

redakcja naukowa Monika Augustyniak
Monika Augustyniak, Jarosław Czerw, Artur Mudrecki

A large, bold, yellow capital letter 'Q' is centered within a blue square. The letter has a thick stroke and a small tail at the bottom right.A large, stylized yellow ampersand (&) is centered within a dark gray square. The ampersand has a classic, slightly ornate design with a small loop at the top right.A large, bold, yellow capital letter 'A' is centered within a dark gray square. The letter has a thick stroke and a small tail at the bottom right.

**Postępowanie
administracyjne
przed
egzaminem**

LEGENDA



pytanie



wyjątek od zasad czy reguł / uwaga



najważniejsze informacje



norma prawna



niezbędna wiedza



literatura



zob. wcześniej opisane zagadnienia



orzecznictwo



uzupełnienie



przykład

Postępowanie administracyjne przed egzaminem

redakcja naukowa Monika Augustyniak
Monika Augustyniak, Jarosław Czerw, Artur Mudrecki

Stan prawny na 1 lipca 2023 r.

Recenzent

Dr hab. Leszek Bielecki, prof. UJK

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne

Agata Czuj

Projekt graficzny

Wojtek Janikowski

Poszczególne części opracowali:

Monika Augustyniak – rozdz. I pkt 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.9, 1.10,
1.11, 1.12, 1.15; rozdz. II pkt 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 2.12, 2.13;
rozd. IV pkt 4.6, 4.7

Jarosław Czerw – rozdz. II pkt 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.14, 2.15;
rozd. III pkt 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6; rozdz. IV pkt 4.1

Artur Mudrecki – rozdz. I pkt 1.13, 1.14; rozdz. IV pkt 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.8

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-791-1

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)

k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)

k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)

k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)

p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.)

pr. adw. – ustawa z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1184 ze zm.)

pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)

pr. poczt. – ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 896 ze zm.)

- pr. prok.** – ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1247 ze zm.)
- u.d.e.** – ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 285 ze zm.)
- u.g.n.** – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.)
- u.i.d.p.r.z.p.** – ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2023 r. poz. 57 ze zm.)
- u.p.** – ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870 ze zm.)
- u.RPD** – ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2023 r. poz. 292)
- u.RPO** – ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058)
- u.s.g.** – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
- u.s.p.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
- u.s.u.s.** – ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1230 ze zm.)
- u.ś.u.d.e.** – ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344)

Czasopisma

CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

GSP – Gdańskie Studia Prawnicze

Mon. Praw. – Monitor Prawniczy

NZS – Nowe Zeszyty Samorządowe

ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy

OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich

PiP – Państwo i Prawo

PPP – Przegląd Prawa Publicznego

Prok. i Pr. – Prokuratura i Prawo

PS – Przegląd Sądowy

RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

ST – Samorząd Terytorialny

ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

SPIS TREŚCI

4	WYKAZ SKRÓTÓW
11	WSTĘP
13	ROZDZIAŁ I Zagadnienia ogólne i instytucje procesowe postępowania administracyjnego
13	1.1. Postępowanie administracyjne – pojęcie i zakres obowiązywania
23	1.2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego
45	1.3. Organ administracji publicznej – pojęcie i zdolność prawna organu oraz jego właściwość
52	1.4. Właściwość organu – rodzaje
56	1.5. Spory o właściwość i spory kompetencyjne
59	1.6. Wyłączenie pracownika oraz organu
65	1.7. Strona postępowania administracyjnego
70	1.8. Zdolność administracyjna
71	1.9. Pełnomocnictwo procesowe
74	1.10. Podmioty na prawach strony i inni uczestnicy
90	1.11. Doręczenia
106	1.12. Instytucja pomocy prawnej
110	1.13. Wezwania
115	1.14. Terminy
120	1.15. Instytucja ponaglenia
125	ROZDZIAŁ II Czynności procesowe trybu zwykłego postępowania administracyjnego
125	2.1. Wszczęcie postępowania
131	2.2. Rodzaje pism – podania
138	2.3. Metryki spraw, protokoły, adnotacje
138	Metryki spraw
140	Protokoły i adnotacje

145	2.4. Udostępnianie akt – zasady i formy
148	2.5. Dowody – rodzaje
149	Dokumenty
150	Zeznania świadków
152	Opinie biegłych
153	Oględziny
158	2.6. Rozprawa
161	2.7. Mediacja w postępowaniu administracyjnym – zakres podmiotowy i przedmiotowy
171	2.8. Zawieszenie postępowania
177	2.9. Decyzja administracyjna
191	2.10. Współdziałania organów administracji publicznej w orzekaniu w sprawie indywidualnej
195	2.11. Rektyfikacja decyzji administracyjnej
200	2.12. Umożnienie postępowania administracyjnego
205	2.13. Uгода administracyjna
207	Przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody
216	2.14. Milczące załatwienie sprawy
218	2.15. Postanowienia

222 **ROZDZIAŁ III Zwyczajne i nadzwyczajne środki zaskarżenia**

222	3.1. Odwołanie i wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy
232	3.2. Zażalenie
235	3.3. Wznowienie postępowania – przesłanki i tryb
248	3.4. Stwierdzenie nieważności decyzji
254	3.5. Zmiana lub uchylenie ostatecznej decyzji administracyjnej
258	3.6. Wygaśnięcie decyzji administracyjnej

