyjnych za **naruszające zasadę zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej** zostały uznane m.in.:

- 1) podejmowanie w takiej samej sprawie przeciwstawnych działań przez organy państwa, dokonywanie skrajnie różnej oceny tego samego stanu faktycznego przez organy administracji, jak również zmienność rozstrzygnięć podejmowanych w sprawie przez organy administracji. Zmienność poglądów prawnych wyrażonych na tle tego samego stanu faktycznego – od pozytywnego do negatywnego rozstrzygnięcia – jest działaniem niezgodnym z tą zasadą i wpływa ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli (por. wyrok NSA z 16.04.2025 r., III OSK 2784/23, LEX nr 3855864; wyrok WSA w Poznaniu z 15.12.2023 r., II SA/Po 583/23, LEX nr 3649092);
- 2) zmienność poglądów wyrażanych w decyzjach organów administracji w odniesieniu do tego samego adresata, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 26.02.2025 r., II SA/Wr 631/24, LEX nr 3840715);
- 3) naruszenie elementarnych zasad postępowania wyjaśniającego bądź dokonanie oczywiście nieprawidłowej wykładni przepisów prawa materialnego (por. wyrok NSA z 10.04.2019 r., II OSK 1328/17, LEX nr 2664597);
- 4) niewyjaśnienie rzeczywistej woli strony (por. wyrok NSA z 22.11.2018 r., I GSK 2080/18, LEX nr 2593274);
- 5) zaniechanie uzasadnienia decyzji (postanowień) w sposób odnoszący się do twierdzeń uważanych przez stronę za istotne dla sposobu załatwienia sprawy (por. wyrok WSA w Poznaniu z 19.04.2018 r., IV SA/Po 50/18, LEX nr 2483795);
- 6) nieusprawiedliwione niedotrzymanie przez organ terminu załatwienia sprawy (por. wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2018 r., I SAB/Wa 660/17, LEX nr 2495189);
- 7) odstąpienie od dotychczasowej linii orzeczniczej (por. wyrok WSA w Łodzi z 27.07.2018 r., II SA/Łd 427/18, LEX nr 2534083);
- 8) niepoinformowanie strony przez organ niewydający decyzji o przyczynach braku rozstrzygnięcia i o przewidywanym, nowym terminie jej wydania (por. wyrok WSA w Łodzi z 22.09.2021 r., III SAB/Łd 22/21, LEX nr 3230875);
- 9) samowolne zmienianie przez organ egzekucyjny treści tytułu wykonawczego (por. wyrok NSA z 18.05.2021 r., III FSK 3382/21, LEX nr 3190004);
- 10) nieprawidłowe sformułowanie przez organ uzasadnienia decyzji (por. m.in. wyrok WSA w Gdańsku z 13.04.2021 r., I SA/Gd 1161/20, LEX nr 3165727; wyrok WSA w Opolu z 20.05.2021 r., II SA/Op 355/20, LEX nr 3187144).

G. Zasada informowania

Podstawa prawna: art. 9 k.p.a.

Artykuł 9 k.p.a. jest niezwykle ważną regulacją z punktu widzenia bezpieczeństwa stron i innych uczestników postępowania administracyjnego. Zawarta została w nim zasada informowania, wskazująca na obowiązek dbałości przez organy administracji publicznej o stan wiedzy stron postępowania. Mają być one należycie i wyczerpująco informowane o wszelkich okolicznościach faktycznych i prawnych, mogących mieć wpływ na proces ustalania ich praw lub obowiązków. Organ działający jako pewnego rodzaju profesjonalista, prowadzący postępowanie i zmierzający do ustalenia prawdy obiektywnej, ma najczęściej najszerszą wiedzę w zakresie rozstrzyganej sprawy administracyjnej. Z tego też powodu powinien również stać na straży interesu strony. Drugie zdanie omawianej zasady ogólnej odnosi się zarówno do stron,

jak i innych uczestników postępowania. Znacząco została tu ograniczona zasada powszechnej znajomości prawa, bowiem organy mają czuwać, aby nikt nie poniósł szkody z powodu niezajomości prawa, a tym samym powinny udzielać niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. W orzecznictwie wskazuje się jednak, że wyłączenie fikcji powszechnej znajomości prawa może podlegać stosownym ograniczeniom, w zależności od okoliczności faktycznych konkretnej sprawy, w tym m.in. występowania w sprawie profesjonalnego pełnomocnika.

H. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu

Podstawa prawna: art. 10 k.p.a.

23 Zasada skodyfikowana w art. 10 k.p.a. określana jest zasadą **czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym i zasadą wysłuchania stron**. Na mocy art. 10 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego stronie **przysługuje prawo, a nie obowiązek czynnego udziału** w postępowaniu, zatem **strona wcale nie musi z tego prawa korzystać**. Jednakże na organie administracji publicznej każdorazowo ciąży obowiązek podejmowania takich działań, aby strona miała **możliwość faktycznego realizowania** swoich uprawnień procesowych.

24 **Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu:**

- 1) stanowi realizację konstytucyjnej zasady prawa do rzetelnego procesu (art. 45 Konstytucji RP) i fundament prawa do obrony;
- 2) nakazuje organowi administracji publicznej umożliwienie stronie brania faktycznego i realnego udziału w postępowaniu, co oznacza, że nie może to być udział jedynie teoretyczny (por. wyrok NSA we Wrocławiu z 28.09.1999 r., I SA/Wr 294/97, LEX nr 38091). Sama obecność strony bez możliwości wpływania na przebieg danej czynności nie stanowi realizacji tej zasady;
- 3) obowiązuje w każdym stadium postępowania, jak również ma zastosowanie po jego zakończeniu i obejmuje wszystkie instancje postępowania administracyjnego oraz postępowania prowadzone w ramach współdziałania organów;
- 4) obejmuje nie tylko samą stronę postępowania, ale również jej pełnomocnika w przypadku, gdy został on w postępowaniu ustanowiony. Brak zapewnienia czynnego udziału pełnomocnika ustanowionego w postępowaniu jest równoznaczny z brakiem zapewnienia czynnego udziału strony.

Przedmiotowa zasada jest **konkretyzowana w szczególnych przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego i realizowana** m.in. przez:

- 1) obowiązek zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.);
- 2) obowiązek zawiadomienia strony o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin (art. 79 § 1 k.p.a.);
- 3) prawo brania udziału w przeprowadzeniu dowodu, zadawania pytań świadkom, biegłym i stronom oraz składania wyjaśnień (art. 79 § 2 k.p.a.);
- 4) obowiązek wskazania niespełnionych/niewykazanych przez stronę przesłanek, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z jej żądaniem oraz pouczenia o możliwości przedstawienia dodatkowych dowodów niezbędnych do wykazania ich spełnienia (art. 79a k.p.a.);
- 5) prawo wglądu w akta sprawy (art. 73 k.p.a.);
- 6) prawo sporządzania notatek, kopii i odpisów z akt sprawy (art. 73 k.p.a.);
- 7) prawo inicjatywy dowodowej (art. 78 § 1 k.p.a.);
- 8) prawo wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów (art. 81 k.p.a.);
- 9) prawo do ostatniego słowa, czyli prawo wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem przez organ decyzji (art. 10 § 1 k.p.a.).

a. Konsekwencje naruszenia zasady przez organ

25

Zasada czynnego udziału stron ma fundamentalne znaczenie w toku postępowania administracyjnego. W przypadku jej naruszenia przez organ pierwszej instancji organ odwoławczy **może uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji** na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Okoliczność, że strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu **może również doprowadzić do wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną** w trybie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

W tym kontekście należy jednak przytoczyć reprezentatywne stanowiska NSA będące odzwierciedleniem ugruntowanej linii orzeczniczej dotyczącej zarzutów naruszenia art. 10 § 1 k.p.a.:

- 1) 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 co najmniej uprawdopodobnić, że gdyby do takiego uchybienia nie doszło, wynik sprawy mógłby być odmienny (por. m.in. wyroki NSA: z 12.03.2019 r., II OSK 1022/17, www.orzeczenia-nsa.pl; z 22.04.2021 r., II OSK 2046/18, LEX nr 3197634; z 27.10.2021 r., III OSK 4262/21, LEX nr 3248491; z 6.11.2024 r., II OSK 147/22, LEX nr 3818171);
- 2) samo naruszenie przez organ przepisu art. 10 § 1 k.p.a. nie jest samodzielną przesłanką do uchylenia takiej decyzji czy też wznowienia postępowania w sprawie. Aby wzruszyć decyzję, konieczne jest jeszcze wykazanie, że **uchybienie to miało wpływ na wynik sprawy i uniemożliwiło stronie podjęcie konkretnej czynności** (por. m.in. wyroki NSA: z 16.04.2021 r., I OSK 212/21, LEX nr 3190410; z 29.04.2021 r., II GSK 918/18, LEX nr 3199860; z 9.07.2024 r., III OSK 2619/22, LEX nr 3750345);
- 3) dla skuteczności zarzutu pozbawienia strony możliwości czynnego udziału w toczącym się postępowaniu administracyjnym konieczne jest wykazanie, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło stronie przeprowadzenie konkretnych czynności procesowych, a w następstwie realizacji przysługujących jej praw nie mogło być konwalidowane na późniejszych etapach tego postępowania. To do strony stawiającej zarzut należy wykazanie istnienia związku przyczynowego między naruszeniem przepisów postępowania a wynikiem sprawy. Strona powinna wykazać, że uchybienie organu uniemożliwiło jej dokonanie w danym postępowaniu konkretnej czynności procesowej (por. m.in. wyrok NSA z 18.09.2024 r., II OSK 2635/21, LEX nr 3836048);
- 4) zarzut naruszenia zasady czynnego udziału stron postępowania może zostać uwzględniony przez sąd jedynie na wniosek konkretnego podmiotu, który został pominięty w postępowaniu. Inne podmioty nie mają kompetencji do powoływania się na tę okoliczność (por. m.in. wyrok NSA z 25.02.2025 r., III OSK 1487/23, LEX nr 3838941).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym za **naruszające zasadę z art. 10 § 1 k.p.a. zostały uznane** m.in. następujące działania organów administracji publicznej:

- 1) niedoręczenie decyzji kończącej postępowanie administracyjne (por. wyrok WSA w Gdańsku z 4.09.2019 r., II SA/Gd 119/19, LEX nr 2719166);
- 2) niedoręczenie zawiadomienia o odwołaniu stronie lub jej pełnomocnikowi (por. wyrok NSA z 16.01.2019 r., II OSK 326/17, LEX nr 2624499);
- 3) postępowanie organu, który nie daje stronie możliwości wyjaśnienia okoliczności faktycznych, które stanowiły podstawę do wydania decyzji (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 18.04.2018 r., II SA/Rz 76/18, LEX nr 2499088);
- 4) nierzetelne przytaczanie zeznań oraz bezpodstawną odmowa wydania odpisu protokołu zeznań (por. wyrok NSA z 22.04.2021 r., II GSK 782/18, LEX nr 3195240).

b. Odstępstwa od zasady czynnego udziału stron w postępowaniu

26

Omawiana zasada **nie ma charakteru absolutnego**, jednak organy administracji publicznej mogą odstąpić od jej stosowania tylko w sytuacjach wskazanych w art. 10 § 2 k.p.a. Są to **sprawy niecierpiące zwłoki, czyli sytuacje, w których decyzja powinna zostać wydana natychmiast**:

- 1) **ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego** – np. fakt zamieszkiwania w budynku grożącym zawaleniem czy obiekcie stanowiącym niebezpieczeństwo zewnętrzne przez odpadanie tynku na chodnik, a więc miejsca ogólnie dostępne (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 27.03.2008 r., II SA/Bd 781/07, LEX nr 491998); obrót prekursorem narkotykowym z podmiotem nieposiadającym wymaganej rejestracji (zob. wyrok WSA w Warszawie z 25.02.2020 r., VII SA/Wa 2322/19, LEX nr 3059141);
- 2) **ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną** – np. wynikającą z zagrożenia afrykańskim pomorem świń (por. wyrok WSA w Łodzi z 10.09.2019 r., II SA/Łd 335/19, LEX nr 2724435).

Katalog przypadków uzasadniających odejście od zasady czynnego udziału stron w postępowaniu ma zatem **charakter zamknięty**. Wobec tego, że regulacja zawarta w art. 10 § 2 k.p.a. stanowi wyjątek od zasady, powinna być interpretowana w sposób **zawężający**.

- 27** Powyższy katalog został rozszerzony przez przepisy szczególne związane z epidemią COVID-19. W świetle art. 15zzzzzn pkt 1 ustawy COVID-19 w okresie stanu epidemii, w szczególności gdy urząd administracji obsługujący organ administracji publicznej wykonuje zadania w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów, organ administracji publicznej może odstąpić od zasady określonej w art. 10 § 1 k.p.a., w przypadku gdy wszystkie strony zrzekły się swego prawa.
- 28** W każdym przypadku odstąpienia od zasady czynnego udziału stron w postępowaniu organ ma obowiązek **utrwalenia w aktach sprawy w formie adnotacji przyczyn odstąpienia** (art. 10 § 3 k.p.a.). Ma to na celu zapewnienie możliwości dokonania weryfikacji, czy organ był uprawniony do niezastosowania przedmiotowej zasady w danym przypadku.
- W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że niezbędne, ze względu na prawa strony, jest **zawarcie w uzasadnieniu decyzji przyczyn, dla których organ zdecydował się odstąpić od zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu**. Tylko wówczas bowiem rodzi się możliwość dokonania oceny przez stronę co do zasadności ewentualnego wniosku żądania wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania z powodu braku, bez winy strony, udziału w postępowaniu (por. m.in. wyrok WSA w Warszawie z 11.08.2010 r., VIII SA/Wa 348/10, LEX nr 737962).

I. Zasada przekonywania

Podstawa prawna: art. 11 k.p.a.

- 29** Zgodnie z zasadą przekonywania ujętą w art. 11 k.p.a.:
- organy administracji publicznej powinny **wyjaśniać stronom zasadność przesłanek**, którymi kierują się **przy załatwieniu sprawy**;
 - aby w ten sposób w miarę **możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu**.
- W **szerszym zakresie** dotyczy ona nie tylko ostatniego etapu, czyli wydania decyzji, ale wszelkich działań organu w toku postępowania.
- W **węższym zakresie**, zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu art. 11 k.p.a., urzeczywistnienie zasady przekonywania powinno sprowadzać się do **jasnego i dokładnego uzasadnienia** zapadłego rozstrzygnięcia, tak by strona – chociaż niezadowolona z decyzji – wykonała ją, uznając, że **opiera się na logicznych przesłankach i obowiązującym prawie**, a wydanie innej decyzji **nie było możliwe** (tak NSA w wyroku z 16.05.2024 r., I GSK 1265/20, LEX nr 3739258). W związku z tym realizację zasady przekonywania stanowi obowiązek sporządzenia uzasadnienia decyzji odpowiadającego wymogom określonym w art. 107 § 3 k.p.a. (tak wyroki NSA: z 25.10.2016 r., II OSK 110/15, LEX nr 2258826; z 13.01.2021 r., III OSK 2859/21, LEX nr 3200250). Zasada ta **ma znaczenie nie tylko w postępowaniu w pierwszej instancji, ale także w postępowaniu odwoławczym** – decyzja wydana przez organ drugiej instancji winna ustosunkować się przede wszystkim do zarzutów zgłoszonych w odwołaniu. W przeciwnym bowiem razie nie można przyjąć, że orzeczenie pozwoleń zrozumieć i zaakceptować takie, a nie inne

rozstrzygnięcie sprawy (tak wyrok WSA w Rzeszowie z 22.10.2019 r., I SA/Rz 566/19, LEX nr 2738294; podobnie NSA w wyroku z 9.01.2019 r., II OSK 377/17, LEX nr 2624853).

WAŻNE! „[M]otywy decyzji muszą być tak ujęte, aby strona zainteresowana mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy jej wydaniu” – WSA w Krakowie w wyroku z 7.05.2018 r., II SA/Kr 294/18, LEX nr 2497004.

Z tego też względu zarzut naruszenia art. 107 § 3 k.p.a. zazwyczaj będzie związany z zarzutem naruszenia art. 11 k.p.a. Ponadto naruszenie zasady przekonywania może wiązać się z naruszeniem art. 8 k.p.a. i wynikającej z niego zasady pogłębiania zaufania.

WAŻNE! Rozprawa administracyjna „nie jest też formą realizacji wskazanej w art. 11 k.p.a. zasady objaśniania stronom przesłanek załatwienia sprawy” – NSA w wyroku z 1.12.2020 r., II OSK 3866/19, LEX nr 3121822.

J. Zasada szybkości i prostoty postępowania

Podstawa prawna: art. 12 k.p.a.

W art. 12 § 1 k.p.a. przyjęto, że organy administracji publicznej powinny działać w sprawie **wnikliwie i szybko**, posługując się możliwie **najprostszymi środkami** prowadzącymi do jej załatwienia. Przytoczony przepis wyraża zasadę **szybkości i prostoty postępowania, która jest związana z ekonomią procesową**. Nie ma w jej stosowaniu pełnej dowolności, przez co należy przyjąć kilka istotnych założeń:

30

- stosowanie zasady sprowadza się do **racjonalnego planowania czynności** i wykorzystywania tych środków, które są **najtańsze i najłatwiej (ale też najszybciej) pozwolą osiągnąć cel postępowania**, jakim jest załatwienie sprawy;
- **nie może ona naruszać przepisów i ograniczać uprawnień stron w imię szybkości postępowania** (tak NSA w wyroku z 10.07.2018 r., II OSK 630/18, LEX nr 2549531);
- przy stosowaniu zasady **organ związany jest innymi zasadami, w tym wyrażoną w art. 7 k.p.a. zasadą prawdy obiektywnej** – organ nie może zatem zaniechać dokonania czynności w imię zasady szybkości postępowania (tak NSA w wyroku z 20.08.2020 r., II OSK 1413/20, LEX nr 3058252);
- przepisy art. 12 § 2 i art. 35 k.p.a. (oraz przepisy szczególne zgodnie z art. 35 § 4 k.p.a.) określają **maksymalne terminy**, w jakich organ powinien załatwić sprawę;
- przy wyznaczaniu nowych terminów – zgodnie z art. 36 k.p.a. – organ również musi kierować się **zasadą szybkości postępowania** (tak NSA w wyroku z 11.07.2018 r., II OSK 10/18, LEX nr 2524675);
- organ nie może jednak zwlekać i podjąć się wyjaśnienia sprawy dopiero przed upływem tych terminów – z art. 35 § 1 w zw. z art. 12 k.p.a. wynika, że organ musi załatwić sprawę bez zbędnej zwłoki;
- strona posiada instrumenty pozwalające skłonić organ do działania w prawidłowy sposób – może zgodnie z art. 37 k.p.a. wnieść ponaglenie na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania;
- organ jest zobowiązany do stosowania zasady niezależnie od tego, jakimi środkami dysponuje – problemy kadrowe, związane z małą liczbą pracowników, nie mogą stanowić dostatecznego usprawiedliwienia dla beczynności organu (tak NSA w wyroku z 4.09.2019 r., I OSK 1435/18, LEX nr 2727110; podobnie NSA w wyroku z 15.09.2020 r., I OSK 889/20, LEX nr 3110552);

- wybór sposobu doręczenia należy co do zasady do organu administracji publicznej, przed którym toczy się sprawa, przy czym kierując się wytycznymi art. 12 § 1 i art. 8 k.p.a., powinien on dążyć do tego, aby doręczenie było szybkie i skuteczne (tak NSA w wyroku z 16.07.2024 r., III OSK 223/23, LEX nr 3743280).

Zasada szybkości i prostoty postępowania wyrażona jest także we wprowadzeniu niektórych odstępstw od zbędnego formalizmu.

PRZYKŁAD: Można tu wskazać możliwość załatwienia sprawy ustnie, jeżeli spełnione są przesłanki określone w art. 14 § 2 k.p.a., a także wynikającą z art. 66a § 5a k.p.a. możliwość określenia na podstawie rozporządzenia ministra właściwego do spraw administracji publicznej, rodzajów spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki jest wyłączony ze względu na nieproporcjonalność nakładu środków koniecznych do prowadzenia metryki w stosunku do prostego i powtarzalnego charakteru tych spraw.

K. Zasada polubownego rozstrzygania kwestii spornych

Podstawa prawna: art. 13 k.p.a.

31

Zasada polubownego rozstrzygania kwestii spornych ma na celu włączenie w rozstrzyganie spraw administracyjnych podmiotów bezpośrednio zainteresowanych wynikiem postępowania lub zewnętrznego czynnika społecznego. Powyższy zabieg powinien przełożyć się na łatwiejszą akceptację uzyskanego ukształtowania prawa lub obowiązków, a przez to na jego dobrowolne wykonanie. Zasada ta łagodzi władczy i jednostronny charakter wydawanych w postępowaniu administracyjnym decyzji. W sprawach, których charakter na to pozwala, organy administracji publicznej powinny dążyć do polubownego rozstrzygania kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków, będących przedmiotem prowadzonego postępowania. Przede wszystkim powinny one podejmować czynności skłaniające strony do zawarcia ugody (w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach – zob. art. 114–122 k.p.a.) lub czynności niezbędne do przeprowadzenia mediacji w postępowaniu administracyjnym (zarówno między stronami postępowania o spornych interesach, jak i między stroną a organem prowadzącym postępowanie – zob. art. 96a–96n k.p.a.). Zgodnie z art. 13 § 2 k.p.a. organy powinny informować i udzielać wyjaśnień o możliwościach i korzyściach wynikających z polubownego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Propozycja polubownego rozstrzygnięcia musi się jednak mieścić w granicach obowiązującego prawa. Niezależnie bowiem od formy załatwienia sprawy administracyjnej, organy nadal mają stać na straży praworządności.

L. Zasada pisemności

Podstawa prawna: art. 14 k.p.a.

32

W art. 14 § 1a k.p.a. ujęto zasadę pisemności, zgodnie z którą sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Podobnie pisma kierowane do organów administracji publicznej mogą być utrwalone na piśmie w postaci papierowej lub elektronicznej (art. 14 § 1d k.p.a.). Obecna treść przepisu art. 14 § 1a k.p.a. zrównuje formę papierową z formą elektroniczną. Zasada pisemności odnosi się nie tylko do wydania decyzji administracyjnej, ale wszelkich czynności podejmowanych w postępowaniu, przy czym nie może być rozumiana jako odejście od

komunikacji słownej między organem a stroną. Wręcz przeciwnie – w sytuacji, w której dane czynności wykonywane są ustnie, muszą one, zgodnie z zasadą pisemności, znaleźć również swoje odzwierciedlenie w aktach.

Por. wyrok NSA z 6.12.2011 r., II GSK 1260/10, LEX nr 1134638, w którym wskazano, że:

„[z] zasady pisemności statutowanej w art. 14 k.p.a. dla organu wynika obowiązek załatwiania sprawy w formie pisemnej, przy czym nie odnosi się to tylko do czynności kończącej postępowanie, tj. do wydania decyzji, ale również do wszystkich istotnych czynności w toku załatwienia sprawy, jak komunikowania się organu ze stronami i stron z organem, przyjmowania oświadczeń i wyjaśnień stron, przesłuchiwanie świadków (protokoły), oględziny (protokoły) itp. Wszystkie czynności, nawet dokonane tylko ustnie (wyjaśnienia stron, zeznania świadków, odebranie opinii biegłego, ustalenia istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności faktycznych itp.), muszą być utrwalone w protokole, a zatem w postaci pisemnej”.

