

KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Komentarz

Andrzej Wróbel, Małgorzata Jaśkowska
Martyna Wilbrandt-Gotowicz

KOMENTARZE

WYDANIE **9**

KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Komentarz

Andrzej Wróbel, Małgorzata Jaśkowska
Martyna Wilbrandt-Gotowicz

KOMENTARZE

WYDANIE **9**

Stan prawny na dzień 30 listopada 2025 r.

Andrzej Wróbel, nr ORCID: 0000-0003-1007-847X

Małgorzata Jaśkowska, nr ORCID: 0000-0002-2696-7733

Martyna Wilbrandt-Gotowicz, nr ORCID: 0000-0003-1527-0305

Opracowanie bibliograficzne

Dr Robert Kędziora – Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Politechnika Warszawska

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Andrzej Wróbel: art. 1–96, 97–144, 154–155a, 161–163a, 180–189l, 260a–260g;

wstępy do: dział I rozdz. 1–3, 6, 7, 10, dział II rozdz. 1, 2, 4, 6, 8a, dział IV, IVa, VIIa

Małgorzata Jaśkowska: art. 145–153, 156–160, 163b–163g, dział V, art. 217–259, 261–269

Martyna Wilbrandt-Gotowicz: art. 96a–96n; wstęp do: dział II, rozdz. 5a

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

ISBN 978-83-8390-833-5

9. 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

Wykaz skrótów _____ 7

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego

Dział I.	Przepisy ogólne _____	21
	Rozdział 1 Zakres obowiązywania _____	21
	Rozdział 2 Zasady ogólne _____	76
	Rozdział 3 Organy wyższego stopnia i organy naczelne _____	144
	Rozdział 4 Właściwość organów _____	148
	Rozdział 5 Wyłączenie pracownika oraz organu _____	169
	Rozdział 6 Strona _____	195
	Rozdział 7 Załatwianie spraw _____	250
	Rozdział 8 Doręczenia _____	268
	Rozdział 9 Wezwania _____	307
	Rozdział 10 Terminy _____	318
Dział II.	Postępowanie _____	335
	Rozdział 1 Wszczęcie postępowania _____	335
	Rozdział 2 Metryki, protokoły i adnotacje _____	364
	Rozdział 3 Udostępnianie akt _____	377
	Rozdział 4 Dowody _____	389
	Rozdział 5 Rozprawa _____	445
	Rozdział 5a Mediacja _____	459
	Rozdział 6 Zawieszenie postępowania _____	497
	Rozdział 7 Decyzje _____	526
	Rozdział 8 Ugoda _____	590
	Rozdział 8a Milczące załatwienie sprawy _____	601
	Rozdział 9 Postanowienia _____	620
	Rozdział 10 Odwołania _____	628
	Rozdział 11 Zażalenia _____	698
	Rozdział 12 Wznowienie postępowania _____	704
	Rozdział 13 Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji _____	788
	Rozdział 14 Postępowanie uproszczone _____	887
Dział III	Przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych _____	899
Dział IV	Udział prokuratora _____	910
Dział IVA	Administracyjne kary pieniężne _____	919

Dział V.	(uchylony)	978	
Dział VI.	(uchylony)	980	
Dział VII	Wydawanie zaświadczeń	981	
Dział VIII	Skargi i wnioski	999	
	Rozdział 1	Postanowienia ogólne	999
	Rozdział 2	Skargi	1009
	Rozdział 3	Wnioski	1021
	Rozdział 4	Udział prasy i organizacji społecznych	1024
	Rozdział 5	Przyjmowanie skarg i wniosków	1026
	Rozdział 6	Nadzór i kontrola	1027
Dział VIIIA	Europejska współpraca administracyjna	1029	
Dział IX	Opłaty i koszty postępowania	1041	
Dział X.	Przepisy końcowe	1055	
Bibliografia		1061	

Wykaz skrótów

Akty prawne

- dyrektywa 2014/67/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z 15.05.2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniającej rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Dz.Urz. UE L 159, s. 11)
- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 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)
- k.k.s. – ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2025 r. poz. 633)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)
- 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.)
- KPPUE – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202/2 z 2016 r., s. 389)
- k.p.s.w. – ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2025 r. poz. 860 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.)
- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2025 r. poz. 734)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)
- p.a.s.c. – ustawa z 28.11.2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 594 ze zm.)
- p.g.k. – ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.)

- p.k.e. – ustawa z 12.07.2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1221 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647 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. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.)
- pr. en. – ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.)
- pr. farm. – ustawa z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2025 r. poz. 750 ze zm.)
- pr. not. – ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2024 r. poz. 1001)
- pr. pocz. – ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2025 r. poz. 366 ze zm.)
- pr. prok. – ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.)
- pr. tel. – ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2024 r. poz. 34 ze zm., częściowo utraciła moc)
- pr. upad. – ustawa z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2025 r. poz. 614 ze zm.)
- pr. wod. – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2025 r. poz. 960 ze zm.)
- pr. wod. z 2001 r. – ustawa z 18.07.2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.) – akt uchylony
- pr. zgr. – ustawa z 24.07.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1389 ze zm.)
- p.r.d. – ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1251 ze zm.)
- p.s.w. – ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.)
- p.u.s.p. – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.)
- p.w.p. – ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1170)
- p.w.p.u.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.)
- p.w.u.s.t. – ustawa z 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.)
- ReNEUAL – ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf
- 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, s. 1)
- r.o.p.s.w. – rozporządzenie Rady Ministrów z 8.01.2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. Nr 5, poz. 46)
- rozporządzenie w sprawie IMI – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z 25.10.2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylające decyzję Komisji 2008/49/WE (Dz.Urz. UE L 316, s. 1, ze zm.)

- r.p.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.) – akt uchylony
- r.s.d.d. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 14.09.2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 180)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze zm.)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
- u.a.r.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.) – akt uchylony
- u.d.a.r. – ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2025 r. poz. 1275)
- u.d.e. – ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.)
- u.d.i.p. – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.)
- u.d.o. – ustawa z 6.08.2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. z 2022 r. poz. 671 ze zm.)
- u.d.p. – ustawa z 5.07.1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 2117 ze zm.)
- u.e.l. – ustawa z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2025 r. poz. 274 ze zm.)
- u.e.r. – ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1631 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
- u.g.g.w.n. – ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) – akt uchylony
- u.g.h. – ustawa z 19.11.2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 595)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)
- u.g.n.r. – ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 826)
- u.i.d.p. – ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1557 ze zm.)
- u.i.t. – ustawa z 24.04.2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2025 r. poz. 1222)
- u.k.s.c. – ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1228 ze zm.)
- u.k.w.h. – ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2025 r. poz. 341)
- u.m.n.e. – ustawa z 6.01.2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 823 ze zm.)
- u.o.d.o. – ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781)
- u.o.i.n. – ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1209)
- u.o.k.k. – ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2024 r. poz. 1616 ze zm.)
- u.o.m.f.p. – ustawa z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2025 r. poz. 1443)
- u.o.O. – ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.)
- u.o.p. – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2024 r. poz. 1478 ze zm.)

- u.o.s. – ustawa z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2025 r. poz. 1154)
- u.p. – ustawa z 20.06.1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.) – akt uchylony
- 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.p.o.o. – ustawa z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2021 r. poz. 372 ze zm.) – akt uchylony
- u.p.r.i. – ustawa z 29.06.2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2025 r. poz. 1156)
- u.pr.sam. – ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)
- u.p.s. – ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2025 r. poz. 1214 ze zm.)
- u.p.u.p. – ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1459)
- u.p.z.k. – ustawa z 17.05.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.)
- u.r.p.r. – ustawa z 8.07.2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2097)
- u.r.t. – ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm.)
- u.r.z.s. – ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 913 ze zm.)
- u.s.c. – ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 409 ze zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.) – akt uchylony
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)
- u.s.k.o. – ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570)
- u.s.n. – ustawa z 14.03.2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) – akt uchylony
- u.s.o. – ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2025 r. poz. 881 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)
- ustawa o IOŚ – ustawa z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 425)
- ustawa o KRS – ustawa z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 869)
- ustawa o NSA z 1980 r. – ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.) – akt uchylony
- ustawa o NSA z 1995 r. – ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) – akt uchylony
- ustawa o Policji – ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2025 r. poz. 636 ze zm.)
- ustawa o PSP – ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2025 r. poz. 1312 ze zm.)
- ustawa o RM – ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2025 r. poz. 780)

- ustawa o SW – ustawa z 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1869 ze zm.)
- u.s.u.s. – ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 350 ze zm.)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581)
- u.s.w.ż.z. – ustawa z 11.09.2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 536 ze zm. akt uchylony)
- u.ś.r. – ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1208)
- 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.t.o.r.a. – ustawa z 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. z 1998 r. Nr 32, poz. 176) – akt uchylony
- u.u.i.ś. – ustawa 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.)
- u.u.m.s. – ustawa z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1817)
- u.w.a.r.w. – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2025 r. poz. 428)
- u.w.l. – ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048 ze zm.)
- u.w.p.r.t. – ustawa z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2025 r. poz. 1452)
- u.w.r.o.w. – ustawa z 7.03.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. z 2023 r. poz. 1105 ze zm.)
- u.w.r.u.s. – ustawa z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 311 ze zm.)
- u.w.t. – ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.)
- u.z.p. – ustawa z 19.12.1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486 ze zm.) – akt uchylony
- u.z.p.i. – ustawa z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 274 ze zm.)
- u.z.s.z. – ustawa z 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1270 ze zm.)
- z.k.c.2004 – ustawa z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692 ze zm.)
- z.k.p.a.2000 – ustawa z 2.03.2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 22, poz. 268)
- z.k.p.a.2010 – ustawa z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.)
- z.k.p.a.2011 – ustawa z 15.07.2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 186, poz. 1100) – akt uchylony
- z.k.p.a.2017 – ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)

- z.k.p.a.2019 / nowela – ustawa z 21.02.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 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.U. poz. 730)
- z.k.p.a.2020 / nowela – ustawa z 18.12.2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 54)
- z.k.p.a.2021 / nowela – ustawa z 11.08.2021r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1491)
- z.k.p.a.2025 / nowela – ustawa z 21.05.2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Dz.U. poz. 769)
- z.n.u. – ustawa z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.)
- z.u.i.d.p.2010 – ustawa z 12.02.2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 40, poz. 230)

Periodyki

- Adm. Publ. – Administracja Publiczna
ADR – ADR. Arbitraż i Mediacja
Annales UMCS – Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUL – Acta Universitatis Lodzensis
AUW – Acta Universitatis Wratislaviensis
Biul. Gen. Prok. – Biuletyn Generalnej Prokuratury
Biul. Skarb. – Biuletyn Skarbowy
Biul. SN – Biuletyn Sądu Najwyższego
CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
EPS – Europejski Przegląd Sądowy
GA – Gazeta Administracji
GAiPP – Gazeta Administracji i Policji Państwowej
GAP – Gospodarka – Administracja Państwowa
GiAT – Gospodarka i Administracja Terenowa
GP – Gazeta Prawnicza
GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
GSP-PO – Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa
KPPubl. – Kwartalnik Prawa Publicznego
KSP – Krakowskie Studia Prawnicze
M. Pod. – Monitor Podatkowy
M. Praw. – Monitor Prawniczy
NP – Nowe Prawo
NZS – Nowe Zeszyty Samorządowe
OMT – Organizacja – Metody – Technika
OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OwSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych

- PG – Przegląd Gospodarczy
 PiP – Państwo i Prawo
 PiZS – Praca i Zabezpieczenie Społeczne
 PiŻ – Prawo i Życie
 PNUŚ – Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego
 POP – Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
 PPiA – Przegląd Prawa i Administracji
 PPPubl. – Przegląd Prawa Publicznego
 Pr. Gosp. – Prawo Gospodarcze
 PRN – Problemy Rad Narodowych
 Prob. Praw. – Problemy Praworządności
 Prok. i Pr. – Prokuratura i Prawo
 Prok. i Pr.-wkl. – Prokuratura i Prawo – wkładka
 Prz. Legisl. – Przegląd Legislacyjny
 Prz. Pod. – Przegląd Podatkowy
 Prz. Sejm. – Przegląd Sejmowy
 PS – Przegląd Sądowy
 PUG – Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
 R. Pr. – Radca Prawny
 RN – Rada Narodowa
 RNGA – Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja
 RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
 Rzeczposp. Adm. – Rzeczpospolita. Administracja
 Sam. Teryt. – Samorząd Terytorialny
 SP – Studia Prawnicze
 SPB – Seminarium Prawa Budowlanego
 SPE – Studia Prawno-Ekonomiczne
 St. Iur. – Studia Iuridica
 WPP – Wojskowy Przegląd Prawniczy
 ZNASW – Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych
 ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
 ZNUG – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego
 ZNUJ – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
 ZNUŁ – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
 ZNUMK – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika
 ZNWPiAUG – Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

Zbiory orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego

- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
 ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
 OSN – Zbiór orzeczeń Sądu Najwyższego od 1945 do 1962 r.
 OSNAP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
 OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (1994–2003)

- OSNAPiUS-wkl. – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych – wkładka
OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna (od 1995 r.)
OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (1963–1994)
OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNPG – Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Wydawnictwo Prokuratury Generalnej

OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich (od 1991 r.)
OSPİKA – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych (do 1990 r.)
OwSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych

Dzienniki Urzędowe

- Dz.Urz. KRUS – Dziennik Urzędowy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
Dz.Urz. MC – Dziennik Urzędowy Ministra Cyfryzacji
Dz.Urz. MEN – Dziennik Urzędowy Ministra Edukacji Narodowej
Dz.Urz. MF – Dziennik Urzędowy Ministra Finansów
Dz.Urz. MKiDN – Dziennik Urzędowy Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego
Dz.Urz. MNiSW – Dziennik Urzędowy Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Dz.Urz. MRiF – Dziennik Urzędowy Ministra Rozwoju i Finansów
Dz.Urz. MRPiSP – Dziennik Urzędowy Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Dz.Urz. MSiT – Dziennik Urzędowy Ministra Sportu i Turystyki
Dz.Urz. MTBiGM – Dziennik Urzędowy Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

Inne

- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości
L. rej. – liczba rejestrowa
LEX – System Informacji Prawnej LEX
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
NTA – Najwyższy Trybunał Administracyjny
SA – sąd apelacyjny
SN – Sąd Najwyższy
TS – Trybunał Sprawiedliwości
WSA – wojewódzki sąd administracyjny

Komentarze do Kodeksu postępowania administracyjnego

- Kodeks, 2015 – *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015
Komentarz, 1964 – E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1964

- Komentarz, 1970 – E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (teksty, wzory i formularze), Warszawa 1970
- Komentarz, 1985 – J. Borkowski [i in.], *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985
- Komentarz, 1989 – J. Borkowski [i in.], *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989; Aneks, Warszawa 1992
- Komentarz, 1992 – Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1992
- Komentarz, 1995 – Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995
- Komentarz, 1996 – B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996
- Komentarz, 1999 – Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999
- Komentarz, 2004 – B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004
- Komentarz, 2010 – G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010
- Komentarz, 2011 – *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011
- Komentarz, 2011a – B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011
- Komentarz, 2013 – P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013
- Komentarz KPA, 2014 – R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014
- Komentarz, 2015 – *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015
- Komentarz, 2016 – B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016
- Komentarz, 2017 – B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017
- Komentarz, 2017a – R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017
- Komentarz, 2018 – *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Legalis 2018
- Komentarz, 2019 – *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019
- Komentarz, 2019a – P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2019
- Komentarz, 2019b – B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019
- Komentarz, 2019c – *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019
- Komentarz, 2020 – *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2020
- Komentarz, 2021 – B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021

- Komentarz, 2021b – *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021
- Komentarz, 2022 – B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2022
- Komentarz, 2023 – Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023
- Komentarz, 2023a – *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023
- Komentarz, 2023b – *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023
- Komentarz, 2024 – B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2024
- Komentarz, 2024a – P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2024

Komentarze (zbiory orzeczeń) do rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym

- Komentarz, 1937 – E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo – okólniki*, Kraków 1937
- Komentarz, 1948 – J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik – komentarz*, Warszawa 1948
- Postępowanie administracyjne, 1929 – W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny z dołączeniem tekstu obowiązującego rozporządzenia oraz wzorów podań i załatwień*, Warszawa 1929
- Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, 1933 – M. Baumgart, H. Habel, *Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym i prawo o postępowaniu administracyjnym. Teksty praw. Szczegółowe orzecznictwo Tryb. Adm. Komentarz i skorowidz*, Warszawa 1933

Komentarze do Kodeksu postępowania cywilnego

- Komentarz do k.p.c., 1989 – T. Ereciński [i in.], *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, red. J. Jodłowski, K. Piasecki, Warszawa 1989
- Komentarz do k.p.c., 1996 – S. Dmowski [i in.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, red. K. Piasecki, Warszawa 1996
- Komentarz do k.p.c., 1999 – T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, cz. 1, t. 1–2, *Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, Warszawa 1999

Podręczniki i inne opracowania o postępowaniu administracyjnym

- Ogólne postępowanie, 1962 – W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962
- Polska jurysdykcja, 1996 – J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996
- Polskie postępowanie, 1996 – B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 1996
- Postępowanie, 2008 – B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2008
- Postępowanie, 2011 – W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011
- Postępowanie, 2013 – W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013

- Postępowanie, 2016 – W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013
- Postępowanie administracyjne, 1983 – W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983
- Postępowanie administracyjne, 1988 – Z. Kmiecik, P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA)*, Warszawa 1988
- Postępowanie administracyjne, 1996 – M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 1996
- Postępowanie administracyjne, 1999 – E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999
- Postępowanie administracyjne, 2004 – B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004
- Postępowanie administracyjne, 2005 – K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Kraków 2005
- Postępowanie administracyjne, 2007 – M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2007
- Postępowanie administracyjne, 2010 – E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010
- Postępowanie administracyjne, 2011 – M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011
- Postępowanie administracyjne, 2013 – E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013
- Postępowanie administracyjne, 2014 – E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2014
- Postępowanie administracyjne, 2015 – B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2015
- Postępowanie administracyjne, 2017 – *Postępowanie administracyjne: ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017
- Postępowanie administracyjne, 2019 – *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019
- Postępowanie administracyjne, 2022 – *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, red. M. Wierzbowski, R. Stankiewicz, Warszawa 2022
- Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem, 1995 – E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Toruń 1995
- Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem, 1996 – E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Toruń 1996
- Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami, 2021 – W. Chróścielewski, J.P. Tarno, W. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021

- System 1, 2015 – *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015
- System 2, 1977 – *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, red. J. Jendrośka, Ossolineum 1977
- System 2, 2012 – *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012
- System 3 – *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowska, Ossolineum 1978
- System 6 – *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011
- System 7 – *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012
- System 9, 2010 – *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010
- System 9, 2017 – *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017
- System 9, 2020 – *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020
- Zarys procesu, 1989 – W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989

Podręczniki prawa i postępowania cywilnego

- Postępowanie cywilne, – W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972
1972
- Postępowanie cywilne, – W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne: zarys wykładu*, Warszawa 1987
1987
- Postępowanie cywilne, – W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1995
1995
- Postępowanie cywilne, – J. Jodłowski [i in.], *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996
1996
- Postępowanie cywilne, – W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998
1998
- Postępowanie cywilne, – J. Jodłowski [i in.], *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2000
2000

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.