261 **ROZDZIAŁ IV Inne przepisy postępowania administracyjnego – zakres przedmiotowy**

261	4.1. Postępowanie uproszczone
264	4.2. Przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych
265	Zasada <i>lex specialis derogat legi generali</i>

266	Pojęcie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych
268	Odwołanie w sprawach ubezpieczeń społecznych
268	Właściwość rzeczowa sądów powszechnych
270	Forma odwołania
270	Decyzje wydane w trybie wyjątku
274	4.3. Udział prokuratora
283	4.4. Administracyjne kary pieniężne
290	4.5. Wydawanie zaświadczeń
290	Pojęcie i charakter zaświadczenia
292	Osoby uprawnione do żądania wydania zaświadczenia
293	Termin i forma wydania zaświadczenia
294	Postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia i możliwość jego wzruszenia
296	Ograniczenia w przedstawianiu zaświadczenia na żądanie przez organ
299	4.6. Skargi, wnioski i petycje
320	4.7. Europejska współpraca administracyjna
325	4.8. Opłaty i koszty postępowania
333	LITERATURA

WSTĘP

Założeniem przyjętym przez autorów niniejszej książki było połączenie koncepcji teoretycznych instytucji procesowych postępowania administracyjnego z poglądami przedstawionymi w aktualnym orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Celem opracowania jest przedstawienie najważniejszych zagadnień objętych zakresem podmiotowym i przedmiotowym postępowania administracyjnego, zaprezentowanych w sposób przystępny (w zakresie formy) dla studentów i aplikantów. Książka ma służyć jej adresatom do analizy instytucji procesowych, by wykształcić umiejętności poznania i stosowania przepisów procedury administracyjnej.

Przedstawione zagadnienia w książce mają służyć studentom zarówno do przygotowania się do egzaminów na studiach, jak i na aplikacje prawnicze. Mogą stać się także cennymi wskazówkami w zakresie stosowania przepisów postępowania administracyjnego dla organów administracji publicznej i sądów administracyjnych.

Od autorów

ROZDZIAŁ I

Zagadnienia ogólne i instytucje procesowe postępowania administracyjnego

1.1. Postępowanie administracyjne – pojęcie i zakres obowiązywania

Ustawodawca określił zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego w sposób pozytywny (art. 1 i 2 k.p.a.) i negatywny (art. 3 k.p.a.). Ponadto przepisy kodeksu mogą być stosowane wprost lub odpowiednio w innych postępowaniach na podstawie regulacji szczegółowej, na przykład art. 18 ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.). Jak wskazuje P. Przybysz, „wspólną cechą postępowań, do których stosuje się przepisy kodeksu, jest to, że dotyczą one sposobu procedowania organów administracji publicznej (podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej) w sprawach indywidualnych z zakresu prawa administracyjnego. Postępowanie w sprawach wskazanych w art. 1 pkt 1, 2 i 5 ma na celu doprowadzenie do wydania rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a celem postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń jest wydanie jednostce, zwykle na jej wniosek, dokumentu urzędowego potwierdzającego określony stan rzeczy lub praw. Celem postępowania w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość jest

utrzymanie ładu kompetencyjnego w dziedzinie załatwiania spraw administracyjnych przez organy administracji”¹.

Na mocy noweli z 2017 r. art. 1 k.p.a. został zmodyfikowany, bowiem obejmuje szerszy zakres przedmiotowy niż dotychczas. Zmiana polega na dodaniu określonych postępowań i trybów, w tym:

- ▶ postępowania w sprawie nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych i udzielania ulg w ich wykonaniu (dział IVA – przepisy art. 189a–189k);
- ▶ załatwiania spraw indywidualnych milcząco (rozdział 8a w dziale II – przepisy art. 122a–122h);
- ▶ postępowania w sprawie udzielania przez polskie organy administracji pomocy organom innych państw członkowskich Unii Europejskiej i organom administracji Unii Europejskiej;
- ▶ instytucji mediacji (rozdział 5a w dziale II – przepisy art. 96a–96n);
- ▶ postępowania uproszczonego (rozdział 14 w dziale II – przepisy art. 163b–163g).



1. Co należy rozumieć przez pojęcie postępowania administracyjnego?

Przez pojęcie postępowania administracyjnego należy rozumieć „regulowany przez prawo procesowy ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej”².

1. P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 1.

2. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2007, s. 98.

Q**2. Jakie dwa rodzaje postępowania administracyjnego wyróżnia się w doktrynie?**

Postępowanie administracyjne można podzielić na dwa rodzaje postępowań: postępowanie ogólne i szczególne. Postępowanie ogólne jest regulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. W jego trybie następuje rozpoznanie i rozstrzygnięcie większości spraw administracyjnych (np. sprawy dotyczące pozwoleń na budowę, zmiany nazwiska). Natomiast postępowanie szczególne to postępowanie, w ramach którego następuje rozpoznanie i rozstrzygnięcie spraw określonego rodzaju. Takim postępowaniem jest postępowanie podatkowe, którego przedmiotem jest rozpoznanie i rozstrzygnięcie spraw podatkowych³. Z punktu widzenia formalnego „prawo podatkowe, regulujące ustalanie, wymiar i pobór należności podatkowych, należy do rodziny procedur administracyjnych”⁴.