Zasada pisemności nie ma jednak charakteru absolutnego. W art. 14 § 2 k.p.a. dopuszczono możliwość załatwiania spraw ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.s.u.d.e. lub za pomocą innych środków łączności po spełnieniu łącznie dwóch przesłanek:

- przemawia za tym interes strony;
- przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie.

W ocenie autorki kwestia interesu strony ma charakter subiektywny – jeżeli strona twierdzi, że **uzyskanie jakichś informacji od organu ustnie leży w jej interesie, a przepis prawa nie stoi temu na przeszkodzie** (tj. nie wskazuje wprost, że organ powinien przekazać dane informacje na piśmie lub w innej formie), to **organ nie powinien, zasłaniając się zasadą pisemności, odmówić udzielenia stronie informacji lub w ogóle spotkania ze stroną.** Każdorazowo bowiem, zgodnie z art. 14 § 2 *in fine* k.p.a., treść oraz istotne motywy załatwienia sprawy powinny być **utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.** Odpowiada to ogólnym zasadom prowadzenia postępowania pisemnie (szerzej zob. J. Róg-Dyrda, M. Wierzbowski, *Zasada pisemności jako instrument ograniczania praw strony w postępowaniu administracyjnym*, M.Prawn. 2020/13, s. 677 i n.).

Ponadto nowelizacja dokonana ustawą o doręczeniach elektronicznych wprowadziła z dniem 5.10.2021 r. możliwość załatwienia sprawy w dwóch nowych formach:

- z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej (art. 14 § 1b k.p.a.);
- z wykorzystaniem usług on-line udostępnianych przez organy administracji publicznej po uwierzytelnieniu strony lub innego uczestnika postępowania w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy o informatyzacji (art. 14 § 1c k.p.a.).

Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca wyraźnie odmiennie skonstruował dyspozycję art. 14 § 1a k.p.a. oraz dyspozycję art. 14 § 1b i 1c k.p.a. w pierwszym przypadku odnosząc się do sposobu „prowadzenia” i „załatwienia” sprawy, zaś w drugim wyłącznie do „załatwienia” sprawy. Oznacza to, że wykorzystanie dwóch nowych form odnosi się wyłącznie do tego ostatniego etapu postępowania, czyli załatwienia sprawy (podobnie M. Adamiak [w:] M. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 14).

Jak już wskazano wyżej, z zasady pisemności wynika, że organ także w toku postępowania musi w formie pisemnej (w postaci papierowej lub elektronicznej) odzwierciedlić treść dokonywanych czynności, co wiąże się z:

- prowadzeniem akt i zakładaniem w nich metryki (w formie pisemnej lub elektronicznej), w sposób określony przez rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 6.03.2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz.U. poz. 250);
- sporządzaniem protokołu z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie (art. 67 § 1 k.p.a.);
- sporządzaniem protokołu w wypadkach wprost wskazanych w art. 67 § 2 k.p.a.;
- utrwalaniem innych czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, w formie adnotacji;

- sporządzaniem decyzji na piśmie lub formie dokumentu elektronicznego (przy czym jednocześnie załączniki do decyzji wydanej w postaci papierowej mogą być doreczone na innym trwałym nośniku informacji za zgodą strony wyrażoną na piśmie albo ustnie do protokołu).

Naruszenie zasady pisemności będzie zasadniczo polegać na niedokonywaniu wskazanych wyżej czynności. Konsekwencją może być zaś ograniczenie organowi drugiej instancji (a także sądowi administracyjnemu w odniesieniu do postępowania sądowego) możliwości zweryfikowania, czy decyzja została wydana w sposób prawidłowy i czy nie naruszono reguł postępowania.

M. Zasada dwuinstancyjności

Podstawa prawna: art. 15 k.p.a.

36 Zgodnie z **art. 78 Konstytucji RP** każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, o ile przepis ustawy nie wprowadza wyjątków. Przełożeniem tej zasady na grunt procedury administracyjnej jest art. 15 k.p.a. Wskazuje on, że postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, o ile przepis szczególnie nie stanowi inaczej. Decyzja administracyjna wydana w pierwszej instancji będzie więc, co do zasady, rozstrzygnięciem nieostatecznym, które może być podważone przy pomocy zwyczajnego środka zaskarżenia, jakim jest odwołanie. Jego wniesienie powoduje wszczęcie postępowania przed organem wyższej instancji (po przekazaniu odwołania i akt sprawy przez organ pierwszej instancji), zobowiązanym do ponownego wyjaśnienia sprawy administracyjnej (przy wykorzystaniu zebranego lub zebranego i uzupełnionego materiału dowodowego) i sprawdzenia działań podjętych w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Decyzja uzyskana przez stronę w postępowaniu odwoławczym jest **decyzją ostateczną**.

Ponadto należy wskazać, że zgodnie z niedawnymi zmianami ustawowymi w zakresie likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych decyzja wydana w pierwszej instancji może być również decyzją ostateczną (brak prawa do odwołania), o ile **w pełni zostało zrealizowane żądanie strony** (wynikające z wniosku o wszczęcie postępowania), a organ odstąpił od sporządzania uzasadnienia decyzji (**art. 127 § 1a k.p.a.**).

37 Różne inne rodzaje **wyjątków od zasady dwuinstancyjności** mogą być wprowadzane przepisami ustawowymi. Sam Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje pewne dodatkowe odstępstwo czy ograniczenie w sytuacji, gdy nie ma w strukturze aparatu administracyjnego organu wyższej instancji.

PRZYKŁAD 1: Dotyczy to przede wszystkim decyzji wydawanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegia odwoławcze (art. 127 § 3 k.p.a.), gdzie odwołanie zastąpione zostało tzw. wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, rozpatrywanym przez ten sam organ. Innym przykładem występującym w polskim porządku prawnym może być przeniesienie sprawy, na skutek wniesionego odwołania, do sądu powszechnego prowadzącego postępowanie na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

PRZYKŁAD 2: Ustawodawca może też ograniczyć postępowanie do jednej instancji administracyjnej, a wydane rozstrzygnięcie przyjmie formę decyzji ostatecznej, która będzie mogła być zaskarżona do sądu administracyjnego.

38 Przy zasadzie dwuinstancyjności należy jednak pamiętać, że jest ona **prawem strony** do weryfikacji wydanego rozstrzygnięcia administracyjnego, **a nie jej obowiązkiem**. Strona może dobrowolnie z niego zrezygnować (art. 127a k.p.a.) w celu szybszego uzyskania decyzji ostatecznej i prawomocnej. W przypadku wniesienia odwołania (w ramach zasady dyspozycyjności), co do zasady, możemy je wycofać do

momentu wydania decyzji w drugiej instancji. Prawo to może jednak ulegać ograniczeniu, jeżeli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny (zob. art. 137 k.p.a.). Swoistą gwarancją realizacji prawa strony do dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego jest możliwość wydania przez organ odwoławczy tzw. decyzji kasatoryjnej (zob. art. 138 § 2 k.p.a.) i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia w pierwszej instancji.

N. Zasada trwałości decyzji administracyjnej

Podstawa prawna: art. 16 § 1 k.p.a.

Zasada trwałości decyzji administracyjnej związana jest z potrzebą ustabilizowania i ostatecznego ukształtowania praw i obowiązków podmiotów administrowanych. Zgodnie z zasadą dwuinstancyjności od decyzji wydanych w pierwszej instancji przysługuje, co do zasady, możliwość złożenia zwyczajnego środka zaskarżenia – odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Na skutek wyczerpania trybu instancyjnego, rezygnacji ze środka zaskarżenia, bezskutecznego upływu terminu do jego złożenia, a także w przypadku, gdy ustawodawca wprost to przewidział (np. w przypadku pełnej realizacji żądania strony – art. 127 § 1a k.p.a.), decyzja administracyjna staje się ostateczna i powinna być przez strony wykonywana. Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględnej, bowiem nawet decyzja ostateczna może podlegać jeszcze ewentualnym zmianom w nadzwyczajnych sytuacjach przewidzianych przez przepisy prawa, a po spełnieniu ustawowych warunków, może być poddana również kontroli sądów administracyjnych. Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a.:

- uchylenie,
 - zmiana,
 - stwierdzenie nieważności lub
 - wznowienie postępowania w sprawach zakończonych decyzją ostateczną
- może nastąpić wyłącznie w przypadkach przewidzianych przez ustawodawcę.

WAŻNE! W myśl zasady praworządności nie powinno utrzymywać się w obrocie prawnym rozstrzygnięć, które rażąco naruszają przepisy prawa.

Przesłanki i przypadki umożliwiające skorzystanie z nadzwyczajnych trybów zaskarżenia są wymienione enumeratywnie w Kodeksie postępowania administracyjnego.

O. Zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnej

Podstawa prawna: art. 16 § 2 k.p.a.

Wyczerpanie zwyczajnych środków zaskarżenia w trybie administracyjnym i uzyskanie decyzji ostatecznej nie wyłącza, co do zasady, możliwości uruchomienia sądowoadministracyjnej weryfikacji ich legalności (zgodności z przepisami prawa materialnego i procesowego). Zgodnie z **art. 184 Konstytucji RP** Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne (wojewódzkie sądy administracyjne) sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Mamy tu więc do czynienia z rozstrzyganiem sporu sądowoadministracyjnego o legalność, toczącego się między dwiema równorzędnymi stronami – stroną lub stronami zakończonego postępowania administracyjnego a organem wydającym ostateczną decyzję administracyjną. Kontrola oparta jest na szczegółowych zasadach określonych w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i uruchamiana jest na podstawie zasady skargowości. Dotyczyć może ona również innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej. Strona postępowania

39

40

administracyjnego może wykorzystać tę ścieżkę, co do zasady, **po wyczerpaniu zwyczajnych środków zaskarżenia**.

P. Zasada prawomocności decyzji administracyjnej

Podstawa prawna: art. 16 § 3 k.p.a.

41 Zasada prawomocności jest powiązaniem szerszej zasady trwałości rozstrzygnięć administracyjnych i zasady sądowej kontroli decyzji administracyjnych. **Wskazuje ona, które ostateczne akty administracyjne mogą uzyskać jednocześnie przymiot prawomocności.** Chodzi tu właściwie o bezwzględny obowiązek ich realizacji z powodu niemożności zastosowania zwyczajnych środków zaskarżenia (decyzja ostateczna) i jednocześnie zamknięcia drogi sądowoadministracyjnej kontroli rozstrzygnięć administracji. O prawomocności decyzji administracyjnej możemy więc mówić w sytuacji, gdy na ostateczne rozstrzygnięcie nie można już skierować skargi do sądu administracyjnego:

- z powodu niewypełnienia ustawowych warunków wynikających z Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;
- ze względu na wcześniejsze, nieskuteczne wykorzystanie już tej drogi;
- z powodu ustawowego zamknięcia drogi sądowej (np. przy zrzeczeniu się prawa do odwołania decyzja staje się ostateczna i prawomocna – art. 127a § 2 k.p.a.).

W szczegółowych przypadkach wskazanych w odrębnych przepisach prawomocność może być powiązana z niemożnością zaskarżenia decyzji administracyjnej również do sądu powszechnego. Niezastosowanie się do prawomocnej decyzji administracyjnej może spowodować wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

Literatura: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2018; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023; *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2023; A. Wiktorowska, *Zasada przekonywania w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009.

3. Organy wyższego stopnia

A. Organy administracji

42 Artykuł 5 § 2 pkt 3 k.p.a. stanowi, że ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o 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 (zespolone i niezespole);
- organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i inne podmioty, powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw należących do administracji publicznej.

43 Przez pojęcie ministra w znaczeniu nadanym przez art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. rozumie się:

- 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;
- kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających indywidualne sprawy, które normuje Kodeks postępowania administracyjnego.

Przez pojęcie organów jednostek samorządu terytorialnego w świetle art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. rozumie się:

44

- organy gminy;
- organy powiatu;
- organy województwa;
- organy związków gmin;
- organy związków powiatów;
- wójta;
- burmistrza (prezydenta miasta);
- starostę;
- marszałka województwa;
- kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa;
- samorządowe kolegia odwoławcze.

B. Organ wyższego stopnia

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego definiują w art. 17 pojęcie organów wyższego stopnia przez wskazanie zależności między poszczególnymi organami administracji. Jak wskazuje NSA:

45

„organ wyższego stopnia jest organem strukturalnie odrębnym i kompetencyjnie nadrzędnym nad organem niższego stopnia” (uzasadnienie wyroku NSA z 24.03.1998 r., II SA 1052/97, ONSA 1999/1, poz. 21).

Regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego posługują się pojęciem organu wyższego stopnia m.in. w odniesieniu do następujących funkcji procesowych:

- kontrola instancyjna (w postępowaniu odwoławczym – art. 127 § 2 k.p.a. oraz zażaleniowym – art. 144 k.p.a.);
- działania w ramach trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego (art. 157 § 1, art. 150 § 2, art. 161 § 1 i 2 k.p.a.);
- kontrola dopełniania terminów na załatwienie sprawy przez organ administracji (art. 37 k.p.a.);
- rozpatrywanie sporów o właściwość (art. 22 § 1 pkt 1 i 8 k.p.a.);
- załatwianie sprawy indywidualnej w sytuacji wyłączenia organu właściwego (art. 26 § 2 i art. 25 k.p.a.);
- nadzór i kontrola przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków (art. 258 § 1 pkt 4 i § 2 k.p.a.).

C. Organy wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego

Zasadą jest, iż organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są samorządowe kolegia odwoławcze (art. 17 pkt 1 k.p.a.).

46

Zasada ta może doznać uszczerbku na mocy przepisów ustaw szczególnych (art. 1 ust. 1 ustawy z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz.U. z 2018 r. poz. 570).

WAŻNE! „Domniemanie kompetencji samorządowych kolegów odwoławczych, jako organów wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego, jest wyłączone, gdy ustawy szczególne stanowią inaczej” (postanowienie NSA z 10.06.2010 r., I OW 33/10, LEX nr 643336; postanowienie NSA z 20.09.2012 r., II OW 111/12, LEX nr 1328872).

D. Organy wyższego stopnia w stosunku do wojewodów

- 47** Ustawodawca jednoznacznie wskazał, że w przypadku wojewodów organami wyższego stopnia są **właściwi ministrowie** (por. art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.).

E. Organy wyższego stopnia w stosunku do organów administracji publicznej innych niż organy jednostek samorządu terytorialnego i wojewodowie

- 48** Zgodnie z art. 17 pkt 3 k.p.a. organami wyższego stopnia w stosunku do organów administracji publicznej innych niż organy jednostek samorządu terytorialnego i wojewodowie są:
- 1) odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie;
 - 2) w razie ich braku organy państwowe sprawujące nadzór nad ich działalnością.

F. Organy wyższego stopnia w stosunku do organów organizacji społecznych

- 49** Organizacje społeczne to na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego: organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne (art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a.). Kodeks postępowania administracyjnego może mieć zastosowanie do postępowania przed organami takich organizacji tylko wyjątkowo tam, gdzie przepis prawa będzie przyznawał im prawo wydawania decyzji administracyjnych.

WAŻNE! Zgodnie z art. 17 pkt 4 k.p.a. organami wyższego stopnia w stosunku do organów organizacji społecznych są odpowiednie organy wyższego stopnia tych organizacji, a w razie ich braku – organ państwowy sprawujący nadzór nad ich działalnością.

4. Organy naczelne

Podstawa prawna: art. 18 k.p.a.

- 50** Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w art. 18 wyodrębniają organy naczelne administracji publicznej. Organami naczelnymi są:
- Prezes Rady Ministrów lub
 - właściwi ministrowie.

Wobec organów organizacji społecznych, ustawodawca powtórzył w art. 18 pkt 3 k.p.a. zasadę zawartą w art. 17 pkt 4 Kodeksu, wskazując, że w pierwszej kolejności status organu naczelnego przysługuje naczelnym organom tych organizacji, a tylko w razie braku takiego organu Prezesowi Rady Ministrów lub właściwemu ministrowi sprawującemu zwierzchni nadzór nad działalnością. Obecnie Konstytucja RP nie posługuje się terminem „organy naczelne”; termin ten był użyty w Konstytucji z 1952 r. W dalszej części Kodeksu przepisy raczej wskazują generalnie „ministra” jako organ właściwy, a nie mówią o organie naczelnym.

Wyjątek stanowią regulacje zawarte w dziale VIII k.p.a. („Skargi i wnioski”). Przepisy czasami wskazują jako organ naczelny konkretnego ministra, np. ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

WAŻNE! Należy pamiętać, że zgodnie z art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. przepisy dotyczące ministra w sprawach procesowych mają zastosowanie do kierowników urzędów centralnych.

5. Właściwość organów administracji

Podstawa prawna: art. 19–23 k.p.a.

Właściwość organu w postępowaniu administracyjnym oznacza zdolność prawną organu do rozstrzygnięcia w trybie postępowania administracyjnego określonej kategorii spraw.

Obowiązek przestrzegania z urzędu właściwości miejscowej i rzeczowej przez organy administracji wynika z ogólnej zasady praworządności (art. 6 k.p.a.). Organy mogą więc działać skutecznie jedynie w określonym miejscowo i rzeczowo zakresie, a ustanowioną właściwość uwzględniają z urzędu.

WAŻNE!

- „Swoją właściwość organ musi badać i kontrolować w toku całego postępowania. Oznacza to, że obowiązek ten jest aktualny we wszystkich rodzajach postępowań administracyjnych, a więc w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, przed organem drugiej instancji w postępowaniu odwoławczym, ale także we wszystkich postępowaniach nadzwyczajnych (np. w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej, w postępowaniu w sprawie wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną), na każdym etapie tych postępowań” – wyrok WSA w Poznaniu z 29.09.2021 r., I SA/Po 544/21, LEX nr 3258285.
- „Organ właściwości przestrzegać ma z urzędu, co oznacza, że ma obowiązek skrupulatnego badania właściwości w każdym stadium postępowania aż do jego zakończenia decyzją ostateczną” – postanowienia NSA: z 22.05.2001 r., I SA 1844/00, LEX nr 55293; z 5.07.2001 r., I SA 2110/00, LEX nr 54128; wyrok NSA z 12.01.2022 r., I GSK 2153/18, LEX nr 3325674.
- „Art. 19 k.p.a. odnosi się do wszystkich organów administracji, na każdym etapie postępowania, a więc zarówno do trybu «zwyczajnego», jak i do postępowań nadzwyczajnych o uchylenie, zmianę, stwierdzenie nieważności albo wygaśnięcia decyzji, jak i o wznowienie postępowania” – wyrok WSA w Warszawie z 29.05.2018 r., VI SA/Wa 249/18, LEX nr 2557621.

Zadaniem ustawodawcy jest takie określenie właściwości organów właściwych w sprawie, by nie było wątpliwości co do właściwości organów (właściwości organów nie można domniemywać). W sytuacji skierowania do organu podania organ ma obowiązek zweryfikowania swojej właściwości rzeczowej oraz czy żądanie objęte podaniem może być rozpoznane w postępowaniu administracyjnym. Negatywny wynik badania swojej właściwości skutkuje:

- bądź przekazaniem w formie postanowienia sprawy organowi właściwemu (art. 65 § 1 k.p.a.);
- bądź zwróceniem podania wnoszącemu z odpowiednim pouczeniem (art. 66 § 2 k.p.a.).

W sytuacji gdy w wyniku błędnej oceny swojej właściwości organ wszczął postępowanie administracyjne w danej sprawie, obowiązany jest je **umorzyć** (art. 105 § 1 k.p.a.).

WAŻNE!

- „Ustalenie istnienia swej właściwości rzeczowej należy do koniecznych, wstępnych czynności organu. W przypadku, gdy ustalenie to może być skomplikowane lub też właściwość organu jest kwestionowana przez stronę, należy w tym zakresie przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, a kwestię właściwości szeroko omówić w uzasadnieniu decyzji” – wyrok WSA we Wrocławiu z 26.04.2017 r., II SA/Wr 127/17, LEX nr 2294811.
- „W sprawach, w których właściwość organu orzekającego nie wynika w sposób oczywisty z przepisów praw, na organie orzekającym ciąży bezwzględny obowiązek przedstawienia w decyzji szczegółowych ustaleń, wskazujących na jego właściwość w sprawie” – wyrok NSA z 13.02.1996 r., IV SA 270/94, LEX nr 71872.
- „Ciężar ustalenia stanu faktycznego sprawy spoczywa głównie na tym organie administracji publicznej, do którego wpłynęło pismo o załatwienie określonej sprawy. Dopiero jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego, z którego organ wyprowadza wniosek, że nie jest właściwy do załatwienia danej sprawy z zakresu administracji publicznej, daje mu bowiem podstawę do przekazania żądania organowi jego zdaniem właściwemu w sprawie, a następnie – gdyby i ten organ uznał się za niewłaściwy – wystąpienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego w rozumieniu art. 4 p.p.s.a.” – postanowienie NSA z 3.12.2009 r., I OW 126/09, LEX nr 582522.
- „Niedopuszczalna w świetle art. 19 w zw. z art. 65 § 1 k.p.a. jest sytuacja, gdy organ uznaje, że nie jest właściwy w sprawie, nie wskazując przy tym stronie organu właściwego i nie przekazując temu organowi podania – wyrok WSA w Krakowie z 15.02.2024 r., II SA/Kr 1596/23, LEX nr 3698552.

A. Właściwość rzeczowa

52

Z treści art. 20 k.p.a. wynika, że właściwość rzeczowa to upoważnienie bądź zobowiązanie określonego organu, wynikające z przepisów prawa, do załatwienia określonej kategorii spraw administracyjnych. Organ administracji publicznej ma obowiązek zbadać treść żądania, w celu ustalenia własnej właściwości, ewentualnie ustalenia organu właściwego do rozpatrzenia sprawy.

Przepisy o zakresie działania, do których odsyła art. 20 k.p.a., to przepisy materialnego prawa administracyjnego upoważniające, względnie zobowiązujące organy administracji publicznej do rozstrzygania wymienionych w tych przepisach spraw indywidualnych w formie decyzji (A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2025, art. 20).

WAŻNE!

- „Badanie właściwości jakiegokolwiek organu administracyjnego w sprawie należy zacząć od ustalenia właściwości rzeczowej (merytorycznej). Sprawdzenie, kto (jaki organ) jest właściwy miejscowo trzeba traktować jako dalszą czynność, dokonywaną zawsze z uwzględnieniem kryteriów wynikających z art. 21 k.p.a. lub przepisów innych ustaw.
Zasada praworządności nie dopuszcza jednocześnie właściwości dwóch organów administracji publicznej w tej samej sprawie” – postanowienie NSA z 23.05.2013 r., II FW 2/13, LEX nr 1318879.
- „Przystępując do rozpoznania sprawy każdy z organów jest więc zobligowany w pierwszej kolejności dokonać z urzędu oceny swojej właściwości do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w danym przedmiocie (właściwość rzeczowa), do rozstrzygania określonej kategorii spraw na danym obszarze kraju (właściwość miejscowa), a w przypadku rozpoznania środka zaskarżenia – do rozstrzygnięcia danej sprawy w trybie odwoławczym (właściwość instancyjna). Tylko bowiem pozytywna ocena dokonana w powyższym zakresie uprawnia organ do rozpoznania i rozstrzygnięcia określonej sprawy. [...] zgodnie z art. 20 k.p.a. w postępowaniu administracyjnym właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania. Oznacza to, że podstawą do jej określenia są normy prawa materialnego, określające kompetencje danego organu do rozpoznania sprawy w danym przedmiocie” – wyrok WSA w Opolu z 18.10.2016 r., II SA/Op 217/16, LEX nr 2158165.