Kodeks postępowania administracyjnego

(Dz.U. z 2024 r. poz. 572; zm.: Dz.U. z 2025 r. poz. 769)

Dział I. Przepisy ogólne

Andrzej Wróbel

Rozdział 1. Zakres obowiązywania

Przepisy odsyłające

1. Zakres obowiązywania ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego wyznaczają, poza przepisami art. 1–5, przepisy odsyłające zawarte w Kodeksie i przepisach szczególnych. Są to tzw. przepisy odsyłające drugiego stopnia, regulujące zakresy obowiązywania lub stosowania, nakazujące odpowiednie stosowanie przepisów odniesienia lub wyznaczające kompetencję ich stanowienia. W przypadku przepisów odsyłających zamieszczonych w Kodeksie regułami odniesienia są przepisy szczególne.
2. Jednolity tekst Kodeksu nie zawiera przepisów derogujących *sensu stricto*, stanowiących o utracie mocy obowiązującej konkretnie w nich wskazanych przepisów prawa, tak jak czynił to art. 195 § 2 (Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168), według którego: „W szczególności traci moc rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.)”.
3. Jednolity tekst Kodeksu nie zawiera również przepisów derogujących *sensu largo*, określających utratę mocy obowiązującej pewnego zespołu przepisów. Tego rodzaju przepisy derogujące zawarte były w ustawie o NSA z 1980 r., której art. 12 ust. 1 stanowił, że: „Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, tracą moc wszelkie przepisy dotyczące spraw unormowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego”. Wynika z tego, że 1.09.1980 r. utraciły moc wszelkie przepisy dotyczące spraw uregulowanych w Kodeksie, z wyjątkiem przepisów wyraźnie utrzymanych w mocy przez art. 12 ust. 2 i 3 ustawy o NSA z 1980 r. Z tym dniem utraciły moc przepisy proceduralne wydane po 1.01.1960 r., tj. po dniu wejścia w życie Kodeksu, ponieważ przepisy wcześniejsze („dotychczasowe przepisy w sprawach uregulowanych w kodeksie”) utraciły moc na podstawie art. 195 § 1 k.p.a. Z brzmienia zawartego w art. 12 ust. 1 ustawy o NSA z 1980 r. zwrotu „dotyczące spraw unormowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego” nie wynika, że klauzula derogacyjna wyrażona w tym przepisie obejmuje wszystkie, z wyjątkiem wymienionych w ust. 2 i 3, przepisy regulujące kwestie unormowane w Kodeksie. Przepisy szczególne dotyczące spraw unormowanych w Kodeksie to zarówno przepisy regulujące odmiennie niż przepisy Kodeksu daną kwestię proceduralną, przepisy powtarzające uregulowania kodeksowe, jak i przepisy sprzeczne z tymi uregulowaniami. Uwzględniając zawarte w Kodeksie przepisy

odsyłające, należy przyjąć, że z mocy art. 12 ust. 1 ustawy o NSA z 1980 r. utraciły moc obowiązującą tylko te przepisy szczególne dotyczące spraw unormowanych w Kodeksie, które popadają w sprzeczność z jego postanowieniami bądź regulują dane kwestie procesowe odmiennie, mimo że Kodeks nie zawiera norm odsyłających do takich przepisów. Większość przepisów utrzymanych w mocy przez art. 12 ust. 2 ustawy o NSA z 1980 r. została uchylona lub zmieniona po dniu jej wejścia w życie, co nie w każdym przypadku prowadzi do rozszerzenia mocy obowiązującej Kodeksu. Praktyka ustawodawcza, polegająca na stanowieniu przepisów dotyczących spraw unormowanych w Kodeksie w sposób ograniczający zakres jego stosowania w określonej kategorii spraw administracyjnych, jest jednak dopuszczalna ze względu na zasadę *lex posterior derogat legi priori*. Nie jest natomiast dopuszczalne stanowienie takich przepisów w aktach normatywnych niższej rangi, chyba że na podstawie i w granicach wyraźnego przepisu upoważniającego zamieszczonego w ustawie szczególnej.

4. Kodeks zawiera wiele przepisów blankietowych *legi speciali*, odsyłających do przepisów szczególnych z zastrzeżeniem, że przewidziana w przepisie Kodeksu regulacja obowiązuje, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (np. art. 3 § 2 *in fine*).
5. Odrębnym rodzajem kodeksowych przepisów odsyłających są przepisy nakazujące przestrzeganie innych przepisów. Należą do nich przepisy Kodeksu uzależniające ich stosowanie od spełnienia warunku w postaci: „nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne” (np. art. 114) lub „gdy wymaga tego przepis prawa” (np. art. 89 § 1).
6. W Kodeksie zamieszczono wiele przepisów odsyłających do przepisów szczególnych, zawierających postanowienia odmienne niż przyjęte w przepisie odsyłającym (np. art. 128 zdanie drugie, art. 127 § 2, art. 163).
7. Kodeks zawiera także przepisy odsyłające do odpowiedniego stosowania prawa, jednakże wyłącznie do innych przepisów Kodeksu, a nie do przepisów pozakodeksowych, jak przewidywał to nieobowiązujący już art. 195.
8. W Kodeksie zamieszczono przepisy odsyłające do przepisów konkretnych aktów normatywnych (np. ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne) – art. 14 § 1c, art. 73 § 3, art. 220 § 1 pkt 2 lit. b.
9. Zakresu obowiązywania Kodeksu nie modyfikują ograniczająco lub rozszerzająco zawarte w nim przepisy odsyłające do innych przepisów tego Kodeksu. Mają one natomiast znaczenie dla ustalenia zakresu obowiązywania przepisów regulujących jedno z unormowanych w Kodeksie postępowań w innych postępowaniach, również uregulowanych w tym Kodeksie.
10. O przepisach szczególnych odsyłających do Kodeksu – zob. komentarz do art. 5 § 1.

Art. 1. [Przedmiotowy i podmiotowy zakres obowiązywania]

Kodeks postępowania administracyjnego normuje:

- 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;
- 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;

- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

I. Postępowania uregulowane w Kodeksie

1. Kodeks reguluje ogólne postępowanie administracyjne (art. 1 pkt 1 i 2), postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji rządowej a organami jednostek samorządu terytorialnego, między innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, o których mowa w pkt 2 (art. 1 pkt 3), postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń (art. 1 pkt 4), nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych i udzielanie ulg w ich wykonaniu (art. 1 pkt 5), tryb europejskiej współpracy administracyjnej (art. 1 pkt 6), postępowanie w sprawach skarg i wniosków (art. 2) oraz – w wąskim zakresie – postępowanie w sprawach ubezpieczeń społecznych (art. 180–181). Postępowanie w sprawach zaskarżania decyzji administracyjnych do sądów administracyjnych z powodu ich niezgodności z prawem, poprzednio unormowane w art. 196–216b, reguluje Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
2. Postępowanie określone w art. 1 pkt 1 i 2 jest tzw. ogólnym postępowaniem administracyjnym. Celem bezpośrednim tego postępowania jest wiążące ustalenie konsekwencji norm prawa materialnego w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej przez organ administracji publicznej w formie decyzji. Postępowanie określone w art. 1 pkt 1 i 2 ma także na celu:
 - 1) zagwarantowanie jednolitego i przewidywalnego biegu postępowania w procesie stosowania przepisów prawa materialnego;
 - 2) wykonywanie i urzeczywistnianie prawa materialnego (tzw. służebna funkcja postępowania administracyjnego);
 - 3) zapewnienie poszanowania chronionych Konstytucją RP praw i wolności, zwłaszcza wtedy, gdy te prawa i wolności są naruszane przez państwo.

Przepisy Kodeksu normujące to postępowanie mają zastosowanie wówczas, gdy spełnione są przesłanki określone w tym przepisie, wskazujące na typ organu stosującego prawo, norm prawnych przez ten organ stosowanych, decyzji stosowania prawa oraz sprawy będącej przedmiotem tej decyzji. Organami stosującymi prawo, czyli organami, przed którymi toczy się ogólne postępowanie administracyjne lub które prowadzą to postępowanie, są organy administracji rządowej oraz organy jednostek samorządu terytorialnego (organy administracji w znaczeniu ustrojowym), a także organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2, gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji (organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym). Powyższe organy stosują prawo administracyjne zarówno materialne, jak i proceduralne. W trybie ogólnego postępowania administracyjnego załatwiane są sprawy indywidualne, czyli konkretne sprawy dotyczące indywidualnie oznaczonego podmiotu (tzw. podwójna konkretność). Adresatem aktu stosowania prawa (decyzji) może być jedynie podmiot, który spełnia przesłanki przewidziane w art. 28, czyli strona. Z przyjmowanego w teorii prawa rozróżnienia między aktami stanowienia i aktami stosowania prawa wynika, że w ogólnym postępowaniu administracyjnym nie jest dopuszczalne załatwianie spraw ogólnych w formie aktów stanowienia prawa,

które są wydawane w innych postępowaniach i procedurach tworzenia prawa [por. np. wyrok WSA w Warszawie z 12.04.2007 r., VII SAB/Wa 71/06, LEX nr 334271, w którym stwierdzono, że: „Minister Zdrowia, określając wykaz leków «refundowanych», o którym mowa w art. 36 ust. 5 pkt 1 ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.), przeprowadza postępowanie legislacyjne zakończone wydaniem aktu normatywnego. Takie postępowanie nie mieści się w ramach regulowanych przepisami kodeksu postępowania administracyjnego”]. Sprawy indywidualne są rozstrzygane (załatwiane) przez właściwy organ administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej. Decyzją stosowania prawa jest zatem kwalifikowany akt administracyjny odpowiadający warunkom przewidzianym w art. 104 i przepisach szczególnych.

3. Zgodnie z brzmieniem art. 1 pkt 3 Kodeks reguluje postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między wymienionymi w nim organami i podmiotami. Tymczasem Kodeks w istocie nie reguluje postępowania w tych sprawach, lecz jedynie określa podmiotowy zakres sporu o właściwość, wskazując na organy i podmioty uczestniczące w sporze, oraz podmioty rozstrzygające dany spór (art. 22 § 1). Ponadto, Kodeks posługuje się terminem „spór kompetencyjny”, który oznacza spór o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej. Kodeks nie reguluje wszakże postępowania w sprawach sporów kompetencyjnych, lecz jedynie określa podmioty posiadające zdolność wnioskową do wszczęcia postępowania w sprawie rozpoznania sporu oraz sąd administracyjny, jako sąd właściwy do rozpoznania sporu. Sądem administracyjnym właściwym do rozpoznania sporu kompetencyjnego jest Naczelny Sąd Administracyjny (art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a.), a postępowanie w sprawie rozpoznania sporu jest postępowaniem sądowym, wszczynanym na wniosek podmiotów wymienionych w art. 22 § 3 (art. 63 p.p.s.a. w zw. z art. 22 § 3 k.p.a.). Naczelny Sąd Administracyjny jest właściwy nie tylko w sprawach sporów kompetencyjnych, a mianowicie sporów między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej, lecz także w sprawach sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego a samorządowymi kolegiami odwoławczymi, z zastrzeżeniem art. 22 § 1 pkt 1 i 4 k.p.a. (art. 4 p.p.s.a.). W świetle powyższego można przyjąć, że wbrew brzmieniu art. 1 pkt 3 Kodeks, po pierwsze, nie reguluje postępowania w sprawach sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość określonych w art. 4 p.p.s.a., które jest postępowaniem sądowym, po drugie, wąski zakres kodeksowej regulacji sporów o właściwość nie uzasadnia wniosku, że regulacja ta obejmuje postępowanie rozumiane jako ciągłość czynności proceduralnych organu prowadzącego postępowanie oraz jego stron i uczestników. Co więcej, Kodeks nie określa także formy rozstrzygnięcia sporów o właściwość. W związku z tą szczątkową regulacją dotyczącą sporów o właściwość powstaje pytanie, czy do postępowania w tych sprawach przed organem właściwym do rozstrzygnięcia sporu stosuje się odpowiednio przepisy ogólnego postępowania administracyjnego, przy założeniu, że organy, jednostki i podmioty uczestniczące w sporze nie są jego stronami w rozumieniu art. 28 Kodeksu ani podmiotami na prawach strony. Wydaje się, że nie ma przeszkód do odpowiedniego stosowania tych przepisów, szczególnie gdy się zważy, że postępowanie w sprawach sporów o właściwość pełni nie tylko funkcję ochrony obiektywnego porządku prawnego, zapewniając przestrzeganie zasady praworządności, zgodnie z którą organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa i przestrzegają swojej właściwości z urzędu, lecz także funkcję ochrony praw strony postępowania administracyjnego, które jej dotyczy, zwłaszcza w przypadku tzw. negatywnego sporu o właściwość. Uzasadnieniem tego stanowiska może być także okoliczność, że w postępowaniu w sprawie sporu o właściwość organ właściwy do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sporu

jest obowiązany, zgodnie z orzecznictwem sądowym, do ustalenia i oceny, czy sprawa będąca przedmiotem sporu jest indywidualną sprawą z zakresu administracji publicznej, rozstrzyganą decyzją administracyjną (albo milcząco) (art. 1 pkt 1). Postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość jest określane w piśmiennictwie jako postępowanie uproszczone (zob. E. Klonowski [w:] *Komentarz*, 2019c, art. 1, pkt 8), postępowanie pomocnicze (P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Komentarz*, 2020, art. 1, pkt C). Można przy tym założyć, że postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość wymienionych w art. 22 § 1 k.p.a. jest w istocie rodzajem wewnętrznej, nieuregulowanej przepisami Kodeksu, procedury załatwienia tego sporu. W postępowaniu tym organ wyższego stopnia w stosunku do organów pozostających w sporze wskazuje, który z nich jest właściwy do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej, będącej przedmiotem sporu. Ani forma tego rozstrzygnięcia, ani procedura jego podjęcia nie są prawnie uregulowane.

4. Przepis art. 1 § 1 pkt 3, skreślony przez art. 4 pkt 1 ustawy z 1.03.1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.), stanowił, że Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie w sprawach zaskarżania decyzji administracyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem. Dział VI, zawierający przepisy regulujące zasady i tryb postępowania w tych sprawach, został wcześniej skreślony przez art. 61 pkt 3 ustawy o NSA z 1995 r., która wyczerpująco, z zastrzeżeniem art. 59 i 60, regulowała postępowanie w sprawach skarg na czynności organów administracji publicznej. Obecnie zagadnienia te reguluje Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
5. Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń toczy się przed organami administracji publicznej. Postępowanie to nie kończy się jednak wydaniem decyzji stosowania prawa, konkretyzującej normy prawa materialnego w odniesieniu do oznaczonego adresata w konkretnej sprawie, lecz wydaniem osobie zainteresowanej zaświadczenia. Osoba ubiegająca się o zaświadczenie nie jest stroną postępowania w rozumieniu art. 28.
6. W Kodeksie uregulowano nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych i udzielanie ulg w ich wykonaniu. Kodeks nie nazywa nakładania lub wymierzania kar administracyjnych i udzielania ulg w ich wykonaniu „postępowaniem”, jak uczynił to w odniesieniu do pozostałych postępowań wymienionych w art. 1. Jest to uzasadnione prawdopodobnie tym, że zdecydowana większość działu IVa zawiera przepisy o charakterze materialnoprawnym, a ponadto przepisy tego działu mają zastosowanie subsydiarne, tzn. są stosowane tylko wtedy i tylko w takim zakresie, w jakim przepisy odrębne nie regulują zagadnień unormowanych w dziale IVa (zob. komentarz do art. 189a). Niemniej jednak jest to postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia lub wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej i udzielenia ulgi w jej wykonaniu, które toczy się przed właściwymi organami administracji publicznej i jest załatwiane w drodze decyzji administracyjnej.
7. W Kodeksie uregulowano (w dziale VIIIa) tryb europejskiej współpracy administracyjnej. Podobnie jak w przypadku administracyjnych kar pieniężnych, Kodeks posługuje się nie o kreśleniem „postępowanie”, lecz terminem o zbliżonym znaczeniu, a mianowicie „tryb”, co zapewne miało służyć podkreśleniu pewnej szczególnej pozycji tego trybu w systemie po-

stępowania administracyjnego. Wyraża się ona w tym, że tryb ten ma zastosowanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym wtedy, gdy prowadzący to postępowanie organ administracji zwraca się do organu administracji państwa członkowskiego Unii lub Komisji Europejskiej z wnioskiem o udzielenie pomocy, a wówczas organ ten nie załatwia żadnej sprawy administracyjnej w żadnej formie prawnej. Jest to zatem szczególny tryb współpracy administracyjnej, który nie ma charakteru postępowania administracyjnego. Nieco inaczej jest wówczas, gdy organ administracji publicznej innego państwa członkowskiego zwraca się do polskiego organu administracji publicznej z wnioskiem o udzielenie pomocy, wniosek taki uruchamia bowiem odrębny tryb jego załatwienia przez organ administracji publicznej.

8. Postępowanie w sprawach skarg i wniosków (dział VIII) jest postępowaniem administracyjnym uproszczonym. Uproszczenie postępowania skargowego wyraża się w tym, że „nie ma w nim stron postępowania, nie wydaje się rozstrzygnięć adresowanych do skarżącego (wnioskodawcy), a tylko zawiadamia się go o swoich działaniach wewnętrznych zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczynami skargi, nie ma toku instancji ani środków zaskarżenia” (J. Borkowski [w:] *Komentarz*, 2004, s. 803). Postępowanie w sprawach skarg i wniosków toczy się przed organami państwowymi, organami samorządu terytorialnego, innymi organami samorządowymi oraz przed organami organizacji społecznych, a zatem nie tylko przed organami administracji publicznej w rozumieniu przepisów Kodeksu.

II. Stosowanie przepisów Kodeksu do postępowań w nim uregulowanych

1. Do postępowania wymienionego w art. 1 pkt 1 i 2 stosuje się przepisy działu I „Przepisy ogólne” oraz działu II „Postępowanie”, a ponadto działu IV „Udział prokuratora”, działu IX „Opłaty i koszty postępowania” oraz działu X „Przepisy końcowe”.
2. Do postępowania w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji publicznej oraz między organami samorządu terytorialnego stosuje się przepisy art. 22 § 1 i art. 23, a w sprawach nieuregulowanych w tych przepisach stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu.
3. Do postępowania w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji rządowej a organami samorządu terytorialnego stosuje się przepis art. 22 § 3, a w sprawach w nim nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu, natomiast w pozostałym zakresie przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
4. Do postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń stosuje się przepisy działu VII „Wydawanie zaświadczeń”, a w zakresie w tym dziale nieuregulowanym stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu.
5. Do postępowania w sprawach skarg i wniosków stosuje się przepisy działu VIII „Skargi i wnioski”. Gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów Kodeksu (art. 3 § 1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233–239 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów Kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy (art. 240). W razie skarg określonych w art. 233–235 stosuje się przepisy Kodeksu z uwzględnieniem treści art. 236.

6. Do postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy Kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach (art. 180 § 1). Przepisy odrębne określające organy odwoławcze w sprawach ubezpieczeń społecznych mają bezwarunkowe pierwszeństwo przed przepisami Kodeksu dotyczącymi organów odwoławczych, natomiast w postępowaniu przed tymi organami stosuje się odpowiednio art. 180 § 1 (art. 181).
7. Do nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych stosuje się przepisy działu IVa w zakresie określonym przez zawarte w nim przepisy. W sprawach proceduralnych nieuregulowanych w tym dziale oraz w przepisach odrębnych (szczególnych) stosuje się przepisy Kodeksu.
8. Do trybu europejskiej współpracy administracyjnej stosuje się przepisy działu VIIa w zakresie określonym przez przepisy w nim zawarte. W sprawach proceduralnych nieuregulowanych w dziale VIIa oraz w przepisach szczególnych, tj. przepisach prawa Unii Europejskiej i przepisach prawa polskiego, stosuje się przepisy Kodeksu.