„Stosunek administracyjnoprawny, jaki nawiązuje się w postępowaniu podatkowym, ma taki sam charakter jak w ogólnym postępowaniu administracyjnym, tj. organ podatkowy dysponuje władztwem administracyjnym, które powoduje nierównorzędność podmiotów względem siebie. Sytuacja ta jest jednak równoważona dzięki wyposażeniu strony, czyli podatnika, w wachlarz środków prawnych przysługujących mu wobec działań organu podatkowego”⁵.

Q**3. Wymień dwa tryby postępowania w postępowaniu administracyjnym ogólnym i szczególnym.**

Wyróżnić można dwa tryby: postępowanie główne i postępowanie nadzwyczajne. Zakres przedmiotowy postępowania głównego obejmuje rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w trybie i w formie przewidzianych przez przepisy prawa procesowego zgodnie

3. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2007, s. 99.

4. R. Mastalski, *Stosowanie prawa podatkowego*, Warszawa 2008, s. 25.

5. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Pojęcie i istota postępowania podatkowego* [w:] *Kontrola podatkowa, skarbowo i celna. Wyzwania teorii i praktyki*, red. P. Malinowski, T.D. Nowak, A. Sędkowska, Warszawa 2013.

z przepisami prawa materialnego. Ponadto w ramach postępowania głównego możemy wyróżnić postępowanie toczące się przed organem I instancji oraz toczące się przed organem II instancji w razie wniesienia odwołania przez legitymowane podmioty, występujące w postępowaniu administracyjnym. Natomiast do drugiego trybu postępowania zaliczyć należy postępowanie nadzwyczajne, które obejmuje: postępowanie w sprawie wznowienia postępowania, postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji oraz postępowanie mające na celu, gdy wystąpią określone przesłanki w przepisach, uchylenia, zmianę decyzji prawidłowej bądź dotkniętej wadami niekwalifikowanymi⁶.

Q

4. Czy przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się do postępowania w sprawach karnych skarbowych oraz spraw uregulowanych w ustawie z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa?

Nie, ustawodawca *expressis verbis* wyłączył te sprawy spod jurysdykcji Kodeksu postępowania administracyjnego, wskazując jednocześnie, że przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do spraw uregulowanych w ustawie z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa, z wyjątkiem przepisów działów IV i VIII (zob. art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Q

5. Czy przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych?

W myśl art. 180 § 1 k.p.a.: „W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach”. Do takich regulacji prawnych można zaliczyć rozdział 6 pt. „Postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych” w ustawie z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.). Ustawodawca definiuje również sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, przez które należy rozumieć „sprawy

6. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*, Warszawa 2018, s. 125 i n.

wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych, o funduszu alimentacyjnym, a także sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z funduszy przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne” (zob. art. 180 § 2 k.p.a.). W judykaturze podkreśla się, że „zgodnie z art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Potwierdza to także uregulowanie zawarte w art. 180 § 1 k.p.a. [...]”⁷.

Q

6. Czy do postępowania w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego?

Nie, zgodnie bowiem z art. 3 § 3 pkt 1 k.p.a. przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się także do postępowania w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi.

Q

7. Czy w zakres pozytywny Kodeksu postępowania administracyjnego wchodzi postępowanie w sprawie nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych i udzielania ulg w ich wykonaniu?

Tak, zgodnie z art. 1 pkt 5 k.p.a. Kodeks postępowania administracyjnego normuje nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu.

Ustawodawca podał definicje kary pieniężnej w art. 189b k.p.a., wskazując, że „rozumie się [przez nią] określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na

7. Postanowienie NSA z 21.01.2020 r., II GSK 1449/19, LEX nr 2766596.

osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”.

Q

8. Czy instytucja mediacji została przewidziana w zakresie obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego?

Tak. W myśl art. 96a § 1 k.p.a. w toku postępowania może być przeprowadzona mediacja. Jednak charakter sprawy musi na to pozwalać. W judykaturze podkreśla się, że: „Przepisy stwarzają jedynie możliwość przeprowadzenia mediacji, ale nie nakładają na organ takiego obowiązku. Przy czym taka możliwość istnieje wówczas, kiedy pozwala na to charakter sprawy. Nieskorzystanie więc przez organ z takiej możliwości nie może być uznane za istotne naruszenie przepisów postępowania, które mogły mieć wpływ na wynik sprawy”⁸.

Ponadto organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności między innymi niezbędnych do przeprowadzenia mediacji (art. 13 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Q

9. Czy Kodeks postępowania administracyjnego reguluje postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń?

Tak, jest to postępowanie odformalizowane, uregulowane w dziale VII Kodeksu postępowania administracyjnego. Zaświadczenie jest czynnością materialnotechniczną, natomiast odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia. To postanowienie jest zaskarżalne w drodze zażalenia. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że: „Wydając na podstawie art. 219 k.p.a. postanowienie odmawiające wydania zaświadczenia żądanej treści, organ musi brać pod uwagę, że rozstrzygnięcie to może zostać poddane kontroli

8. Wyrok NSA z 2.12.2020 r., II OSK 2461/18, LEX nr 3109580.

sądowej i będzie oceniane z perspektywy zawartej w uzasadnieniu argumentacji. Z tego powodu przeprowadzone przez organ postępowanie wyjaśniające musi być na tyle zupełne, żeby nie można było skutecznie zarzucić organowi nieuwzględnienia istotnych dla wyniku postępowania dokumentów lub faktów”⁹.