B. Właściwość miejscowa

Właściwość miejscowa organu administracji publicznej to zdolność do załatwiania spraw indywidualnych należących do jego właściwości rzeczowej, powstałych na przypisanym temu organowi obszarze działania. Obszar (terytorialny zakres) działania organu administracji publicznej ustala się na podstawie przepisów prawa ustrojowego. Obszarem tym dla organów administracji publicznej (innych niż ministrowie i centralne organy administracji publicznej) są określone ustawowo jednostki podziału terytorialnego państwa, ewentualnie zespoły tych jednostek lub ich części, przy czym przepisy prawa z reguły wyraźnie wskazują, że dany organ wykonuje swoje kompetencje na obszarze danej jednostki podziału terytorialnego, chyba że terytorialny obszar działania wynika już z nazwy organu.

Ustalając właściwość miejscową organu administracji publicznej, należy określić charakter (przedmiot) sprawy administracyjnej, a w szczególności rozstrzygnąć, czy sprawa należy do jednej z kategorii spraw wymienionych w art. 21 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a., i zastosować przewidziane w tym przepisie kryterium, w razie zaś odpowiedzi negatywnej – zastosować kryteria przewidziane dla innych spraw.

Zasadą kodeksową jest, iż właściwość miejscową organu administracji ustala się na podstawie kryterium miejsca zamieszkania (siedziby/pobytu) strony (art. 21 § 1 pkt 3 k.p.a.).

53

Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu (art. 25 k.c.). **Miejscem pobytu strony** jest miejscowość, w której ta osoba przebywa, nie mając zamiaru stałego zamieszkiwania w niej.

54

Siedzibą osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej jest określona w jej statucie (lub w innym dokumencie pełniącym funkcję statutu). Jeżeli osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej nie ma siedziby w Polsce, ale miała ją w przeszłości, to właściwość organu ustala się na podstawie miejsca ostatniej siedziby tej osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej w Polsce.

55

Wyjątki od powyższej zasady:

56

– sprawy dotyczące nieruchomości

W takim przypadku organem właściwym będzie zawsze organ, na którego obszarze właściwości znajduje się ta nieruchomość lub jej większa część.

Sprawą dotyczącą nieruchomości jest sprawa administracyjna dotycząca praw i obowiązków na nieruchomości (P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2022, art. 21).

– sprawy dotyczące prowadzenia zakładu pracy

W takim przypadku właściwy będzie organ, na którego obszarze działania znajduje się siedziba tego zakładu.

Zgodnie z przyjmowanym w doktrynie stanowiskiem zakładem pracy jest zorganizowany zespół składników niematerialnych i materialnych przeznaczonych do prowadzenia określonej działalności, w ramach której jest świadczona praca przez pracowników (P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2022, art. 21).

Przepisy szczególne mogą wprowadzać odmienne zasady określania właściwości miejscowej.

WAŻNE!

- „W sytuacji, gdy na podstawie przepisów szczególnych nie można wskazać organu właściwego do rozpatrzenia sprawy, subsydiarnie zastosowanie znajdują przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, regulujące ogólne zasady ustalania właściwości miejscowej organu administracji publicznej. Stosowanie przepisów k.p.a. jest bowiem wyłączone tylko w takim zakresie, w jakim przepisy szczególne zawierają odmienne uregulowania” – wyrok NSA z 28.09.2021 r., II GW 59/21, LEX nr 3244825; postanowienie NSA z 27.05.2022 r., II GW 3/22, LEX nr 3350403.

- „Przy ustalaniu zakresu właściwości miejscowej, mimo że art. 21 k.p.a. nie zastrzega wprost pierwszeństwa stosowania przepisów odrębnych, w pierwszej kolejności należy stosować przepisy szczególne, a dopiero w razie ich braku (zgodnie z zasadą subsydiarności) – przepisy k.p.a.” – wyrok NSA z 9.07.2019 r., I GSK 1356/18, LEX nr 2725635.

W sytuacji gdy powyższe zasady nie pozwalają na ustalenie właściwości miejscowej organu, zastosowanie znajduje reguła nakazująca określenie właściwości miejscowej przez odniesienie się do miejsca, w którym doszło do zdarzenia powodującego wszczęcie postępowania (wniesienie żądania przez stronę lub podjęcie stosownych czynności przez organ administracji z urzędu).

Ostatecznie, gdyby żadna z powyższych reguł nie doprowadziła do ustalenia właściwości organu, sprawa będzie należeć do właściwości miejscowej organu właściwego dla obszaru dzielnicy Śródmieście w m.st. Warszawa.

C. Właściwość delegacyjna

57

Przez właściwość delegacyjną rozumie się właściwość organu wynikającą z przekazania danej sprawy administracyjnej lub czynności procesowej w danym postępowaniu pewnemu organowi administracji publicznej przez inny organ administracji publicznej (P. Wajda [w:] *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, 2023, art. 19).

Choć generalną zasadą jest nieprzenoszalność kompetencji, to zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego. Delegacja właściwości dopuszczalna jest bowiem w przypadku, gdy przewiduje to wyraźnie przepis ustawy. I tak, przykładowo przekazanie rozstrzygnięcia całej sprawy innemu organowi dopuszczalne jest na mocy art. 26 § 2, art. 27 § 2 k.p.a. (wyłączenie organu administracji publicznej), zaś delegacja niektórych czynności procesowych w toku sprawy wiąże się m.in. z instytucją pomocy prawnej (art. 52 k.p.a.).

WAŻNE! „Organ właściwy w sprawie nie może więc przekazać swojej właściwości innemu organowi, chyba że przepis szczególny przewiduje wprost taką możliwość” – postanowienie NSA z 24.10.2006 r., II OW 32/06, Legalis, LEX nr 289007.

Modyfikację w zakresie zasad ustalania właściwości organów administracji ustawodawca zawarł w art. 15zzy oraz 15zzz ustawy COVID-19. Zgodnie z pierwszym z powołanych przepisów, w przypadku gdy w **okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii** urząd administracji publicznej lub inny podmiot wykonujący zadania publiczne stanie się **niezdolny do wykonywania zadań w całości albo w części**, wojewoda może w drodze zarządzenia powierzyć wykonywanie zadań tego urzędu lub podmiotu, w całości albo w części, w określonym terminie, innemu urzędowi administracji publicznej lub podmiotowi wykonującemu zadania publiczne. Powierzenie wykonywania zadań urzędu administracji publicznej lub innego podmiotu, o którym mowa wyżej, może odbywać się **w grupie takich samych urzędów** administracji publicznej lub **takich samych podmiotów** wykonujących zadania publiczne. Zastrzec należy, że szczególne reguły modyfikujące właściwość organów administracji nie znajdują zastosowania do urzędów naczelnych i centralnych organów władzy publicznej.

Przepis z art. 15zzz powołanej ustawy wprowadza szczególną regułę znajdującą zastosowanie w przypadku powstania przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta, burmistrza, prezydenta miasta, w **okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii**, spowodowanej **niezdolnością do pracy** z powodu choroby trwającej do 30 dni. W takim przypadku z mocy prawa jego zadania i kompetencje, w okresie tej niezdolności do pracy, przejmuje zastępca, a w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę – pierwszy zastępca.

D. Zmiana przepisów o właściwości

58

Organ, który wydaje decyzję, musi być legitymowany do jej wydania w świetle przepisów obowiązujących w dacie rozstrzygnięcia sprawy. Wejście w życie przepisów normujących właściwość w sposób odmienny od dotychczasowego wiąże się zatem z koniecznością przekazania sprawy organowi właściwemu w świetle nowych przepisów. Przepisy intertemporalne mogą wprowadzać rozwiązania szczególne i nakazywać rozpoznanie sprawy przez organ właściwy w świetle poprzednich przepisów.

W przypadku gdy w trakcie postępowania administracyjnego organ dotychczas właściwy stał się niewłaściwym w związku ze zmianą przepisów prawa w zakresie norm materialnych, przyjmuje się, iż w braku odmiennych postanowień przepisów zmieniających sprawa powinna być przekazana w trybie art. 65 § 1 k.p.a. do organu właściwego według nowych przepisów. Uznaje się przy tym, że wszystkie czynności podjęte w sprawie przed dniem wejścia w życie tych przepisów pozostają w mocy, chyba że w przepisach zmieniających wprowadzono wymóg ich powtórzenia (A. Wróbel, *Kodeks...*, 2025, art. 19).

E. Naruszenie przepisów o właściwości

59

Naruszenie przepisów o właściwości przez organ prowadzący postępowanie stanowi **podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji** wydanej w takim postępowaniu (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.).

WAŻNE!

- „Niewątpliwie naruszenie każdego rodzaju właściwości przez organ administracji przy wydawaniu decyzji administracyjnych powoduje nieważność postępowania bez względu na trafność decyzji. Przepisy o właściwości mają charakter bezwzględnie obowiązujący a organy muszą przestrzegać swojej właściwości” – wyrok NSA z 12.06.2008 r., II OSK 545/07, LEX nr 497264.
- „Art. 156 par. 1 pkt 1 k.p.a. nie tylko stanowi prawny instrument eliminacji z obrotu prawnego decyzji wydanych przez organ, który nie jest właściwy w sprawie, ale również spełnia funkcję gwarancyjną w odniesieniu do spoczywającego na organie administracyjnym obowiązku przestrzegania swojej właściwości miejscowej i rzeczowej” – wyrok SN z 29.05.1991 r., III ARN 17/91, LEX nr 10902.
- „Zgodnie z art. 19 k.p.a. organy administracji zobowiązane są do przestrzegania z urzędu swojej właściwości. Naruszenie tego przepisu polegające na wydaniu decyzji przez organ niewłaściwy, stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. Nieważność powoduje przy tym naruszenie każdego rodzaju właściwości przez organ administracji przy wydaniu decyzji, bez względu na trafność merytorycznego rozstrzygnięcia” – wyrok WSA w Warszawie z 21.09.2017 r., II SA/Wa 644/17, LEX nr 2377819.
- „Ewentualne naruszenie przepisów o wyłączeniu nie oznacza naruszenia przepisów o właściwości rzeczowej lub miejscowej. Przepisy o wyłączeniu organu dotyczą sytuacji, w której to właśnie rzeczowo i miejscowo właściwy organ nie powinien rozstrzygać sprawy, ale z powodu braku bezstronności, a nie braku właściwości” – wyrok NSA z 28.04.2020 r., II OSK 1390/19, LEX nr 3018169.

F. Spór o właściwość

60

Spór o właściwość to obiektywnie istniejąca sytuacja prawna, w której dochodzi do rozbieżności poglądów odnośnie do właściwości organów administracji publicznej, w sferze ich zdolności do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

Celem rozstrzygnięcia sporu jest określenie organu właściwego dla rozpatrzenia sprawy administracyjnej. Spory o właściwość służą więc zabezpieczeniu sfery praw i interesów uczestników postępowania, co jest

realizowane przez zapewnienie im odpowiedniego poziomu dostępu do postępowania administracyjnego (*Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Legalis 2021, art. 22). Nadto, celem rozstrzygnięcia sporu co do właściwości nie jest merytoryczne rozpoznanie sprawy administracyjnej.

Spy o właściwość mogą wystąpić wyłącznie w zakresie właściwości ustawowej (rzeczowej lub miejscowej). Przy czym dopuszczalne są zarówno w postępowaniu zwykłym w pierwszej, jak i w wyższej instancji oraz w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego.

Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje formalnego potwierdzenia dla uznania się przez organ za właściwy do rozstrzygnięcia sprawy, stąd uznanie takie ma miejsce poprzez fakt wszczęcia postępowania administracyjnego (z urzędu lub na wniosek) i jego prowadzenie.

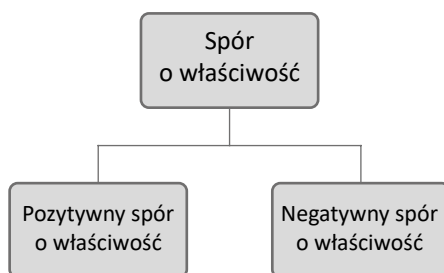
Natomiast dla uznania przez organ swej niewłaściwości w danej sprawie administracyjnej niezbędne jest przekazanie jej do organu właściwego (art. 65 § 1 k.p.a.). Przekazanie sprawy do organu właściwego następuje w drodze zawiadomienia, które zwalnia przekazujący organ od obowiązku załatwienia sprawy (*Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Legalis 2019, art. 22). Organ, któremu przekazano sprawę, jest związany jego treścią.

Gdy organ, któremu przekazano sprawę, uzna, że nie jest organem właściwym, nie może wydać postanowienia o przekazaniu/zwróceniu podania organowi, od którego je otrzymał, lecz powinien wystąpić o rozstrzygnięcie sporu o właściwość.

WAŻNE!

- „Niezachowanie przez organ administracji publicznej formy przekazania podania w drodze postanowienia na podstawie art. 65 § 1 k.p.a. wyłącza możliwość powstania sporu kompetencyjnego” – postanowienie NSA z 16.10.2007 r., II GW 6/07, LEX nr 390859.
- „Koniecznym warunkiem wystąpienia o rozstrzygnięcie sporu o właściwość, o jakim mowa w art. 22 § 1 pkt 1 K.p.a., jest wydanie przez organ administracji ostatecznego postanowienia w trybie art. 65 § 1 K.p.a.” – postanowienie NSA z 22.12.2008 r., I OW 98/08, ONSAiWSA 2009/6, poz. 105; postanowienie NSA z 7.08.2009 r., I OW 72/09, LEX nr 552370.
- „Organ, któremu w trybie art. 65 § 1 k.p.a. zostało przekazane podanie, jest związany treścią postanowienia (art. 110 w zw. z art. 126 k.p.a.). Obalenie mocy wiążącej takiego postanowienia może nastąpić w drodze sporu kompetencyjnego (na zasadach wynikających z art. 22 k.p.a.) lub w trybach nadzwyczajnych.

Przekazanie złożonego pisma jego adresatowi przez organ, za pośrednictwem którego pismo zostało wniesione, uznać trzeba za czynność materialno-techniczną, która nie wymaga wydania postanowienia w trybie art. 65 § 1 k.p.a., ani zawiadomienia strony o przekazaniu pisma” – wyrok WSA w Krakowie z 12.01.2012 r., II SA/Kr 962/11, LEX nr 1104529; postanowienie NSA z 7.09.2005 r., I OW 153/05, LEX nr 192100.



61

62

Spór o właściwość ma charakter **pozytywny**, gdy co najmniej dwa organy administracji publicznej uznają się za właściwe do rozpoznania i rozstrzygnięcia danej tożsamej sprawy administracyjnej. Stan sporu pozytywnego zajdzie także w przypadku, gdy w toku prowadzonego postępowania okaże się, że tożsama sprawa jest przedmiotem postępowania administracyjnego toczącego się równolegle przed innym organem.

Negatywny spór o właściwość wystąpi, gdy żaden z co najmniej dwóch organów administracji nie uznaje się za właściwy do rozpoznania i rozstrzygnięcia danej tożsamej sprawy administracyjnej.

WAŻNE!

- „W razie powstania negatywnego sporu o właściwość (art. 22 k.p.a.) żadnemu z organów będących stroną tego sporu nie można skutecznie zarzucić beczynności w załatwieniu sprawy, w związku z którą ten spór o właściwość powstał, a skarga wniesiona do Naczelnego Sądu Administracyjnego w takich okolicznościach podlega oddaleniu jako nieuzasadniona” – wyrok NSA z 9.06.1999 r., I SAB 41/99, OSP 2000/6, poz. 86.
- „Brak wystąpienia organu administracji o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego oraz niezawieszenie postępowania do czasu rozstrzygnięcia tego sporu powoduje uwzględnienie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi na beczynność tego organu” – wyrok NSA z 20.04.1998 r., IV SAB 179/97, nsa.gov.pl.

Elementem fundamentalnym dla istnienia sporu jest **tożsamość sprawy administracyjnej**, co oznacza, iż przedmiotem było rozpatrzenie tej samej przedmiotowo (ten sam przedmiot żądania) i podmiotowo sprawy (te same strony), przy zastosowaniu tej samej podstawy prawnej.

WAŻNE!

- „Trudno mówić o sporze kompetencyjnym, jeżeli nie jest on konsekwencją wniesienia konkretnej i indywidualnej sprawy administracyjnej, zidentyfikowanej przez organy pod względem podmiotowym i przedmiotowym” – postanowienie NSA z 18.03.2011 r., II OW 94/10, LEX nr 1080398.
- „Spory o właściwość, powstałe między organami administracji publicznej muszą dotyczyć sprawy, której przypisać można przymiot indywidualnej sprawy administracyjnej, tj. nie tylko rozstrzyganej przez organ administracji, ale rozstrzyganej w postępowaniu administracyjnym. Spór o właściwość może mieć miejsce wyłącznie, gdy istnieje materialnoprawna podstawa do wydania przez organ decyzji administracyjnej” – postanowienie NSA z 2.09.2010 r., I OW 83/10, LEX nr 741773; postanowienie NSA z 2.06.2015 r., II OW 211/14, LEX nr 1712728.
- „Spór o właściwość, w którym organy opierają się na odmiennych ustaleniach faktycznych należy ocenić jako pozorny, gdyż nie ma tu rozbieżności stanowisk w zakresie kompetencji tych organów, a istnieje rozbieżność poglądów co do istoty sprawy. Dopóki nie nastąpi pomiędzy organami uzgodnienie stanowisk co do istoty sprawy, nie można mówić o sporze kompetencyjnym” – postanowienie NSA z 5.10.2010 r., I OW 93/10, LEX nr 741783.

W art. 22 § 1 k.p.a. określono wprost organy właściwe do rozstrzygania sporów o właściwość. Z przepisu tego wynika zasada generalna, zgodnie z którą właściwy do rozstrzygnięcia sporu jest wspólny dla organów pozostających w sporze organ wyższego stopnia, przy czym właściwość organu wyższego stopnia ustala się na podstawie art. 17 k.p.a. w połączeniu z przepisami prawa materialnego (P. Wajda [w:] *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, 2023, art. 22).

W tym kontekście organami właściwymi do rozstrzygnięcia sporu między:

- organami jednostek samorządu terytorialnego (z wyłączeniem sporów: między kierownikami służb, inspekcji i straży administracji zespolonej tego samego powiatu, działających w imieniu własnym lub w imieniu starosty; między pozostałymi organami administracji zespolonej w jednym województwie; między organami jednostek samorządu terytorialnego w różnych województwach w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej) jest **wspólny dla nich organ wyższego stopnia**, zaś w przypadku braku takiego organu właściwy do rozstrzygnięcia sporu o właściwość będzie **sąd administracyjny**;
- kierownikami służb, inspekcji i straży administracji zespolonej tego samego powiatu, działających w imieniu własnym lub w imieniu starosty – **starosta**;
- terenowymi organami rządowej administracji zespolonej w jednym województwie – **wojewoda**;
- organami jednostek samorządu terytorialnego w różnych województwach w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej – **minister właściwy do spraw administracji publicznej**;

- wojewodami oraz organami administracji zespolonej w różnych województwach – **minister właściwy do spraw administracji publicznej**;
- wojewodą a organem administracji niezespolonej – **minister właściwy do spraw administracji publicznej po porozumieniu z organem sprawującym nadzór nad organem pozostającym w sporze z wojewodą**;
- organami administracji publicznej (z wyjątkiem organów samorządu terytorialnego), gdy jednym z nich jest minister – Prezes Rady Ministrów;
- innymi organami państwowymi i innymi podmiotami (z wyłączeniem centralnych konstytucyjnych organów) – **wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a w razie braku takiego organu – minister właściwy do spraw administracji publicznej**.

W art. 22 § 2 k.p.a. rozstrzyganie sporów kompetencyjnych (sporów o podział kompetencji) pomiędzy organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej poddano pod właściwość sądów administracyjnych. Według art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a. właściwość do rozstrzygania tego rodzaju sporów przyznana została NSA.

Natomiast zgodnie z art. 189 Konstytucji RP rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa należy do Trybunału Konstytucyjnego.

WAŻNE!

- „O sporze kompetencyjnym możemy mówić w sytuacji, kiedy istnieje pomiędzy organami rozbieżność stanowisk, co do zakresu ich kompetencji w odniesieniu do konkretnej, tej samej sprawy administracyjnej, nie ma zaś sporu co do stanu faktycznego i stanu prawnego sprawy” – postanowienie NSA z 10.03.2006 r., II OW 84/05, LEX nr 198370; postanowienie NSA z 5.04.2022 r., I OW 197/21, LEX nr 3338645.
- „Spór kompetencyjny ma miejsce wtedy, gdy rozbieżność poglądów, co do zakresu działania organów administracji publicznej, zachodzi w odniesieniu do rozpatrywania i rozstrzygania tej samej sprawy, czyli gdy mamy do czynienia z tożsamością sprawy, którą zajmują się co najmniej dwa organy. A zatem wtedy, gdy w postępowaniu przed organami chodzi o rozstrzygnięcie sprawy pomiędzy tymi samymi stronami, dotyczącej tego samego przedmiotu, przy zastosowaniu tej samej podstawy prawnej. Spór kompetencyjny może powstać tylko w ramach konkretnej sprawy administracyjnej, która jest przedmiotem prowadzonego postępowania, albo co do której odmówiono nadania biegu postępowaniu. Brak dokładnego określenia przedmiotu sprawy wyłącza rozpoznanie i rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. Spór kompetencyjny powstaje tylko w razie, gdy z uwagi na niedoskonałość przepisów prawa zachodzi konieczność wyprowadzenia w wyniku złożonego procesu wykładni właściwości organów administracji publicznej” – postanowienie NSA z 4.07.2006 r., I OW 6/06, LEX nr 266447; postanowienie NSA z 21.09.2011 r., II OW 75/11, LEX nr 1069091.
- „Spór kompetencyjny, o którym mowa w art. 22 § 2 k.p.a., może powstać jedynie przy rozstrzyganiu indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej. Powstanie natomiast sporu pomiędzy organami jednostki samorządu terytorialnego, co do właściwości rozpatrzenia skargi wniesionej w trybie przepisów działu VIII k.p.a., nie jest sporem w rozumieniu art. 22 § 2 k.p.a., i nie podlega kognicji sądu administracyjnego” – postanowienie NSA z 5.06.2014 r., II FW 3/14, LEX nr 1467642; postanowienie NSA z 22.10.2010 r., II OW 44/10, LEX nr 1338946.

Określony w art. 22 k.p.a. organ administracji publicznej w celu rozstrzygnięcia sporu o właściwość podejmuje odpowiednie czynności na wniosek strony postępowania administracyjnego albo na wniosek organu (organów) pozostającego w sporze. Rozstrzygnięcie sporu o właściwość następuje w drodze wydania aktu administracyjnego (niebędącego ani decyzją administracyjną ani też postanowieniem). Na takie rozstrzygnięcie nie przysługują środki odwoławcze w administracyjnym toku instancji ani też skarga do sądu administracyjnego. Rozstrzygnięcie to jest wiążące jedynie dla organów będących w rozstrzygniętym sporze i na gruncie konkretnej sprawy, w której ono zapadło. Niezastosowanie się przez organ niewłaściwy do powyższego wymogu jest **kwalifikowaną wadą postępowania**, która rodzi konieczność stwierdzenia nieważności wydanej przez ten organ decyzji administracyjnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.

WAŻNE!

- „Rozstrzygnięcie sporu o właściwość między organami na podstawie art. 22 § 1 k.p.a. nie stanowi decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 k.p.a. Na takie rozstrzygnięcie nie przysługują środki odwoławcze w administracyjnym toku instancji ani skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego” – postanowienie NSA z 28.03.1991 r., SA/Lu 218/91, ONSA 1991/1, poz. 30.
- „Spór o właściwość kończy się z chwilą, kiedy będąca przedmiotem sporu sprawa zostaje załatwiona” – postanowienie NSA z 28.02.2007 r., I OW 94/06, LEX nr 362143.