III. Ogólne postępowanie administracyjne (art. 1 pkt 1 i 2)

1. Przepis art. 1 pkt 1 określa przesłanki dopuszczalności drogi administracyjnej w załatwianiu spraw z zakresu prawa administracyjnego. Przepis ten nie określa natomiast właściwości organów administracji publicznej do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji, właściwość tych organów jest bowiem ustalana na podstawie przepisów określonych w dziale I rozdziale 4. Wymienione w tym przepisie przesłanki dopuszczalności administracyjnego trybu załatwiania spraw muszą zostać spełnione łącznie, co jest uzasadnione tym, że są one ze sobą ściśle powiązane i uwarunkowane nie tylko w sensie proceduralnym, lecz także przede wszystkim merytorycznym. Przepis powyższy ustala przesłanki dopuszczalności wszczęcia i prowadzenia jedynie ogólnego postępowania administracyjnego.
2. Przepis art. 1 pkt 1 nie stanowi, że w ogólnym postępowaniu administracyjnym załatwiane są sprawy administracyjne, tak jak to czyni art. 1 k.p.c., określający dopuszczalność drogi sądowej dla rozpoznawania spraw cywilnych. Należy przyjąć, że w trybie ogólnego postępowania administracyjnego załatwiane są sprawy administracyjne, rozumiane w sensie formalnym jako należące do właściwości organów administracji publicznej sprawy indywidualne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej lub załatwiane milcząco.

Organy administracji publicznej

1. Pojęcie organu administracji publicznej użyte jest w art. 1 pkt 1 w znaczeniu określonym przepisem art. 5 § 2 pkt 3 (zob. komentarz do art. 5).
2. W wypadku gdy przepisy prawa (przepisy Konstytucji RP, przepisy ustaw ustrojowych, tj. ustaw o utworzeniu organu lub systemu organów) nie określają wyraźnie danego organu jako organu administracji publicznej, ustalenie jego statusu wymaga uwzględnienia wielu doktrynalnych kryteriów określenia organu administracji publicznej. Należy przede wszystkim ustalić, czy jest to organ państwowy, powołany do działania w imieniu i na rachunek państwa. Następnie należy przyporządkować określony ustawowo zakres działania tego or-

ganu do jednej ze sfer działania państwa, wynikającej z zasady podziału władz (ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej). W wypadku gdy w wyniku tego zabiegu zostanie ustalone w sposób niebudzący wątpliwości, że zakres działania organu nie należy ani do sfery ustawodawczej, ani sądowniczej, należy uwzględnić kryteria wyodrębnienia administracji ze sfery wykonawczej, a zatem oddzielić działania polegające na wykonywaniu polityki od wykonywania ustaw, które są domeną działania administracji publicznej.

3. Organy inspekcji, kontroli i dozoru są organami administracji publicznej, gdy przepis prawa tak stanowi (np. art. 112 ust. 1 pkt 1 pr. farm., według którego Główny Inspektor Farmaceutyczny jest centralnym organem administracji rządowej). W wyroku NSA w Warszawie z 19.01.1988 r., IV SA 865/87, OSP 1990/7, poz. 284, z glosą P. Kucharskiego oraz z glosą J. Borkowskiego, PiP 1990/1, s. 149). Organy inspekcji, kontroli i dozoru mają status organów administracji publicznej, gdy przepisy prawa przewidują ich właściwość do wydawania decyzji administracyjnych albo stanowią, że w postępowaniu przed organami inspekcji, kontroli i nadzoru stosuje się przepisy Kodeksu (np. art. 12 ustawy z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz.U. z 2024 r. poz. 1712 ze zm.).
4. Organami administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 są zarówno organy jednoosobowe (monokratyczne), jak i organy kolegiałne. Nie są natomiast nimi organy opiniodawcze i pomocnicze, które nie są powołane do załatwiania spraw administracyjnych w drodze decyzji.
5. W doktrynie odróżnia się organ administracji publicznej od urzędu. Za organ administracji publicznej uznaje się osobę (grupę osób) powołaną na stanowisko organu wyłącznie lub głównie w celu realizacji norm prawa administracyjnego w granicach przyznanych przez prawo kompetencji. Pojęcie urzędu jest wieloznaczne. Może oznaczać (J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne*, cz. 1, Wrocław 1980, s. 51):
 - 1) zespół kompetencji przysługujących organowi,
 - 2) szczególną nazwę organu administracji publicznej,
 - 3) zorganizowany zespół osób przydany organowi do pomocy w wykonywaniu jego kompetencji.

Pogląd identyfikujący organ administracji publicznej z osobą pełniącą funkcję organu (kierownikiem określonego urzędu) jest jednak przedmiotem krytyki. Podkreśla się, że „w imieniu administracji może działać nie tylko kierownik, lecz także inni pracownicy danego urzędu, jeżeli tylko działają zgodnie z przepisami strukturalno-organizacyjnymi określającymi ich kompetencje. Co więcej, każdy urzędnik lub zespół urzędników upoważnionych do reprezentowania administracji państwowej na określonym szczeblu załatwiają sprawę w takim samym stopniu ostatecznie, jak i kierownik urzędu, w którym są zatrudnieni [...]. Z urzędnikiem lub zespołem urzędników identyfikuje także organ administracyjny kodeks postępowania administracyjnego. Według przepisów w nim zawartych organem administracyjnym jest każdy podmiot, który prowadzi postępowanie, w imieniu administracji wydaje decyzje, wydaje postanowienia i zarządzenia porządkowe itp.” (J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995, s. 202). W wyroku NSA w Krakowie z 23.03.1983 r., SA/Kr 58/83, ONSA 1983/1, poz. 17, stwierdzono, że: „Organem administracji jest wojewoda (lub naczelnik), a struktura urzędu nie może wpływać negatywnie na realizację uprawnień obywateli. Fakt zatem, że z upoważnienia organu administracji różne osoby wydają poszczególne rodzaje decyzji, nie zwalnia ich od obowiązku działania tak, jakby działał jednoosobo-

wy organ administracji państwowej”. W niektórych jednak wypadkach urząd jest organem administracji publicznej załatwiającym sprawę administracyjną w drodze decyzji, jak ma to miejsce w odniesieniu do Urzędu Patentowego (np. art. 244 i 245 p.w.p.).

6. Organami administracji publicznej (państwowej) w rozumieniu k.p.a. są powiatowe i wojewódzkie komisje lekarskie oraz wojskowe komisje lekarskie, powołane na do określenia zdolności do czynnej służby wojskowej (ustawa o obronie Ojczyzny; wyrok WSA w Warszawie z 5.11.2024 r., II SA/Wa 435/24, LEX nr 3836122).

7. Organami administracji publicznej (państwowej) w rozumieniu k.p.a. nie są:

- a) Komisja Likwidacyjna, działająca na podstawie przepisów ustawy z 22.03.1990 r. o likwidacji Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej „Prasa-Książka-Ruch” (Dz.U. Nr 21, poz. 125; postanowienie NSA z 13.12.1991 r., IV SA 569/91, ONSA 1992/1, poz. 13);
- b) Narodowy Fundusz Zdrowia reprezentowany przez dyrektora oddziału wojewódzkiego Funduszu (postanowienie NSA z 14.06.2007 r., II GSK 57/07, LEX nr 339681).

8. Zgodnie z przepisem art. 5 § 2 pkt 3 do organów administracji publicznej należy zaliczyć trzy kategorie organów:

- 1) organy administracji rządowej *sensu largo*,
- 2) organy jednostek samorządu terytorialnego,
- 3) inne organy państwowe i inne podmioty powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw administracyjnych określonych w art. 1 pkt 1.

9. Do organów administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 nie należą organy Unii Europejskiej rozstrzygające sprawy indywidualne w drodze decyzji, nawet gdy decyzje te dotyczą interesu prawnego jednostki opartego na przepisach prawa polskiego. Organ te w rozstrzyganiu spraw należących do ich właściwości stosują bowiem unijne przepisy proceduralne. Na przykład pozwolenie na dopuszczenie do obrotu produktów leczniczych, o którym mowa w art. 3 ust. 2 pr. farm., jest wydawane przez Radę Unii Europejskiej lub Komisję Europejską na podstawie rozporządzenia (WE) nr 726/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. ustanawiającego wspólnotowe procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzoru nad nimi oraz ustanawiające Europejską Agencję Leków (Dz.Urz. UE L 136, s. 1, ze zm.), co w takim przypadku wyklucza kompetencję ministra właściwego ds. zdrowia do wydawania pozwolenia na dopuszczenie do obrotu produktu objętego procedurą scentralizowaną (Prawo farmaceutyczne. Komentarz, red. M. Kondrat, Warszawa 2009, s. 119).

Organ administracji rządowej

- 1. Do organów administracji rządowej *sensu largo* należą ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie oraz działające w imieniu wojewodów lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej zespolonej i niezespolonej.**
- 2. Ministrowie są konstytucyjnymi organami państwa, których status jest przesądzony przepisami Konstytucji RP. Z art. 149 Konstytucji RP wynika, że są dwie kategorie ministrów:**
 - 1) ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej oraz
 - 2) ministrowie wypełniający zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów.

Ogólne zasady i tryb działania ministrów określa rozdział 6 ustawy o RM.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o RM minister kieruje działalnością podporządkowanych organów, urzędów i jednostek oraz nadzoruje je i kontroluje. W szczególności w tym zakresie:

- 1) tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej;
- 2) powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Zakres działań administracji rządowej oraz właściwość ministra kierującego danym działem określa ustawa o działach administracji rządowej. Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 u.d.a.r. minister kierujący działem administracji rządowej jest właściwy w sprawach z zakresu administracji rządowej określonych w ustawie, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych w odrębnych przepisach do kompetencji innego organu. W postępowaniu administracyjnym status równy ministrom posiadają organy wymienione w art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.

3. Centralne organy administracji rządowej nie są konstytucyjnymi organami państwa. Status tych organów określają przepisy ustawowe, np. art. 29 ust. 1 zdanie pierwsze u.o.k.k., który stanowi, że Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Definicję ustawową centralnego organu administracji rządowej zawierał art. 9 pkt 2 u.a.r.w. (która została uchylona 1.04.2009 r.), zgodnie z którym przez centralny organ administracji rządowej należało rozumieć kierownika będącego organem lub kierującego urzędem administracji rządowej, który był powoływany przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów i na podstawie ustaw szczególnych podlegał Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub właściwemu ministrowi bądź nad którego działalnością nadzór sprawował Prezes Rady Ministrów albo właściwy minister.
4. Organem administracji rządowej jest wojewoda, którego pozycja prawna została wyznaczona przepisami ustawy o administracji rządowej w województwie. Ustawa ta została uchylona przez ustawę o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.w.a.r.w. wojewoda jest:
 - 1) przedstawicielem Rady Ministrów w województwie;
 - 2) zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie;
 - 3) organem rządowej administracji zespolonej w województwie;
 - 4) organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności, z zastrzeżeniem art. 3 ust. 2 u.w.a.r.w.;
 - 5) organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji;
 - 6) reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach;
 - 7) organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.
5. Organami administracji rządowej są organy administracji rządowej niezespolonej, przez które zgodnie z art. 56 ust. 1 u.w.a.r.w. należy rozumieć terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierowników państwowych osób prawnych i kierowników innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie. Rządowymi organami administracji niezespolonej są organy enumeratywnie wymienione w art. 56 ust. 1 pkt 1–15 u.w.a.r.w., a mianowicie:

- 1) szefowie wojskowych centrów rekrutacji;
 - 2) dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych;
 - 3) dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych;
 - 4) dyrektorzy okręgowych urzędów miar;
 - 5) dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych;
 - 6) dyrektorzy urzędów morskich;
 - 7) dyrektorzy urzędów statystycznych;
 - 8) dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej;
 - 9) graniczni i powiatowi lekarze weterynarii;
 - 10) komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej;
 - 11) państwowi graniczni inspektorzy sanitarni;
 - 12) regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.
6. Organami administracji rządowej są organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, które zgodnie z art. 53 ust. 1 u.w.a.r.w. wykonują swoje zadania i kompetencje za pomocą urzędu wojewódzkiego, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. Zwierzchnikiem administracji rządowej zespolonej w województwie jest wojewoda.

Organy jednostek samorządu terytorialnego

1. Przepis art. 1 pkt 1 w brzmieniu obowiązującym od 27.05.1990 r. do 1.01.1999 r. wymieniał organy samorządu terytorialnego obok organów administracji publicznej w celu podkreślenia ich strukturalnej i ustrojowej odrębności od organów administracji rządowej. W dalszych jednak przepisach Kodeksu rozróżnienie to traciło na znaczeniu ze względu na przepis art. 5 § 2 pkt 3, który zaliczał do organów administracji publicznej także organy samorządu terytorialnego. Obecnie przepis art. 1 pkt 1 nie zawiera takiego rozróżnienia. Użyto w nim jednolitego terminu: „organy administracji publicznej”.
2. Samorząd terytorialny jest instytucją prawną, której zasadnicze elementy zostały przesądzone przez przepisy rozdziału VII Konstytucji RP. Przepisy Konstytucji RP dają podstawę do wyodrębnienia następujących zasad ustroju i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego:
 - 1) zasady konstytucyjnej gwarancji istnienia gmin (art. 164 ust. 1);
 - 2) zasady ustawowej gwarancji istnienia innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 2);
 - 3) zasady domniemania kompetencji gmin w wykonywaniu zadań samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3);
 - 4) zasady osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1);
 - 5) zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 i art. 166 ust. 3);
 - 6) zasady wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1);
 - 7) zasady gwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych (art. 167);

- 8) zasady demokratycznego ustroju gminy (art. 169 i 170);
- 9) zasady ograniczonego nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (art. 171);
- 10) zasady swobody zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego (art. 172).

W rozumieniu przepisów Kodeksu jednostkami samorządu terytorialnego są: gmina (miasto), powiat, województwo. Związki gmin i związki powiatów są oddzielną kategorią jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną (zob. J. Dominowska [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, art. 64, rozdział I pkt 3) (por. art. 5 § 2 pkt 6).

3. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Z definicji ustawowej gminy zawartej w art. 1 i 2 ust. 1–2 u.s.g. wynika, że:
 - 1) gmina jest związkiem osób, który bezpośrednio jako związek osób (wspólnota samorządowa) jest podmiotem praw i obowiązków;
 - 2) gmina jest związkiem terytorialnym, „bowiem obejmuje swoją strukturą organizacyjną i swoim zakresem działania, kompetencjami w zasadzie całą [...] ludność zamieszkującą na terenie gminy” (J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 202);
 - 3) gmina jest przymusowym związkiem terytorialnym;
 - 4) gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
 - 5) gmina ma osobowość prawną, a zatem (jako osoba prawna) działa przez swoje organy.
4. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „jednostki samorządu terytorialnego wykonują istotną część zadań publicznych samodzielnie, ale na podstawie ustaw i w ich ramach. Oznacza to, że samodzielność ta nie ma charakteru absolutnego i może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom, ustanowionym przez prawodawcę. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie wyklucza więc podporządkowania ich działalności także przepisom ustawy o systemie oświaty, ale pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, których pierwszeństwo ochrony, przedłożone nad zasadą ochrony samodzielności gmin, zależy od oceny ustawodawcy. Ustawowe ograniczenia samodzielności gminy nie mogą więc być dowolne, lecz muszą w każdym przypadku znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych” – wyrok TK z 8.05.2002 r., K 29/00, OTK-A 2002/3, poz. 30; por. także orzeczenie TK z 23.10.1996 r., K 1/96, OTK 1996/5, poz. 38.
5. Organami samorządu gminnego w sensie ścisłym są ustawowo określone organy gmin. W uzasadnieniu uchwały NSA (5) w Warszawie z 11.05.1998 r., OPK 3/98, ONSA 1998/4, poz. 114, zwrócono jednak trafnie uwagę na to, „że pojęcie «organ gminy» w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego nie zawsze jest tożsame z tym samym określeniem wprowadzonym przez ustawę z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.). Ta ostatnia ustawa do organów gminy zalicza wprost tylko radę gminy jako jej organ stanowiący i kontrolny (art. 15 ust. 1) oraz zarząd gminy jako organ wykonawczy (art. 26 ust. 1). W świetle przepisów tej ustawy żaden z tych organów nie ma uprawnień do sprawowania orzecznictwa administracyjnego, albowiem artykuł 39 ust. 1 stanowi, że decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje tylko wójt lub burmistrz. Dlatego zarząd gminy jako organ gminy tylko wówczas jest organem administracji państwowej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 i 6 k.p.a., gdy konkretny przepis szczególnie w okreś-

lonych rodzajach spraw przyznaje mu kompetencje do władczego załatwiania indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej. Z kolei wójt (burmistrz, prezydent miasta), choć w świetle przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym nie jest formalnie organem gminy, to jednak – ze względu na wspomniane kompetencje orzecznicze – co najmniej w sferze działalności samorządu terytorialnego obejmującej załatwianie indywidualnych spraw rozstrzyganych decyzjami administracyjnymi – jest uznawany za organ, o jakim mowa w art. 1 § 1 pkt 1, art. 5 § 2 pkt 3 i 6 oraz art. 17 k.p.a. Podobnie wygląda sytuacja, gdy chodzi na przykład o organy jednostek pomocniczych określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym (art. 39). Organy te, jeżeli zostaną upoważnione przez radę gminy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, będą stanowiły w tym zakresie organy administracji państwowej, chociaż w przepisach ustrojowych nie są uznawane za organy gminy. [...] W świetle przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym komisje rady gminy bezspornie nie są organami gminy (art. 21). Stanowią one pomocnicze organy powoływane przez radę gminy, która ustala też ich skład osobowy. Podlegają radzie gminy i nie mają samoistnych kompetencji. Realizują zadania wyznaczone im przez radę gminy, które w przypadku komisji stałych powinny być regulowane w statucie, a odnośnie do komisji doraźnych – odpowiednimi uchwałami rady gminy. W sprawach dotyczących cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych pozycja powyższych komisji jest odmienna. W art. 18 ust. 7 ustawy określone uprawnienia zostały przyznane wprost właściwym komisjom rady gminy. W sprawach tych komisje realizują nie zadania wyznaczone im przez radę gminy, lecz samoistne odrębne kompetencje przyznane przez ustawodawcę. Przez uprawnienia opiniodawcze komisje uzyskały zdolność do władczego podejmowania we własnym imieniu działań wywołujących określone skutki prawne w konkretnych sprawach w stosunku do indywidualnie oznaczonych adresatów. Powierzono im więc sprawowanie w określonym zakresie orzecznictwa administracyjnego w sprawach indywidualnych. Wprawdzie nie zostały powołane do rozstrzygania tych spraw w drodze decyzji administracyjnych, ale mogą w tych sprawach działać w sposób władczy, wydając inne zewnętrzne akty administracyjne. Realizując te funkcje, w omawianych sprawach właściwe komisje rady gminy są organami w rozumieniu art. 106 § 1 k.p.a., a tym samym także organami samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 i 6 k.p.a.” Organem gminy w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. nie jest zatem statutowy organ gminy, a postanowienia statutu gminy przyznające takiemu organowi kompetencje do załatwiania spraw administracyjnych w formie decyzji należy uznać za sprzeczne z art. 39 ust. 1 u.s.g.