Q

10. Czy postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń ma charakter postępowania jurysdykcyjnego?

Nie, postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń nie ma charakteru postępowania jurysdykcyjnego, bowiem jego celem nie jest załatwienie sprawy indywidualnej w drodze decyzji, ale potwierdzenie w urzędowej formie określonych faktów lub stanu prawnego (zob. art. 217 w zw. z art. 1 pkt 4 k.p.a.).

„Postępowanie w sprawie wydania zaświadczenia, zgodnie z art. 217 § 1 k.p.a., oparte jest na zasadzie skargowości, traktowanej jako wyłączna – może być wszczęte jedynie na wniosek uprawnionego podmiotu. Podmiotem legitymowanym do zgłoszenia wniosku jest zarówno ten, kto opiera swoje żądanie na wyraźnej normie prawnej statuującej urzędowy obowiązek przedstawienia przez zaświadczenia (w konsekwencji skorelowany z nim obowiązek potwierdzenia przez organ w tej formie określonych faktów lub stanu prawnego), jak i ten, kto ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego”¹⁰.

Jak wskazuje się w judykaturze: „Materią zastrzeżoną dla wydawania zaświadczeń nie jest rozstrzyganie o meritum konkretnej sprawy administracyjnej. Strona nie może więc – w drodze zaświadczenia – uzyskać de facto rozstrzygnięcia kwestii, która będzie dopiero przedmiotem orzekania w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym. Nie

9. Wyrok WSA w Warszawie z 31.03.2022 r., I SA/Wa 3005/21, LEX nr 3349504.

10. M. Wojtuń [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 217.

można tym samym, w trybie zaświadczeń, otrzymać takich danych, które przesądzą chociażby kierunek postępowania w sprawie toczącej się w ramach innego, ogólnego postępowania administracyjnego” (tak wyrok NSA z 2.09.2022 r., II GSK 717/19, LEX nr 3400950).

Q

11. Na czym polega załatwianie spraw indywidualnych milcząco?

Sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Mowa tu o przepisach prawa materialnego. Przykładem może być art. 157b § 1b ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.), który wskazuje, że: „Sprawę wpisu na listę stałych mediatorów uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony występującej z wnioskiem o wpis na listę stałych mediatorów, jeżeli w terminie 14 dni od dnia doręczenia wniosku prezes sądu okręgowego nie wyda decyzji albo postanowienia, o których mowa w art. 122a § 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”. Do wykonywania czynności, robót lub urządzeń wodnych podlegających obowiązkowi zgłoszenia wodnoprawnego można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia organ właściwy w sprawach zgłoszeń wodnoprawnych nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu i nie później niż po upływie trzech lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia. Dokonanie zgłoszenia wodnoprawnego nie zwalnia z obowiązku uzyskania uzgodnień i decyzji wymaganych na podstawie przepisów odrębnych.

Ważne jest, jak podkreśla judykatura, że: „Skoro w art. 122a k.p.a. stwierdza się, że «Sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi», to należy uznać, że wystarczające jest samo istnienie takiego przepisu szczególnego. Nie można przyjąć, że warunkiem zastosowania rozdziału 8a k.p.a. jest powołanie się wprost na te przepisy. Taka wykładnia nie znajduje żadnego uzasadnienia. Na marginesie można wskazać, że tryb przewidziany w art. 30 ustawy Prawo budowlane funkcjonuje od kilkudziesięciu lat. Należałoby rzecz jasna oczekiwać od ustawodawcy, że regulacja tych samych trybów

postępowania będzie wyglądać w ten sam sposób, niemniej jednak z faktu, że w jakiejś ustawie, przykładowo, odwołano by się wprost do rozdziału 8a k.p.a., nie można wnioskować, że inne przypadki, nie zawierające takiego odwołania, nie stanowią milczącego załatwienia sprawy. Jak już stwierdzono, wystarczające jest istnienie przepisu szczególnego, a nie odwołanie się w nim do przepisów k.p.a.” (tak wyrok WSA w Krakowie z 2.08.2022 r., II SA/Kr 663/22, LEX nr 3394139). Regulacja ujęta w art. 122a § 2 k.p.a. wskazuje na dwie odmiany milczenia: konstrukcje utożsamiane z niewydaniem decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) oraz niewniesieniem sprzeciwu przez organ administracyjny (milcząca zgoda)¹¹.



12. Co oznacza użyty zwrot „nie narusza” w przepisie art. 4 k.p.a., który wskazuje: „Kodeks postępowania administracyjnego nie narusza szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych”? Użyty zwrot „nie narusza” w przepisie art. 4 k.p.a. oznacza to, że regulacje kodeksu „nie będą miały zastosowania do tych osób w całości lub w części, jeżeli zastosowanie tych przepisów w konkretnej sprawie administracyjnej mogłoby naruszać uprawnienia osób wynikające z immunitetów i przywilejów. O zakresie stosowania przepisów kodeksu w odniesieniu do takich osób mogą przesądzać przepisy ustaw szczególnych. W przepisach tych ustaw określone są bowiem szczegółowe przywileje i szczególne uprawnienia osób korzystających z immunitetów, które wyłączają dopuszczalność wydawania decyzji administracyjnych we wskazanych w tych przepisach sprawach administracyjnych, w odniesieniu do osób korzystających z takich szczególnych uprawnień, czyniąc równocześnie niedopuszczalnym

11. Z. Kmiecik [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, 2023, art. 122a.

wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego z udziałem tych osób”¹².