W art. 22 § 3 k.p.a. określono podmioty legitymowane do zainicjowania przed sądem administracyjnym rozpoznania sporu o właściwość pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego (art. 22 § 1 pkt 1 k.p.a.), jak również sporu kompetencyjnego pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego a organem administracji rządowej (art. 22 § 2 k.p.a.). Podmiotami tymi są:

- strona postępowania;
- organ jednostki samorządu terytorialnego lub inny organ administracji publicznej, pozostające w sporze;
- minister właściwy do spraw administracji publicznej;
- minister właściwy do spraw sprawiedliwości, Prokurator Generalny;
- Rzecznik Praw Obywatelskich.

Postanowienie NSA rozstrzygające spór o właściwość jest wiążące dla organów pozostających w sporze. Niezastosowanie się przez organ niewłaściwy do powyższego wymogu jest kwalifikowaną wadą postępowania, która rodzi konieczność stwierdzenia nieważności wydanej przez ten organ decyzji administracyjnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.

W każdym przypadku wystąpienie sporu o właściwość między organami administracji jest zdarzeniem niepożądanym. Przede wszystkim odwieka bowiem w czasie rozpatrzenie sprawy administracyjnej. Z tych względów w art. 23 k.p.a. określono skutki prawne wystąpienia sporu o właściwość oraz wskazano czynności, jakie podejmowane mogą być w toku postępowania administracyjnego w okresie występowania sporu o właściwość przez wskazany w regulacji organ.

Skutkiem prawnym powstania sporu o właściwość jest czasowa (do rozstrzygnięcia sporu) utrata przez organy pozostające w sporze zdolności prawnej do rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej (P. Wajda [w:] *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, 2023, art. 23).

Jedynymi czynnościami podejmowanymi przez organ administracji publicznej, na którego obszarze wynikła sprawa, są czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub słuszny interes obywateli.

Organem administracji publicznej, na którego obszarze wynikła sprawa, jest każdy organ, na którego obszarze terytorialnym działania wystąpiła sprawa administracyjna, na gruncie której doszło do sporu o właściwość. Charakter podejmowanych czynności musi być każdorazowo badany przez organ pod kątem istnienia przesłanek z art. 23 k.p.a.

W każdym przypadku podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki ze względu na interes społeczny lub słuszny interes obywateli przez uprawniony organ ma on obowiązek zawiadomić organ właściwy do rozstrzygnięcia sporu o właściwość.

6. Wyłączenie pracownika organu

Podstawa prawna: art. 24–27 k.p.a.

A. Instytucja wyłączenia pracownika

65

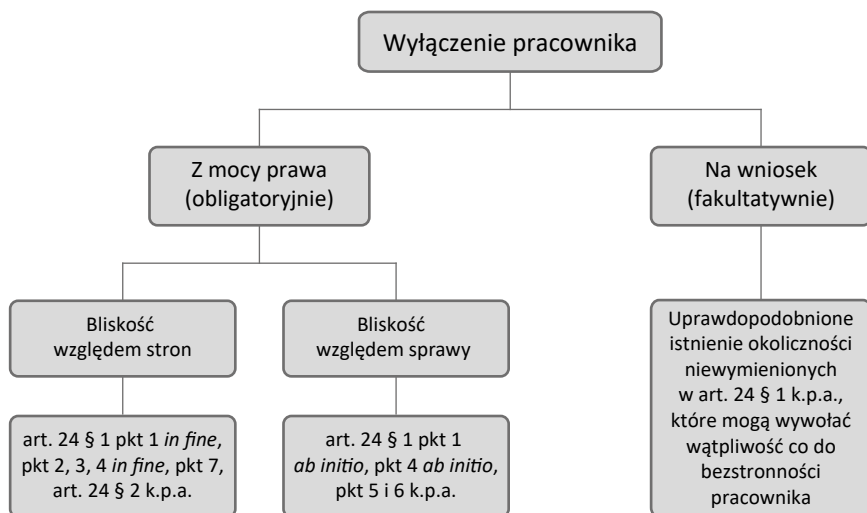
Jedną z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), nakładająca na organy administracji publicznej obowiązek zachowania obiektywizmu na każdym etapie rozpatrywanej sprawy. Obowiązek ten realizowany jest poprzez działania i zaniechania organu i jego pracowników mające zapewnić bezstronność rozstrzygania. W tym celu do procedury administracyjnej wprowadzono m.in. instytucję wyłączenia pracownika organu administracji (art. 24 k.p.a.).

Kodeks dopuszcza:

- 1) wyłączenie pracownika z **mocy prawa (obligatoryjne)** oraz
- 2) wyłączenie pracownika przez jego przełożonego na wniosek tego pracownika, na żądanie strony albo z urzędu (**fakultatywne**).

Pracownikami, w rozumieniu przepisu art. 24 k.p.a., są osoby zatrudnione w organach administracji publicznej (art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.), zatem w urzędach ministerstw, urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich, urzędach terenowych organów administracji rządowej zespólonej i niezespólonej, urzędach organów jednostek samorządu terytorialnego, organach i podmiotach wymienionych w art. 1 pkt 2 k.p.a.

WAŻNE! „Pojęcie pracownika, o jakim mowa w art. 24 k.p.a. ma szeroki zakres znaczeniowy. Wyłączeniu w trybie i na zasadach określonych w tym przepisie mogą zatem podlegać pracownicy organu właściwego do załatwienia sprawy, a także pracownicy organów, jednostek i instytucji, którym w trybie przepisów ustaw szczególnych powierzono wykonywanie kompetencji organu do prowadzenia spraw administracyjnych, w tym wydawania decyzji, a także organu, do którego organ prowadzący postępowanie zwrócił się o dokonanie czynności przewidzianych w art. 52 k.p.a. Chodzi tu przy tym nie o wszystkich pracowników wskazanych jednostek, lecz tylko tych, którzy zostali upoważnieni do załatwienia spraw indywidualnych” – wyrok NSA z 12.02.025 r., III OSK 1852/23, LEX nr 3838287.



a. Wyłączenie pracownika z mocy prawa

Zaistnienie którejkolwiek z okoliczności wskazanych w art. 24 § 1 k.p.a. powoduje obligatoryjne wyłączenie pracownika organu administracji z rozpatrywanej sprawy.

66

WAŻNE! „W takim przypadku wyłączenie następuje z mocy prawa i nie jest wymagane wydanie postanowienia w tej kwestii” – wyrok NSA z 25.02.2009 r., II OSK 1418/07, Legalis, LEX nr 515144.

Katalog podstaw wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu z mocy prawa ma charakter katalogu zamkniętego.

67

- **Posiadanie statusu strony** (art. 24 § 1 pkt 1 *ab initio* k.p.a.)
Instytucja wyłączenia pracownika znajduje zastosowanie w przypadku, w którym pracownik organu jest stroną tego postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. Sprawa ma zatem dotyczyć jego interesu prawnego lub obowiązku albo gdy pracownik żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.
- **Pozostawanie w stosunku prawnym ze stroną** (art. 24 § 1 pkt 1 *in fine* k.p.a.)
Pozostawanie pracownika organu w stosunku prawnym ze stroną powoduje konieczność wyłączenia pracownika, tylko gdy wynik sprawy może mieć wpływ na prawa lub obowiązki pracownika. Oznacza to, iż dla wyłączenia pracownika z tych względów muszą być **spełnione łącznie dwie przesłanki**:
a) istnienie powiązań prawnych między pracownikiem a stroną postępowania (np. stosunek obligacyjny);
b) wynik rozpoznawanej sprawy wpłynąć może na prawa i obowiązki pracownika powstałe z tego stosunku prawnego.
Nie chodzi tu wyłącznie o skutki prawne rozstrzygnięcia, ale też skutki faktyczne stwarzające dla pracownika prawa lub obowiązki (B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 24).

WAŻNE!

- „Pracownik podlega wyłączeniu zatem w sprawach, w których w wyniku rozpatrzenia sprawy dochodzi do ukształtowania uprawnień lub obowiązków pracownika” – wyrok NSA z 10.05.2018 r., II OSK 3051/17, LEX nr 2489831.
- „W przepisie art. 24 § 1 pkt 1 k.p.a. chodzi o pozbawienie pracownika z mocy prawa możliwości działania w postępowaniu administracyjnym, zarówno w czynnościach o charakterze władczym, jak i w postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym przez organ, w którym jest zatrudniony. Warunkiem zastosowania tego przepisu jest bycie stroną postępowania administracyjnego (w rozumieniu art. 28 k.p.a.) lub pozostawanie ze stroną w odpowiedniej relacji” – wyrok NSA z 2.08.2018 r., I OSK 2477/17, LEX nr 2532571; wyrok NSA z 25.11.2011 r., II OSK 1981/11, LEX nr 1152121.
- „O podstawach wyłączenia organu stanowi art. 25 § 1 k.p.a. Objęcie tą regulacją przesłanki, o której stanowi art. 24 § 1 pkt 1 k.p.a. nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ prowadziłoby ono do zatarcia różnic pomiędzy tymi regulacjami, do naruszenia wyjątkowego charakteru prawnego przepisów o wyłączeniu pracownika i organu oraz do komplikacji na styku ustrojowego i procesowego prawa administracyjnego. Szerokie pojmowanie instytucji wyłączenia organu prowadziłoby do częstego przenoszenia kompetencji do rozpoznawania konkretnych spraw administracyjnych na inne organy władzy publicznej, co nie służyłoby realizowaniu przez organy wyznaczonych im zadań” – wyrok NSA z 17.11.2020 r., I OSK 1177/20, LEX nr 3114101.

- **Związanie sprawy z osobami najbliższymi** (art. 24 § 1 pkt 2 i 3 k.p.a.)
Obligatoryjnemu wyłączeniu podlega pracownik, w przypadku gdy sprawa dotyczy jego: małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia oraz osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli. Uregulowanie to zapobiegać ma ewentualnemu ryzyku stronnictwa załatwienia sprawy na rzecz osób najbliższych dla pracownika.

Wyłączeniu od udziału w postępowaniu podlega pracownik, gdy w sprawie stroną jest: jego małżonek, jego dziadek, babka, ojciec, matka, dziecko, wnuk, brat lub siostra, są ojciec lub matka teścia lub teściowej, teściowie, zięć lub synowa, brat lub siostra małżonka pracownika.

WAŻNE! „Wyłączenie pracownika następuje również wtedy, gdy osoby wymienione w art. 24 § 1 pkt 2 i 3 KPA wchodzą w skład organów powołanych do działania w imieniu osób prawnych lub jednostek organizacyjnych będących stronami postępowania” – wyrok NSA z 10.02.1989 r., SA/Po 1503/88, ONSA 1989/1, poz. 26.

Zgodnie z art. 24 § 2 k.p.a. powody wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu trwają także po ustaniu małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli (art. 24 § 2 k.p.a.).

- **Posiadanie statusu świadka, biegłego lub przedstawiciela strony w sprawie** (art. 24 § 1 pkt 4 k.p.a.)

Z udziału w sprawie z mocy prawa wyłączeni muszą zostać pracownicy organu, którzy wcześniej byli w niej świadkiem lub biegłym. Ich udział w postępowaniu naruszałby obiektywizm działania, gdyż stanowiliby oni jednocześnie źródło dowodowe w tym postępowaniu, jak też występowałiby w roli osób dokonujących oceny zebranego materiału dowodowego i jego wiarygodności (*Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Legalis 2023, art. 24). Jednocześnie zwraca się uwagę, iż osoby występujące w tych rolach mają ukształtowane stanowisko na sprawę lub jej niektóre okoliczności (B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, 2024, art. 24).

WAŻNE!

- „Zasadę wyłączenia biegłego, opartą na art. 24 § 1 pkt 4 k.p.a. należy rozumieć jedynie w taki sposób, że nie może brać udziału w sprawie w charakterze biegłego osoba, która uprzednio występowała w niej jako inny uczestnik postępowania – świadek, strona lub jej reprezentant, itd. Kumulacja funkcji uczestnika postępowania administracyjnego i roli biegłego w jednej osobie podważałaby zaufanie obywateli do organów państwa” – wyrok NSA z 6.03.2019 r., II OSK 822/18, LEX nr 2651036.
- „Konieczność wyłączenia biegłego będzie miała miejsce w sytuacji, gdy przyczyną wcześniejszej decyzji kasacyjnej organu II instancji były uchybienia w postępowaniu dowodowym związane (merytorycznie) z treścią opinii rzeczoznawcy (biegłego). Wówczas biegły ten nie powinien ani wydawać nowej opinii w sprawie w ponownie prowadzonym postępowaniu ani uzupełniać w nim swojej wcześniejszej opinii, lecz podlegać wyłączeniu [...]” – wyrok WSA w Warszawie z 20.05.2020 r., I SA/Wa 882/20, LEX nr 3052178.

Przyczynę wyłączenia stanowi też udział pracownika w postępowaniu jako przedstawiciela strony albo też występowania w tym charakterze w postępowaniu jego małżonka, krewnych lub powinowatych do drugiego stopnia oraz osób przysposobionych, związanych opieką lub kuratelą. Pojęcie przedstawiciela występującego w art. 24 § 1 pkt 4 k.p.a. jako przyczyna wyłączenia pracownika, musi być rozumiane zgodnie z regulacjami Kodeksu cywilnego, w szczególności art. 96.

- **Udział w wydaniu zaskarżonej decyzji** (art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a.)

Okolicznością obligującą z mocy prawa do wyłączenia pracownika organu z udziału w sprawie jest także wcześniejszy udział pracownika w wydaniu zaskarżonej decyzji. Uregulowanie to ma w sposób realny umożliwić stronie ponowne, merytoryczne i bezstronne rozpoznanie jej sprawy.

WAŻNE!

- „«Udział w wydaniu zaskarżonej decyzji» oznacza nie tylko wydanie (podpisanie) decyzji przez pracownika, lecz także podejmowanie czynności procesowych mających lub mogących mieć wpływ na wynik (rozstrzygnięcie) sprawy, takich jak odbieranie wyjaśnień od strony” – wyrok WSA w Rzeszowie z 26.08.2011 r., I SA/Rz 365/11, LEX nr 896332.

- „Określenie «brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji», zawarte w art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a., dotyczy nie tylko pracownika biorącego udział w postępowaniach zwyczajnych, ale również pracownika orzekającego w postępowaniu w trybach nadzwyczajnych, takich jak stwierdzenie nieważności decyzji oraz wznowienie postępowania zakończonego decyzją ostateczną, który wcześniej brał udział w wydaniu decyzji będącej przedmiotem kontroli w trybie nadzwyczajnym” – wyrok WSA w Rzeszowie z 18.08.2021 r., II SA/Rz 607/21, LEX nr 3218296; wyrok WSA w Łodzi z 29.06.2022 r., III SA/Łd 188/22, LEX nr 3365863; wyrok NSA z 7.09.2022 r., II OSK 1634/22, LEX nr 3429978.
- „Przepis art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. wyłącza od orzekania w sprawie polegającej na kontroli decyzji administracyjnej osobę, która w przeszłości wydała tę zaskarżoną pozostającą w obrocie prawnym decyzję, będącą obecnie przedmiotem kontroli. Zatem przepis ten przesłankę wyłączenia pracownika organu wiąże bezpośrednio z wniesieniem środka zaskarżenia, co oznacza, że osoba wydająca decyzję w pierwszej instancji nie może rozpoznąć środka zaskarżenia od decyzji, w której wydaniu brała udział. Powszechna reguła nie odnosi się jednak do sytuacji ponownego rozpatrzenia sprawy przez pracowników organu, których wcześniejsze rozstrzygnięcie zostało uchylone na skutek kontroli sądowej bądź na skutek rozpatrzenia środka odwoławczego” – wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 29.03.2023 r., II SA/Go 22/23, LEX nr 3522189.
- „Art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. dotyczy nie tylko urzędników, którzy czy jako osoby piastujące funkcje organu, czy jako osoby działające na podstawie upoważnienia administracyjnego, wydają decyzje. Ten przepis dotyczy także innych osób biorących udział w wydaniu decyzji. Osób znajdujących się niejako w hierarchii osób biorących udział w wydaniu decyzji na niższych szczeblach. Będą to zatem osoby pozostające w stosunku pracy w ramach danego urzędu, na które nałożono obowiązek wykonywania określonych zadań i czynności mieszczących się w ramach zakresu działania organu administracji publicznej” – wyrok NSA z 12.10.2022 r., II OSK 1737/21, LEX nr 3432405.
- „Podpis złożony na decyzji potwierdza udział składającej go osoby w procesie wydania decyzji i wpływ na jej treść. Bez znaczenia jest przy tym powód, dla którego określona osoba uczestniczy w wydaniu rozstrzygnięcia, chociażby poprzez jego akceptację, czy też zatwierdzenie” – wyrok WSA w Bydgoszczy z 25.05.2021 r., I SA/Bd 144/21, LEX nr 3183519.
- „Celem wyłączenia pracownika jest zapewnienie bezstronności w postępowaniu odwoławczym i nie ma znaczenia, czy osoba ta brała udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji, czy w tej samej instancji stosownie do art. 127 § 3 k.p.a. Nie można bowiem akceptować sytuacji, w której osoba biorąca udział w wydaniu zaskarżonej decyzji (postanowienia) będzie następnie uczestniczyła w postępowaniu, którego celem jest ocena prawidłowości tej decyzji (postanowienia)” – wyrok WSA w Gdańsku z 2.02.2021 r., I SA/Gd 1116/20, LEX nr 3120349.
- „Osoba, która brała udział w wydaniu decyzji organu I instancji, podlega wyłączeniu od udziału w całości postępowania odwoławczego” – wyrok NSA w Warszawie z 11.09.2002 r., V SA 2535/01, LEX nr 149513.
- „Wskazuje się, że przesłanka ta dotyczy tylko sytuacji, gdy pracownik brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, nie zaś postanowienia” – wyrok WSA w Warszawie z 22.04.2009 r., V SA/Wa 3094/08, LEX nr 555230.
- „W ocenie NSA art. 24 § 1 pkt 5 KPA nie ma zastosowania jedynie do osoby piastującej funkcję ministra, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 KPA, w postępowaniu, o jakim mowa w art. 127 § 3 KPA, w związku z czym art. 24 § 1 pkt 5 KPA ma zastosowanie w postępowaniu, o jakim mowa w art. 127 § 3 KPA w przypadku, gdy funkcję organu wykonuje upoważniony pracownik organu, który wydał decyzję, objętą wnioskiem o ponowne rozpatrzenie spraw” – uchwała NSA (7) z 20.05.2010 r., I OPS 13/09, ONSAiWSA 2010/5, poz. 82.
- „Przepisy art. 24 k.p.a. odnoszą się tylko do pracownika organu, nie mają natomiast zastosowania do osoby piastującej funkcję monokratycznego organu. Mimo szerokiego zakresu omawianego pojęcia nie można uznać, by zwrot «pracownik organu» w znaczeniu, o jakim mowa w art. 24 k.p.a., obejmował także osobę będącą personalną obsadą organu. Piastun organu nie działa w sprawie jako pracownik organu, lecz wykonuje kompetencje przypisane organowi, których realizacja oparta jest na obowiązku, a nie uprawnieniu. Kompetencje przypisane przez ustawodawcę konkretnemu organowi nie mogą być bez wyraźnej podstawy prawnej przeniesione na inny organ. Zatem osoba piastująca funkcję organu administracji publicznej – co do zasady – nie podlega wyłączeniu w trybie przypisanym pracownikom organu” – wyrok NSA z 5.09.2023 r., III OSK 1437/22, LEX nr 3705210; wyrok NSA z 27.04.2023 r., II GSK 1136/21, LEX nr 3578134.

- **Udział w sprawie, z powodu której wszczęto przeciw pracownikowi dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne** (art. 24 § 1 pkt 6 k.p.a.)

Pracownik ulega wyłączeniu z mocy prawa, z chwilą gdy wszczęto przeciw niemu dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne na skutek sprzecznego z prawem zachowania się pracownika w danej sprawie (A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 229).

W odniesieniu do art. 24 § 1 pkt 6 k.p.a. chodzi także o wszczęcie postępowania karnego, które jeszcze się nie zakończyło (wyrok NSA z 16.11.2022 r., II OSK 1789/21, LEX nr 3438397).

- **Istnienie stosunku nadrzędności służbowej** (art. 24 § 1 pkt 7 k.p.a.)

Przesłanka odnosi się do sytuacji, gdy jedną ze stron postępowania jest osoba pozostająca wobec pracownika w stosunku nadrzędności służbowej. Weryfikacja relacji służbowej następuje nie tylko w odniesieniu do relacji między kierownikiem zakładu pracy a pracownikiem, ale też w świetle struktury organizacyjnej urzędu danego organu administracji. Stąd osobami pozostającymi wobec pracownika w stosunku nadrzędności służbowej będą także osoby piastujące funkcje kierownicze w aparacie administracyjnym urzędu, a więc np. kierownik referatu, wydziału, biura (B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, 2024, art. 24).

b. Wyłączenie pracownika na wniosek

68

Ustawodawca przewidział możliwość zastosowania instytucji wyłączenia pracownika:

- 1) z urzędu,
- 2) na wniosek strony lub
- 3) samego pracownika (art. 24 § 3 k.p.a.).

Dotyczy to okoliczności mogących wywołać wątpliwości co do bezstronności pracownika, które nie zostały wymienione w art. 24 § 1 pkt 1–7 k.p.a. Wyłączenie pracownika organu na podstawie art. 24 § 3 k.p.a. ma charakter fakultatywny.

Wśród okoliczności tych wskazuje się m.in.: okoliczności faktyczne, prawne, pojedyncze fakty lub zdarzenia, odnoszące się do życia prywatnego, pracy zawodowej, innych zajęć pracownika, jak też jego działalności politycznej lub społecznej, wyrażanych lub demonstrowanych publicznie poglądów i przekonań (B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, 2024, art. 24).

Okoliczności te mają zostać **uprawdopodobnione**, nie zaś formalnie udowodnione.

WAŻNE! „Wyłączenie pracownika na wniosek następuje w drodze postanowienia (art. 123 k.p.a.), na które nie przysługuje zażalenie ani skarga do sądu administracyjnego” – wyrok NSA z 29.05.1990 r., SA/Po 1555/89, ONSA 1990/2–3, poz. 44.

B. Skutki wyłączenia pracownika

69

W zależności od przyjętej podstawy prawnej wyłączenia pracownika organu administracji następuje ono w innym momencie:

- w wypadku wyłączenia z mocy prawa – z chwilą stwierdzenia przesłanek z art. 24 § 1 pkt 1–7 k.p.a.;
- w wypadku wyłączenia na wniosek – z chwilą wydania postanowienia o wyłączeniu danego pracownika/pracowników organu.

Co do zasady wyłączony ze sprawy pracownik nie powinien podejmować w sprawie żadnych czynności. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy czynności takie podjęte muszą być niezwłocznie, ze względu na interes społeczny lub ważny interes stron (art. 24 § 4 k.p.a.). Czynności dokonane zgodnie z art. 24 § 4 k.p.a. są ważne i skuteczne, mimo że zostały dokonane przez pracownika, który podlegał wyłączeniu. Okoliczność ta powinna jednak zostać utrwalona w aktach sprawy.

C. Wydanie decyzji przez pracownika

Wydanie decyzji przez pracownika, który podlegał wyłączeniu od załatwienia sprawy, stanowi kwalifikowaną wadę postępowania. W sytuacji gdy decyzja taka stała się ostateczna, powyższa wada stanowi podstawę do wznowienia postępowania zgodnie z art. 145 § 1 pkt 3 k.p.a. Wznowienie postępowania może w tym przypadku nastąpić zarówno na żądanie strony, jak i z urzędu.