6. Z mocy art. 39 ust. 1 u.s.g. decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Ze względu na zawarte w dotychczasowych przepisach szczególnych upoważnienia (wyraźne lub dorozumiane) do wydawania takich decyzji przez zarząd gminy lub gminę powstawało złożone zagadnienie wewnętrznego rozgraniczenia kompetencji (właściwości) organów gminy do załatwienia sprawy administracyjnej w drodze decyzji (zob. pkt „Właściwość organów administracji publicznej”). Artykuł 43 ustawy z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191 ze zm.) nadał nowe brzmienie art. 11a u.s.g., według którego zarząd nie jest ustawowym organem gminy; z kolei art. 99 tej ustawy stanowił, że: „Ilekoć w dotychczasowych przepisach jest mowa o zadaniach i kompetencjach zarządu jednostki samorządu terytorialnego w zakresie dotyczącym zarządu gminy lub o zadaniach i kompetencjach zarządu gminy, stają się one zadaniami i kompetencjami wójta (burmistrza, prezydenta miasta)” (ust. 1), „Ilekoć w dotychczasowych przepisach jest mowa o zadaniach

i kompetencjach przewodniczącego zarządu gminy, należy przez to rozumieć wójta (burmistrza, prezydenta miasta)” (ust. 2) i „Ilekroć w dotychczasowych przepisach jest mowa o zadaniach i kompetencjach przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego w gminie, należy przez to rozumieć odpowiednio zadania i kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta)” (ust. 3). Od dnia wejścia w życie tej ustawy stał się nieaktualny problem rozgraniczenia właściwości (do wydawania decyzji administracyjnych) między zarządem gminy a organem jednoosobowym gminy.

7. Powiat jest „ponadgminną” jednostką samorządu terytorialnego powołaną na mocy ustawy o samorządzie powiatowym. Powiat nie jest strukturalnie jednolitą jednostką samorządu terytorialnego, obok bowiem typowego powiatu „ziemskiego” przepisy rozdziału 9 ustawy o samorządzie powiatowym przewidują miasta na prawach powiatu (art. 91 u.s.p.). Zgodnie z przepisem art. 38 ust. 1 u.s.p. w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu. W odniesieniu do miast na prawach powiatu należy przyjąć, że decyzje w tych sprawach wydaje prezydent miasta (art. 92 ust. 1 pkt 2 u.s.p.); por. uzasadnienie wyroku TK z 11.01.2000 r., K 7/99, OTK 2000/1, poz. 2.
8. Województwo jest regionalną wspólnotą samorządową i zarazem największą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego kraju, powołaną na podstawie ustawy o samorządzie województwa w celu wykonywania administracji publicznej. Administracja publiczna w województwie ma zatem charakter wybitnie dualistyczny. Zgodnie z art. 46 ust. 1 u.s.w. decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje marszałek województwa, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Z art. 46 ust. 2a u.s.w. wynika, że decyzje w tych sprawach wydaje także zarząd województwa (por. wyrok WSA z 26.04.2005 r., IV SA/Wa 76/05, LEX nr 165974).
9. W związku z przyjętymi w ustawach dotyczących samorządu terytorialnego i o terenowych organach rządowej administracji ogólnej domniemaniami na rzecz kompetencji gminy i organów administracji rządowej, a także z przewidzianym w ustawach podziałem zadań jednostek samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone, powstaje zagadnienie rozgraniczenia kompetencji (zakresu działania) organów samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej także w zakresie załatwiania spraw administracyjnych w drodze decyzji. Kwestie te rozstrzygają w ograniczonym zakresie ustawy kompetencyjne (zob. pkt „Właściwość organów administracji publicznej”).

Organy wymienione w art. 1 pkt 2

1. Kodeks stosuje się w postępowaniu przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one z mocy prawa lub na mocy porozumień powołane do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Przepisy Kodeksu nie wyjaśniają spornego w doktrynie i orzecznictwie sądowym pojęcia innego organu państwowego. Należy przyjąć, że pojęcie innego organu państwowego w rozumieniu art. 1 pkt 2 oznacza inny niż organ administracji publicznej w podanym wyżej znaczeniu organ państwowy, który definiuje się jako wyodrębnioną kompetencyjnie i organizacyjnie część aparatu państwowego (jednostkę organizacyjną) powołaną do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych (np. E. Ochendowski, *Centralne organy admini-*

stracji [w:] *System 2*, s. 6; zob. M. Stahl, *Zagadnienia ogólne* [w:] *System 6*, s. 64–92). Teoretycznie jest zatem dopuszczalne wyposażenie organów władzy ustawodawczej i organów władzy sądowniczej, a także innych niż administracyjne organów władzy wykonawczej w kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu administracji publicznej.

2. „Inne podmioty” w rozumieniu tego przepisu to przewidziane w nieobowiązującym przepisie art. 1 § 2 państwowe, komunalne, powiatowe i wojewódzkie jednostki organizacyjne, organizacje społeczne w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 oraz wszelkie inne podmioty, które są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw administracyjnych w drodze decyzji. Ustalenie zakresu tych pojęć nie jest sprawą łatwą, jeśli się weźmie pod uwagę niezwykle różnorodność form organizacyjnych tej trzeciej, obok administracji rządowej i administracji samorządowej, części administracji publicznej *sensu largo*. Odwoływanie się do ustaleń doktryny w tym zakresie nie jest niezbędne w przypadkach, gdy przepisy prawa upoważniające do wydawania decyzji administracyjnych określają *expressis verbis* jednostkę upoważnioną jako państwową jednostkę organizacyjną (np. art. 32 ustawy z 28.09.1991 r. o lasach, Dz.U. z 2025 r. poz. 567). Dla stosowania przepisów Kodeksu do postępowania przed organami państwowych jednostek organizacyjnych, upoważnionych z mocy prawa do wydawania decyzji administracyjnych, jest bez znaczenia, czy są to państwowe osoby prawne, jak np. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (art. 2 ust. 1 w zw. z art. 8 ustawy z 10.02.2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. z 2025 r. poz. 294), czy też państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (por. art. 33 i 33¹ k.c.).
3. Oceniając, czy dana jednostka jest państwową jednostką organizacyjną, należy mieć na uwadze, że kierownicy niektórych państwowych jednostek organizacyjnych mają status organów administracji rządowej, np. kurator oświaty (art. 3 pkt 8 u.s.o.). Z zakresu pojęcia państwowej jednostki organizacyjnej należy zatem wyłączyć te państwowe jednostki organizacyjne, których kierownicy na mocy przepisów szczególnych zostali uznani za organy administracji rządowej.
4. W wypadku gdy przepisy prawa nie określają statusu prawnego podmiotu upoważnionego do wydawania decyzji administracyjnych, ewentualne zakwalifikowanie tego podmiotu do państwowej jednostki organizacyjnej wymaga uwzględnienia kryteriów doktrynalnych, wskazujących na powstanie tych jednostek z mocy prawa, zasad gospodarki finansowej, w tym powiązania z budżetem państwa, zakresu i form nadzoru ze strony państwa, zasad i trybu obsady personalnej organów jednostki itd.
5. Szczególnym rodzajem państwowej jednostki organizacyjnej są państwowe zakłady administracyjne, np. państwowe szkoły wyższe (postanowienie NSA w Poznaniu z 12.06.1992 r., SAB/Po 41/91, OSP 1994/4, poz. 69, z glosą J. Homplewicza; postanowienie NSA w Warszawie z 29.06.1982 r., II SA 532/82, ONSA 1982/1, poz. 64, z glosą J. Homplewicza, OSPiKA 1983/1, poz. 20, oraz J. Filipka, PiP 1983/8, s. 148). Zasady i tryb przyjmowania na studia regulują obecnie przepisy art. 69–72 p.s.w. Z art. 72 p.s.w. wynika, że jeżeli rekrutację prowadzi komisja, to jest ona organem administracji publicznej upoważnionym do wydania decyzji administracyjnej o odmowie przyjęcia na studia, podlegającej zaskarżeniu w drodze odwołania do rektora uczelni.

6. Do państwowych jednostek organizacyjnych należą przedsiębiorstwa państwowe (wyrok SN z 28.11.1990 r., III ARN 29/90, „Wokanda” 1991/8).
7. Państwowymi jednostkami organizacyjnymi są banki państwowe (wyrok NSA w Warszawie z 14.03.1990 r., I SA 10/90, ONSA 1990/2–3, poz. 33), (zob. także komentarz do art. 5).
8. Innymi podmiotami w rozumieniu art. 1 pkt 2 są organy komunalnych jednostek organizacyjnych, gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Do komunalnych jednostek organizacyjnych należy zaliczyć jednostki organizacyjne tworzone przez gminę w celu wykonywania zadań publicznych (art. 9 ust. 1 u.s.g.). Nie jest przy tym istotne, czy dana jednostka organizacyjna jest komunalną osobą prawną, czy też komunalną jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. W wypadkach gdy uznanie danej jednostki za jednostkę komunalną budzi wątpliwości, należy uwzględnić, czy kierownik tej jednostki jest zatrudniany przez wójta (art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.g.), czy dana jednostka została utworzona przez gminę, sposób powiązania jednostki z budżetem gminy, charakter zadań wykonywanych przez tę jednostkę itp. Komunalnymi jednostkami organizacyjnymi są przedsiębiorstwa państwowe, które stały się przedsiębiorstwami komunalnymi na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), a następnie na mocy art. 14 ust. 1 ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679) przekształciły się z mocy prawa, o ile rada gminy nie postanowiła o wyborze ich formy organizacyjnoprawnej lub o ich prywatyzacji, w jednoosobową spółkę gminy; komunalnymi jednostkami organizacyjnymi są też w szczególności komunalne zakłady budżetowe. Komunalnymi jednostkami organizacyjnymi nie są natomiast inne podmioty, w tym organizacje pozarządowe, z którymi gmina zawarła umowy o wykonywanie zadań publicznych (art. 9 ust. 1 *in fine* u.s.g.). Podobne reguły należy stosować w odniesieniu do powiatowych jednostek organizacyjnych tworzonych na podstawie art. 6 ust. 1 u.s.p. oraz do wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, które województwo może tworzyć na podstawie art. 8 ust. 1 u.s.w.
9. Innymi podmiotami w rozumieniu art. 1 pkt 2 są organy organizacji społecznych, które są z mocy prawa lub na podstawie porozumień upoważnione do załatwiania spraw administracyjnych w drodze decyzji administracyjnej. W doktrynie uznaje się, że pojęcie organizacji społecznej oznacza trwałe zrzeszenie osób fizycznych (prawnych), tzn. takie grupy tych podmiotów, które są związane wspólnym celem i stałą więzią organizacyjną, niewchodzące w skład aparatu państwowego i niebędące zarazem spółkami prywatnymi. Istotną cechą organizacji społecznych jest posiadanie demokratycznej struktury wewnętrznej. Ze względu na podstawy prawne ich działalności wyodrębnia się następujące grupy organizacji społecznych (E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 15):
 - 1) partie polityczne,
 - 2) stowarzyszenia i organizacje do nich podobne,
 - 3) związki zawodowe i społeczno-zawodowe organizacje rolników,
 - 4) organizacje podobne do spółek prywatnych,
 - 5) samorządy,
 - 6) związki wyznaniowe.

10. Innymi podmiotami w rozumieniu art. 1 pkt 2 są organizacje samorządowe, do których należy zaliczyć: samorząd studencki (dział II rozdział 4 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce), samorząd uczniowski (art. 85 ustawy z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe, Dz.U. z 2024 r. poz. 737 ze zm.), samorząd załogi – pracowniczy (ustawa z 25.09.1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, Dz.U. z 2015 r. poz. 1543), samorząd rolniczy (ustawa z 14.12.1995 r. o izbach rolniczych, Dz.U. z 2022 r. poz. 183), samorząd podmiotów gospodarczych (ustawa z 30.05.1989 r. o izbach gospodarczych, Dz.U. z 2019 r. poz. 579, oraz ustawa z 30.05.1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców, Dz.U. Nr 35, poz. 194 ze zm.), samorząd rzemieślniczy (ustawa z 22.03.1989 r. o rzemiośle, Dz.U. z 2020 r. poz. 2159 ze zm.), samorząd pracodawców (ustawa z 23.05.1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. z 2025 r. poz. 423), samorząd lekarski (ustawa z 2.12.2009 r. o izbach lekarskich, Dz.U. z 2021 r. poz. 1342), samorząd lekarzy weterynarii (ustawa z 21.12.1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, Dz.U. z 2023 r. poz. 154 ze zm.), samorząd aptekarski (ustawa z 19.04.1991 r. o izbach aptekarskich, Dz.U. z 2024 r. poz. 688 ze zm.), samorząd pielęgniarek i położnych (ustawa z 1.07.2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych, Dz.U. z 2021 r. poz. 576 ze zm.), samorząd biegłych rewidentów (rozdział 3 ustawy z 11.05.2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, Dz.U. z 2024 r. poz. 1035 ze zm.), samorząd adwokacki (ustawa – Prawo o adwokaturze), samorząd radców prawnych (ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych, Dz.U. z 2024 r. poz. 799), samorząd notariuszy (Prawo o notariacie), samorząd rzeczników patentowych (ustawa z 11.04.2001 r. o rzecznikach patentowych, Dz.U. z 2024 r. poz. 749), samorząd doradców podatkowych (ustawa z 5.07.1996 r. o doradztwie podatkowym, Dz.U. z 2021 r. poz. 2117), samorząd komorników sądowych (ustawa z 22.03.2018 r. o komornikach sądowych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1458 ze zm.).
11. W orzecznictwie sądowym zostało przyjęte, że postępowanie administracyjne może toczyć się przed organami jednostek organizacyjnych samorządu adwokatów w pewnych kategoriach spraw:
- 1) wpisu na listę adwokatów (wyrok NSA w Warszawie z 15.01.1982 r., II SA 752/82, LEX nr 1689031);
 - 2) zgody Ministra Sprawiedliwości na wykonywanie przez adwokata zawodu indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem (wyrok z 18.04.1984 r., II SA 2156/83, ONSA 1984/1, poz. 39, z glosą M. Kuleszy, PiP 1986/4, s. 143);
 - 3) w postanowieniu NSA z 5.06.1987 r., IV SA 442/87, GAP 1988/s. 44, przyjęto, że: „1. Dla ustalenia, czy Kodeks postępowania administracyjnego stosuje się w postępowaniu przed organami samorządu adwokackiego na ogólnej zasadzie z art. 1 § 2 pkt 1 k.p.a. niezbędne jest wystąpienie łącznie dwóch przesłanek prawnych – przy czym żadnej z nich nie można domniemywać; organ taki musi być «z mocy prawa» powołany do rozstrzygania spraw indywidualnych, a sprawa musi być rozstrzygana decyzją administracyjną. 2. Uchwały o przyjęciu lub odmowie przyjęcia adwokata do zespołu adwokackiego są aktami wewnątrzorganizacyjnymi i dotyczą członków adwokatury. 3. Naczelny Sąd Administracyjny nie jest właściwy do rozpoznania skargi adwokata na uchwałę okręgowej rady adwokackiej, podjętą w wyniku rozpatrzenia odwołania od uchwały zebrania zespołu adwokackiego odmawiającej przyjęcia adwokata do zespołu adwokackiego (art. 18 ust. 2 i art. 32 ust. 2 ustawy z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz.U. Nr 16, poz. 124)”;

- 4) przeniesienia siedziby wykonywania zawodu adwokata do innej miejscowości, zarówno w zespole adwokackim, jak i indywidualnie (wyrok z 10.06.1994 r., II SA 237/94, ONSA 1995/3, poz. 111);
 - 5) przyjęcia adwokata do zespołu adwokackiego (uchwała SN (7) z 30.09.1988 r., III PZP 55/87, OSNC 1989/3, poz. 42; wyrok SN z 24.05.2013 r., V CSK 314/12, OSNC 2014/2, poz. 21).
12. Wobec wyraźnego brzmienia art. 10 pr. not. należy przyjąć, że postępowanie w sprawie powołania notariusza i wyznaczenia siedziby jego kancelarii toczy się przed Ministrem Sprawiedliwości jako organem upoważnionym na mocy powyższego przepisu do wydania decyzji. Zatem to Minister Sprawiedliwości, a nie rada izby notarialnej, jest z mocy prawa powołany do rozstrzygnięcia należącej do jego właściwości sprawy indywidualnej (powołania notariusza i wyznaczenia siedziby jego kancelarii) w drodze decyzji administracyjnej (wyrok SN z 13.05.1999 r., III SZ 1/99, M. Praw. 1999/11, s. 8). Natomiast gdy chodzi o rozstrzygnięcia organów samorządu notarialnego w przedmiocie przyjęcia na aplikację notarialną, to stosownie do wyroku NSA w Warszawie z 14.03.2001 r., II SA 1380/00, LEX nr 53470, postępowanie w tej sprawie toczy się przed radą izby notarialnej, która rozstrzyga sprawę w formie uchwały, będącej decyzją administracyjną.
13. Decyzje w sprawie wpisów na listę radców prawnych, lecz także w sprawie wpisów na listę aplikantów radcowskich oraz w sprawie zwolnienia od wymogu odbycia aplikacji radcowskiej, są wydawane przez organy samorządu radców prawnych (wyrok NSA w Warszawie z 9.03.1988 r., IV SAB 30/87, GAP 1989/12, s. 42, z glosą T. Wosia, OSP 1989/6, poz. 133, s. 308), postanowienie SN z 22.02.2001 r., III RN 71/00, OSNAPiUS 2001/17, poz. 526; postanowienie NSA we Wrocławiu z 12.06.1995 r., SA/Wr 1040/95, ONSA 1996/3, poz. 127).
14. Innymi podmiotami w rozumieniu art. 1 pkt 2 są spółdzielnie w rozumieniu ustawy z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2024 r. poz. 593 ze zm.) – postanowienie NSA w Warszawie z 27.04.1983 r., II SA 660/83, ONSA 1983/1, poz. 28).
15. Innymi podmiotami w rozumieniu art. 1 pkt 2 są stowarzyszenia (wyrok NSA w Warszawie z 27.09.1984 r., II SA 1029/84, OSPiKA 1986/3, poz. 47, z glosą J. Smoktunowicza).
16. Komisja Majątkowa, działająca na podstawie ustawy z 17.05.1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1966 ze zm.), nie jest organem administracji państwowej (ani samorządowej) w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. ani innym organem powołanym z mocy prawa do załatwiania spraw ze sfery administracji państwowej na zasadzie art. 1 pkt 2 k.p.a.; postanowienie NSA w Warszawie z 26.09.1991 r., I SA 768/91, „Współnota” 1992/10, s. 21.
17. Stosując przepis art. 1 pkt 2, należy mieć na uwadze, że wymienione w nim podmioty mogą uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym nie tylko w charakterze organów prowadzących to postępowanie, lecz także jako strony (art. 28) lub jako uczestnicy na prawach strony (art. 31). Należy zatem starannie odróżniać powyższe role procesowe, ponieważ z punktu widzenia przyjętych w Kodeksie rozwiązań nie jest dopuszczalne łączenie ich w jednym i tym samym postępowaniu (odmiennie uchwała SN (7) z 6.02.1996 r., III AZP 26/95, OSNAPiUS 1996/12, poz. 164, z glosą J. Borkowskiego, OSP 1997/1, poz. 20, zgodnie z którą: „Izbie notarialnej przy-

sługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję Ministra Sprawiedliwości o powołaniu na stanowisko notariusza i wyznaczeniu siedziby jego kancelarii”.