Q

13. Jakie wyróżniamy trzy stadia postępowania ogólnego i postępowań nadzwyczajnych w postępowaniu administracyjnym?

Wyróżniamy stadium: wstępne, wyjaśniające i podjęcia decyzji administracyjnej. Stadium wstępne obejmuje czynności wszczęcia postępowania i czynności procesowe, które mają na celu zbadanie dopuszczalności wszczęcia określonego postępowania. Natomiast stadium postępowania wyjaśniającego obejmuje ciąg czynności procesowych, których celem jest ustalenie stanu faktycznego sprawy, dającego podstawę do zastosowania norm prawa materialnego. Ostatnie stadium podjęcia decyzji rozstrzyga sprawę indywidualną, która jest przedmiotem decyzji¹³.

Q

14. Jaki jest przedmiot postępowania administracyjnego?

Wedle W. Dawidowicza pojęcie przedmiotu postępowania koreluje z następującymi elementami: zewnętrznym aktem administracyjnym oraz indywidualną sprawą z zakresu administracji państwowej (w myśl pierwotnego brzmienia art. 1 k.p.a.)¹⁴. Przedmiot postępowania administracyjnego może być także rozumiany jako „pewien zbiór reguł, które powinny się odnosić wyłącznie do samego podejmowania decyzji stosowania prawa”¹⁵.

12. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 4.

13. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2018, s. 127.

14. Zob. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 20 i n.

15. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2018, s. 203.

1.2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego

Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego mają moc wiążącą i znajdują swoje odzwierciedlenie w dalszych przepisach kodeksu. Jak wskazuje się w judykaturze: „To, co wyróżnia zasady spośród innych norm prawnych, to ich zasadniczy charakter, który wypływa z ich treści. Innymi słowy, zasady ogólne wyznaczają pożądany wzorzec działania organu prowadzącego postępowanie i muszą być stosowane wspólnie z innymi, szczegółowymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, które je konkretyzują. Zasady te pełnią rolę dyrektyw interpretacyjnych w stosunku do pozostałych przepisów k.p.a., co oznacza, że te ostatnie powinny być interpretowane tak, aby nie doznały uszczerbku wartości wynikające z zasad ogólnych. Wskazać przy tym należy na brak różnic między zasadami ogólnymi a pozostałymi przepisami k.p.a. od strony formalnej, czyli naruszenie zasady ogólnej wywołuje takie same skutki jak naruszenie każdej innej normy prawnej” (zob. wyrok NSA z 13.06.2017 r., I OSK 2202/15, LEX nr 2331253).

W zależności od rodzaju przyjętego kryterium możemy dokonać różnych ich klasyfikacji. W literaturze wyróżnia się „dwie grupy ze względu na znaczenie w stosowaniu prawa przez organ administracji publicznej. Podstawowe kryterium stanowi pojęcie praworządnej decyzji stosowania prawa¹⁶, odniesionej nie tylko do sądów, lecz także do innych organów władzy publicznej. W **pierwszej grupie** znajdują się **zasady ogólne** wyrażające ideę praworządnej decyzji stosowania prawa przez organy administracji publicznej, podzielone na **pierwotne oraz pochodne**, a w **drugiej** – jako pozostałe **zasady kultury administrowania** obejmujące **elementy etyki administrowania oraz zasady techniczne postępowania**”¹⁷.

16. J. Wróblewski, *Wartość a decyzja sądowa*, Wrocław 1973, s. 25 i n.

17. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2018, s. 45.

Q**1. Na czym polega zasada praworządności?**

W myśl art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej powinny działać na podstawie przepisów prawa, tj. prawa powszechnie obowiązującego. Oznacza to, że decyzje administracyjne nie mogą być wydawane na podstawie przepisów aktów prawa wewnętrznego. Działanie na podstawie prawa z art. 6 k.p.a. „oznacza obowiązek stosowania w sprawach indywidualnych przepisów prawa materialnego oraz przepisów postępowania, prawidłowego ustalania obowiązującego stanu prawnego spraw, poprawnej wykładni przepisów przy rozstrzyganiu o obowiązkach lub uprawnieniach”¹⁸.

W judykaturze wskazano, że: „Zmiana decyzji nie może prowadzić do wydania decyzji sprzecznej z prawem. Słuszny interes strony w rozumieniu art. 154 k.p.a. nie może być sprzeczny z jasno brzmiącym przepisem ustawy ani też go zastępować, bowiem zasada praworządności wyrażona w art. 6 k.p.a. zobowiązuje organy do działania na podstawie przepisów prawa”¹⁹.

Q**2. Na czym polega zasada prawdy obiektywnej?**

Artykuł 7 k.p.a. obejmuje trzy zasady: zasadę legalizmu (art. 7 *ab initio* k.p.a.); zasadę prawdy obiektywnej (art. 7 *in medio* k.p.a.) oraz zasadę interesu społecznego i słusznego interesu stron (art. 7 *in fine* k.p.a.).