70

D. Wyznaczenie pracownika do prowadzenia sprawy

W przypadku wyłączenia pracownika organu administracji publicznej (bez względu na okoliczności wyłączenia) konieczne jest wyznaczenie innego pracownika do prowadzenia i rozpoznania sprawy. Wyznaczenie innego pracownika następuje w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie.

71

Uprawnionym do wyznaczenia pracownika jest bezpośredni przełożony, wspólny dla pracownika wyłączonego oraz dla pracownika wyznaczonego w jego miejsce, w świetle formalnej struktury organizacyjnej urzędu danego organu administracji. W przypadku gdy podstawą wyłączenia pracownika był art. 24 § 1 pkt 7 k.p.a., kompetencję do wyznaczenia innego pracownika należy przyznać osobie, która w hierarchii służbowej zajmuje stanowisko wyższego szczebla nad osobą, o której mowa w tym przepisie, zaś pracownik wyznaczony do prowadzenia postępowania w sprawie nie może pozostawać w stosunku podległości służbowej z osobą będącą stroną tego postępowania (R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 26). Jeśli wskutek wyłączenia pracowników organu organ ten stał się niezdolny do załatwienia sprawy, stosuje się reguły wyznaczania organu do załatwiania sprawy właściwe w sytuacji wyłączenia organu (art. 26 § 3 k.p.a.).

E. Wyłączenie organu administracji publicznej

a. Organ administracji publicznej i jego kierownictwo

Instytucja wyłączenia organu uregulowana w art. 25 k.p.a. jest z natury rzeczy gwarancją rzetelnego wypełniania powierzonych zadań, w postępowaniu administracyjnym służy przede wszystkim realizacji zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) oraz zasady pogłębiania zaufania do organów władzy publicznej (art. 8 k.p.a.) (wyrok NSA z 25.01.2024 r., II OSK 2866/21, LEX nr 3702669). Regulacja art. 25 k.p.a. dotyczy organów administracji w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Przepisy o wyłączeniu organu administracji od załatwienia sprawy odnoszą się zarówno do organów jednoosobowych, jak i organów kolegialnych (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19.02.2009 r., II SA/Go 630/08, LEX nr 524609).

72

Kierownikiem organu kolegialnego jest zazwyczaj jego przewodniczący. Natomiast kierownikiem organu monokratycznego jest osoba powołana na to stanowisko, z którym związane jest wykonywanie ustawowych kompetencji organu, inaczej – piastun funkcji (kompetencji) organu administracji publicznej (W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 22).

W sytuacji gdy kompetencje ustawowe są zastrzeżone dla organu kolegialnego jako całości, należy przyjąć, że kierownikiem organu kolegialnego są wszystkie osoby wchodzące w jego skład (A. Wróbel, *Kodeks...*, 2011, s. 238). Zakresem wyłączenia z art. 25 § 1 pkt 1 k.p.a. należy także objąć osoby pełniące czasowo funkcję kierownika organu administracji publicznej, np. zastępców piastuna kompetencji organu (R. Kędziora, *Kodeks...*, art. 25).

b. Wyłączenie organu – przesłanki

73

Zaistnienie przesłanek do wyłączenia organu, o których mowa w art. 25 k.p.a., powoduje utratę właściwości do rozpatrywania konkretnej sprawy administracyjnej. Jednocześnie organ administracji publicznej nie może być wyłączony od załatwienia sprawy z przyczyn innych niż wskazane w art. 25 § 1 k.p.a.

WAŻNE! „Wyłączenie organu od załatwienia sprawy z przyczyny niewymienionej w art. 25 k.p.a. oraz wydanie decyzji załatwiającej sprawę przez inny organ oznacza wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości i skutkuje stwierdzeniem nieważności tej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.” – wyrok NSA z 3.04.1990 r., SA/Wr 1001/89, ONSA 1990/2–3, poz. 36.

Organ administracji publicznej podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych:

- kierownika tego organu;
- osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia;
- osób pozostających z wyżej wymienionymi osobami w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3 k.p.a. (małżonka, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia oraz osób związanych z nimi stosunkiem prawnym przysposobienia, opieki lub kurateli).

Pojęcie **sprawy dotyczącej interesów majątkowych** należy interpretować szeroko, obejmując nim sprawy, których rozstrzygnięcie bezpośrednio lub pośrednio wpływa albo też może wpłynąć w przyszłości na stan majątkowy osób wskazanych w komentowanym przepisie, przy czym o ostatecznym zakwalifikowaniu sprawy jako dotyczącej interesów majątkowych rozstrzyga treść przepisów prawa materialnego, będących podstawą prawną decyzji administracyjnej (R. Kędziora, *Kodeks...*, art. 25).

WAŻNE!

- „Przez sprawę dotyczącą interesów majątkowych należy rozumieć każdą sprawę, w której bezpośrednio lub pośrednio dochodzi do przysporzenia lub uszczuplenia stanu majątkowego osoby wskazanej w art. 25 § 1 k.p.a.” – wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23.06.2021 r., II SA/Go 808/20, LEX nr 3206142.
- „Pojęcie sprawy dotyczącej interesów majątkowych osoby wymienionej w art. 25 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. należy wiązać z pojęciami interesu prawnego lub obowiązku, o których mowa w art. 28 k.p.a. Chodzi bowiem o sprawę indywidualną rozstrzyganą w drodze decyzji, dotyczącą interesu prawnego lub obowiązku tej osoby, która wskutek tego jest stroną postępowania administracyjnego [...]. Wprawdzie w przepisie art. 25 § 1 pkt 1 k.p.a. nie ma mowy o interesie prawnym piastuna funkcji, to jednak nie można podzielić poglądu, że podstawą wyłączenia jest jedynie wykazanie, że sprawa dotyczy interesów majątkowych, w oderwaniu od interesu prawnego piastuna funkcji lub osób pozostających z tym piastunem w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3 k.p.a. Przyjęcie takiego poglądu oznaczałoby, że przesłanka interesów majątkowych byłaby wyjątkowa trudna do zweryfikowania, gdyż wskazanie nawet oczywiście nietrafnych powodów i okoliczności stanowiłoby podstawę do wyłączenia organu. W konsekwencji instytucja wyłączenia organu na podstawie art. 25 § 1 pkt 1 k.p.a. mogłaby być nadużywana z różnych powodów – oportunizmu organu czy też taktyki procesowej stron postępowania” – wyrok NSA z 7.03.2023 r., III OSK 135/22, LEX nr 3517170.
- „Wyłączenie organu administracji od załatwienia sprawy dotyczącej jego kierownika lub osób pozostających z tym kierownikiem w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3 k.p.a. oznacza, że niedopuszczalne jest wydanie decyzji administracyjnej również «z upoważnienia» tego organu przez podległego mu pracownika” – wyrok NSA w Warszawie z 27.03.1984 r., II SA 106/84, ONSA 1984/1, poz. 33.

Dla weryfikacji zaistnienia przesłanki wyłączenia wskazanej w art. 25 § 1 pkt 2 k.p.a. konieczne jest:

- określenie organu administracji publicznej, będącego organem bezpośrednio wyższego stopnia w danej sprawie administracyjnej odnoszącej się do interesów majątkowych osób określonych w przepisie.

- W tym zakresie konieczna jest weryfikacja przepisów prawa materialnego mającego zastosowanie w sprawie w świetle reguł określających organy wyższego stopnia wskazanych w art. 17 k.p.a.;
- ustalenie osób zajmujących stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia. „Są to osoby zajmujące w organie bezpośrednio wyższego stopnia takie stanowiska kierownicze, które stwarzają faktyczne możliwości albo co najmniej mogą wywoływać uprawdopodobnione podejrzenia o możliwość wpływania na bieg spraw załatwianych przez organ podporządkowany (niższego stopnia)” (R. Orzechowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 107). Dla określenia pełnego zakresu podmiotowego wyłączenia organu weryfikacji poddać należy regulacje ustrojowe odnoszące się do danego organu administracji publicznej i jego struktury (R. Kędziora, *Kodeks...*, art. 25).

c. Skutki wyłączenia organu

Wyłączenie organu administracji publicznej na podstawie art. 25 k.p.a. następuje z mocy prawa i w konsekwencji brak jest podstaw prawnych do wydania postanowienia o wyłączeniu. Skutkiem wyłączenia organu jest pozbawienie go możliwości załatwienia sprawy administracyjnej przez wszystkich pracowników tego organu. W takiej sytuacji wygasa bowiem właściwość organu w danej sprawie. Podobnie jak w przypadku wyłączonego ze sprawy pracownika organu administracji, wyłączony od załatwienia sprawy organ ma **obowiązek podejmować czynności niecierpiące zwłoki** ze względu na interes społeczny lub ważny interes stron (art. 24 § 4 w zw. z art. 25 § 2 k.p.a.).

74

d. Wydanie decyzji przez organ

Wydanie decyzji administracyjnej przez organ podlegający wyłączeniu od załatwienia sprawy, powoduje wadliwość postępowania administracyjnego uzasadniającą jego wznowienie (art. 145 § 1 pkt 3 k.p.a.).

75

e. Wyznaczenie organu

Po wyłączeniu organu od załatwienia sprawy administracyjnej niezbędne jest przeniesienie właściwości w tej sprawie na organ wyższego stopnia, określony zgodnie z art. 26 § 2 k.p.a. Od przyczyny wyłączania zależy właściwość organu uprawnionego do załatwienia sprawy:

- w okolicznościach przewidzianych w art. 25 § 1 pkt 1 k.p.a. właściwy będzie organ wyższego stopnia nad organem załatwiającym sprawę;
- w okolicznościach przewidzianych w art. 25 § 1 pkt 2 k.p.a. właściwy będzie organ wyższego stopnia nad organem, w którym osoba wymieniona w tym przepisie zajmuje stanowisko kierownicze. Przy czym organ wyższego stopnia może do załatwienia sprawy wyznaczyć inny podległy sobie organ. Jednocześnie, w sytuacji gdy osobą wymienioną w art. 25 § 1 pkt 2 k.p.a. jest minister albo prezes samorządowego kolegium odwoławczego, organ właściwy do załatwienia sprawy wyznaczany jest przez Prezesa Rady Ministrów.

76

f. Wyłączenie członka organu kolegialnego

Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje także w art. 27 możliwość wyłączenia od udziału w postępowaniu członka organu kolegialnego w przypadku zaistnienia przesłanek wskazanych w art. 24 k.p.a. (okoliczności wyłączenia pracownika organu administracji publicznej).

77

Szerzej odnośnie do przesłanek wyłączenia zob. opracowanie dotyczące wyłączenia pracownika organu administracji – nr 65 i n.

O wyłączeniu członka organu kolegialnego w przypadkach określonych w art. 24 § 3 k.p.a. postanawia przewodniczący organu kolegialnego lub organ wyższego stopnia na wniosek strony, członka organu kolegialnego albo z urzędu. Z aktualnie obowiązującej treści art. 24 § 1 pkt 5 w zw. z art. 27 § 1 k.p.a. wynika, że członek organu kolegialnego podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie, w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji i przyjąć należy, że pojęcie brania udziału w wydaniu zaskarżonej decyzji odnosi się również do przypadków, kiedy zaskarżenie decyzji realizowane jest w trybach nadzwyczajnych weryfikacji ostatecznej decyzji (*Kodeks...*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, 2023, art. 27).

Wyznaczenie organu

- 78 W sytuacji gdy na skutek wyłączenia członków organu kolegialnego organ ten stanie się niezdolny do podjęcia uchwały, niezbędne jest wyznaczenie nowego organu. Odpowiednie zastosowanie znajduje tu art. 26 § 2 k.p.a. Natomiast przypadkiem szczególnym jest brak możliwości orzekania przez samorządowe kolegium odwoławcze na skutek wyłączenia jego członków. W takim przypadku minister właściwy do spraw administracji publicznej wyznaczy do załatwienia sprawy inne samorządowe kolegium odwoławcze. Wyznaczenie innego samorządowego kolegium odwoławczego odbywa się w drodze postanowienia.

g. Wydanie decyzji przez organ

- 79 Naruszenie przepisów o wyłączeniu członka organu kolegialnego skutkuje **wadliwością** tego **postępowania**, zaś w przypadku stwierdzenia, iż skład organu kolegialnego pozostaje w sprzeczności z przepisami procesowymi lub ustrojowymi, decyzję administracyjną wydaną przez taki skład organu uznać należy za wydaną **z rażącym naruszeniem prawa** (wyrok NSA z 2.03.1988 r., SA/Ka 1187/87, ONSA 1988/2, poz. 58).

7. Strona

Podstawa prawna: art. 28–34 k.p.a.

A. Uwagi ogólne

- 80 W postępowaniu administracyjnym obok organu może występować jedna strona lub wiele podmiotów posiadających status strony. Każda ze stron uczestniczących w postępowaniu zajmuje niezależną od pozostałych stron pozycję procesową, a więc prawną w ramach postępowania łączy jedynie organ i stronę (strony). Ewentualne spory pomiędzy uczestniczącymi w postępowaniu stronami mają charakter wyłącznie faktyczny. Rolą organu administracji nie jest bowiem rozwiązywanie sporów pomiędzy podmiotami o odmiennych interesach, a jedynie rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej na podstawie obowiązujących norm prawa materialnego.
- Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Powyższa norma określająca przesłanki uznania danego podmiotu za stronę postępowania znajduje zastosowanie zarówno do postępowań wszczynanych na wniosek, jak i postępowań prowadzonych z urzędu. Innymi słowy, dla uznania danego podmiotu za stronę postępowania niezbędne jest ustalenie, że posiada on interes prawny (lub obowiązek) w postępowaniu, którego wszczęcia żąda, lub też że postępowanie wszczęte z urzędu lub na wniosek skierowany przez inną osobę dotyczy jego interesu prawnego (lub obowiązku).

Stronami postępowania administracyjnego mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Jedynie te podmioty posiadają tzw. **zdolność administracyjnoprawną** pozwalającą na przypisanie im statusu strony w postępowaniu.

B. Interes prawny jako przesłanka legitymacji w postępowaniu administracyjnym

a. Pojęcie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym

Przesłanką uzyskania przez dany podmiot statusu strony postępowania administracyjnego jest posiadanie interesu prawnego (względnie istnienie obowiązku po stronie tego podmiotu). Pojęcie interesu prawnego nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa, jest ono natomiast przedmiotem analizy w nauce prawa. Szeroką definicję pojęcia interesu prawnego w postępowaniu sformułowali J. Borkowski i B. Adamiak, wskazując, że:

„treścią tego pojęcia będzie publiczne prawo podmiotowe rozumiane jako przyznanie przez przepis prawa jednostce konkretnej korzyści, które można realizować w postępowaniu administracyjnym, bo orzeka się o nich przez wydanie decyzji administracyjnej. Cechami tego interesu będzie to, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego” (por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 28).

Podobne ujęcie interesu prawnego odnaleźć można w najnowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym wskazuje się, że interes prawny powinien cechować:

- obiektywizm;
- indywidualizm;
- konkretność.

Dodatkowo jego istnienie powinno być prawnie chronione i powinno mieć potwierdzenie w okolicznościach faktycznych sprawy będących przesłankami stosowania przepisu prawa materialnego (por. m.in. wyrok NSA z 27.09.2019 r., II GSK 654/19, LEX nr 2729217).

Obiektywizm interesu prawnego wyraża się w tym, że **jest on niezależny od woli i wiedzy osoby** (por. B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego, Prawo procesowe administracyjne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017). W tym względzie należy uzupełniająco wskazać, że o obiektywnym charakterze interesu prawnego na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego przesądził w szczególności dodany ustawą z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18) art. 61a § 1 k.p.a., zgodnie z którym, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Przepis art. 61 § 5 k.p.a. stosuje się odpowiednio. Jeżeli zatem wnioskodawca nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a., organ nie powinien w ogóle wszczynać postępowania, a wszczęte powinien umorzyć jako bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 k.p.a.

Indywidualizm interesu prawnego wiąże się z jego osobistym charakterem, tj. interes ten powinien dotyczyć bezpośrednio strony.

Konkretny będzie taki interes prawny, który:

- istnieje (nie jest hipotetyczny),
- jest aktualny na moment prowadzenia postępowania i
- dotyczy bezpośrednio podmiotu, który się na niego powołuje.

Interes prawny nie może zatem być uzasadniony zdarzeniami i okolicznościami przewidywanymi i niepewnymi, które wystąpią lub mogą wystąpić w przyszłości (por. przykładowo wyrok NSA z 25.10.2006 r., II GSK 163/06, LEX nr 274855).

O statusie strony w postępowaniu administracyjnym decyduje również okoliczność, że określony podmiot znalazł się w **sytuacji faktycznej** opisanej w normie prawa materialnego administracyjnego, z którą przepisy tego prawa wiążą konsekwencje wymagające skonkretyzowania w decyzji administracyjnej (por. M. Romańska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, art. 28).

Źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., są normy prawa materialnego, które określają uprawnienia lub obowiązki podmiotów prawa. Dla ustalenia kręgu stron postępowania administracyjnego należy odwołać się przede wszystkim do przepisów prawa materialnego regulujących sposób załatwienia sprawy i stanowiących podstawę prawną rozstrzygnięcia, a także mających ścisły związek z przedmiotem postępowania (por. wyrok NSA z 15.04.1993 r., I SA 1719/92, LEX nr 10830).

Orzecznictwo:

- Pojęcie „interes prawny”, na którym oparta jest legitymacja procesowa strony w postępowaniu administracyjnym, należy ustalać według norm prawa materialnego. Mieć interes prawny znaczy to samo, co ustalić powszechnie obowiązujący przepis prawa, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby, albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danego podmiotu – strony postępowania (art. 28 k.p.a.) – wyrok NSA z 7.07.2013 r., I OSK 2226/12, LEX nr 1356980.

Mając na uwadze, że ustalenie interesu prawnego może nastąpić jedynie w związku z konkretną normą prawa materialnego, nie można wywodzić przmiotu strony postępowania wyłącznie przez odwołanie do art. 28 k.p.a. Przepis ten nie stanowi bowiem samoistnej podstawy prawnej dla wywodzenia interesu prawnego przez podmiot administrowany. Źródłem interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym będą w szczególności przepisy materialnego prawa administracyjnego.

PRZYKŁAD: W sprawach z zakresu ochrony zabytków, dotyczących wydawania pozwoleń na prowadzenie robót budowlanych i innych prac przy zabytku w trybie przewidzianym w art. 36 ust. 1 ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.) stroną postępowania będzie właściciel nieruchomości sąsiedniej, jeżeli jest to nieruchomość sąsiednia do nieruchomości, na której mają być realizowane roboty budowlane lub inne prace, pod warunkiem że jest częścią tego samego układu urbanistycznego lub zespołu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków. Należy bowiem zauważyć, że na właścicielach zabytków ciąży prawny obowiązek opieki nad zabytkiem oraz uprawnienie do objęcia zabytku ochroną realizowaną przez organy administracji publicznej (por. art. 4, 5 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy).

Orzecznictwo:

- W orzecznictwie wskazuje się, że jeżeli roboty budowlane prowadzone przy zabytku stanowiły ingerencję w chroniony układ urbanistyczny i w ten sposób oddziaływały na nieruchomość sąsiednią również objętą ochroną tego układu, wymuszając na nim – chociażby potencjalnie – działania ingerujące w substancję lub wygląd tego budynku, a przez to zmianę w układzie funkcjonalnym tego obszaru, to właściciel nieruchomości sąsiedniej ma interes prawny w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (por. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 2519/13). [...] Nie można zatem przyjąć, tak jak to uczynił organ II instancji, że zakres wnioskowanych prac ogranicza się wyłącznie do terenu inwestycji i nie obejmuje sąsiednich działek, oznaczonych w ewidencji gruntów nr (...) i nr (...), stanowiących własność Państwa A. i G. B. Tym samym inwestycja ta nie oddziałuje w sposób bezpośredni na nieruchomość sąsiednią. Zdaniem Sądu, właściciel nieruchomości sąsiedniej jest stroną postępowania prowadzonego w trybie art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jeżeli jest to nieruchomość sąsiednia do nieruchomości na której ma być realizowana budowa zespołu danych budynków, łącznie z ich infrastrukturą techniczną oraz oczywiście pod warunkiem, że jest również częścią tego samego układu urbanistycznego lub zespołu budowlanego. Wydanie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 11 powyższej ustawy, pozwolenia na podjęcie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru oddziałuje w bezpośredni sposób także na nieruchomość sąsiednią objętą tą samą ochroną konserwatorską (por. wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 2073/11) – wyrok WSA w Warszawie z 14.05.2019 r., VII SA/Wa 1948/18, LEX nr 2691279.

PRZYKŁAD: Innym typowym przykładem postępowań, w których może występować wielość podmiotów mających interes prawny, wynikający z przysługujących tym podmiotom praw do nieruchomości, będą postępowań dotyczące wydania decyzji o warunkach zabudowy. W sprawach warunków zabudowy o interesie prawnym osób ubiegających się o przymiot strony w postępowaniu decyduje zasięg oddziaływania danej inwestycji na nieruchomości sąsiednie oraz stopień jej uciążliwości dla tych nieruchomości (por. wyrok NSA z 23.02.2018 r., II OSK 1892/17, LEX nr 2464250). Stronami postępowania w sprawach o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu co do zasady są właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, której dotyczy postępowanie, natomiast właściciele i wieczysti użytkownicy działek sąsiadujących z tą nieruchomością, w tym nawet położonych w pewnej od niej odległości, mogą być stroną wówczas, gdy wykażą istnienie swego interesu prawnego opartego na konkretnej normie prawa materialnego. Istnienie interesu prawnego w postępowaniu w sprawie warunków zabudowy wiąże się z przyszłym oddziaływaniem planowanej inwestycji na uzasadniony prawnie interes lub obowiązek właściciela lub wieczystego użytkownika takiej nieruchomości (por. wyrok NSA z 22.02.2012 r., II OSK 2331/10, LEX nr 1138144). Nie można jednocześnie wykluczyć, iż poza właścicielem i użytkownikiem wieczystym nieruchomości, której dotyczy postępowanie, właścicielem i wieczystym użytkownikiem działki sąsiadującej z nieruchomością przeznaczoną do zainwestowania, w tym nawet położonej w pewnej od niej odległości, za stronę postępowania o ustalenie warunków, ze względu na konkretne okoliczności, zostanie uznana osoba legitymująca się innym prawem do nieruchomości (ograniczonym prawem rzeczowym, np. osoba korzystająca ze służebności), prawem obligacyjnym (prawem zobowiązań) czy trwałym zarządkiem (por. wyrok NSA z 3.07.2019 r., II OSK 2158/17, LEX nr 2723987).

Interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. może wynikać **nie tylko z normy prawa materialnego administracyjnego, ale także z normy prawa materialnego należącego do każdej gałęzi prawa**, w tym m.in. prawa cywilnego. W orzecznictwie przyjmuje się (choć istnieją w tym zakresie poglądy odmienne), że interes prawny może wynikać m.in. z norm, które gwarantują prawo korzystania z przedmiotu własności (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP i art. 140 k.c.) oraz umożliwiają podmiotowi swobodne prowadzenie działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP) (por. m.in. wyrok NSA z 25.01.2013 r., II OSK 2763/12, LEX nr 1354938).