Właściwość organów administracji publicznej

1. Pojęcie właściwości jest kategorią proceduralną, a zatem jest procesową odmianą pojęcia kompetencji. Zakres znaczeniowy tych pojęć pokrywa się tylko w takim zakresie, w jakim przepisy prawa materialnego upoważniają organy administracji publicznej *sensu largo* do rozstrzygania spraw indywidualnych w formie decyzji. Pojęcie kompetencji jest szersze od pojęcia właściwości w rozumieniu przepisów Kodeksu, ponieważ obejmuje także upoważnienie organów administracji publicznej do stanowienia aktów normatywnych (kompetencja prawotwórcza) oraz do podejmowania innych niż wydawanie decyzji (postanowień) czynności lub działań prawnie doniosłych (szerzej zob. M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, *passim*).
2. Na podstawie przepisów ustawowych ustanawiających kompetencje organu (organów) administracji publicznej do załatwiania indywidualnych spraw w drodze decyzji nie można bezspornie ustalić, który z tych organów jest upoważniony do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy administracyjnej. Przesądza o tym procesowa konstrukcja właściwości rozumiana jako upoważnienie i zobowiązanie organu administracji publicznej do załatwienia określonej sprawy administracyjnej indywidualnie oznaczonej osoby w drodze decyzji administracyjnej. W tym sensie procesowa instytucja właściwości aktualizuje potencjalną kompetencję organu do załatwienia sprawy administracyjnej.
3. W demokratycznym państwie prawnym, opartym na zasadzie podziału władz, obowiązuje zasada podziału funkcji i kompetencji nie tylko między poszczególne władze (ustawodawczą, sądowniczą i wykonawczą), lecz także między organy państwowe należące ustrojowo lub funkcjonalnie do jednej z tych władz. W odniesieniu do systemu ustrojowego administracji publicznej oznacza to postulat ścisłej, uwzględniającej założony konstytucyjnie dualizm tego systemu, repartycji kompetencji między organami administracji państwowej (rządowej) a organami samorządu terytorialnego oraz między organami należącymi do jednego z tych podsystemów. Podział kompetencji między organami administracji publicznej powinien być nadto zupełny przynajmniej w tym znaczeniu, że dla rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w drodze decyzji zawsze jest możliwe przy stosowaniu obowiązujących reguł procedury i dyrektyw wykładni prawa, ustalenie organu właściwego do jej załatwienia. Celowi temu służą m.in. procedury rozstrzygania sporów o właściwość.
4. W odniesieniu do administracyjnego stosowania prawa regułą jest, że przyznane ustawowo kompetencje organu administracji publicznej nie mogą być przez ten organ przekazywane innemu organowi, a także przejmowane od innego organu, nawet niższego stopnia. W obu przypadkach oznaczałoby to bowiem naruszenie bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa ustalających kompetencje organów administracji publicznej, a w konsekwencji naruszenie określonej tymi przepisami samodzielności organu w czynieniu użytku z kompetencji. W tym kontekście należy krytycznie ocenić rozpowszechnienie się w polskim ustawodawstwie instytucji porozumienia „kompetencyjnego”, które stało się podstawą przenoszenia kompetencji między organami administracji publicznej, co nadmiernie komplikuje podział kompetencji w obrębie danego systemu administracji publicznej, a w konsekwencji niepo-

trzebnie utrudnia obywatelom orientację w niezwykle złożonej strukturze kompetencji organów tej administracji.

5. Ustawowe wyposażenie organu administracji publicznej w kompetencje do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji nie oznacza przyznania temu organowi praw podmiotowych. W konsekwencji naruszenie kompetencji takiego organu przez inny organ państwowy nie oznacza naruszenia jego praw (interesu prawnego) w takim sensie, w jakim może odnosić się to do interesu prawnego stron postępowania administracyjnego. Stąd też spór kompetencyjny (o właściwość) nie oznacza sporu o prawo podmiotowe, a ponadto organowi pozostającemu w sporze kompetencyjnym nie służy roszczenie o ochronę naruszonego prawa, a zatem środek prawny w rozumieniu przepisów procesowych, lecz jedynie wniosek o rozstrzygnięcie sporu, zmierzający do ustalenia, który z organów administracji pozostających w sporze jest właściwy do załatwienia sprawy.
6. Szczególny sposób określania właściwości (kompetencji) organów administracji publicznej przewidują niektóre przepisy ustawowe, *ex lege* upoważniające organ administracji do wydawania decyzji w imieniu organu wyższego stopnia. Na przykład zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego kurator oświaty w imieniu wojewody wykonuje zadania i kompetencje w zakresie oświaty określone w ustawie i przepisach odrębnych na obszarze województwa, a w szczególności wydaje decyzje administracyjne w sprawach określonych w ustawie.
7. Zgodnie z przepisem art. 1 pkt 2 „inne organy państwowe” i „inne podmioty” są organami administracji publicznej (w znaczeniu funkcjonalnym), gdy są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw administracyjnych. Powyższy przepis należy ocenić krytycznie, uznaje on bowiem porozumienie za alternatywną wobec prawa podstawę prawną decyzji administracyjnej. Tymczasem porozumienie może upoważniać „inne organy państwowe i podmioty” do wydawania decyzji administracyjnych tylko wówczas, jeżeli przepis ustawy dopuszcza wyraźnie taką ewentualność i tylko na zasadach określonych w ustawie.
8. Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 2 u.s.g. gmina może wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumienia z organami tej administracji (wyrok NSA z 5.12.1995 r., SA/Rz 1109/95, Sam. Teryt. 1995/12, s. 116). Nie oznacza to jednak, że porozumienie, o którym mowa w art. 8 ust. 2 u.s.g., nie może upoważniać organów gminy do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach zleconych z zakresu administracji rządowej (por. np. wyrok NSA we Wrocławiu z 14.10.1993 r., SA/Wr 1197/93, ONSA 1995/1, poz. 10).. Na podstawie powyższego przepisu gmina nie może jednak powierzać wykonywania należących do niej zadań z zakresu administracji publicznej powiatowi czy województwu (wyrok NSA z 21.01.2010 r., I OSK 1140/09, LEX nr 594919).
9. Instytucja porozumienia przewidziana w ustawie o samorządzie powiatowym nie jest jednolita. Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 5 u.s.p. powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu. Przekazanie zadań powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego innej jednostce samorządu terytorialnego, a mianowicie gminie, następuje tu w drodze porozumienia. Z brzmienia tego przepisu wynika, że w tym trybie mogą być przekazane zadania „z zakresu właściwości” powiatu, a zatem zarówno zadania własne powiatu, jak i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, z wyłączeniem wszakże zadań przekazanych na pod-

stawie porozumienia z organami tej administracji (zakaz subdelegacji). Z kolei przepis art. 5 ust. 1 u.s.p. upoważnia powiat do zawierania z organami administracji rządowej porozumień w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej, a zatem zawiera unormowanie analogiczne do przepisu art. 8 ust. 2 u.s.g. Innym rodzajem jest porozumienie przewidziane w art. 5 ust. 2 u.s.p., który upoważnia powiat do zawierania porozumień w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. Warunkiem skuteczności powyższych porozumień jest ich ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 5 ust. 3 u.s.p.).

10. Przepis art. 8 ust. 2 u.s.w. stanowi, że województwo może zawierać z innymi województwami oraz jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych. Do porozumień stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa nie zawiera osobnego upoważnienia do zawierania porozumień z organami administracji rządowej, jak czyni to art. 8 ust. 2 u.s.g., jednakże samorząd województwa może zawierać z wojewodą porozumienia o powierzeniu województwu prowadzenia w imieniu wojewody niektórych spraw z zakresu właściwości wojewody (zob. niżej pkt 11).
11. Instytucję porozumienia przewiduje także ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.w.a.r.w. wojewoda może powierzyć prowadzenie w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swojej właściwości jednostkom samorządu terytorialnego lub organom innych samorządów działających na obszarze województwa, kierownikom państwowych i samorządowych osób prawnych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych funkcjonujących w województwie (wyrok SN z 13.02.2002 r., III RN 36/02, Prok. i Pr.-wkł. 2003/6, poz. 38). Powierzenie następuje na podstawie porozumienia wojewody odpowiednio z organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, właściwym organem innego samorządu lub kierownikiem państwowej i samorządowej osoby prawnej albo innej państwowej jednostki organizacyjnej funkcjonującej w województwie. W porozumieniu określa się zasady sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych zadań. Porozumienie, wraz ze stanowiącymi jego integralną część załącznikami, podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.
12. Przepisy ustaw dotyczących jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie dają podstawę do wyodrębnienia następujących kategorii porozumień, które mogą mieć wpływ na właściwość (rzeczową i instancyjną) organów administracji publicznej:
 - 1) porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego różnego szczebla w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych (art. 5 ust. 2 u.s.p., art. 8 ust. 2 u.s.w.);
 - 2) porozumienia między wojewodą a jednostką samorządu terytorialnego (gminą, powiatem, województwem) w sprawie powierzenia przez wojewodę tym jednostkom prowadzenia w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swojej właściwości;
 - 3) porozumienia między powiatem a gminą w sprawie przekazania gminie zadań należących do właściwości powiatu;
 - 4) porozumienia między gminą a organem administracji rządowej o wykonywaniu przez gminę zadań z zakresu administracji rządowej.

W drugim przypadku organy jednostek samorządu terytorialnego wydają decyzje administracyjne w imieniu wojewody, co ma ten skutek, że zgodnie z art. 46 ust. 3 u.s.w. od decyzji w sprawach powierzonych na podstawie porozumienia z wojewodą służy odwołanie do właściwego ministra. Należy przyjąć, że w każdym wypadku powierzania przez organy administracji rządowej prowadzenia spraw z zakresu ich właściwości organom samorządu terytorialnego te ostatnie organy wydają decyzje w imieniu organu powierzającego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Zagadnienie jest sporne w wypadku powierzania prowadzenia spraw publicznych przez jednostki samorządu notarialnego innym jednostkom tego samorządu. Należy przyjąć, że strony porozumienia mają swobodę w ustaleniu, czy jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania powierzone we własnym imieniu, czy też w imieniu drugiej strony porozumienia.

13. Instytucje powierzania wykonywania zadań publicznych w formie porozumienia przewidują przepisy szczególne, np. art. 7 ustawy o IOS, który stanowi, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska za zgodą Głównego Inspektora Ochrony Środowiska może powierzyć w drodze porozumienia prowadzenie spraw z zakresu właściwości wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, w tym wydawanie w jego imieniu decyzji administracyjnych, powiatom położonym na terenie województwa. W tym wypadku powierza się wydawanie decyzji w imieniu wojewody nie organowi administracji publicznej, lecz jednostce samorządu terytorialnego jako osobie prawnej. W związku z tym powstaje problem, czy wydawanie takich decyzji należy do kompetencji organu jednoosobowego powiatu, czy zarządu powiatu (zob. niżej).
14. Zasady ustawowego określania kompetencji organu administracji publicznej nie naruszają przepisy, które zezwalają tym organom na upoważnianie organów, jednostek lub osób do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym do wydawania decyzji administracyjnych należących do zakresu kompetencji organu upoważniającego. W tych bowiem wypadkach organ upoważniający nie pozbywa się przypisanych mu ustawowo kompetencji, lecz jedynie powierza ich wykonywanie innym podmiotom (*Postępowanie administracyjne*, 1996, s. 57). Powierzanie wykonywania kompetencji następuje w drodze jednostronnego upoważnienia udzielanego przez organ upoważniający, co w tym zakresie różni tę instytucję od powierzania wykonywania zadań, przekazywania zadań lub prowadzenia spraw na podstawie porozumienia.
15. Instytucję powierzania wykonywania kompetencji przewidują przepisy Kodeksu, przepisy ustaw określające ustrój organów administracji publicznej oraz przepisy ustaw szczególnych. Kodeks reguluje tę kwestię w art. 268a. Do przepisów ustaw ustrojowych normujących to zagadnienie należą w szczególności: art. 39 ust. 2 i 4 u.s.g., art. 38 ust. 2 u.s.p. i art. 46 ust. 2 u.s.w.
16. Zgodnie z powyższymi przepisami wykonywanie kompetencji organu administracji publicznej może być powierzane pracownikom organu powierzającego lub wskazanym w tych przepisach organom, instytucjom albo jednostkom organizacyjnym. Istotną wspólną cechą powierzenia wykonywania kompetencji organu pracownikom tego organu jest to, że pracownicy organu powierzającego, zatrudnieni w urzędzie organu, wykonują kompetencje w imieniu tego organu (np. art. 39 ust. 2 u.s.g., art. 268a k.p.a.). Dalszą cechą tej instytucji jest ustawowe ograniczenie zakresu przedmiotowego upoważnienia do załatwiania przez upoważnionych pracowników organu spraw określonego rodzaju w zakresie wynikającym z upoważnienia,

a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych. Nie jest zatem dopuszczalne upoważnienie o charakterze generalnym i ogólnym, lecz konieczne jest określenie w upoważnieniu (przedmiotowego) zakresu spraw oraz ściśle i niebudzące wątpliwości oznaczenie pracownika upoważnionego do wykonywania kompetencji organu powierzającego. Przepis art. 268a k.p.a. wymaga zachowania formy pisemnej dla upoważnienia, ściślej – pisma utrwalonego w postaci papierowej lub elektronicznej. Chociaż art. 39 ust. 2 u.s.g. nie określa formy upoważnienia, o którym mowa w tym przepisie, to jednak należy przyjąć, że forma ta jest wymagana również w tym przypadku, powierzanie bowiem wykonywania kompetencji nie może być dorozumiane ani też nastąpić w formie ustnej, np. ustnego polecenia służbowego. Należy podkreślić, że upoważnienie do wykonywania kompetencji nie narusza właściwości instancyjnej, decyzje administracyjne bowiem wydawane przez upoważnionego pracownika, w imieniu i na rachunek organu udzielającego upoważnienia, są uważane za decyzje tego organu, który ponosi za nie odpowiedzialność. Upoważnienie to może być cofnięte w formie pisemnej przez organ upoważniający w każdym czasie, w którym organ uzna cofnięcie za konieczne, z tym że należy wyraźnie określić datę utraty mocy upoważnienia. Wydaje się jednak, że organ upoważniający nie powinien cofać upoważnienia dotyczącego sprawy będącej w toku, aż do czasu jej załatwienia przez pracownika upoważnionego. Do czasu jednak skutecznego cofnięcia upoważnienia organ upoważniający nie może wpływać na upoważnionego pracownika, w szczególności wydając mu polecenia dotyczące sposobu załatwiania powierzonych mu spraw. Wydaje się, że pracownik nie może uchylić się od wykonywania kompetencji organu powierzonych mu przez ten organ zgodnie z przepisami prawa. *Prima facie* nie jest dopuszczalne dalsze powierzanie wykonywania kompetencji organu powierzającego przez podmiot upoważniony na rzecz innych podmiotów (zakaz subdelegacji). W orzecznictwie sądowym powierzanie wykonywania kompetencji pracownikom organu upoważniającego (urzędu) jest określane mianem pełnomocnictwa administracyjnego (np. wyrok WSA w Gliwicach z 5.05.2008 r., I SA/Gl 932/07, LEX nr 469776); wyrok NSA z 10.02.2015 r., II GSK 2118/13, LEX nr 1772207).

17. Od instytucji powierzenia wykonywania kompetencji organu administracji publicznej pracownikom urzędu tego organu należy odróżniać instytucję powierzenia wykonywania kompetencji organu administracji publicznej innemu organowi, jednostce organizacyjnej lub instytucji. Przepis art. 39 ust. 4 u.s.g. stanowi, że do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów wymienionych w art. 9 ust. 1 u.s.g. Powyższe uprawnienie rady gminy jako organu stanowiącego gminy wyraża się zatem w wyznaczeniu organu właściwego do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w formie decyzji organu innego niż ustawowo wyznaczony wójt czy burmistrz. Uchwała ta ma charakter przepisów gminnych i powinna stanowić element podstawy prawnej decyzji (wyrok NSA w Łodzi z 24.06.1994 r., SA/Łd 1417/94, OSP 1996/5, poz. 101, z glosą B. Adamiak). Podmiotami upoważnienia mogą być wyłącznie określone ustawowo organy wykonawcze jednostek pomocniczych gminy, a więc sołtys (rada sołecka nie jest organem jednostki pomocniczej gminy wyposażonym w prawo do samodzielnego działania – wyrok NSA we Wrocławiu z 20.05.1991 r., SA/Wr 381/91, „Wspólnota” 1991/29, s. 9) i zarząd dzielnicy (osiedla – art. 37 ust. 2 u.s.g.), a także organy utworzonych przez gminę jednostek organizacyjnych, w tym przedsiębiorstw, oraz innych podmiotów, z którymi gmina zawarła umowę w celu wykonywania należących do niej zadań publicznych. Wymienione w art. 9 ust. 1 u.s.g. jednostki i podmioty to komunalne osoby prawne, komunalne jednostki organi-

zacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a także wszelkie inne podmioty, które na podstawie zawartych z gminą umów wykonują zadania publiczne należące do gminy. Upoważnione na podstawie art. 39 ust. 2 u.s.g. podmioty wykonują kompetencje gminy w zakresie załatwiania spraw z dziedziny administracji publicznej w imieniu organów jednoosobowych gminy (odmiennie NSA we Wrocławiu w wyroku z 20.05.1991 r., SA/Wr 381/91, „Wspólnota” 1991/29, s. 9). Uchwała rady gminy, o której mowa w powyższym przepisie, nie ma bowiem charakteru przepisu kompetencyjnego w sensie ścisłym, a zatem nie można uznać, że przenosi kompetencje gminy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej na inne podmioty. W takim wypadku uchwała taka musi być uznana za niezgodną z prawem, jako naruszająca ustawowo określone kompetencje gminy. Dalsze przekazywanie przez organ upoważniony innym podmiotom powierzonego w tym trybie wykonywania kompetencji nie jest dopuszczalne, a wszelkie tego rodzaju klauzule zawarte w uchwale rady gminy należy uznać za przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 39 ust. 2 u.s.g. (odmiennie postanowienie SN z 5.06.2003 r., II CKN 193/01, OSNC 2004/7–8, poz. 128; postanowienie SN z 27.06.2001 r., II CKN 880/00, OSNC 2002/3, poz. 33, z głosem R. Szarka, OSP 2002/4, poz. 56; wyrok NSA z 5.01.2010 r., I OSK 948/09, LEX nr 595636).

18. Analogiczne do opisanych wyżej rozwiązania zawierają ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa. Zgodnie z przepisem art. 38 ust. 2 u.s.p. starosta może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych, zaś przepis art. 46 ust. 2 u.s.w. przewiduje, że marszałek województwa może upoważnić wiceprzewodniczących zarządu województwa, pozostałych członków zarządu województwa, pracowników urzędu marszałkowskiego oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych do wydawania w jego imieniu decyzji.
19. W odniesieniu do terenowych organów administracji rządowej ogólnej możliwość powierzenia wykonywania kompetencji tych organów innym organom i jednostkom przewidywały (nieobowiązujące już) przepisy art. 8 i 40 u.t.o.r.a. Zakres przedmiotowy powierzenia uregulowanego w tych przepisach był ograniczony do prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości organu powierzającego, w tym do wydawania decyzji administracyjnych w pierwszej instancji. W tym trybie nie było zatem dopuszczalne powierzenie innemu organowi wykonywania kompetencji wojewody do rozpatrywania odwołań od decyzji administracyjnych. W świetle tych przepisów wykonywanie kompetencji terenowego organu rządowej administracji ogólnej można było powierzyć wyłącznie organom gminy położonej na obszarze właściwości organu powierzającego, a także kierownikom państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych działających na tym obszarze, a zatem nie było konieczne, aby te osoby i jednostki posiadały siedzibę na obszarze danej jednostki podziału terytorialnego (województwa lub rejonu). W odniesieniu do powierzenia wykonywania tych kompetencji organom gminy przyjmowano, że prowadzenie spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej powinno być powierzane organom jednoosobowym gminy. Prawną formą powierzenia prowadzenia spraw z zakresu rządowej administracji ogólnej wskazanym w tych przepisach organom i jednostkom było porozumienie, którego stronami byli wojewoda (kierownik urzędu rejonowego) i organ gminy lub kierownicy państwowych osób prawnych (państwowych jednostek organizacyjnych). Zgodnie z art. 8 ust. 3 i art. 40 ust. 3 u.t.o.r.a. porozumienie wchodziło w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim

dzienniku urzędowym, chyba że w porozumieniu ustalono termin późniejszy. Powierzenie wykonywania takich kompetencji organom gminy w drodze porozumienia wyłączało dopuszczalność wydawania przez gminę wytycznych ustalających ogólne kierunki działalności w tych sprawach (wyrok NSA we Wrocławiu z 14.10.1993 r., SA/Wr 1197/93, ONSA 1995/1, poz. 10). Decyzję wydaną przez kierownika urzędu rejonowego lub podległego mu pracownika w czasie obowiązywania porozumienia przenoszącego kompetencje tego organu na organ gminy uznawano za wydaną z naruszeniem przepisów o właściwości (wyrok NSA w Katowicach z 24.06.1992 r., SA/Ka 457/92, ONSA 1993/2, poz. 46).