Zasada prawdy obiektywnej wskazuje, że organy administracji powinny podejmować wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Jak podkreśla P.M. Przybysz, zasada ta jest realizowana przede wszystkim przez przepisy normujące postępowanie dowodowe (zwłaszcza przepisy nakazujące organom administracji zebranie i rozpatrzenie w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego), nakazujące ocenę faktu udowodnienia poszczególnych okoliczności na podstawie całego materiału dowodowego

18. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2018, s. 46.

19. Wyrok NSA z 15.11.2022 r., III OSK 7316/21, LEX nr 3435566.

(zob. art. 80 k.p.a.). Z zasadą tą koreluje zasada czynnego udziału stron w postępowaniu, określona w art. 10²⁰. Zasada prawdy obiektywnej wpływa na „zakres zastosowania w postępowaniu administracyjnym rozwiązań prawnych poddanych założeniu oficjalności (obowiązki procesowe organu) oraz dyspozycyjności (rozporządzanie uprawnieniami przez strony), z wyraźnym akcentem na oficjalność i z ograniczeniem dyspozycyjności”²¹.

Jak wskazuje judykatura: „Uchybienie przez organy normom zawartym w przepisach art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. ma miejsce wówczas, gdy wbrew obowiązкови należytego wyjaśnienia sprawy nie ustalają one faktów czy zdarzeń, które mają znaczenie dla załatwienia sprawy, czyli mają znaczenie dla zastosowania określonej normy prawa materialnego, przyznającej stronie konkretne uprawnienie lub przewidującej jej obowiązek publicznoprawny. O dowolności oceny można byłoby mówić wyłącznie w przypadku uzyskania wniosków niewynikających w sposób logiczny ze zgromadzonego materiału dowodowego lub pominięciu określonych dokumentów lub dowodów jako niezdatnych do poparcia przyjętej z góry tezy” (tak wyrok WSA w Krakowie z 7.11.2022 r., III SA/Kr 712/22, LEX nr 3455458).

Ustalenie prawdy obiektywnej jest obowiązkiem organu administracji publicznej.



3. Na czym polega zasada załatwiania sprawy na korzyść strony (*in dubio pro libertate*)?

Zasada załatwiania sprawy na korzyść strony została wyrażona w art. 7a k.p.a., który stanowi, że jeśli „przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy

20. P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, 2022, art. 7.

21. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2018, s. 47.

stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ”. Ponadto przepis ten nie znajdzie zastosowania:

- ▶ jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego;
- ▶ w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych (zob. art. 7a § 2 k.p.a.).

Zasada z art. 7a k.p.a. (*in dubio pro libertate*) ma na celu ograniczenie ryzyka obciążenia strony skutkami niejasności przepisów²². Adresatem tego uregulowania są organy administracji publicznej. W judykaturze podniesiono, że „w art. 7a § 1 k.p.a. nie chodzi o tego rodzaju sytuacje, tj. o pojawienie się w ogóle wątpliwości interpretacyjnych, a o przypadki, w których pomimo użycia różnych metod wykładni, wciąż pozostają co najmniej dwa, równie uprawnione, sposoby rozumienia danego przepisu (tzw. pat interpretacyjny)”²³.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazano, że: „Wykładnia uzupełniająca w istocie wyniki wykładni czysto językowej na niekorzyść jednostki nie może zostać zaakceptowana, bowiem jest ona sprzeczna z zasadą ogólną postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 7a k.p.a. Nie jest dopuszczalna taka rekonstrukcja treści normy prawnej podlegającej zastosowaniu w sprawie administracyjnej, która wątpliwości interpretacyjne wynikające z językowych lub systemowych defektów regulacji prawnej (np. z niejasności lub niekompletności regulacyjnej przepisów) rozstrzyga na niekorzyść strony będącej jednym podmiotem konkretyzowanych uprawnień lub obowiązków”²⁴.

22. Wyrok WSA w Krakowie z 8.10.2018 r., II SA/Kr 852/18, LEX nr 2567070.

23. Wyrok WSA w Warszawie z 4.03.2020 r., IV SA/Wa 2956/19, LEX nr 3034222. Zob. piśmiennictwo i orzecznictwo wskazane w M. Niezgódka-Medek, M. Szubiakowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2021, s. 52–54.

24. Wyrok WSA w Rzeszowie z 27.09.2022 r., II SA/Rz 679/22, LEX nr 3432447.



4. Czy współdziałanie organów administracji publicznej zostało podniesione do rangi zasady ogólnej w Kodeksie postępowania administracyjnego?

Zasada współdziałania organów administracji publicznej została wprowadzona do Kodeksu postępowania administracyjnego na mocy noweli z 2017 r. Zasada ta należy do zasad kultury administrowania i polega na współdziałaniu organów administracji publicznej w toku postępowania w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy. Wyjaśnienie sprawy ma mieć na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania. To szczegółowe wyjaśnienie sprawy powinno nastąpić za pomocą środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. Jak słusznie wskazuje A. Wróbel: „Współdziałanie określone w tym przepisie ma zatem inny status analityczny niż współdziałanie uregulowane np. w art. 106, które ma status reguły [...]. Relacja między komentowanym przepisem a art. 106 jest zatem relacją zasada–reguła”²⁵.