Orzecznictwo:

- W postępowaniu w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia przymiot strony mają podmioty posiadające tytuł prawny do nieruchomości, które usytuowane są w bezpośrednim sąsiedztwie planowanego zamierzenia inwestycyjnego oraz podmioty, których nieruchomości znajdują się w zasięgu jego oddziaływania. [...] Wskazać należy, że wbrew twierdzeniom zawartym w skardze kasacyjnej, interes prawny, o którym mowa w art. 28 k.p.a., może wynikać nie tylko z normy prawa materialnego administracyjnego, ale także z normy prawa materialnego należącej do każdej gałęzi prawa, w tym również do prawa cywilnego. Taką więc normę może stanowić art. 140 k.c. Bez znaczenia przy tym dla ustalenia interesu prawnego skarżącej pozostaje podnoszona w decyzji organu I instancji, jak i skardze kasacyjnej okoliczność, że na etapie realizacji i eksploatacji inwestycji nie dojdzie do przekroczenia dopuszczalnych standardów jakoś środowiska poza granicami terenu, do którego inwestor posiada tytuł prawny. Wystarczającą bowiem okolicznością dla przyznania skarżącej statusu strony postępowania będzie stwierdzenie, że działka do niej należąca znajduje się w zasięgu oddziaływania inwestycji – wyrok NSA z 12.09.2013 r., II OSK 889/12, LEX nr 1375645.

Jednocześnie należy podkreślić, że w przestrzeni prawa administracyjnego zawsze na pierwszy plan, jako źródło interesu prawnego, wysuwa się norma prawna (z zakresu prawa administracyjnego lub innej gałęzi prawa). W uchwale NSA (7) z 30.06.2022 r., I OPS 1/22, ONSAiWSA 2022/5, poz. 64, została rozstrzygnięta kwestia możliwości wywodzenia interesu prawnego, a zatem i przymiotu strony, w postępowaniu administracyjnym dotyczącym ustalenia odszkodowania z tytułu wyłączenia, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n. Tłem faktycznym podjętej uchwały było dokonanie cywilnoprawnej czynności przelewu wierzytelności odszkodowawczej za odjęcie prawa własności nieruchomości. Skład sędziowski uznał, że interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. nie jest tożsamy z interesem prawnie chronionym. Zatem nawet jeśli ustawodawca decyduje się w pewnym zakresie obejmować ochroną prawną określone sytuacje, akty, czynności faktyczne czy czynności prawne, to z samego wyłącznie faktu prawnej ochrony nie można wywodzić istnienia interesu prawnego. Zgodnie z oceną wyrażoną we wskazanej powyżej uchwale: „skutki

czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego, w tym umowy przelewu, jeśli fakt jej zawarcia nie jest inkorporowany przez ustawodawcę do treści normy materialnoprawnej, nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego ze względu na to, że czynność ta nie ma charakteru normy prawnej”.

b. Interes prawny a interes faktyczny

82

Od interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, którego zaistnienie nie daje podstawy do przypisania statusu strony w postępowaniu administracyjnym, jeżeli jednocześnie nie jest z nim związana ochrona prawna przewidziana w przepisach prawa materialnego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że podmiot administrowany ma interes faktyczny, jeżeli w jakiejś sytuacji, obecnej lub przyszłej, odniesie bezpośrednią korzyść lub też poniesie stratę na skutek działań lub zaniechań organu administracji. Podmiot mający interes faktyczny może żądać od administracji podjęcia stosownych działań, jednakże żądanie to nie jest oparte na przepisach prawa chroniących sferę interesów tego podmiotu (por. wyrok NSA z 5.10.1998 r., II SA 1104/98, LEX nr 41301). Interes faktyczny nie jest prawnie chroniony i organ nie ma obowiązku uwzględnienia tego interesu. Przede wszystkim nie daje on podstawy do uzyskania statusu strony w postępowaniu.

Orzecznictwo:

- Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby. Od tak pojmowanego interesu prawnego trzeba odróżnić interes faktyczny, to jest stan, w którym obywatel wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji. W takim wypadku obywatelowi nie przysługują atrybuty strony w postępowaniu administracyjnym – wyrok NSA z 22.02.1984 r., I SA 1748/83, LEX nr 1689510.

c. Obowiązek ustalenia przez organ kręgu stron postępowania i czynności z tym związane

83

Prawidłowe ustalenie kręgu stron postępowania jest podstawowym obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie. Obowiązek ten można wywieść z art. 10 § 1 k.p.a., zgodnie z którym 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. Ustalenie kręgu stron postępowania zależy od okoliczności faktycznych występujących w konkretnej sprawie i wymaga określenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawną a sytuacją konkretnego podmiotu w zakresie prawa materialnego.

W zależności od przedmiotu i podstawy prawnej sprawy w postępowaniu administracyjnym może uczestniczyć jedna strona (wnioskodawca lub podmiot, którego dotyczy postępowanie wszczęte z urzędu) bądź też wiele stron (przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie wprowadzają żadnego górnego limitu w tym zakresie). Mnogość stron w postępowaniu administracyjnym może jednakże wpływać na sposób realizacji niektórych czynności proceduralnych przez organ, takich jak zawiadomienia o decyzjach i innych czynnościach organu w drodze publicznego obwieszczenia (art. 49a k.p.a.).

Nie jest dopuszczalne, aby organ odstąpił od prawidłowego ustalenia kręgu stron i zapewnienia udziału w postępowaniu wszystkim stronom z uwagi na to, że podmioty posiadające status strony nie są zainteresowane rozstrzygnięciem sprawy i nie chcą brać w tym postępowaniu udziału. Nie można bowiem kategoryzować postępowań administracyjnych pod kątem zbędności bądź niezbędności udziału w nich stron (por. wyrok NSA z 14.11.2018 r., II OSK 2758/18, LEX nr 2577570).

Jednym z następstw ustalenia, że danemu podmiotowi przysługuje status strony w postępowaniu jest obowiązek zawiadomienia tego podmiotu o wszczęciu postępowania (por. art. 61 § 4 k.p.a.). Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie dają natomiast (co do zasady) podstaw do wydawania odrębnego aktu stwierdzającego, czy określony podmiot jest stroną. Jeżeli określony podmiot domaga się uznania go za stronę postępowania dotyczącego innej osoby, jednak w ocenie organu podmiot ten nie posiada interesu prawnego, za wystarczające należy uznać udzielenie osobie zainteresowanej stosownej informacji na piśmie (por. wyrok NSA z 27.04.2012 r., I OSK 147/12, LEX nr 1336316). Wydanie postanowienia będzie niezbędne w razie odmowy wszczęcia postępowania z uwagi na brak legitymacji podmiotu, który wnosi o jego wszczęcie. Na postanowienie to służy zażalenie (por. art. 61a k.p.a.). Dodatkowo, obowiązek wydania odrębnego postanowienia w przedmiocie dopuszczenia do postępowania dotyczy również sytuacji, w których z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do postępowania występuje organizacja społeczna (por. art. 31 § 2 k.p.a., przy czym należy wskazać, że przepis ten reguluje status podmiotu na prawach strony). Kwestia rozstrzygnięcia o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu może być również odmiennie regulowana przez przepisy szczególne. Przykładowo, na podstawie art. 44 ust. 4 ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.) organ prowadzący postępowanie obowiązany jest wydać postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej.

Obowiązek ustalenia kręgu stron postępowania nie ogranicza się do jednorazowego zbadania przez organ przesłanek uznania określonych podmiotów za stronę. Organ prowadzący postępowanie jest obowiązany weryfikować zajęte w tym zakresie stanowisko i w razie potrzeby modyfikować krąg stron postępowania. Obowiązek ustalenia kręgu stron postępowania aktualizuje się również na etapie postępowania odwoławczego oraz postępowań prowadzonych w trybach nadzwyczajnych.

Orzecznictwo:

- Rolą organu administracji publicznej w postępowaniu jest bieżące i stałe weryfikowanie kręgu stron postępowania administracyjnego. Nie jest tak, że osoba raz ujęta w katalogu stron jakiegoś postępowania pozostaje stroną tego postępowania na zawsze. Fakt bycia stroną postępowania administracyjnego jest korelatem ustalonego stanu faktycznego danej sprawy. Z wyrażonej w art. 15 k.p.a. zasady dwuinstancyjności postępowania wynika, że dana sprawa administracyjna może być dwukrotnie rozpoznana przez organy różnych stopni. To zaś oznacza, że zarówno organ pierwszej, jak i drugiej instancji może (powinien) zbadać kwestię tego, kto jest stroną danego postępowania administracyjnego – wyrok WSA we Wrocławiu z 25.04.2013 r., II SA/Wr 205/13, LEX nr 1329984.

d. Skutki prawne wadliwej oceny interesu prawnego w postępowaniu

Wadliwe ustalenie kręgu stron w postępowaniu może polegać na:

- 1) uznaniu za stronę podmiotu, któremu nie przysługuje interes prawny;
- 2) pominięciu strony postępowania.

W pierwszym z ww. przypadków, jeżeli postępowanie zostało wszczęte na wniosek osoby nieposiadającej interesu prawnego w sprawie, postępowanie to powinno zostać umorzone jako bezprzedmiotowe na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. (por. m.in. A. Krawczyk [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, art. 28). Na etapie postępowania odwoławczego, w przypadku ustalenia przez organ, że wnoszący odwołanie nie jest stroną postępowania, podstawą umorzenia postępowania odwoławczego będzie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.

Orzecznictwo:

- Stwierdzenie przez organ odwoławczy, iż wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a., następuje w drodze decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. – uchwała NSA (7) z 5.07.1999 r., OPS 16/98, LEX nr 37956.

Bezpodstawne uznanie kogoś za stronę może prowadzić również do skutku w postaci nieważności decyzji administracyjnej. Wydana w następstwie żądania podmiotu niebędącego stroną decyzja przyznająca mu uprawnienie lub nakładająca nań obowiązek jest bowiem dotknięta wadliwością określoną w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. (skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie).

Orzecznictwo:

- Kwalifikowana wada prawna decyzji, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a., przesądzająca o nieprawidłowym ukształtowaniu stosunku prawnego, zachodzić będzie wówczas, gdy podmiot, do którego skierowano decyzję, nie miał przymiotu strony postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a., a mimo to został przez organ administracji publicznej potraktowany jako strona tegoż postępowania – wyrok NSA z 24.05.2007 r., II GSK 400/06, LEX nr 351135.

Pominięcie osoby, która ma w sprawie interes prawny, skutkujące pozbawieniem strony możliwości udziału w postępowaniu, daje stronie podstawy do skorzystania ze środków ochrony prawnej, tj. odwołania (od decyzji nieostatecznych) lub wniosku o wznowienie postępowania (jeżeli decyzja stała się już ostateczna i zachodzą okoliczności określone w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., w szczególności brak winy strony pominiętej).

Orzecznictwo:

- Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, stronie, która nie brała udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, przysługuje prawo do wniesienia odwołania wówczas, gdy podmiot ten, któremu organ pierwszej instancji nie przyznał przymiotu strony, wnosi odwołanie w terminie przewidzianym dla stron postępowania, którym decyzję doręczono. Po upływie tego terminu, stronie pominiętej w postępowaniu, przysługuje jedynie wniosek o jego wznowienie na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. – wyrok NSA z 5.01.2016 r., II OSK 1067/14, LEX nr 2033925.

C. Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych na gruncie postępowania administracyjnego

a. Zdolność prawna w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym

85

Przez zdolność prawną należy rozumieć możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków wynikających z prawa materialnego. Zdolność prawną stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 30 § 1 k.p.a.). Przy czym art. 29 k.p.a. przesądza o tym, że stronami postępowania administracyjnego mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

Osoba fizyczna posiada zdolność prawną od chwili urodzenia aż do śmierci (por. art. 8 § 1 k.c.). Śmierć osoby fizycznej powoduje, że wygasa jej status strony postępowania.

Orzecznictwo:

- Konsekwencją utraty zdolności prawnej jest to, że w stosunku do osoby zmarłej nie można wszcząć i prowadzić postępowania administracyjnego ani wydać decyzji. Decyzja taka rażąco naruszałaby prawo – wyrok NSA z 18.02.2016 r., I OSK 1150/14, LEX nr 2114245.

b. Zdolność do czynności prawnych w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym

86

Podobnie jak w przypadku zdolności prawnej, zdolność do czynności prawnych stron postępowania administracyjnego ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 30 § 1 k.p.a.).

W sferze cywilnoprawnej pełna zdolność do czynności prawnych przysługuje osobom prawnym, jednostkom organizacyjnym posiadającym zdolność prawną oraz osobom fizycznym, które uzyskały pełnoletność, tj. ukończyły osiemnaście lat (art. 11 k.c.). Osoby fizyczne posiadające pełną zdolność do czynności prawnych mogą dokonywać samodzielnie wszystkich czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym (por. M. Romańska [w:] *Kodeks...*, red. H. Knysiak-Sudyka, 2023, art. 30).

Osoba fizyczna nieposiadająca zdolności do czynności prawnych działa przez swojego przedstawiciela ustawowego (odpowiednio rodziców osoby małoletniej, opiekuna lub kuratora, por. art. 30 § 2 k.p.a.). Jak wskazał WSA w Krakowie w wyroku z 5.03.2008 r., III SA/Kr 1025/07, LEX nr 489256:

„Osoba pozbawiona zdolności do czynności prawnych nie może sama w postępowaniu administracyjnym podejmować żadnych czynności prawnych, ponieważ nie wywierają one skutku procesowego”.

Teza ta znajduje również zastosowanie do osoby niemającej zdolności do czynności prawnych z uwagi na nieosiągnięcie odpowiedniego wieku.

c. Reprezentacja osób prawnych w postępowaniu administracyjnym

87

Osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie (por. art. 38 k.c.). Regułę tę należy stosować odpowiednio do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (por. art. 33¹ § 1 k.c.). Przepisy prawa regulujące status poszczególnych osób prawnych określają również zasady ich reprezentacji. Przykładowo, w przypadku spółek handlowych, szczegółowe zasady ich reprezentacji określa ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.).

Osoby prawne będące przedsiębiorcą (podobnie jak osoby fizyczne) mogą również działać przez prokurenta (por. art. 109¹ § 1 k.c.).

Orzecznictwo:

- Sąd wyjaśnia, iż zgodnie z art. 29 k.p.a. stroną postępowania mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej. W świetle art. 30 § 1 k.p.a. zdolność prawną i zdolność do czynności prawnej stron ocenia się wg przepisów kodeksu cywilnego. Mając to na uwadze stwierdzić należy, iż zgodnie z art. 37 § 1 k.c. jednostka organizacyjna uzyskuje osobowość prawną z chwilą jej wpisu do właściwego rejestru, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Oznacza to, że z chwilą wpisania jednostki do właściwego rejestru nabywa ona osobowość prawną. Z tą chwilą osoba prawna uzyskuje również zdolność do czynności prawnej. Analogicznie utrata zdolności do czynności prawnej następuje z chwilą wykreślenia jednostki organizacyjnej z rejestru. Jednocześnie zdolność do czynności prawnej osób prawnych jest nieograniczona. Nie ulega więc wątpliwości, iż w toku całego postępowania strona – K. Spółka z o.o. Sp.k. miała zdolność do dokonywania czynności prawnych. Należyta reprezentacja spółki w toku postępowania jest natomiast kwestią odrębną. W ocenie Sądu strona była prawidłowo reprezentowana, bowiem zarówno w toku postępowania przed organem I jak i II instancji, spółka będącą komplementariuszem skarżącego (K. spółka z o.o.) była reprezentowana przez prokurenta. Jak słusznie wskazano w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji prokura obejmuje umocowanie do dokonywania w imieniu przedsiębiorcy wszystkich czynności sądowych jak i pozasądowych. Ustanowiony w imieniu Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością prokurent mógł więc podejmować w postępowaniu czynności w imieniu swojego mocodawcy, a co za tym idzie w imieniu skarżącej. Brak należytej reprezentacji zachodziłby jedynie wówczas, gdyby prokura wygasła lub została odwołana – wyrok WSA w Warszawie z 23.03.2017 r., V SA/Wa 731/16, LEX nr 2305599.

Szczególne zasady reprezentacji w postępowaniu administracyjnym dotyczą m.in. Skarbu Państwa. Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych (a więc i w postępowaniu administracyjnym) podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych (por. art. 34 k.c.). Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 125 ze zm.) organy administracji publicznej oraz inne organy lub podmioty uprawnione na podstawie przepisów odrębnych do reprezentowania Skarbu Państwa reprezentują Skarb Państwa zgodnie z ich właściwością i w zakresie określonym w przepisach odrębnych. Kierownicy jednostek reprezentują Skarb Państwa w odniesieniu do nabytego i powierzonego tym jednostkom mienia Skarbu Państwa i w zakresie zadań ich urzędów, określonych w odrębnych przepisach (art. 6 ust. 2 ww. ustawy).

PRZYKŁAD: Jako przykład określenia sposobu reprezentacji Skarbu Państwa można wymienić:

- art. 11 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którym organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, z wyjątkami przewidzianymi w tej ustawie;
- art. 32 ustawy z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2025 r. poz. 567), zgodnie z którym Lasy Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia, przy czym w rzeczywistości reprezentacja ta będzie wykonywana przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych bądź przez regionalnego dyrektora Lasów Państwowych, bądź wreszcie przez nadleśniczych (por. B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, LEX 2011, art. 32).

D. Pełnomocnicy w postępowaniu administracyjnym

88

Zgodnie z art. 32 k.p.a. strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Pełnomocnikiem strony w postępowaniu administracyjnym może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. Na gruncie procedury administracyjnej nie występują więc ograniczenia podmiotowe dotyczące osoby pełnomocnika właściwe dla postępowania cywilnego. W szczególności nie jest wymagane, by pełnomocnikiem w postępowaniu administracyjnym była osoba zawodowo zajmująca się reprezentowaniem stron, wymagane jest natomiast, by pełnomocnik posiadał pełną zdolność do czynności prawnych w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego (por. K. Wąsowski [w:] *Kodeks...*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, 2023, art. 33).

Stosownie do art. 33 § 2 k.p.a. pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie (utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej – por. art. 14 § 1a k.p.a.) lub zgłoszone do protokołu. Na pełnomocniku spoczywa obowiązek przedstawienia organowi dokumentu pełnomocnictwa. Od chwili złożenia przez pełnomocnika pełnomocnictwa w postępowaniu organ powinien wszelkie pisma doręczać pełnomocnikowi (art. 40 § 2 k.p.a.). Przy czym, jeżeli strona ustanowiła kilku pełnomocników, doręcza się pisma tylko jednemu pełnomocnikowi. Strona może wskazać takiego pełnomocnika. Doręczenie pisma, w tym decyzji, stronie, która ustanowiła pełnomocnika, zamiast pełnomocnikowi nie wywołuje w stosunku do strony skutków prawnych.

Orzecznictwo:

- Doręczenie decyzji stronie zamiast ustanowionemu przez nią pełnomocnikowi ma – w stosunku do tej strony – wymiar wyłącznie informacyjny – wyrok NSA z 12.10.2016 r., II FSK 2336/14, LEX nr 2168358.
- Skutki prawne doręczenia pisma stronie działającej przez pełnomocnika wywołuje wyłącznie doręczenie pisma pełnomocnikowi, więc doręczenie pisma tylko stronie, jeżeli ustanowiła ona pełnomocnika, jest bezskuteczne – wyrok NSA z 14.02.2017 r., II OSK 1383/15, LEX nr 2268846.

Warto zwrócić uwagę na to, że dopełnienie obowiązku podatkowego wynikającego z art. 6 ust. 1 pkt 4 u.o.s. pozostaje bez znaczenia dla skuteczności złożenia pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym. W praktyce jednak organy administracji niekiedy niewłaściwie wiążą skuteczność złożenia pełnomocnictwa z wniesieniem opłaty skarbowej.

Orzecznictwo:

- Niezapłacenie opłaty skarbowej od pełnomocnictwa w terminie określonym w art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z 2006 r. o opłacie skarbowej skutkuje powstaniem zaległości podatkowej, o której mowa w o.p. Nieuiszczenie opłaty skarbowej od pełnomocnictwa nie powoduje natomiast jego nieskuteczności i nie wstrzymuje biegu terminu do wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Pośród wymogów ważności (skuteczności) pełnomocnictwa nie mieści się obowiązek przedstawienia wraz z dokumentem pełnomocnictwa dowodu opłacenia opłaty skarbowej od złożenia dokumentu pełnomocnictwa – wyrok NSA z 23.09.2016 r., II OSK 3148/14, LEX nr 2167569.

E. Podmioty na prawach strony

W postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony może, przykładowo, występować:

- **organizacja społeczna** (art. 31 § 1 k.p.a.);
- **prokurator** (art. 188 k.p.a.);
- **Rzecznik Praw Obywatelskich** (art. 14 pkt 6 ustawy z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. z 2024 r. poz. 1264) oraz
- **Rzecznik Praw Dziecka** (art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, Dz.U. z 2023 r. poz. 292).

Podmiot na prawach strony, taki jak organizacja społeczna, może korzystać ze wszystkich procesowych uprawnień przysługujących stronom (przy czym reguła ta podlega ograniczeniu z uwagi na zasadę dyspozycyjności, por. uwagi poniżej). Organizacja społeczna może w szczególności składać wnioski dowodowe, występować z inicjatywą przeprowadzenia czynności służących wyjaśnieniu sprawy czy też korzystać z dostępnych środków zaskarżenia. Jeżeli organizacja społeczna zostanie dopuszczona do udziału w postępowaniu w pierwszej instancji, ma prawo do wniesienia odwołania od decyzji (por. M. Romańska [w:] *Kodeks...*, red. H. Knysiak-Sudyka, 2023, art. 31). Warto przy tym zauważyć, że w orzecznictwie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym uprawnienie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu (o ile złożyła wniosek o dopuszczenie) nie wygasa na skutek wydania decyzji ostatecznej, co należy rozumieć w ten sposób, że nawet jeśli przed rozstrzygnięciem wniosku organizacji społecznej o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu administracyjnym zostanie wydana decyzja i stanie się ostateczna, wniosek ten powinien w dalszym ciągu być rozpatrzony.

Orzecznictwo:

- Jak to już bowiem wyżej wywiedziono, w sytuacji złożenia przez organizację społeczną wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a., uprawnienie tej organizacji do dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu na prawach strony (art. 31 § 3 k.p.a.) nie wygasa wskutek wydania decyzji kończącej to postępowanie nawet wówczas, gdy nabyła ona cechę formalnej ostateczności wobec niewniesienia odwołania. Wniosek ten nadal podlega merytorycznemu rozpatrzeniu, a w razie pozytywnego jego załatwienia decyzja ta traci powyższą cechę i podlega doręczeniu tej organizacji stosownie do art. 109 § 1 w zw. z art. 31 § 3 k.p.a. – wyrok NSA z 12.06.2007 r., II GSK 20/07, LEX nr 338613.

Zakres uprawnień przyznanych podmiotom na prawach strony musi być rozpatrywany z uwzględnieniem celu, w jakim biorą one udział w danym postępowaniu administracyjnym. Jak wskazuje się w orzecznictwie, nie można zatem stawiać znaku równości między sytuacją prawną poszczególnych podmiotów na prawach strony, skoro przepisy prawa wyraźnie modyfikują ich możliwości procesowe.

Orzecznictwo:

- Pozycja procesowa RPO czy prokuratora, występujących w charakterze uczestnika postępowania na prawach strony, nie jest jednakowa z pozycją organizacji społecznej działającej w tej roli, co wynika ze szczególnego statusu tych pierwszych, będących organami ochrony prawa. Prokurator i RPO dysponują legitymacją procesową niezależną od oceny organu administracji publicznej. Prokurator wyposażony jest nadto w prawo do wniesienia sprzeciwu, które nie przysługuje organizacji społecznej. Zarówno prokurator, jak i RPO są zwolnieni od przesłanki wyczerpania środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym, w przypadku potencjalnej skargi do sądu administracyjnego – wyrok NSA z 1.10.2015 r., II OSK 233/14, LEX nr 1987118.