20. Zgodnie z przepisem art. 19 u.w.a.r.w. wojewoda może upoważnić na piśmie pracowników urzędu wojewódzkiego, niezatrudnionych w urzędach obsługujących inne organy rządowej administracji zespolonej w województwie, do załatwiania określonych spraw w jego imieniu i na jego odpowiedzialność, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń (postanowienie NSA z 20.07.2011 r., I OZ 528/11, LEX nr 852843). Upoważnienie nie może dotyczyć wstrzymania egzekucji administracyjnej, o której mowa w art. 27 ust. 1 u.w.a.r.w.
21. Przepisy tzw. ustaw ustrojowych określające, że wymienione w nich organy administracji publicznej wydają decyzje administracyjne (decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej), nie ustanawiają kompetencji tych organów przynajmniej w tym sensie, że przepisy te nie mogą stanowić (samodzielnej i wyłącznej) podstawy prawnej takich decyzji. Przepis art. 39 ust. 1 u.s.g. ma jednak doniosłe znaczenie, w razie bowiem gdy przepisy prawa przewidują kompetencję gminy (jako osoby prawnej) do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych, na podstawie tego przepisu trzeba domniemywać, że załatwienie sprawy należy do organu jednoosobowego gminy, a nie do innego jej organu.
22. Na mocy wyraźnych przepisów Kodeksu rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej w drodze decyzji może wyjątkowo należeć do organu, który nie posiada wynikającej z przepisów prawa materialnego kompetencji do jej rozpatrzenia. W razie wyłączenia organu sprawę rozstrzyga organ wyższego stopnia określony w art. 26 § 2 pkt 1 i 2, art. 27 § 2 lub organ wyznaczony do załatwienia sprawy w trybie określonym w art. 26 § 2 zdanie drugie lub art. 27 § 3.
23. W związku ze zmianą systemu ustrojowego administracji publicznej w 1990 r. ustawa z 17.05.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw uregulowała kwestię właściwości tworzonych organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w ten sposób, że określone w ustawach i wymienione w art. 1 i 2 u.p.z.k. zadania i kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej przeszły jako zadania własne do właściwości organów gminy, a zadania i kompetencje tych organów wymienione w art. 3 i 4 u.p.z.k. – jako zadania zlecone, natomiast wymienione w (uchylonych) art. 5 i 6 u.p.z.k. przeszły do właściwości kierowników urzędów rejonowych, zaś wymienione w art. 7 u.p.z.k. – do właściwości wojewodów. Należy mieć na uwadze, że ustawa kompetencyjna dokonała jedynie podziału już istniejących w dniu jej wejścia w życie, określonych przepisami prawa materialnego kompetencji organów administracji publicznej. Od czasu jej uchwalenia wiele przepisów tej ustawy utraciło aktualność wskutek ich zmiany lub uchylecia. W praktyce legislacyjnej nie wprowadza się do tej ustawy zmian wynikających ze zmian przepisów prawa materialnego, co wymaga zachowania szczególnej ostrożności przy jej stosowaniu.

24. Ustawa z 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.) dokonała zmian w ustawach określających zadania i kompetencje organów administracji publicznej celem przystosowania ich do nowej struktury administracji publicznej, w szczególności wyposażenia nowych jednostek samorządu terytorialnego (powiatu, województwa) w odpowiednie kompetencje.

Sprawa indywidualna

1. Pojęcie sprawy indywidualnej nie ma samodzielnego znaczenia prawnego. Oznacza bowiem jedynie, że jest to sprawa indywidualnie (ściśle) oznaczonego podmiotu w konkretnie określonej sytuacji. Tak rozumiana sprawa indywidualna może być rozstrzygana (rozpoznawana) zarówno w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, jak i Kodeksu postępowania cywilnego. Należy przyjąć, że użyte w komentowanym przepisie pojęcie sprawy indywidualnej wyznacza zakres obowiązywania przepisów Kodeksu o ogólnym postępowaniu administracyjnym w powiązaniu z innymi przesłankami wymienionymi w art. 1 pkt 1 i 2, które muszą być spełnione łącznie. Organ administracyjny jest zatem obowiązany do ustalenia nie tylko cechy danej sprawy jako sprawy indywidualnej, lecz także tego, czy sprawa ta należy do właściwości organów administracji publicznej i czy jest rozstrzygana w drodze decyzji lub milcząco. Z drugiej jednak strony bezsporne ustalenie, że dana sprawa nie jest sprawą indywidualną, zezwala na przyjęcie, że do jej załatwienia nie stosuje się przepisów Kodeksu.
2. W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego pojęcie to jest niekiedy utożsamiane z pojęciem sprawy administracyjnej, co jest o tyle nieuzasadnione, że stwierdzenie, iż dana sprawa jest sprawą indywidualną, nie przesądza o jej rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu w trybie Kodeksu. Sprawa indywidualna nie staje się sprawą administracyjną tylko i wyłącznie z tej przyczyny, że jest to sprawa ściśle oznaczonego podmiotu w konkretnie określonej sprawie, a zatem nie jest wskazane używanie tych pojęć zamiennie.
3. W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego pojęciu sprawy indywidualnej (sprawy administracyjnej) nadaje się różne znaczenia. W szczególności przez sprawę administracyjną rozumie się:
 - 1) „pewną konkretną sytuację życiową, w której interes indywidualny i interes społeczny mają znaleźć wyraz na podstawie prawa administracyjnego w formie władczego rozstrzygnięcia po przeprowadzeniu określonego prawem postępowania” (K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System* 3, s. 195–196);
 - 2) „zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ administracji państwowej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielenia (odmowy udzielenia)żądanego uprawnienia albo w postaci obciążenia określonym obowiązkiem” (*Zarys procesu*, 1989, s. 8);
 - 3) „indywidualizowany i skonkretyzowany splot stosunków między danym organem administracji państwowej a daną jednostką” (*Komentarz*, 1937, s. 22);
 - 4) „pierwotne ustanowienie sytuacji prawnej po stronie określonego podmiotu reprezentującego interes oparty na prawie administracyjnym” (J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 13);

- 5) „wszystkie okoliczności faktyczne i prawne, ze względu na które zainteresowana osoba żąda wydania decyzji administracyjnej albo ze względu na które właściwy organ administracji publicznej może lub powinien taką decyzję wydać. Chodzi zatem o fakty i zdarzenia tworzące tzw. stan faktyczny sprawy oraz prawa i obowiązki, które na podstawie obowiązujących przepisów prawa administracyjnego mogą lub powinny być przyznane lub nałożone na osobę – adresata decyzji administracyjnej” (*Postępowanie administracyjne*, 1999, s. 15);
 - 6) przedmiot postępowania administracyjnego toczącego się przed właściwym organem administracji (A. Wilczyńska, *Sprawa z zakresu administracji publicznej na tle pojęć sprawy administracyjnej i sprawy cywilnej – zagadnienia teoretycznoprawne*, ZNSA 2008/5, s. 83–84); szerzej zob. T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, *passim*).
4. Przepisy Kodeksu nie mają zastosowania przy rozpoznawaniu spraw cywilnych w rozumieniu art. 1 k.p.c. (zob. np. wyrok NSA w Warszawie z 19.07.1982 r., II SA 760/82, ONSA 1982/2, poz. 73; wyrok NSA w Warszawie z 18.10.1982 r., I SA 736/82, ONSA 1982/2, poz. 97; wyrok NSA w Warszawie z 16.06.1987 r., IV SAB 24/86, ONSA 1987/1, poz. 39; GAP 1989/12, s. 42; postanowienie NSA w Warszawie z 27.01.1986 r., I SA 48/86, RNGA 1986/6, s. 46; wyrok NSA w Warszawie z 16.10.1991 r., II SA 640/91, ONSA 1992/3–4, poz. 66; wyrok NSA w Katowicach z 17.12.1998 r., SA/Ka 1039/96, OSS 1999/2, poz. 47; wyrok WSA w Warszawie z 4.06.2007 r., I SA/Wa 137/07; wyrok NSA z 11.10.2016 r., II OSK 3313/14, LEX nr 2169124; postanowienie NSA w Warszawie z 28.09.1992 r., II SA 1568/92, ONSA 1994/1, poz. 18; M. Praw. 1994/2, s. 57).

Decyzja administracyjna

1. W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego decyzja administracyjna jest uważana za szczególnie rodzaj aktu administracyjnego, definiowanego jako „oparte na przepisach prawa materialnego władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej, określające sytuację prawną konkretnie w akcie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie” (przegląd niektórych określeń aktu administracyjnego W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. 1, *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 285 i n.) lub jako akt stosowania materialnego prawa administracyjnego. Podstawą doktrynального ujęcia decyzji administracyjnej jako kwalifikowanego aktu administracyjnego (zewnętrznego) jest wydawanie tego aktu w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie.
2. Uwzględniając zasadnicze elementy powyższych określeń aktu administracyjnego, które się nawzajem dopełniają i uzupełniają, można przyjąć, że akt administracyjny to:
 - 1) jednostronna czynność (oświadczenie woli) z zakresu prawa administracyjnego,
 - 2) podjęta na podstawie przepisów ustanawiających kompetencję organu administracji publicznej,
 - 3) w trybie i w formie przewidzianej przepisami prawa (proceduralnego),
 - 4) określająca konsekwencje stosowanej normy prawnej w odniesieniu do konkretnego adresata i w konkretnie oznaczonej sprawie.

Ze względu na cechę wymienioną w pkt 1 z zakresu pojęcia aktu administracyjnego należy wyłączyć jednostronne czynności cywilnoprawne, czynności dwustronne z zakresu prawa administracyjnego (umowy publiczne, porozumienia), milczenie organu, chyba że przepis prawa nadaje milczeniu walor rozstrzygnięcia, czynności faktyczne i oświadczenia wiedzy

(informacje) składane przez organ administracji publicznej. Cecha wskazana w pkt 2 określa nie tylko warunek prawidłowości aktu administracyjnego (również pkt 3), lecz przede wszystkim podmiot uprawniony do jego wydania, jakim jest organ administracji publicznej (w sensie ustrojowym i funkcjonalnym). Rozstrzygnięcia podejmowane przez organy nienależące do systemu administracji publicznej *sensu largo* nie są uważane za akty administracyjne. Akt administracyjny zewnętrzny w swojej podstawie ustala konsekwencje prawne stosowanej normy prawa administracyjnego w odniesieniu do adresatów, którzy nie są organizacyjnie i służbowo podporządkowani organowi wydającemu akt. Pozwala to wyłączyć z kategorii aktów administracyjnych zarówno wszelkie akty stanowienia prawa, jak i akty jego stosowania w układach wewnętrznych (podporządkowania służbowego i organizacyjnego). Dla uznania danego rozstrzygnięcia za akt administracyjny nie jest przesądzająca jego forma, akt administracyjny może bowiem mieć dowolną formę prawną, o ile przepisy nie zastrzegają wyraźnie formy pisemnej. Doktrynalne ujęcie decyzji administracyjnej jako rodzaju aktu administracyjnego jest przydatne dla wykładni przepisu art. 1 pkt 1 zwłaszcza wtedy, gdy charakter rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej budzi wątpliwości.

3. Pojęcie decyzji administracyjnej może oznaczać decyzję stosowania prawa administracyjnego (decyzja w znaczeniu teoretycznym), decyzję wydaną w trybie Kodeksu (decyzja w znaczeniu formalnym) i decyzję rozstrzygającą o prawach i obowiązkach stron postępowania administracyjnego (decyzja w znaczeniu materialnym). Podstawą teoretycznej koncepcji decyzji jest wyróżnienie procesów (aktów) stanowienia i stosowania prawa. Podział ten jest doniosły dla interpretacji art. 1 pkt 1, ponieważ z zakresu pojęcia decyzji administracyjnej wyłącza akty stanowienia prawa, a więc akty o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym. Formalna koncepcja decyzji administracyjnych za decyzję administracyjną uznaje te akty administracyjne, które są wydawane w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie. W ujęciu tej koncepcji nie jest istotne, czy decyzja rozstrzyga o prawach i obowiązkach stron, wystarczy bowiem spełnienie warunków i przesłanek proceduralnych (formalnych) stawianych rozstrzygnięciu. Z kolei w materialnej koncepcji decyzji akcentuje się merytoryczną treść zawartego w niej rozstrzygnięcia i uznaje, że decyzjami administracyjnymi są jednostronne rozstrzygnięcia właściwych organów administracji publicznej, określające w sposób prawnie wiążący sytuację konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej. Między powyższymi koncepcjami decyzji administracyjnych nie ma sprzeczności, ponieważ jedynie akcentują odmienne aspekty tego samego zjawiska prawnego, które uzupełniają i dopełniają się wzajemnie.
4. W orzecznictwie sądowym nawiązuje się do koncepcji materialnej decyzji administracyjnej (np. wyrok NSA w Warszawie z 5.10.1982 r., II SA 969/82, ONSA 1982/2, poz. 94, z głosem K. Żukowskiego, OSPiKA 1985/9, poz. 163; postanowienie z 13.07.1983 r., II SA 983/83, ONSA 1983/2, poz. 57, z głosem J. Homplewicza, OSPiKA 1984/3, poz. 47, oraz P. Kucharskiego, PiP 1984/4, s. 149); do koncepcji teoretycznej (wyrok NSA w Warszawie z 19.07.1983 r., II SA 771/83, ONSA 1983/2, poz. 61, z głosem A. Wróbla, PiP 1984/12, s. 150); formalnej koncepcji decyzji administracyjnej (wyrok z 20.07.1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982/9–10, poz. 169, z głosem J. Borkowskiego; wyrok NSA w Warszawie z 22.09.1981 r., SA 791/81, ONSA 1981/2, poz. 91).
5. Przepisy Kodeksu mają zastosowanie do spraw indywidualnych załatwianych w drodze decyzji, o ile przepisy szczególne lub Kodeks nie wyłączają stosowania w tych sprawach ogólnego postępowania administracyjnego (postanowienie z 13.07.1983 r., II SA 983/83, ONSA 1983/2,

poz. 57, z głosem J. Homplewicza, OSPiKA 1984/3, poz. 47, oraz P. Kucharskiego, PiP 1984/4, s. 149; wyrok NSA w Warszawie z 19.12.1984 r., III SA 393/84, „Palestra” 1985/7–8, s. 115).

6. Pogląd, że decyzją administracyjną w rozumieniu Kodeksu nie są akty stanowienia prawa (akty normatywne), jest utrwalony w orzecznictwie sądowym (postanowienie NSA w Warszawie z 21.04.1982 r., II SA 590/82, ONSA 1982/1, poz. 37; wyrok NSA w Warszawie z 20.07.1982 r., II SAB 9/82, ONSA 1982/2, poz. 74).
7. Decyzjami administracyjnymi nie są tzw. generalne akty administracyjne, które doktryna kwalifikuje jako akty stosowania prawa mające wszelkie cechy aktu administracyjnego, z wyjątkiem sposobu określenia adresata: akt generalny „określa adresata w sposób ogólny” (E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 105). *De lege lata* przepis art. 1 nie pozostawia wątpliwości, że przedmiotem postępowania jest sprawa indywidualna rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej. Tymczasem generalny akt administracyjny, który jest wyłącznie konstrukcją doktrynalną, budzącą przy tym liczne wątpliwości i zastrzeżenia, nie spełnia obu tych przesłanek, a mianowicie nie jest decyzją administracyjną i nie rozstrzyga sprawy indywidualnej. Wydaje się, że problem definiowania pewnych rozstrzygnięć organów administracji publicznej, których nie można jednoznacznie zakwalifikować do aktów stanowienia lub stosowania prawa na podstawie brzmienia odnosnych przepisów, jest zagadnieniem rozwiązywalnym w drodze aktywnej interpretacji tych przepisów; por. np. wyrok WSA w Warszawie z 3.07.2012 r., VII SA/Wa 696/12, LEX nr 1230769 (dotyczący decyzji wydawanych trybie art. 27 ust. 2 ustawy z 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej), w którym stwierdzono, że: „W przypadku tego rodzaju specyficznych aktów administracyjnych jak decyzja wydawana w oparciu o art. 27 ustawy z 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej indywidualizacja adresata następuje po doręczeniu decyzji i w oparciu o sporządzony rozdzielnik wymieniający ustaloną listę osób, które prowadzą działalność związaną z obrotem tzw. dopalaczami. Zakres przedmiotowy decyzji obejmuje grupę produktów, które – ze względu na potencjalne zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego – zostają wycofane z obrotu na terenie całego kraju”.
8. Z orzecznictwa sądowego wynika, że cech decyzji administracyjnej nie posiadają następujące rozstrzygnięcia (czynności):
 - 1) „opinie o pracy, przewidziane w art. 98 kodeksu pracy” (zob. Kodeks pracy); decyzją jest natomiast „rozstrzygnięcie roszczenia w sprawie naprawienia szkody wyrządzonej przez zakład pracy pracownikowi mianowanemu skutkiem niewydania w terminie lub wydania niewłaściwego świadectwa pracy lub opinii (art. 99 kodeksu pracy)” – wyrok NSA w Warszawie z 20.07.1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982/9–10, poz. 169, z głosem J. Borkowskiego;
 - 2) odmowa organu administracji państwowej zawarcia umowy dzierżawy gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, mimo że zasady wydzierżawiania tych gruntów zostały uregulowane zarządzeniem – postanowienie NSA w Warszawie z 5.06.1981 r., II SA 158/81, ONSA 1981/1, poz. 53;
 - 3) oświadczenie bądź wezwanie przez Radę Okręgowej Izby Radców Prawnych do uiszczenia składki członkowskiej na rzecz samorządu radców prawnych – postanowienie NSA w Wrocławiu z 12.06.1995 r., SA/Wr 1040/95, Pr. Gosp. 1995/11, s. 25;
 - 4) rozstrzygnięcia odnoszące się do statutowej działalności organizacji społecznych, w tym do stowarzyszeń – postanowienie NSA w Warszawie z 20.11.1981 r., II SA 848/81,