Współdziałanie obejmuje tok postępowania, tj. od wszczęcia postępowania po jego zakończenie. W wyroku z 27.02.2018 r. NSA orzekł: „Prawna doniosłość art. 7b k.p.a. polega na tym, że podnosi on do rangi zasady ogólnej nakaz współdziałania organów administracji w związku z potrzebą wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, nie formalizując przy tym sposobów tego współdziałania. Można zatem przyjąć, że organy administracji są zobligowane do współdziałania ze sobą w każdym przypadku, gdy przyczyni się to do szybszego załatwienia sprawy” (II OSK 3116/17, LEX nr 2483486).

25. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023, art. 7b.

5. Na czym polega zasada czynnego udziału strony w postępowaniu i jakie konsekwencje prawne wywołuje jej naruszenie przez organ administracji publicznej?

Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu należy do zasad idei stosowania prawa o charakterze pierwotnym²⁶. Polega ona na zapewnieniu przez organ stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwienie im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. „Dotyczy to zarówno postępowania przed organem I, jak i II instancji. Możliwość wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji jest więc dla strony niejako ostatnią szansą na przedstawienie i uzasadnienie swojego stanowiska”²⁷.

Obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu obejmuje kilka faz: fazę „wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę wydawania decyzji”²⁸.

Zakres podmiotowy tego przepisu odnosi się do strony (zob. art. 28 k.p.a.) i do organu (zob. art. 5 k.p.a.). W wyroku z 20.01.2005 r. NSA orzekł: „Organizacja społeczna korzysta z prawa strony w rozumieniu art. 10 k.p.a. od chwili wydania postanowienia o dopuszczeniu jej do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 2 k.p.a.”²⁹.

Istnieje możliwość odstąpienia od tej zasady tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną (zob. art. 10 § 2 k.p.a.).

Przyczyny odstąpienia od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu organ winien utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, z uwagi na konsekwencje prawne, jakie wywołuje naruszenie tej

26. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2018, s. 45.

27. Wyrok WSA w Krakowie z 17.11.2022 r., II SA/Kr 860/22, LEX nr 3440331.

28. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, art. 10.

29. Wyrok NSA z 20.01.2005 r., OSK 1755/04, ONSAiWSA 2005/6, poz. 111.

zasady. „Naruszenie art. 10 § 1 k.p.a. może stanowić podstawę uchylenia decyzji jedynie wówczas, gdy strona wykaze, że naruszenie to miało wpływ na wynik sprawy w takim zakresie, że gdyby do takiego uchybienia nie doszło, wynik sprawy byłby odmienny”³⁰.

Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu jest kwalifikowaną wadą procesową. W myśl art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. W judykaturze wskazuje się, że: „Przesłanka wznowieniowa z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. może stanowić podstawę weryfikacji decyzji ostatecznej, w tym jej uchylenia, tylko wówczas, gdy powołuje się na nią podmiot uprawniony do skorzystania z tej przesłanki, to jest ta osoba, która bez własnej winy nie została dopuszczona do udziału w postępowaniu jako jego strona” (wyrok NSA z 2.08.2022 r., II OSK 2469/19, LEX nr 3417825).



6. Czy zasada udziału strony w postępowaniu dotyczy tylko postępowania przed organem I instancji, czy także postępowania odwoławczego i postępowań nadzwyczajnych?

Zasada udziału strony w postępowaniu dotyczy postępowania przed organem I instancji oraz także postępowania odwoławczego i postępowań nadzwyczajnych.



7. Na czym polega zasada informowania stron w Kodeksie postępowania administracyjnego?

W myśl art. 9 k.p.a. organy administracji publicznej zostały zobowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Ponadto ustawodawca nałożył na organy obowiązek czuwania nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie

30. Wyrok WSA w Łodzi z 16.12.2022 r., II SA/Łd 559/22, LEX nr 3458895.

poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa. W tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Jak słusznie zauważył NSA w wyroku z 24.11.2022 r.: „Prawa strony postępowania wynikające z art. 9 k.p.a. realizują się w toku postępowania administracyjnego i nie ma podstaw do ich stosowania, poza tym postępowaniem, w szczególności przed jego wszczęciem. Organy administracji publicznej powołane są bowiem do czuwania nad prawidłowym przebiegiem postępowania administracyjnego, a nie świadczenia ogólnych usług poradnictwa prawnego dla ludności”³¹. Organ administracji publicznej informuje strony o przepisach prawa procesowego i materialnego, nie dokonuje poradnictwa prawnego w tym zakresie.

Jak wskazuje J. Wegner, przedmiot informacji udzielanej w ramach art. 9 k.p.a.:

- ▶ stronom, obejmuje okoliczności faktyczne i prawne, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego;
- ▶ w stosunku do pozostałych podmiotów postępowania (w szczególności świadków, biegłych czy osób wzywanych na rozprawę administracyjną), obowiązek informacyjny jest ograniczony do czuwania nad tym, by podmioty te nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa i udzielania im w tym celu niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Podkreślić należy, że wobec podmiotów niebędących stronami organ zwolniony jest z obowiązku udzielania pouczeń w zakresie okoliczności faktycznych. Co więcej, udzielanie niezbędnych wyjaśnień i wskazówek warunkowane jest możliwością poniesienia szkody z powodu nieznanomości prawa³².