Uprawnienie procesowe podmiotu na prawach strony ogranicza obowiązująca w postępowaniu administracyjnym **zasada dyspozycyjności**, której istota zapewnia wyłącznie stronie rozporządzanie sprawą administracyjną do czasu zakończenia postępowania. Sprzeczne z zasadą dyspozycyjności byłoby w szczególności przyznanie podmiotowi na prawach strony możliwości dysponowania prawami o charakterze materialnym, które są przedmiotem postępowania.

Orzecznictwo:

- Pojęcie „podmiot na prawach strony” nie jest tożsame z pojęciem „strony” w rozumieniu art. 28 k.p.a., a uprawnienia podmiotu na prawach strony nie są tożsame z uprawnieniami podmiotu mającego przymiot strony. Nie można w szczególności przyjąć, aby podmioty na prawach strony uprawnione były do dysponowania przedmiotem postępowania. Nie są one również dysponentami praw lub obowiązków, których postępowanie dotyczy. Mogą jedynie wykorzystywać uprawnienia procesowe strony postępowania, przy czym uprawnienia i obowiązki przysługujące podmiotom na prawach strony nie są refleksem uprawnień i obowiązków samej strony – wyrok NSA z 1.10.2015 r., II OSK 233/14.

W związku z powyższym podmiot na prawach strony nie może domagać się ani umorzenia postępowania administracyjnego, ani wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., ani zawieszenia postępowania czy zawarcia ugody. Zdaniem autorów podmiot taki nie ma również uprawnień do wyrażania zgody na zmianę decyzji administracyjnej. Nie może on również skutecznie sprzeciwić się fakultatywnemu zawieszeniu postępowania administracyjnego, albowiem sprzeciwienie się zawieszeniu postępowania jest przejawem dysponowania postępowaniem oraz prawami i obowiązkami strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. (por. wyroki NSA: z 4.12.2012 r., II OSK 1905/12, LEX nr 1288455; z 28.10.2016 r., I OSK 2999/14, LEX nr 2168065).

Literatura: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Legalis 2023; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023; *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017.

8. Załatwianie spraw

Podstawa prawna: art. 35–38 k.p.a.

A. Terminy załatwienia sprawy

90

Przepis art. 12 k.p.a. wyraża zasadę szybkości postępowania, wskazując, że sprawy rozstrzygane na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego powinny być załatwiane **niezwłocznie**.

Rozwinięciem tej zasady jest art. 35 k.p.a., który określa **maksymalne terminy** załatwiania spraw:

- 1) **w pierwszej instancji:**
 - a) **niezwłocznie**, jeżeli mogą być rozpatrzone na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub na podstawie faktów i dowodów powszechnie znanych albo znanych z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (art. 35 § 2 k.p.a.),
 - b) **nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania**, jeżeli jest to sprawa wymagająca postępowania wyjaśniającego (art. 35 § 3 k.p.a.),
 - c) **nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania**, jeżeli jest to szczególnie skomplikowana sprawa wymagająca postępowania wyjaśniającego (art. 35 § 3 k.p.a.);
- 2) **w postępowaniu odwoławczym** – w ciągu miesiąca od dnia wniesienia odwołania;

3) w postępowaniu uproszczonym – niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania.

Terminy te, chociaż mają charakter terminów maksymalnych, nie mogą być odczytywane w sposób pozwalający organowi na wstrzymywanie się z działaniem aż do zbliżenia się do ich upływu. Każda sprawa, nawet jeśli Kodeks postępowania administracyjnego (lub przepis szczególny) określa maksymalny termin, musi:

- 1) mieścić się w jego ramach;
- 2) być załatwiona bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1 k.p.a.).

Kodeks postępowania administracyjnego nie zdefiniował pojęcia **niezwłoczności**. Istotnych wskazówek dostarcza jednak orzecznictwo. Jak wskazał NSA w wyroku z 30.07.2021 r., III OSK 3237/21, LEX nr 3224204:

„użyte w art. 35 § 2 k.p.a. określenie «niezwłocznie» nie oznacza, że sprawa ma być załatwiona natychmiast po wniesieniu przez stronę żądania wszczęcia postępowania, ale że organ powinien natychmiast przystąpić do rozpatrzenia sprawy, co jednak może zabrać pewien czas. Nawet gdy strona wraz z żądaniem wszczęcia postępowania przedstawia określone dowody, to konieczna może być weryfikacja tych dowodów i ocena ich kompletności. Jeżeli materiał dowodowy przedstawiony przez stronę nie wymaga uzupełnienia o dowody inne niż dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ, to organ po stwierdzeniu tej okoliczności i ewentualnym zebraniu i analizie posiadanych danych powinien natychmiast rozstrzygnąć sprawę”.

Jeżeli jednak daną sprawę można załatwić szybciej, niż w terminie maksymalnym określonym na podstawie art. 35 § 1–4 k.p.a., to organ powinien to zrobić – tak wyrok WSA we Wrocławiu z 28.04.2011 r., II SAB/Wr 6/11, LEX nr 994286.

Przepisy szczególne mogą określać inne terminy załatwienia spraw (art. 35 § 4 k.p.a.).

PRZYKŁAD: Przykłady znajdziemy m.in. w:

- art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 1646 ze zm.), który określa 3-miesięczny termin na wydanie decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody na utworzenie banku;
- art. 29 ust. 9 ustawy z 9.05.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 1129 ze zm.), który określa termin 3-miesięczny na załatwienie sprawy;
- art. 18 ust. 1 ustawy z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2025 r. poz. 750), który określa, że postępowanie w sprawie dopuszczenia do obrotu produktu leczniczego powinno zakończyć się nie później niż w ciągu 210 dni;
- art. 6 ust. 1 ustawy z 24.07.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1199), który określa termin miesięczny na wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej;
- art. 441 ustawy z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.), który określa 3-miesięczny termin na wydanie decyzji o zatwierdzeniu statutu uczelni wojskowej oraz uczelni służb państwowych;
- art. 8a ust. 6 pkt 5 ustawy z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 416), który określa termin 5 dni roboczych na rozpatrzenie odwołania wniesionego od decyzji, o której mowa w art. 8a ust. 5 pkt 1 tej ustawy.

Także w przypadku terminu określonego przez przepisy szczególne organ musi działać bez zbędnej zwłoki.

Do terminów określonych w art. 35 k.p.a. lub w przepisach szczególnych nie wlicza się:

- 1) terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności;
- 2) okresów zawieszenia postępowania (przy czym zawieszenie wstrzymuje bieg terminów przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego!);
- 3) okresu trwania mediacji;
- 4) okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

Dodatkowo zgodnie z uchylonym już art. 15zszs ust. 1 pkt 6 pkt 1 ustawy COVID-19 bieg terminów procesowych w postępowaniach administracyjnych nie rozpoczynał się, a rozpoczęty ulegał zawieszeniu w okresie

stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, z zastrzeżeniem art. 15zss ust. 2a tej ustawy. Przepis art. 15zss ust. 1 pkt 6 pkt 1 wszedł w życie 31.03.2020 r., jednak jak wskazał WSA w Białymstoku w postanowieniu z 22.04.2020 r., I SA/Bk 177/20, LEX nr 2954313:

„nierozpoczęcie biegu terminów, jak i zawieszenie terminów już rozpoczętych obowiązuje w okresie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Jeśli więc stan zagrożenia epidemicznego obowiązywał na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej od dnia 14 marca 2020 r., to należy przyjąć, że od tej daty z mocy prawa następuje skutek wynikający z tej normy prawnej”.

Jak już wskazano wyżej, przepis art. 15zss ust. 1 pkt 6 ustawy COVID-19 został uchylony z dniem 16.05.2020 r. na podstawie art. 46 pkt 20 ustawy z 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 875 ze zm.).

B. Niezałatwienie sprawy w terminie

92 Niezałatwienie sprawy w terminie skutkuje dla organu **obowiązkiem poinformowania o tym strony**, ze wskazaniem:

- 1) przyczyny zwłoki;
- 2) nowego terminu załatwienia sprawy;
- 3) prawa do wniesienia ponaglenia.

Wyznaczając nowy termin, organ jest obowiązany do ustalenia możliwie najkrótszego terminu (tak wyrok NSA z 11.07.2018 r., II OSK 10/18, LEX nr 3524675). Obowiązek ten ciąży na organie także wtedy, kiedy sprawa nie zostaje załatwiona nie z jego winy.

Jak wskazał NSA, „przedłużenie terminu załatwienia sprawy administracyjnej, a więc wyznaczenie nowego terminu jej załatwienia, może mieć miejsce tylko przed upływem terminu do jej załatwienia” (tak wyrok NSA z 9.01.2024 r., II GSK 268/23, LEX nr 3664768).

Samo informowanie o niezałatwieniu sprawy w terminie nie chroni organu przed zarzutem beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, ponieważ działania organu w tym zakresie również podlegają kontroli sądu administracyjnego. Z beczynnością organu mamy do czynienia nie tylko wówczas, gdy organ w ogóle nie podejmuje żadnych czynności w sprawie, ale także wtedy, gdy nie załatwia sprawy w terminach ustawowych – tak WSA w Warszawie w wyroku z 21.04.2021 r., II SAB/Wa 722/20, LEX nr 3197734.

93 Skutkiem dla strony jest prawo do wniesienia **ponaglenia**.

Istnieją dwie podstawy prawne wniesienia ponaglenia (art. 37 § 1 k.p.a.), co wynika z wyróżnienia w Kodeksie postępowania administracyjnego stanu beczynności i przewlekłości. Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli:

- 1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. (**beczynność**);
- 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (**przewlekłość**).

94 **Beczynność:**

- postępowanie jest prowadzone dłużej niż powinno i przekroczono termin załatwienia sprawy (z zastrzeżeniem art. 35 § 5 k.p.a. – do terminu załatwienia sprawy nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu);
- zachodzi wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w danej sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji czy innego aktu;
- stwierdzenie beczynności ma charakter obiektywny;

- nie ma przy tym znaczenia to, z jakich powodów dany akt administracyjny nie został wydany, a w szczególności, czy beczynność została spowodowana zawinioną lub też niezawinioną opieszałością organu w jego wydaniu, o ile nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 35 § 5 k.p.a.;
- nie ma znaczenia stopień przekroczenia terminu załatwienia sprawy.

Do katalogu zachowań, które należy zakwalifikować jako beczynność, należy m.in. brak reakcji na wniosek złożony przez stronę bądź inny podmiot, nierozpoznanie sprawy i niezakończenie jej w rozsądnym terminie, niewydanie decyzji w sytuacji, gdy przepisy nakładają na organ obowiązek zakończenia postępowania w tej formie, ale również niewłaściwą reakcję organu, w tym podjętą w niewłaściwej formie – tak WSA w Szczecinie w wyroku z 19.09.2019 r., II SAB/Sz 61/19, LEX nr 2733186.

Przewlekłość:

- postępowanie jest prowadzone dłużej niż powinno, ale nie przekroczono terminu załatwienia sprawy;
- ma charakter ocenny – organ musi rozważyć, czy postępowanie może być zakończone szybciej.

Przewlekłość postępowania wystąpi w sytuacji nieefektywnego działania organu, dokonywania czynności w dużym odstępnie czasu, wykonywania czynności pozornych, maskujących beczynność w sposób formalny, gdy dochodzi do mnożenia czynności i dokonywania czynności niepotrzebnych, zbędnych, co prowadzi do przedłużenia postępowania. Przewlekłość oznacza zatem opieszale, niesprawne i nieskuteczne działanie organu w sytuacji, gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym – tak NSA w wyroku z 17.05.2024 r., III OSK 1535/22, LEX nr 3721096.

Jeżeli przekroczono termin załatwienia sprawy, to mamy do czynienia z beczynnością konsumującą przewlekłość (tak M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 37, s. 354).

Jednocześnie przyjmuje się, że sąd badający skargę na beczynność powinien również zweryfikować, czy sprawa była załatwiona bez zbędnej zwłoki. Sąd powinien zbadać, czy nie doszło do nieuzasadnionego przetrzymywania sprawy zamiast nadania jej właściwego biegu oraz czy organ prowadził postępowanie bez niepotrzebnych zahamowań lub przewlekłości – tak NSA w wyroku z 17.06.2021 r., I OSK 846/21, LEX nr 3196432.

Zgodnie z art. 37 § 3a k.p.a. ponaglenie powinno być wniesione po upływie terminu załatwienia sprawy określonego w art. 35 k.p.a. lub w przepisach szczególnych. Jeżeli ponaglenie zostanie wniesione wcześniej, organ prowadzący postępowanie pozostawi ponaglenie bez rozpoznania. Kwestia, która objęta była ponagleniem, pozostaje nierozpoznana. W związku z tym po upływie terminu załatwienia sprawy określonego w art. 35 k.p.a. lub w przepisach szczególnych możliwe jest ponowne wniesienie ponaglenia, które powinno być przekazane przez organ prowadzący postępowanie do organu wyższego stopnia, o ile taki organ istnieje.

Ponaglenie **powinno spełniać wymogi podania wskazane w art. 63 § 2 k.p.a.**, a ponadto zgodnie z art. 37 § 2 k.p.a. zawierać **uzasadnienie**.

Ponaglenie **wnosi się**:

- 1) do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie;
- 2) do organu prowadzącego postępowanie – jeżeli nie ma organu wyższego stopnia.

Ponaglenie nie przenosi sprawy do organu wyższego stopnia i nie wstrzymuje biegu postępowania (tak WSA w Bydgoszczy w wyroku z 14.08.2018 r., II SAB/Bd 30/18, LEX nr 2542060). Jest to wyłącznie kwestia wpadkowa.

Jeżeli **istnieje organ wyższego stopnia**, to organ prowadzący postępowanie przekazuje mu ponaglenie niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od jego otrzymania (załącza do niego odpisy dokumentów i ustosunkowuje się do ponaglenia). Organ wyższego stopnia rozpatruje ponaglenie **w terminie 7 dni** i wydaje **postanowienie**, w którym:

- 1) wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się **beczynności** lub **przewlekłego prowadzenia postępowania**, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z **rażącym naruszeniem prawa**;
- 2) w przypadku stwierdzenia **beczynności** lub **przewlekłości**:
 - a) zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, **wyznaczając termin do jej załatwienia**, jeżeli postępowanie jest niezakończony (organ rozpatrujący ponaglenie może

z urzędu zmienić w tym zakresie postanowienie, wyznaczając dłuższy termin zakończenia postępowania, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody, wymagające dłuższego postępowania, nieznane w momencie wyznaczania terminu),

- b) zarządza wyjaśnienie **przyczyn** i ustalenie osób **winnych beczynności** lub **przewlekłości**, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości;
- 3) w przypadku **niestwierdzenia beczynności** lub **przewlekłości** organ **nie może wyznaczyć terminu załatwienia sprawy**, gdyż nie ma podstaw prawnych dla takiego działania (tak NSA w wyroku z 18.10.2017 r., II OSK 1761/17, LEX nr 2381516).

W tym wypadku organ określa również, czy beczynność lub przewlekłość miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Konsekwencją jest potencjalna odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych, o której mowa w art. 5 w zw. z art. 6 pkt 6 ustawy z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1169 ze zm.) oraz odpowiedzialność organu za szkody wyrządzone przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, o której mowa w art. 417¹ § 3 k.c.

Jeżeli **nie istnieje organ** wyższego stopnia, to **nie wydaje się postanowienia** ani nie określa nowego terminu załatwienia sprawy, ale:

- 1) w przypadku stwierdzenia **beczynności** lub **przewlekłości**:
 - a) organ prowadzący postępowanie **niezwłocznie załatwia sprawę**,
 - b) zarządza wyjaśnienie **przyczyn** i ustalenie osób **winnych beczynności** lub **przewlekłości**, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości;
- 2) w przypadku **niestwierdzenia beczynności** lub **przewlekłości** organ nie dokonuje żadnych specjalnych czynności (powinien jednak – zgodnie z zasadą informowania – odpowiedzieć stronie na pogalenie).

Po wniesieniu poganienia możliwe jest wniesienie skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 53 § 2b p.p.s.a.). Skargę można wnieść w **każdym czasie** po wniesieniu poganienia do właściwego organu – **nie trzeba czekać na jego rozpatrzenie**.

9. Doręczenia

Podstawa prawna: art. 39–49b, 109 k.p.a.

A. Informacje ogólne

97

Doręczenia w postępowaniu administracyjnym są niezwykle istotnymi czynnościami faktycznymi organów administracji publicznej. Pozwalają one albo na skuteczne skomunikowanie się organu ze stroną lub uczestnikiem postępowania, albo na uznanie, że podjęto wystarczające próby w celu nawiązania tego kontaktu.

Na podstawie art. 39 k.p.a. możemy stwierdzić, że doręczenia **objęte są tzw. zasadą oficjalności doręczeń**. Wynika z niej, że to na organie administracji publicznej spoczywa ustawowy obowiązek zagwarantowania skutecznej komunikacji ze stroną lub uczestnikiem postępowania. Organy, a właściwie piastunowie tych organów, nie muszą jednak osobiście podejmować się czynności polegających na fizycznym doręczeniu pisma, bowiem ustawodawca przewidział w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego kilka równorzędnych (co do rezultatu) sposobów wywiązania się ze wspomnianego obowiązku, ograniczając jednak zakres ich zastosowania. W ramach prowadzonych postępowań doręczane oficjalne pisma urzędowe przyjmują najczęściej postać decyzji administracyjnej, postanowienia, wezwania, powiadomienia czy obejmują inne istotne dla adresatów informacje procesowe. Mimo klasyfikacji w prawie administracyjnym

doręczeń jako czynności faktycznych, a nie czynności prawnych, najczęściej wywołują one bardzo istotne skutki prawne dla całości prowadzonego postępowania administracyjnego lub możliwości wykonywania wydanego już rozstrzygnięcia, kształtując w pośredni sposób sytuację prawną adresata.

Należy w tym miejscu przytoczyć chociażby art. 109 k.p.a. wskazujący na generalny obowiązek doręczenia decyzji administracyjnej stronom na piśmie (w formie elektronicznej lub papierowej). Tylko bowiem decyzja prawidłowo doręczona (lub uznana za doręczoną) będzie mogła wywoływać skutki prawne określone m.in. w Kodeksie postępowania administracyjnego. Kompleksowa regulacja dotycząca doręczeń w postępowaniu administracyjnym ulegała w ostatnich latach przekształceniu w związku z przyjęciem ustawy o doręczeniach elektronicznych. Została ona uwzględniona przez ustawodawcę w częściowo zmodyfikowanych art. 39–49b k.p.a. i obejmuje:

- doręczenia elektroniczne;
- doręczenia z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej;
- doręczenia w ujęciu tradycyjnym (doręczanie pisma w formie papierowej);
- doręczenia określane mianem hybrydowych;
- doręczenia poprzez obwieszczenie, a także
- w ramach tzw. fikcji doręczenia, zasady uznawania niedoręczonych przesyłek za doręczone do adresata.

Warto zasygnalizować, że w związku z pandemią wirusa SARS-CoV-2 na początku 2020 r. ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie pewnych **czasowych odstępstw** w funkcjonowaniu organów administracji publicznej, a także świadczeniu usług pocztowych przez wyznaczonego operatora pocztowego w myśl Prawa pocztowego. Ograniczenia w funkcjonowaniu podstawowych obszarów gospodarki potwierdziły potrzebę zintensyfikowania prac nad upowszechnieniem elektronicznych sposobów doręczania przesyłek pochodzących przede wszystkim od i kierowanych do podmiotów publicznych, w tym organów administracji publicznej.

Kompleksowa regulacja doręczeń elektronicznych (od strony ich technicznego funkcjonowania) w ramach krajowego systemu prawnego znalazła się w ustawie o doręczeniach elektronicznych. Akt ten niejako wymusił szersze zastosowanie publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej. Jednakże, w związku m.in. z koniecznością przygotowania i dostosowania narzędzi technicznych, zastosowanie poszczególnych postanowień powyższej ustawy zostało rozłożone w czasie (na miesiące i lata), w stosunku do poszczególnych podmiotów publicznych i niepublicznych.

98

B. Sposoby doręczania w postępowaniu administracyjnym – zasady ogólne

a. Doręczanie elektroniczne

Podstawa prawna: art. 39, 39¹, 39⁴ k.p.a.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w brzmieniu od 5.10.2021 r., zakładają **zmianę podstawowego sposobu doręczeń pism** w postępowaniu administracyjnym, poprzez odejście od tradycyjnej formy papierowej, na rzecz doręczeń elektronicznych. Co do zasady **doręczenia powinny być dokonywane na adres do doręczeń elektronicznych, chyba że doręczenie następuje na konto w systemie informatycznym organu albo w siedzibie organu administracji publicznej**. Adres do doręczeń elektronicznych rozumiany jest przez ustawodawcę jako oznaczenie systemu teleinformatycznego, umożliwiające porozumiewanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej. Ma on umożliwiać jednoznacznie identyfikację nadawcy lub adresata przesyłanych danych, w ramach publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, publicznej usługi hybrydowej albo kwalifikowanej

99

usługi doręczenia elektronicznego (zgodnie z ustawą o doręczeniach elektronicznych). Adresem tym nie jest więc wykorzystywany przez nas do codziennej korespondencji adres skrzynki poczty elektronicznej, w ramach ogólnodostępnych darmowych lub płatnych usług internetowych, a dedykowany i odpowiednio zabezpieczony adres w ramach odrębnego systemu teleinformatycznego, pozwalający m.in. na automatyczne potwierdzanie odbioru korespondencji. Do jego posiadania zobowiązane zostały obok podmiotów publicznych m.in. osoby wykonujące (czynnie) zawód adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego, doradcy restrukturyzacyjnego, rzecznika patentowego czy notariusza, a ponadto podmioty wpisane do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego oraz osoby fizyczne wykonujące działalność gospodarczą (wpisane do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej – od 1.10.2026 r.).

Pisma doręcza się stronie lub innemu uczestnikowi postępowania administracyjnego na adres do doręczeń elektronicznych, **który został wpisany do prowadzonej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji bazy adresów elektronicznych** (rejestr publiczny adresów elektronicznych) lub adres związany z tzw. kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, za pomocą której wniesiono podanie, jeżeli adres do doręczeń elektronicznych nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.d.e. wpis adresu do doręczeń do bazy adresów elektronicznych **jest równoznaczny z żądaniem doręczania korespondencji przez podmioty publiczne na ten adres**. Powyższa regulacja jest szczególnie istotna w przypadku innych podmiotów niż wymienione już w poprzedzającym akapicie, które na podstawie art. 10 u.d.e. mogą fakultatywnie wystąpić o udostępnienie adresu do doręczeń elektronicznych, powiązanego z publiczną usługą doręczenia elektronicznego albo kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego.

W przypadku gdy strona lub inny uczestnik postępowania działa przez **pełnomocnika**, pisma doręcza się na adres wskazany w podaniu (rozumianym szeroko, w myśl art. 63 § 1 k.p.a.).