- ONSA 1981/2, poz. 118; postanowienie NSA w Warszawie z 9.11.1988 r., II SA 1288/88, ONSA 1988/2, poz. 89; OSP 1990/8, poz. 290; postanowienie NSA we Wrocławiu z 12.06.1995 r., SA/Wr 1040/95, ONSA 1996/3, poz. 127;
- 5) wystąpienia pokontrolne właściwego organu i zawarte tam wnioski: – postanowienie NSA z 23.03.1983 r., II SA 116/83, ONSA 1983/1, poz. 18, z głosem J. Borkowskiego, OSP 1984/10, poz. 208;
- 6) zarządzenia i inne akty organu założycielskiego skierowane do przedsiębiorstwa państwowego – postanowienie NSA w Warszawie z 8.04.1994 r., IV SAB 62/93, ONSA 1995/1, poz. 45;
- 7) orzeczenia (opinie) o jakości towaru, wydawane przez rzeczoznawców do spraw jakości mięsa i wędlin, a także orzeczenia branżowej komisji do spraw jakości mięsa – postanowienie NSA w Warszawie z 26.03.1987 r., II SA 528/87, ONSA 1987/1, poz. 25;
- 8) czynność przekazania nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi do sprzedaży – wyrok NSA w Warszawie z 10.05.1990 r., II SA 238/90, PiŻ 1991/5, s. 15;
- 9) akt administracyjny odwołujący pracownika ze stanowiska, na którym został zatrudniony na podstawie powołania – wyrok NSA w Warszawie z 23.10.1985 r., II SA 1997/85, ONSA 1985/2, poz. 22;
- 10) obliczanie należności za wodę pobraną przez osobę fizyczną z wodociągu wiejskiego dla celów gospodarczych, nawet wówczas, gdy ilość zużytej wody jest ustalana szacunkowo – postanowienie NSA w Warszawie z 29.09.1987 r., IV SA 824/87, ONSA 1987/2, poz. 68;
- 11) odmowa wyrażenia przez pracodawcę zgody na cofnięcie przez urzędnika mianowanego wypowiedzenia stosunku pracy nie jest decyzją administracyjną w sprawie wypowiedzenia lub rozwiązania tego stosunku – postanowienie NSA w Lublinie z 29.04.1988 r., SA/Lu 308/88, ONSA 1988/1, poz. 51;
- 12) odpowiedź na krytykę prasową, gdyż nie rozstrzyga co do istoty sprawy indywidualnej ani nie kończy jej w danej instancji – postanowienie NSA w Warszawie z 19.07.1988 r., I SA 500/88, OSP 1990/7, poz. 285, z głosem B. Adamiak i J. Borkowskiego;
- 13) przeznaczenie określonego składnika majątku państwowego do sprzedaży osobom fizycznym bez wskazania nabywcy – wyrok NSA we Wrocławiu z 16.07.1982 r., SA/Wr 220/82, ONSA 1982/2, poz. 72;
- 14) „Procedura rozstrzygania przez organy administracji właściwe w sprawach oświatowych sporów wynikających w związku ze stosowaniem przepisów regulaminu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów (załącznik do zarządzenia Ministra Oświaty i Wychowania z 21.07.1981 r. w sprawie regulaminu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów – Dz.Urz. MOiW nr 6, poz. 45), przewidziana w § 2 tego zarządzenia, nie ma cech postępowania administracyjnego, a rozstrzygnięcie, o jakim mowa w tym przepisie, nie następuje w drodze decyzji administracyjnej” – postanowienie NSA w Gdańsku z 20.02.1985 r., SA/Gd 1174/84, ONSA 1985/1, poz. 9;
- 15) oceny kwalifikacyjne będące rezultatem oceniania wiadomości kandydata – wyrok NSA we Wrocławiu z 16.01.1985 r., SA/Wr 645/84, OSPiKA 1986/2, poz. 25, z głosem J. Homplewicza;
- 16) zatwierdzenie organizacji ruchu przez starostę – wyrok WSA w Olsztynie z 24.09.2008 r., II SA/Ol 473/08, LEX nr 515344;
- 17) orzeczenie Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich wydane na podstawie art. 33 ust. 2 i 3 ustawy z 20.02.1997 r. o stosunkach Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2014 r. poz. 1798) – wyrok NSA z 20.12.2007 r., II OSK 1570/06, ONSAiWSA 2008/6, poz. 116;

- 18) rozkaz personalny wydany dla celów ewidencyjnych – wyrok NSA z 25.03.2011 r., I OSK 1683/10, LEX nr 798064;
- 19) rozstrzygnięcie w przedmiocie skierowania aplikanta do odbycia stażu na stanowisku referendarza sądowego – wyrok NSA z 18.05.2017 r., I OSK 2394/15, LEX nr 2347177.

9. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że Kodeks ma zastosowanie także do spraw rozstrzyganych – na mocy ustawy – w formie postanowienia. Nie chodzi tu o postanowienia proceduralne (dotyczące poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania), lecz o postanowienia rozstrzygające o istocie sprawy, przy czym rozstrzyganie o istocie sprawy nie wynika tu z odmiennego postanowienia Kodeksu (art. 123 § 2), lecz z wykładni prawa materialnego. Wyodrębnia się w ten sposób „orzecznicza” kategoria pozakodeksowych postanowień merytorycznych, do których stosuje się przepisy Kodeksu. Jest to jednak zabieg chybiony, na co wskazuje dyskusyjna teza wyroku WSA w Warszawie z 20.12.2007 r., I SA/Wa 1438/07, LEX nr 366199, zgodnie z którą „postępowanie w sprawie wydania przez kuratora oświaty opinii o zamiarze likwidacji szkoły jest postępowaniem administracyjnym i mają do niego zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego”. Wprawdzie o charakterze prawnym aktu administracyjnego jako decyzji nie przesądza jego nazwa, lecz treść, jednak w wypadku, gdy tak jak w sprawie rozstrzygniętej powyższym wyrokiem, formę postanowienia i zażalenie na nie przewiduje wyraźny przepis ustawy, sąd nie może wykroczyć poza treść przepisu art. 1 pkt 1 i przyjąć, że Kodeks ma zastosowanie do spraw załatwianych w formie postanowienia. Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 14.01.2010 r., III SZP 3/09, LEX nr 537083, w której stwierdził, że: „Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów po rozpoznaniu na podstawie art. 479⁴⁶ pkt 2 k.p.c. zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki odmawiające wydania świadectwa pochodzenia energii elektrycznej, o którym mowa w art. 9l ust. 1 ustawy z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.), wydaje orzeczenie w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie, jeżeli jest to postanowienie kończące postępowanie w sprawie”.
10. Kodeks postępowania administracyjnego nie ma zastosowania do spraw załatwianych w innych niż ugoda (art. 114–122) dwustronnych formach działania administracji publicznej. Wobec wyraźnego brzmienia art. 1 wszelkie sprawy tego typu są załatwiane w trybie i na zasadach określonych w ustawach, spory zaś wynikające z aktów dwustronnych są rozpoznawane przez sądy powszechne. *De lege lata* nie ma zatem podstaw prawnych do załatwiania spraw indywidualnych należących do właściwości organów administracji publicznej w drodze aktów dwustronnych, takich jak umowa czy umowa administracyjna (zob. *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008) na zasadach i w trybie określonych przez Kodeks. Tymczasem w ustawodawstwie ukształtowały się umowne formy działania administracji publicznej, które mogą być zakwalifikowane jako umowy administracyjne w rozumieniu przepisów ogólnych prawa administracyjnego i *de lege ferenda* podlegać przepisom Kodeksu, który powinien być zmieniony w tym kierunku. Przykładem mogą być zawierane przez administrację publiczną umowy, których przedmiotem są świadczenia publicznoprawne na rzecz osób uprawnionych, będących drugą stroną tej umowy. Zagadnienie jest sporne, ale można przyjąć, że jedną stroną umowy jest obowiązany do świadczenia publicznoprawnego organ administracji publicznej, drugą zaś uprawniony do żądania takiego świadczenia stanowiącego jego publiczne prawo podmiotowe. Umową administracyjną jest niewątpliwie kontrakt socjalny, uregulowany w art. 108 u.p.s., będący umową pisemną zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc społeczną, która określa prawa i obowiązki stron umowy w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierza-

jących do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny. Zawarcie kontraktu jest fakultatywne, a czynność ta dokonywana jest przez pracownika socjalnego, który przygotowuje treść umowy, czuwa nad jej wykonaniem i jest odpowiedzialny za realizację jej postanowień. Spór dotyczący wynegocjowania treści umowy pomiędzy stronami rozstrzyga kierownik ośrodka pomocy społecznej. Kontrakt ma formę pisemną, jego treść określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 8.11.2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz.U. Nr 218, poz. 1439). W kontrakcie organ pomocy społecznej zobowiązuje się do świadczenia pomocy społecznej na rzecz drugiej strony umowy, jednakże warunkiem tego świadczenia jest spełnienie przez uprawnionego obowiązków określonych w tej umowie, np. obowiązku podjęcia pracy przez bezrobotnego lub leczenia odwykowego w zakładzie przez osobę uzależnioną. Niewykonanie umowy przez uprawnioną osobę lub rodzinę może skutkować odmową udzielenia wsparcia, uchynieniem decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymaniem świadczeń pieniężnych (art. 11 ust. 2 u.p.s.), a także zmianą decyzji przyznającej pomoc (art. 106 ust. 5 u.p.s.). Wskazane wyżej cechy kontraktu socjalnego oraz brak ustawowego odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu cywilnego skłaniają do przyjęcia, że kontrakt socjalny jest nową formą działania, której cechy odpowiadają definicji umowy administracyjnej. Kontrakt socjalny jest bowiem oparty nie tyle na ogólnej zasadzie swobody umów, ile na szczegółowych przepisach prawa administracyjnego, które określają przedmiot i treść kontraktu, ściśle związane z zadaniami administracji publicznej, którymi w tym przypadku są świadczenia pomocy społecznej. Zawarty ważnie kontrakt socjalny tworzy nowe stosunki w dziedzinie pomocy społecznej, które mają naturę stosunków administracyjnych lub publicznoprawnych, nie zaś zobowiązaniowych. Niewykonanie kontraktu socjalnego przez uprawnionego upoważnia organ pomocy społecznej do rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji administracyjnej, która może skutkować zniesieniem stosunku pomocy społecznej nawiązanego w wyniku zawarcia kontraktu socjalnego lub zmianą tego stosunku. Nie ma zatem wystarczających podstaw, aby przyjmować, że spory wynikające z kontraktów socjalnych są sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 k.p.c.

Milczące załatwienie sprawy

1. Decyzją administracyjną nie jest tzw. milczenie organu administracji publicznej, mające swoją podstawę w przepisach prawa materialnego. Nie jest to instytucja jednolita, występuje bowiem w prawie materialnym w różnorodnych odmianach i postaciach (zob. zwłaszcza M. Miłoś, *Bezczynność organu administracji publicznej*, Warszawa 2011, s. 219–243; P. Dobosz, *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 348–396; *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. Z. Kmiecik, M. Gajda-Durlik, Warszawa 2019). Wobec tej różnorodności zjawiskowych form „milczenia administracji” ocena proceduralnego znaczenia konkretnego typu milczenia powinna być dokonywana w kontekście norm prawa materialnego. Niezależnie jednak od tych trudności doktryna podejmuje się zdefiniowania istoty i funkcji milczenia administracji. Można w tym zakresie wyróżnić następujące stanowiska, według których milczenie administracji jest:

- 1) swoistym aktem stosowania materialnego prawa administracyjnego, konkretyzującym ustawowo określone prawa i obowiązki stron;
- 2) niezastosowaniem – do upływu określonego ustawą terminu – prawa materialnego przez właściwy organ administracji publicznej, z którym ustawa wiąże skutek prawny w postaci przyznania stronie określonego ustawą prawa.

W pierwszym przypadku przyjmuje się najczęściej fikcję pozytywnego rozstrzygnięcia, dorozumianą zgodę na realizację uprawnienia itd. czy wręcz odrębną formę działania

administracji publicznej; w drugim – powstanie skutków, tj. nabycie uprawnień z mocy prawa. Milczenie jest wprawdzie legalnym sposobem zachowania się organu administracji publicznej i w tym sensie stanowi przejaw woli organu wyrażającej się w dopuszczalnym ustawowo zaniechaniu skorzystania z kompetencji do konkretyzacji normy w formie decyzji administracyjnej w terminie określonym ustawą, lecz zachowanie to, a zwłaszcza wola organu, nie ujawnia się pod postacią przewidzianej prawem formy ani nie jest zasadniczo komunikowana w inny sposób stronom postępowania i nie są znane motywy takiego zachowania się organu, milczenie bowiem ze swej istoty nie jest uzasadniane. Przeciwnie, to norma prawna wiąże z milczeniem organu administracji publicznej skutek w postaci nabycia przez stronę uprawnienia *ex lege*, niewymagającego zasadniczo zatwierdzenia, potwierdzenia czy poświadczenia przez organ administracji publicznej (w odniesieniu do art. 30 ust. 5 pr. bud. por. wyrok TK z 20.04.2011 r., Kp 7/09, OTK-A 2011/3, poz. 26, w którym Trybunał stwierdził m.in., że: „Milczenie, stanowiące akceptację czynności zgłoszenia budowy, można – co prawda – uznać za określone zdarzenie prawne, ale tylko za zdarzenie należące do sfery pozajurysdykcyjnej, które z upływem terminu przewidzianego dla podjęcia czynności przez organ administracji publicznej wywołuje skutek materialnoprawny z mocy samego prawa. «Milcząca zgoda» pozostaje poza bezpośrednią kontrolą, albowiem nie podlega zaskarżeniu ani w drodze administracyjnej, ani sądowej”; przegląd stanowisk doktryny i orzecznictwa – zob. np. B. Majchrzak, *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa 2008, J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011). Uznanie, że milczenie administracji nie jest decyzją administracyjną, nie wyklucza jednak odpowiedniego i dostosowanego do specyfiki tej instytucji prawa administracyjnego zastosowania przepisów Kodeksu (wyrok NSA z 17.11.2005 r., II OSK 197/05, LEX nr 196647).

2. Uwzględniając przepisy dodanej nowelizacją z 7.04.2017 r. rozdziału 8a, należy przyjąć, że milczące załatwienie sprawy jest prawną formą załatwienia sprawy będącej przedmiotem postępowania administracyjnego. Jest to forma równoważna decyzji administracyjnej w tym sensie, że rozstrzyga sprawę co do jej istoty (zgodnie z żądaniem strony) i kończy postępowanie w danej instancji. Niezależnie od filozoficzno-teoretycznych i dogmatycznych sporów co do istoty tzw. milczenia administracji, milczące załatwienie sprawy jest oświadczeniem woli organu administracji publicznej nakierowanym na wywołanie skutków prawnych, a przy przyjęciu pewnych bardziej zasadniczych założeń – zachowaniem się organu administracji publicznej, a przynajmniej fragmentem lub aspektem takiego zachowania.
3. Milczące załatwienie sprawy jako świadome i zamierzone zachowanie się organu administracji publicznej mające na celu wywołanie skutku materialnoprawnego w postaci załatwienia sprawy administracyjnej zgodnie z żądaniem strony, czyli autorytatywną konkretyzację ustawowych praw lub uprawnień, należy odróżniać od zachowania się organu administracji publicznej, którego skutkiem prawnym jest beczynność lub przewlekłość postępowania administracyjnego. W tym drugim przypadku zachowanie się organu administracji publicznej w postaci niedziałania lub działania nieskutecznego prowadzi do ocenianego ujemnie stanu faktycznego i prawnego, a mianowicie stanu beczynności lub stanu przewlekłości.
4. Milczenie administracji jako forma załatwienia sprawy administracyjnej jest funkcjonalnie powiązane z decyzją administracyjną w tym znaczeniu, że ma zastosowanie tylko wówczas, gdy organ administracji publicznej w ustawowym terminie nie załatwi tej sprawy w drodze

decyzji administracyjnej. Rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty decyzją administracyjną sprawia, iż niedopuszczalne staje się załatwienie sprawy w sposób milczący.

5. Powiązanie milczenia administracji z decyzją administracyjną akcentują (świadomie lub nieświadomie) koncepcje przyjmujące założenie, że milczące załatwienie sprawy stanowi fikcję pozytywnego rozstrzygnięcia. Fikcja ustawowa polega bowiem na tym, że dwa różniące się od siebie (zasadniczo) stany faktyczne ustawa traktuje pod pewnym względem jednakowo, a zatem milczenie administracji publicznej odnośnie do żądania strony należy traktować tak samo jak decyzję administracyjną rozstrzygającą zgodnie z wnioskiem strony. W sytuacji jednak, gdy milczące załatwienie sprawy jest szczegółowo uregulowane w rozdziale 8a działu II k.p.a., zarówno gdy chodzi o przesłanki, jak i tryb oraz skutki prawne, konstrukcja fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia wydaje się mało przydatna dla wyjaśnienia istoty tej nowej formy załatwienia sprawy administracyjnej (gruntownie o instytucji milczącego załatwienia sprawy, zob. J. Wegner, *Instytucja milczącego załatwienia sprawy przez administrację publiczną*, Warszawa 2021, *passim*; zob. także, *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. Z. Kmiecik, M. Gajda-Durlak, Warszawa 2019, zwłaszcza Część II.

Stosowanie Kodeksu do spraw unijnych

1. Kodeks ma zastosowanie nie tylko do spraw czysto wewnętrznych (*purely internal situations*), może bowiem mieć zastosowanie także do spraw unijnych. Sprawy unijne to sprawy określone w art. 1, w których występuje tzw. element transgraniczny, mianowicie strona postępowania ma roszczenie o charakterze publicznoprawnym oparte na bezpośrednio skutecznych przepisach prawa unijnego, w szczególności strona skorzystała z jednej ze swobód określonych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Sprawa oparta na przepisach prawa unijnego zachowa jednak charakter sprawy wspólnotowej (unijnej), mimo że nie wystąpił w niej element transgraniczny (przemieszczenie się na terytorium Unii Europejskiej osoby, towaru, usługi, kapitału lub płatności), gdy zarzut dotyczy naruszenia unijnego zakazu niedyskryminacji. Sprawa oparta na przepisie prawa polskiego będzie miała charakter sprawy wspólnotowej w znaczeniu funkcjonalnym, gdy przepis prawa polskiego został ustanowiony w wyniku wykonania (implementacji) prawa wspólnotowego. W postępowaniu przed organem administracji publicznej strona może bowiem podnieść kwestię niewłaściwej implementacji prawa wspólnotowego (unijnego) (dyrektywy) albo niezgodności przepisu prawa polskiego z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa wspólnotowego (unijnego) lub żądać prounijnej wykładni prawa polskiego, co organ administracji publicznej jest obowiązany rozważyć także z urzędu. W rezultacie strona może żądać od organu niezastosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem wspólnotowym (unijnym) i (lub) zastosowania bezpośrednio skutecznego przepisu prawa wspólnotowego (szerzej o tym D. Miąsik, *Sprawa wspólnotowa przed sądem krajowym*, EPS 2008/9, s. 16–22).
2. Przepisy Kodeksu mają zastosowanie do załatwiania indywidualnych spraw wspólnotowych (unijnych), chyba że przepisy wspólnotowe (unijne) regulują procedury (lub ich elementy) służące dochodzeniu roszczeń opartych na prawie wspólnotowym.
3. Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich, zgodnie z którą w braku uregulowań unijnych do państwa członkowskiego należy ustanowienie organów właściwych

i procedur służących dochodzeniu przez obywateli Unii Europejskich roszczeń opartych na prawie wspólnotowym (unijnym) (zob. A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, RPEiS 2005/1, s. 35–58), ma ograniczone zastosowanie, bowiem krajowe przepisy proceduralne nie mogą traktować gorzej roszczeń opartych na prawie wspólnotowym (unijnym) niż roszczeń powstałych w sytuacjach czysto wewnętrznych (zasada ekwiwalentności) oraz nie mogą czynić niemożliwym lub wyjątkowo trudnym dochodzenia praw opartych na przepisach prawa wspólnotowego (unijnego) (tak w odniesieniu do krajowych administracyjnych przepisów proceduralnych wyrok ETS z 19.06.2003 r., C-34/02, Sante Pasquini przeciwko Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), EU:C:2003:366).