Obowiązek wynikający z art. 9 k.p.a. powinien być rozumiany tak szeroko, jak jest to tylko możliwe. Jego naruszenie traktować należy

31. Wyrok NSA z 24.11.2022 r., I OSK 1386/19, LEX nr 3442076.

32. J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, 2023, art. 9.

jako wystarczającą przesłankę do uchylenia decyzji (tak wyrok NSA w Lublinie z 25.06.1997 r., SA/Lu 2087/95, LEX nr 30816).

Q

8. Jakie znaczenie ma zasada zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej w Kodeksie postępowania administracyjnego?

Organy administracji publicznej powinny prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności³³, bezstronności i równego traktowania. Przy czym przez władzę publiczną należy rozumieć organy administracji publicznej, ale także władzę ustawodawczą i wymiar sprawiedliwości. Zasada ta z art. 8 k.p.a. stanowi „nie tyle dyrektywę dotyczącą oddziaływania edukacyjno-wychowawczego organu na uczestników postępowania, ile dyrektywę prowadzenia postępowania w sposób powodujący wzrost zaufania do władzy publicznej. Formalizacja postulatu budzenia zaufania przez administrację publiczną powoduje konieczność nadania zaufaniu obiektywnego charakteru”³⁴. Zasada proporcjonalności, do której odwołuje się art. 8 k.p.a., jak wskazuje P.M. Przybysz, „nakazuje podejmowanie przez administrację działań proporcjonalnych do zamierzonego celu, a zasada równości nakazuje traktowanie przez władze publiczne w taki sam sposób podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji”³⁵. Zasada bezstronności nie była do wejścia w życie noweli z 7.04.2017 r. uregulowana w przepisach kodeksu, jednak pewne gwarancje jej przestrzegania odnaleźć można w postaci instytucji wyłączenia pracownika i organu administracji publicznej. Naruszenie zasady bezstronności może przybrać postać kwalifikowaną, uzasadniającą uruchomienie trybu wznowienia postępowania (zob. art. 145 § 1 pkt 3 k.p.a.)³⁶.

33. Szerzej na temat zasady proporcjonalności zob. A. Mudrecki, *Zasada proporcjonalności w prawie podatkowym*, Warszawa 2020, s. 35 i n.

34. P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, 2022, art. 8.

35. P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, 2022, art. 8.

36. J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, 2023, art. 8.

Realizacja zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej będzie miała w pełni zastosowanie w elemencie uzasadnienia decyzji. Im pełniejsze uzasadnienie, tym większa możliwość przekonania strony do argumentów organu w zakresie podjętego rozstrzygnięcia.

Ponadto ustawodawca wskazał, że organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie powinny odstępować od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. „Zasada wyrażona w art. 8 § 2 k.p.a. nie oznacza, że organ administracji, dostrzegając podobieństwo załatwianej sprawy do spraw załatwianych wcześniej, zawsze musi wydać decyzję analogiczną do decyzji wydanych wcześniej”³⁷.

Realizacja zasady z art. 8 k.p.a. odnosi się zarówno do podejmowania przewidzianych prawem czynności postępowania, jak też do ich treści oraz do stosowania prawa materialnego i do stosunku pracownika do stron i uczestników postępowania w toku prowadzenia tych czynności, a więc do wymagań kultury administrowania³⁸.

Q

9. W jaki sposób jest realizowana zasada polubownego rozstrzygania kwestii spornych?

W myśl art. 13 k.p.a. organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, powinny dążyć do polubownego rozstrzygania kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności przez skłaniających strony do zawarcia ugody w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach lub niezbędnych do przeprowadzenia mediacji. Instytucja ugody administracyjnej została unormowana w art. 114–122 k.p.a., a instytucja mediacji w art. 96a–96n k.p.a.

37. Wyrok WSA w Poznaniu z 8.12.2022 r., II SA/Po 700/22, LEX nr 3450604.

38. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2018, s. 50.

W myśl art. 13 § 2 k.p.a. organy administracji publicznej powinny podejmować wszystkie uzasadnione na danym etapie postępowania czynności umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody (w szczególności udzielają wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy).

Jak podnosi A. Wróbel, z jednej strony są to czynności o charakterze perswazyjnym, których celem jest nakłonienie stron do mediacji lub/i zawarcia ugody, z drugiej zaś czynności organizacyjne umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub/i zawarcie ugody. Obowiązek dążenia, o którym mowa w art. 13 k.p.a., nie jest zatem obowiązkiem osiągnięcia rezultatu, lecz obowiązkiem starannego działania³⁹.

Zasada polubownego załatwiania spraw administracyjnych znajdzie zastosowanie w postępowaniu jurysdykcyjnym w I instancji, ale także na etapie postępowania odwoławczego. Z uwagi na charakter prawny trybów nadzwyczajnych, w tych postępowaniach zasada ta nie będzie miała zastosowania.

Q

10. W jakiej formie należy prowadzić i załatwiać sprawy administracyjne wedle art. 14 k.p.a.?

Zasada pisemności postępowania należy do zasad techniczno-procesowych. Ustawodawca w art. 14 § 1a k.p.a. wskazuje, w jakich formach należy sprawy prowadzić i załatwiać: na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Przy czym pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym. Natomiast pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią. Tym samym „postać papierowa i postać elektroniczna pisma są sobie równorzędne [...]”. Zasada pisemności

39. Tak A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, art. 13.