Dniem doręczenia pism w formie elektronicznej na adres do doręczeń elektronicznych, w ramach publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, jest (zgodnie z art. 42 u.d.e.) moment wskazany w tzw. dowodzie otrzymania. **Dla podmiotów niepublicznych** jest to chwila odebrania korespondencji, przy czym przez odebranie ustawodawca rozumie (art. 41 ust. 2 u.d.e.) każde działanie adresata powodujące, że adresat dysponuje dokumentem, który wpłynął na adres do doręczeń elektronicznych, i może zapoznać się z treścią odebranego dokumentu. Jeżeli adresat nie odebrał dostarczonego pisma, dowód otrzymania wystawiany będzie po upływie 14 dni od dnia wpłynięcia korespondencji przesłanej przez organ administracji publicznej na adres do doręczeń elektronicznych adresata. Zgodnie zaś z art. 42 ust. 2 u.d.e., w powyższej sytuacji zastosowana zostanie fikcja doręczenia. Korespondencję uznaje się za doręczoną w dniu następującym po upływie 14 dni od dnia wpłynięcia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych, wskazanego w dowodzie otrzymania.

W przypadku podmiotów publicznych momentem doręczenia jest chwila wpłynięcia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu publicznego, przy czym przez wpłynięcie ustawodawca rozumie (art. 41 ust. 3 u.d.e.) zaistnienie warunków technicznych umożliwiających adresatowi odebranie doręczanego dokumentu.

Doręczenia elektroniczne, zgodne z nowym standardem przewidzianym w przepisach Kodeksu oraz w ustawie o doręczeniach elektronicznych, będą stopniowo wypierały doręczenia tradycyjne, przy czym wymagać będzie to w niektórych przypadkach jeszcze miesięcy, a czasem nawet lat. W ustawie o doręczeniach elektronicznych, w przepisach przejściowych i dostosowujących, ustawodawca przewidział konkretne daty, od kiedy podmioty publiczne i zobowiązane podmioty niepubliczne mają obowiązek stosować przepisy i posiadać adresy do publicznej usługi rejestrowanego doręczania elektronicznego (przykładowo, sądy i trybunały, komornicy, prokuratura, organy ścigania i Służba Więzienna będą miały obowiązek doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej dopiero od 1.10.2029 r.). Do 31.12.2025 r. możliwe było również korzystanie przez osoby fizyczne lub podmioty niebędące podmiotami publicznymi z usług udostępnianych w ramach systemu ePUAP (zasada równoważności skutków prawnych).

W przypadku doręczeń dokonywanych drogą elektroniczną niezwykle istotna jest poprawność i aktualność adresu elektronicznego, którym dysponuje organ prowadzący postępowanie. W przypadku ewentualnej zmiany adresu elektronicznego strona postępowania, jej przedstawiciel lub pełnomocnik są obowiązani do poinformowania organu o tym fakcie. Niedopełnienie tego obowiązku zgodnie z art. 41 § 2 k.p.a. będzie skutkowało uznaniem doręczenia na dotychczasowy adres za skuteczne.

b. Doręczanie w siedzibie organu

Podstawa prawna: art. 39 k.p.a.

Doręczenie elektroniczne stało się tym samym (zgodnie z przepisami) standardowym działaniem organów administracji publicznej, o ile nie dojdzie do wręczenia stosownego pisma adresatowi podczas jego pobytu w siedzibie organu. Należy przy tym zaznaczyć, że organ administracji publicznej nie jest upoważniony do wzywania adresata do osobistego stawiennictwa w celu odebrania urzędowej korespondencji. Sposób ten, jak dotychczas, powinien być wykorzystywany w przypadku wizyty adresata w związku z dokonywaniem innej czynności, na wezwanie organu lub z własnej inicjatywy (np. udział w rozprawie administracyjnej, złożenie wyjaśnień, osobiste złożenie podania w siedzibie organu).

100

c. Możliwość skorzystania z innych sposobów doręczeń

Podstawa prawna: art. 39 k.p.a.

Dopiero w przypadku niemożności dokonania doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych, na konto w systemie teleinformatycznym organu lub doręczenia osobistego w siedzibie organu administracji publicznej ustawodawca dopuścił inne możliwości działania. Przyjąć należy, że brak możliwości wykorzystania sposobu elektronicznego może wynikać również z przyczyn technicznych, w tym z braku pełnego wdrożenia i dostępności odpowiednich narzędzi zarówno po stronie podmiotów administrujących (organów), jak i podmiotów administrowanych, a także z samego braku ustawowego obowiązku posiadania odpowiedniego adresu do doręczeń elektronicznych.

101

Zgodnie z art. 39 § 2 i 3 k.p.a., w przypadku braku możliwości doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych, na konto w systemie teleinformatycznym organu lub doręczenia w siedzibie organu, doręcza się w pierwszej kolejności pisma za pokwitowaniem z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej (przez wyznaczonego operatora) albo, gdy usługa hybrydowa nie może być wykorzystana, klasyczną pocztową przesyłką rejestrowaną. W obu zaś powyższych sytuacjach sposób doręczenia może być w każdym przypadku zastąpiony przez dokonanie doręczenia przez pracowników urzędu obsługującego organ administracji publicznej, inne upoważnione osoby lub organy.

d. Rygor natychmiastowej wykonalności i inne szczególne przypadki

Podstawa prawna: art. 39 k.p.a.

Szczególnego podkreślenia czy zaznaczenia wymaga treść art. 39 § 4 k.p.a., modyfikująca niejako w niektórych przypadkach obowiązek skorzystania w pierwszej kolejności z doręczenia elektronicznego lub hybrydowego. W przypadku doręczania decyzji administracyjnej:

102

- której organ administracji publicznej **nadał rygor natychmiastowej wykonalności** (na podstawie art. 108 k.p.a.);
- **podlegającej natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy;**
- w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych;
- jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w szczególności bezpieczeństwo państwa, obronność lub porządek publiczny

organ administracji publicznej **może doręczyć decyzję tradycyjną przesyłką rejestrowaną (list polecony) lub za pośrednictwem pracownika urzędu obsługującego organ administracji publicznej, przez inne upoważnione osoby lub organy.** Publiczny nadawca dostał więc możliwość wyboru najszybszej i najbezpieczniejszej jego zdaniem formy doręczenia decyzji, która ze względu na obiektywną

przesłankę powinna dotrzeć jak najszybciej do adresata. Jak się wydaje, przepis ten miał mieć szczególne znaczenie na pierwszych etapach wykorzystywania nowych narzędzi elektronicznych, w celu uniknięcia ewentualnych opóźnień w doręczeniach lub innych nieprzewidzianych problemów z systemem doręczeń elektronicznych.

e. Publiczna usługa hybrydowa

Podstawa prawna: art. 39 k.p.a.

- 103** Przez publiczną usługę hybrydową rozumiemy usługę pocztową wykonywaną przez operatora wyznaczonego (operatorem wyznaczonym na lata 2026–2035 jest Poczta Polska) pod postacią przesyłania przesyłek pocztowych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jeżeli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczania przekazu informacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej, a nadawcą przesyłki listowej jest podmiot publiczny (szeroko rozumiane organy i państwowe jednostki organizacyjne). Chodzi więc m.in. o sytuację, w której operator pocztowy odbierze od organu administracji publicznej pismo w formie elektronicznej, a następnie przekształci je (poprzez wydruk) do postaci papierowej i dostarczy adresatowi w formie papierowej. Zgodnie z art. 46 u.d.e. operator wyznaczony w ramach publicznej usługi hybrydowej przekształca dokument elektroniczny nadany przez podmiot publiczny z adresu do doręczeń elektronicznych w przesyłkę listową, w celu doręczenia korespondencji do adresata. **Przekształcenie to powinno odbywać się w sposób zautomatyzowany, który zapewni ochronę tajemnicy pocztowej na każdym etapie realizacji usługi** (a więc zarówno na etapie odbioru korespondencji elektronicznej, jak i jej wydruku, pakowania i doręczania do adresata). Operator ma obowiązek zapewnić potwierdzenie daty i czasu dokonania przekształcenia dokumentu elektronicznego, a ponadto do przesyłki listowej należy załączyć wydruk dokumentu weryfikacyjnego w zakresie podpisu lub pieczęci elektronicznej, albo potwierdzenie, że integralność oraz pochodzenie dokumentu elektronicznego od podmiotu publicznego zostały zapewnione z wykorzystaniem środka identyfikacji elektronicznej. Co do zasady dniem nadania korespondencji w ramach publicznej usługi hybrydowej będzie dzień odebrania dokumentu elektronicznego przez operatora wyznaczonego. W myśl art. 47 ust. 2 u.d.e., **wykonane przez operatora wyznaczonego wydruki dokumentów mają moc zrównaną z dokumentami, z których zostały wykonane**. Publiczna usługa hybrydowa nie powinna być mylona z tzw. doręczeniem hybrydowym, uregulowanym w art. 39³ k.p.a., a polegającym na doręczeniu przez organ administracji publicznej wydruku pisma wydanego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego (opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną). Rozwiązanie to zostało wstępnie przyjęte już w czasie pierwszych miesięcy pandemii w 2020 r., ale również podlegało dalszym modyfikacjom.

C. Pośrednictwo przy doręczeniu

Podstawa prawna: art. 39 k.p.a.

- 104** W ramach doręczeń tradycyjnych, przyjmujących postać klasycznego listu, organy administracji publicznej w myśl zasady oficjalności doręczenia przekazują adresatom kierowane do nich papierowe pisma najczęściej za pośrednictwem operatora pocztowego, doręczającego przesyłki rejestrowane (przesyłki pocztowe przyjęte za pokwitowaniem przyjęcia i doręczane za pokwitowaniem odbioru). W rozumieniu Prawa pocztowego operatorem pocztowym jest każdy przedsiębiorca uprawniony do wykonywania działalności pocztowej na podstawie stosownego wpisu do rejestru operatorów pocztowych. Najszerzej wykorzystywane usługi pocztowe świadczące są obecnie nadal przez Poczte Polską, co nie oznacza jednak ustawowego monopolu tego podmiotu na rynku. Możliwe jest więc skorzystanie przez organy administracji

publicznej z działalności również innych podmiotów pocztowych, jednakże usługodawcy w tym zakresie muszą być przeważnie wybierani w ramach cyklicznie przeprowadzanej procedury zamówieniowej. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że powyższe uwagi dotyczą doręczania listów przez organy administracji publicznej, a nie listów kierowanych do organów. Najczęściej wykorzystywaną alternatywą dla operatorów pocztowych, zwłaszcza w ramach organów o bardzo ograniczonym terytorialnie obszarze działania (choćby dość często w bieżącej działalności samorządu gminnego), są pracownicy zatrudnieni w charakterze listonoszy lub gońców w urzędzie obsługującym ten organ. Dopuszczalnymi przez ustawodawcę w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego innymi potencjalnymi pośrednikami są również, raczej na zasadzie wyjątku, inne upoważnione organy lub osoby. Wykorzystywane one są w zależności od konkretnego stanu faktycznego lub splotu wydarzeń w danej sprawie administracyjnej. W przypadku publicznej usługi hybrydowej organ administracji publicznej będzie doręczał pisma przez operatora wyznaczonego, którym na lata 2026–2035 wyznaczona została Poczta Polska.

D. Miejsce doręczenia (przesyłki tradycyjne)

Podstawa prawna: art. 41, 42, 45, 45a k.p.a.

Miejsce, w którym należy doręczać pismo w formie tradycyjnej (papierowej) jego adresatowi, uzależnione jest przede wszystkim od tego, czy mamy do czynienia z osobą fizyczną, czy z osobą prawną lub inną jednostką nieposiadającą osobowości prawnej. Również ewentualne specyficzne okoliczności faktyczne danej sprawy mogą spowodować pewne odrębności od podstawowych zasad, konstytuujących tzw. doręczenie właściwe (w ramach doręczenia pisma w formie papierowej) wszystkim stronom lub uczestnikom postępowania administracyjnego.

Jeżeli adresatem pisma urzędowego jest **osoba fizyczna**, przesyłka w ramach tzw. doręczenia właściwego powinna być doręczona w mieszkaniu adresata lub w miejscu jego pracy. Są to dwa podstawowe miejsca, do których powinny być kierowane pisma w formie papierowej w ramach postępowania administracyjnego w pierwszej kolejności (pomijając oczywiście doręczenie na adres elektroniczny do doręczeń). Wybór właściwego zależy teoretycznie od organu administracji publicznej, jednakże nie powinien być on podejmowany w oderwaniu od wskazań uczestników postępowania, w kierowanych do organu pismach (w tym w sytuacji wskazania innego adresu do korespondencji).

PRZYKŁAD: Jeżeli wskazano np. adres domowy jako adres do dokonywania doręczeń, prawo wyboru miejsca przez organ administracji publicznej zostało niejako wyłączone.

Uprawnienie to w przypadku stron postępowania należy odczytywać jednocześnie z obowiązkiem nałożonym na nie w art. 41 k.p.a. Należy jednak pamiętać, że doręczanie pism nie powinno również powodować ogólnych uciążliwości dla adresatów. Przez pojęcie **mieszkania adresata** należy rozumieć nie tylko jego faktyczne miejsce zamieszkania, ale również każdy inny adres, który adresat wskaże do dokonywania doręczeń (zob. wyrok NSA z 21.01.2010 r., II OSK 120/09, LEX nr 597160) czy nawet, jak wskazuje Sąd Najwyższy, każde miejsce, w którym adresat przebywa z zamiarem dłuższego (a nie krótkotrwałego) pobytu, umożliwiającego doręczenie mu pisma (zob. postanowienie SN z 27.10.2009 r., II UK 81/09, OSNP 2011/11–12, poz. 166).

Miejscem pracy adresata jest natomiast każdy zakład pracy, w którym adresat pisma jest zatrudniony. Należy jednak wyraźnie wskazać, że w przypadku podjęcia próby doręczenia pisma do miejsca pracy, aby wywoływało ono ewentualne skutki, powinno ono być przekazane do rąk własnych adresata. W szczególności nie jest uprawnioną do odbioru prywatnej korespondencji pracownika osoba, która została upoważniona przez pracodawcę do odbioru pism kierowanych do zakładu pracy.

Obok dwóch wskazanych powyżej miejsc w ramach tzw. doręczenia właściwego ustawodawca zezwala również na doręczanie pism w **lokalu organu administracji publicznej**, o ile przepisy szczególne nie

105

106

107

wyluczają takiej możliwości. Chodzi tu przede wszystkim o siedzibę urzędu obsługującego działalność organu administracji publicznej, który prowadzi postępowanie administracyjne, ale także siedziby innych organów, wykonujących czynności w danym postępowaniu w ramach tzw. pomocy prawnej (art. 52 k.p.a.). Ponadto ustawodawca w art. 42 § 3 k.p.a., w przypadku niemożności doręczenia pisma we wcześniej wskazanych miejscach lub w razie konieczności, dopuszcza dokonywanie doręczeń **w każdym innym miejscu, w którym zostanie się adresata**. Za pewnego rodzaju ograniczenie w tym przypadku powinno być uznane jednak ogólne prawo do prywatności.

Jeżeli adresatem pisma urzędowego jest **osoba prawna lub inna jednostka nieposiadająca osobowości prawnej**, która może być stroną postępowania administracyjnego (a więc uczestnik niebędący osobą fizyczną), przesyłka powinna być doręczona w myśl art. 45 k.p.a. w lokalu jej siedziby. Jest to forma tzw. doręczenia właściwego (w przypadku doręczania pisma w formie papierowej), której ustawodawca przyznał bezwzględne pierwszeństwo, chyba że wskazano inny adres do dokonywania doręczeń. Pisma w lokalu siedziby powinny być przekazywane wyłącznie osobom uprawnionym do ich odbioru, przy czym upoważnienie może wynikać z wyraźnego dokumentu, podziału zadań czy wykonywanych na co dzień czynności. Osoba doręczająca może zweryfikować istnienie takiego upoważnienia, jednakże nie jest do tego w żaden sposób zobligowana. Zapewnienie prawidłowego funkcjonowania jednostek należy bowiem do ich kierowników, przez co należy również rozumieć podjęcie działań organizacyjnych, które wykluczają możliwość odbioru przesyłek przez osoby nieuprawnione (zob. postanowienie NSA z 10.05.1995 r., V SA 1692/94, LEX nr 1689085). Doręczenie pisma poza lokalem siedziby podmiotu niebędącego osobą fizyczną należy uznać, co do zasady, za bezskuteczne, nawet jeżeli pismo zostało przekazane osobie na co dzień uprawnionej do dokonywania odbiorów korespondencji. Pewne odstępstwo od powyższej zasady wprowadza natomiast art. 45a k.p.a. Jeżeli podany przez jednostkę organizacyjną lub organizację społeczną adres jej siedziby nie istnieje, został wykreślony z rejestru lub jest niezgodny z odpowiednim rejestrem i nie można ustalić adresu siedziby, pismo należy dostarczyć osobie fizycznej uprawnionej do reprezentowania adresata, w tym przypadku oczywiście poza lokalem siedziby.

Osoba fizyczna prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą nie może być uznana w żadnym przypadku za jednostkę organizacyjną. Doręczenia należy dokonywać więc, opierając się na zasadach przewidzianych dla osób fizycznych.

Ze względu na miejsce doręczenia (w przypadku doręczenia pisma w formie papierowej), niezwykle istotny obowiązek został nałożony na strony postępowania, ich przedstawicieli, a także pełnomocników. Zgodnie z art. 41 k.p.a. istnieje **obowiązek powiadomienia organu administracji publicznej w toku postępowania o każdej zmianie swojego adresu** (mieszkania, miejsca pracy, siedziby, a nawet adresu elektronicznego w przypadku doręczeń dokonywanych tą metodą) wykorzystywanego do doręczeń. Ma to zagwarantować skuteczność komunikacji w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego. W przypadku niepowiadomienia lub późnego powiadomienia organu o zmianie adresu, doręczenie pisma pod dotychczasowy adres (do momentu skutecznego powiadomienia o zmianie) wywołuje skutek prawny.

W żadnym przypadku miejscem doręczenia pisma w postępowaniu administracyjnym nie może być wyjąta **skrytka pocztowa**, bowiem nie jest to miejsce dopuszczone w ramach przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przez ustawodawcę.

E. Komu należy doręczać pisma?

Podstawa prawna: art. 40, 45, 45a, 48 k.p.a.

Za ogólną i uniwersalną zasadę dokonywania doręczeń w postępowaniu administracyjnym należy uznać **bezpośredniość dostarczania przesyłek adresatowi**. W przypadku kierowania pism do stron postępowania administracyjnego, w celu zapewnienia realizacji jednej z kluczowych zasad ogólnych – zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, pisma powinny być doręczane bezpośrednio do wszystkich **indywidualnie i wyraźnie oznaczonych adresatów, będących stronami danego postępowania**. Nie zawsze jednak pozwalają na to różne okoliczności faktyczne i regulacje odrębnych aktów prawnych.

Z tego też powodu ustawodawca dopuszcza w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego pewne **odstępstwa**.

Pierwsze z nich dotyczy stron działających z określonych powodów przez tzw. **przedstawicieli**. Pisma w postępowaniu administracyjnym należy kierować w tym przypadku do przedstawicieli, a nie bezpośrednio do stron postępowania. Jeżeli przedstawiciel ustawowy strony zostanie pominięty przez organ administracji publicznej, doręczenie takie nie może być uznane za skuteczne, co może nawet skutkować obowiązkiem wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. (zob. wyrok NSA z 19.11.2001 r., I SA 450/01, LEX nr 82000). Bezpośrednie doręczenie pisma stronie postępowania, która działa przez ustawowego przedstawiciela, przybiera wyłącznie charakter informacji i nie wywołuje żadnego skutku prawnego.

109

Kolejnym odstępstwem od ogólnej zasady doręczania pism stronie jest ich **doręczanie jej pełnomocnikowi**. Zgodnie z art. 40 § 2 k.p.a., jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się temu pełnomocnikowi. Ustawodawca nie różnicuje w tym przepisie, czy mamy do czynienia z pełnomocnikiem profesjonalnym (np. radcą prawnym lub adwokatem), czy też z inną osobą wybraną przez stronę, której działania będą kwalifikowane jako działania dokonywane w imieniu strony i na jej rzecz. Od momentu skutecznego powiadomienia organu administracji publicznej o fakcie ustanowienia pełnomocnika w konkretnej sprawie administracyjnej oraz zakresie jego pełnomocnictwa, prowadzący postępowanie organ ma obowiązek przekazywać wszystkie pisma pełnomocnikowi, a nie stronie postępowania. Podobnie jak w przypadku działania przez przedstawiciela, doręczenie pism bezpośrednio stronie posiadającej pełnomocnika nie będzie wywoływać skutku prawnego i przyjmie postać wyłącznie informacji (zob. wyrok NSA z 13.09.2017 r., II OSK 59/16, LEX nr 2417980). Wyjątkiem będzie tu jednak sytuacja, gdy strona w sposób wyraźny zakomunikuje organowi administracji publicznej, że mimo ustanowienia pełnomocnika chce, aby doręczenia były realizowane nadal w sposób bezpośredni. Jest to dopuszczalne ze względu na swobodę kształtowania zakresu pełnomocnictwa przez mocodawcę.

110

Jeżeli strona ustanowiła **kilku pełnomocników**, co jest w pełni dopuszczalne w świetle regulacji kodeksowych, **pisma należy doręczać tylko jednemu pełnomocnikowi**. Zasada ta jest niezwykle ważna z punktu widzenia zapewnienia równości stron w postępowaniu administracyjnym. Zwłaszcza w postępowaniach, w których występują sporne interesy dwóch lub większej liczby stron. Liczba pełnomocników powiązana jest najczęściej ze zdolnościami majątkowymi mocodawcy, co nie powinno jednak wpływać na wspomnianą zasadę równości stron. Doręczanie pism tylko jednemu pełnomocnikowi ma na celu zachowanie przejrzystości w zakresie skutków prawnych dokonanego doręczenia, w tym chociażby możliwości ustalenia momentu rozpoczęcia biegu terminu. Jeżeli nawet wskutek błędu organu doszło do naruszenia art. 40 § 2 k.p.a., za skuteczne i jednocześnie wiążące dla strony postępowania należy uznać tylko doręczenie do pierwszego z ustanowionych pełnomocników. Doręczenia tego samego pisma kolejnym pełnomocnikom należy uznać wyłącznie za informację o jego treści, co nie może przekładać się np. na późniejsze rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia środka zaskarżenia (zob. wyrok NSA z 30.11.2016 r., II OSK 1083/16, LEX nr 2170750). Przy ustanowieniu więcej niż jednego pełnomocnika w sprawie administracyjnej strona może wskazać konkretnego pełnomocnika, któremu organ administracji publicznej powinien doręczać wszelkie kierowane do niej pisma. Jest to jednak uprawnienie, a nie obowiązek strony postępowania. W przypadku braku takiego wskazania, wybór właściwego pełnomocnika będzie należał do organu administracji publicznej i podyktowany może być tym, że jeden z pełnomocników jest pełnomocnikiem profesjonalnym lub w przypadku doręczeń tradycyjnych np. miejscem doręczenia w myśl zasady szybkości i ekonomiki postępowania. Jednocześnie warto pamiętać o zasadzie budowania czy pogłębiania zaufania do administracji publicznej i za niedopuszczalną praktykę należy uznać wysyłanie każdego z pism do innego z kilku ustanowionych pełnomocników, o ile nie wynika to z decyzji strony. Uprawnienie strony nie jest ograniczone czasowo i w każdym momencie może ona wskazać organowi pełnomocnika, do którego powinna być kierowana wszelka korespondencja.

Następne odstępstwo dopuszczone przez ustawodawcę dotyczy **sprawy wszczętej na skutek wspólnego podania złożonego przez więcej niż jedną stronę postępowania**. Zasada ogólna w zakresie doręczeń wskazuje, że pisma powinny być doręczane oddzielnie każdej ze stron, aby zapewnić ich

111