4. Przepisy Kodeksu nie mają – od 1.05.2004 r. – zastosowania do załatwiania indywidualnych spraw wspólnotowych (unijnych), gdy procedury określające zasady i tryb załatwiania tych spraw regulowane są przez bezpośrednio skuteczne przepisy wspólnotowe (unijne), z reguły zawarte w rozporządzeniach wspólnotowych (unijnych) (szerzej zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane z prawem europejskim postępowania administracyjne*, Warszawa 2017, rozdział 1).
5. Organ administracji publicznej jest obowiązany do niestosowania przepisów Kodeksu, gdy uzna, że naruszają one zasadę efektywności lub ekwiwalentności albo są sprzeczne z przepisami prawa wspólnotowego (unijnego) (wyrok ETS z 22.06.1989 r., C-103/88, Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano, EU:C:1989:256). Wyrok w sprawie Fratelli Constanzo nałożył na organy administracji publicznej państwa członkowskiego wspólnotowy obowiązek stosowania przepisów dyrektywy i powstrzymywania się od stosowania przepisów krajowych sprzecznych z przepisami dyrektywy. Obowiązek niestosowania przepisów krajowych sprzecznych z prawem wspólnotowym zakłada obowiązek dokonania przez organ administracji publicznej oceny, czy przepis krajowy jest zgodny, czy niezgodny z prawem wspólnotowym. To zaś z kolei oznacza, że organ administracji publicznej ma obowiązek interpretacji prawa krajowego zgodnie z prawem wspólnotowym (wyroki ETS: z 29.04.1999 r., C-224/97, Erich Ciola przeciwko Land Vorarlberg, EU:C:1999:212; z 17.09.1997 r., C-54/96, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH przeciwko Bundesbaugesellschaft Berlin mbH, EU:C:1997:413). Poszerzenie wspólnotowego mandatu administracji publicznej nastąpiło w wyroku ETS z 28.06.2001 r., C-118/00, Gervais Larsy przeciwko Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti), EU:C:2001:368, w którym organy administracyjne zostały poddane zasadzie pierwszeństwa prawa wspólnotowego typu Simmenthal/Factortame. Zasada pierwszeństwa materialnego, wynikająca ze spraw Constanzo i Ciola, jak i zasada pierwszeństwa proceduralnego, ustalona w sprawie Larsy, sprawiają, że organy administracyjne państwa członkowskiego mają podobny obowiązek zapewnienia skuteczności prawu wspólnotowemu i poszanowania zasady pierwszeństwa, jak sądy krajowe (M. Domańska, *Stosowanie prawa WE przez krajowe organy administracyjne – glosa do wyroku ETS z 28.06.2001 r. w sprawie C-118/00 Gervais Larsy przeciwko INASTI*, EPS 2008/1, s. 45).
6. Na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości można wyróżnić następujące zasadnicze typy naruszenia prawa wspólnotowego przez organy administracji publicznej państw członkowskich:
 - 1) błędą interpretację prawa unijnego albo błędą ocenę stanu faktycznego lub dowodów (wyrok z 13.06.2006 r., C-173/03, Traghetti del Mediterraneo SpA w upadłości przeciwko Republice Włoskiej, EU:C:2006:391, pkt 38–39);

- 2) interpretację prawa krajowego sprzeczną z prawem unijnym mającym zastosowanie w sprawie (opinia rzecznika generalnego Legera w sprawie C-173/03, Traghetti, pkt 56), co oznacza naruszenie przez sąd obowiązku wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem wspólnotowym (por. np. wyrok z 5.10.2004 r., sprawy połączone C-397/01 do C-403/01, Bernhard Pfeiffer i inni przeciwko Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV, EU:C:2004:584, pkt 110–115);
 - 3) błędne zastosowanie lub błędną wykładnię bezpośrednio skutecznego przepisu prawa unijnego (opinia rzecznika generalnego Legera w sprawie C-173/03, Traghetti, pkt 63);
 - 4) zastosowanie prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym (sprawy: Constanzo, Ciola, Larsy);
 - 5) niezastosowanie bezpośrednio skutecznego przepisu prawa unijnego (sprawy: Constanzo, Ciola).
7. Oceniając stopień naruszenia przez organ administracji publicznej wskazanych wyżej unijnych obowiązków organów administracji publicznej, należy jednak uwzględnić następujące typy sytuacji prawnych i faktycznych:
- 1) sytuacje, w których akt administracyjny został wydany na podstawie aktu Unii uznane-go następnie za nieważny. Wśród tych sytuacji należy z kolei rozróżnić takie, w których krajowa władza administracyjna nie dysponuje żadnym zakresem uznania, gdy chodzi o zastosowanie aktu wspólnotowego (wyrok z 27.09.1988 r., C-106/87, Asteris AE i inni przeciwko Republice Greckiej i European Economic Community, EU:C:1988:457) – wówczas władze administracyjne nie działają sprzecznie z prawem wspólnotowym, prawidłowo bowiem wykonują akt wspólnotowy – oraz takie, w których wadliwość aktu administracyjnego jest rezultatem wadliwego korzystania z zakresu uznania pozostawionego władzy krajowej przez akt prawny Unii (wyrok ETS z 3.12.1992 r., C-97/91, Oleificio Borelli SpA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, EU:C:1992:491) – wówczas władze krajowe naruszają prawo wspólnotowe (bliżej o tym zob. G. Anagnostaras, *Not as unproblematic as you might think: the establishment of causation in governmental liability action*, „European Law Review” 2002/6, s. 663–676);
 - 2) sytuacje, w których krajowe władze administracyjne były prawnie związane wskazówkami instytucji wspólnotowych (wyrok ETS z 15.01.1987 r., C-175/84, Krohn & Co. Import-Export (GmbH & Co. KG) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, EU:C:1987:8), oraz sytuacje, w których władze krajowe były adresatami niewiążących prawnie sugestii instytucji wspólnotowych (wyrok ETS z 27.03.1980 r., C-133/79, Sucrimex S.A. i Westzucker GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, EU:C:1980:104);
 - 3) sytuacje, w których akt administracyjny został wydany na podstawie ustawy uznanej następnie za niezgodną z prawem wspólnotowym;
 - 4) sytuacje, w których akt administracyjny niezgodny z prawem wspólnotowym stał się prawomocny wskutek niezaskarżenia przez stronę w postępowaniu administracyjnym lub sądowym, i sytuacje, w których akt administracyjny niezgodny z prawem wspólnotowym stał się prawomocny wskutek wyroku sądu; wśród tych ostatnich zaś sytuacje, gdy sąd administracyjny nie zwrócił się z pytaniem prawnym do ETS mimo wniosku stron, i sytuacje, w których zwrócił się z takim pytaniem prawnym;
 - 5) sytuacje, w których wadliwy akt administracyjny nakłada na jednostkę obowiązek uiszczenia opłat niezgodnych z prawem unijnym lub nakazuje zwrot środków finansowych uzyskanych niezgodnie z prawem unijnym, oraz sytuacje, w których akt administracyjny nakłada na stronę obowiązki niepieniężne niezgodnie z prawem unijnym; w pierwszej

grupie mieszczą się także te sytuacje, w których strona uiściła opłaty lub zwróciła środki finansowe, oraz te, w których strona nie uiściła sprzecznych z prawem unijnym opłat lub nie zwróciła przyznanych jej niezgodnie z prawem unijnym środków finansowych.

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

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

1. Zakres obowiązywania przepisów Kodeksu nie jest ograniczony do uregulowania trybu załatwiania spraw określonych w art. 1. Kodeks reguluje bowiem także postępowanie w sprawach skarg i wniosków przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych. Komentowany przepis wyznacza zakres podmiotowy postępowania w sprawach skarg i wniosków przez określenie organów, przed którymi może się toczyć takie postępowanie.
2. Przepisy Kodeksu nie definiują wszystkich użytych w art. 2 pojęć. Przepis art. 5 ma zastosowanie jedynie do organizacji społecznych (art. 5 § 2 pkt 5) i organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 5 § 2 pkt 6). Pojęcie organu państwowego w ujęciu doktrynalnym oznacza wyodrębnioną kompetencyjnie i rzeczowo część aparatu państwowego. Pojęcie aparatu państwowego jest sporne i jego zakres znaczeniowy ulega zmianom stosownie do przekształceń w ustroju konstytucyjnym państwa. Należy przyjąć, że organem państwowym w rozumieniu art. 2 są konstytucyjne organy państwa, tj. organy przewidziane w Konstytucji RP oraz określone ustawowo organy państwa. Pojęcie organu państwowego jest szerokie, obejmuje bowiem organy władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i wymiaru sprawiedliwości. Zagadnienie przynależności organów samorządu terytorialnego do (szeroko rozumianego) aparatu państwowego jest sporne. Należy przyjąć, że konstytucyjna pozycja samorządu terytorialnego nie zezwala na włączenie go do kategorii organów państwowych ani też do szeroko rozumianego aparatu państwowego.
3. Zakres przedmiotowy postępowań uregulowanych w dziale VIII wyznaczają pojęcia skargi i wniosku. O tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna (art. 222). Niezależnie od tej wskazówki interpretacyjnej przepisy Kodeksu stanowią, że przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227), a przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności społecznej, lepszego zaspokajania potrzeb ludności (art. 241). Istotnym elementem treści skargi jest zatem wyrażenie przez skarżącego niezadowolenia lub innej ujemnej oceny działania albo zaniechania organu, natomiast treścią wniosku jest sformułowanie przez wnioskodawcę propozycji odnośnie do zwiększenia efektywności działania organu podejmowanego w wykonaniu ustawowo określonych zadań i kompetencji.
4. Przepisy działu VIII będą miały zastosowanie tylko wówczas, gdy skarga nie spowoduje wszczęcia postępowania administracyjnego na wniosek lub z urzędu (art. 233), gdy nie została

złożona w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne (art. 234), lub w sprawie, w której w toku postępowania administracyjnego została wydana decyzja ostateczna (art. 235). W przypadkach wymienionych w powyższych przepisach Kodeksu skarga podlega bowiem rozpatrzeniu w trybie i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu regulujących postępowanie w sprawach określonych w art. 1, czyli w ogólnym postępowaniu administracyjnym (zwyczajnym lub nadzwyczajnym). Wymaga to od organów administracji publicznej wnikliwej oceny, czy pismo oznaczone jako skarga może być zakwalifikowane jako jedna z czynności procesowych strony podlegających rozpatrzeniu i załatwieniu w postępowaniu administracyjnym (zob. komentarz do art. 240).

5. Instytucja skarg i wniosków, pomyślana jako swoiste uzupełnienie postępowania administracyjnego i swego rodzaju środek zastępczy dla sądowej kontroli decyzji administracyjnych, traci na znaczeniu od dnia wprowadzenia skargi na decyzje do sądu administracyjnego i innych instytucji ochrony praw podmiotowych obywateli. Poważne wątpliwości związane z celowością dalszego utrzymywania dotychczasowej instytucji skarg i wniosków, a zwłaszcza regulowania tej kwestii w przepisach Kodeksu, nie zwalniają organów od skrupulatnego i ścisłego przestrzegania przepisów działu VIII. Przepisy tego działu mają ponadto swoje oparcie i uzasadnienie w przepisie art. 63 Konstytucji RP, który stanowi, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Zgodnie ze zdaniem drugim tego przepisu tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa. Ustawą w rozumieniu tego przepisu jest Kodeks. Dyskusyjny na tym tle jest pogląd, że z treści art. 63 Konstytucji RP oraz z jego zamieszczenia wśród przepisów gwarantujących prawa i wolności polityczne wynika, że petycje, wnioski i skargi mają dotyczyć szeroko pojętej działalności władzy publicznej, a Konstytucja RP akcentuje polityczny aspekt tej instytucji (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, art. 63, Warszawa 2005, s. 8).
6. Zasady i tryb składania, przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków określa rozporządzenie Rady Ministrów z 8.01.2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. Nr 5, poz. 46).

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

§ 1. Kodeks postępowania administracyjnego normuje również sposób wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem 2016/679”, w postępowaniach wymienionych w art. 1 i art. 2.

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

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

1. Komentowany przepis został dodany przez art. 1 pkt 1 z.k.p.a.2019.

2. W komentowanym przepisie wadliwie użyto słowa „normuje”, które nawiązuje wprost do poprzedzających ten przepis art. 1 i 2 Kodeksu poprzez użycie słowa „również”. Przedmiotem normowania Kodeksu w przepisach art. 1 i 2 są postępowania lub tryby, a zatem pewien uporządkowany i usystematyzowany ciąg czynności organu i uczestników postępowania administracyjnego. Tymczasem komentowany przepis określa jedynie sposób wykonywania przez organy administracji publicznej obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, w toku postępowania administracyjnego; zakres normowania art. 2a jest zatem wąski, zarówno gdy chodzi o jego przedmiot („sposób wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia”), jak i zakres – (art. 54 § 1a, art. 61 § 5, art. 61a § 1 zdanie drugie, art. 65 § 1a, art. 66 § 1 zdanie trzecie, art. 73 § 1b, art. 74a, 122h, 217a, 226a, 231 § 2 i art. 236 § 2 i 3).
3. Przepis art. 2a nie jest materialnoprawną podstawą informacyjnego obowiązku organu administracji publicznej prowadzącego jedno z postępowań wymienionych w art. 1 i 2 k.p.a.; podstawą taką jest art. 13 ust. 1 i 2 RODO. Więcej, obowiązkowi informacyjnemu organu administracji publicznej odpowiada publiczne prawo podmiotowe osoby, której dane osobowe są przetwarzane na podstawie tego przepisu, do uzyskania od tego organu informacji o treści, przedmiocie i zakresie określonych w art. 13 ust. 1 i 2 RODO.
4. Przepis art. 2a nie ogranicza ani nie modyfikuje obowiązku informacyjnego organu administracji publicznej, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, który jest przepisem bezpośrednio obowiązującym, bezpośrednio stosowalnym i bezpośrednio skutecznym w polskim porządku prawnym. Przepis rozporządzenia jest bezpośrednio obowiązujący w polskim porządku prawnym z dniem jego wejścia w życie według zasad i trybu określonego w prawie unijnym; z tym dniem staje się częścią systemu prawa obowiązującego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis art. 13 ust. 1 i 2 RODO jest przepisem bezpośrednio stosowalnym w polskim porządku prawnym, co oznacza, że może stanowić (samodzielną) podstawę prawną decyzji organu administracji publicznej i orzeczenia sądu. Przepis art. 13 ust. 1 i 2 jest przepisem bezpośrednio skutecznym, zarówno w tym znaczeniu, że przyznaje bezpośrednio prawo podmiotowe publiczne do uzyskania od organu administracji publicznej określonych w tym przepisie informacji, jak i w tym sensie, że może stanowić podstawę prawną zwrócenia się z takim żądaniem do właściwego organu władzy publicznej lub sądu. Obowiązywanie, stosowanie i skuteczność przepisu art. 13 ust. 1 i 2 nie są zależne od wydania aktu normatywnego przez polskiego prawodawcę. Więcej, wskazane cechy przepisu art. 13 ust. 1 i 2 RODO uzasadniają zakaz stanowienia przepisów prawa polskiego regulujących materie unormowane w tym przepisie.
5. Zakresem normowania komentowanego przepisu jest „sposób wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia [...], w postępowaniach wymienionych w art. 1 i art. 2”. Przepis ten nie reguluje zatem treści, zakresu i przedmiotu obowiązku określonego w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, lecz „sposób jego wykonywania” w toku postępowania administracyjnego. Regulowanie ustawą wskazanych elementów obowiązku informacyjnego organu administracji publicznej byłoby bowiem niedopuszczalne ze względu na wskazane wyżej cechy przepisu art. 13 ust. 1 i 2 RODO i jako takie naruszałoby zobowiązania Polski wynikające z prawa unijnego, które zakazuje ustawodawcy krajowemu regulowania prawem krajowym materii unormowanych w rozporządzeniu unijnym, chyba że co innego wynika z treści rozporządzenia. Wprawdzie przepis art. 23 RODO przewi-

duje kompetencje państwa członkowskiego UE do ograniczenia aktem prawnym zakresu obowiązków i praw przewidzianych m.in. w art. 12–22, jednak ustawodawca, tworząc omawianą regulację, nie skorzystał z tego upoważnienia. Wskazują na to treść uzasadnienia projektu ustawy (VIII kadencja, druk sejm. nr 3050) oraz intencja ustawodawcy wyrażona w tytule i przypisie nr 1 do ustawy zmieniającej, w których jest mowa odpowiednio o „zapewnieniu stosowania” i o „służeniu stosowania” rozporządzenia. Ograniczenia zakresu obowiązku informacyjnego przewidzianego w art. 13 ust. 1 i 2 RODO nie zawiera także ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781), która wprawdzie przewiduje zwolnienie administratora danych osobowych z niektórych obowiązków informacyjnych wobec osoby, której dane dotyczą, lecz odnosi się ono do:

- 1) działalności polegającej na redagowaniu, przygotowywaniu, tworzeniu lub publikowaniu materiałów prasowych w rozumieniu ustawy z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914), a także do wypowiedzi w ramach działalności literackiej lub artystycznej i wypowiedzi akademickiej (art. 2 ustawy);
- 2) obowiązku informacyjnego określonego w art. 13 ust. 3 RODO (art. 3 ustawy); wyłączenia te i zwolnienia nie dotyczą zatem obowiązku informacyjnego określonego w art. 13 ust. 1 i 2 RODO.

6. Wykonywanie obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, to wykonywanie przez organ administracji publicznej nakazu określonego w tym przepisie poprzez jego zastosowanie w toku postępowania administracyjnego. Wykonywanie obowiązku informacyjnego przez organ administracji publicznej jest zachowaniem organu, które odpowiada prawu osoby (uprawnionej) podmiotu do uzyskania informacji. W rezultacie wykonywanie obowiązku informacyjnego przez organ administracji publicznej jest zarazem i jednocześnie zadośćuczynieniem prawu podmiotowemu do informacji. Obowiązek informacyjny organu i prawo do informacji są w istocie elementami analitycznej struktury relacyjnego prawa podmiotowego do informacji. Normowanie wykonywania przez organ administracji publicznej obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, to także normowanie wykonywania prawa do informacji przez osobę uprawnioną.
7. Z przepisu art. 2a wynika, że Kodeks normuje „sposób” wykonywania obowiązku informacyjnego organu administracji publicznej. Przypuszczalnie ustawodawca uznał, że jest nim wykonywanie tego obowiązku w postępowaniach administracyjnych uregulowanych w art. 1 i 2 oraz w zakresie i formach określonych w przepisach art. 54 § 1a, art. 61 § 5, art. 61a § 1 zdanie drugie, art. 65 § 1a, art. 66 § 1 zdanie trzecie, art. 73 § 1b, art. 74a, 122h, 217a, 226a, 231 § 2 i art. 236 § 2 i 3.
8. Odnośnie do postępowań „wymienionych w art. 1 i art. 2” zob. komentarze do art. 1 i 2.
9. Paragraf 2 komentowanego przepisu statuuje zasadę autonomiczności wykonywania obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO. Zasada ta ma dwa aspekty. Pierwszy z nich to niezależność wykonywania obowiązku informacyjnego przewidzianego w art. 13 ust. 1 i 2 RODO od wykonywania innych „obowiązków organów administracji publicznej przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego”. Ponieważ Kodeks reguluje „sposób wykonywania obowiązku”, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, w przepisach art. 54 § 1a, art. 61 § 5, art. 61a § 1 zdanie drugie, art. 65 § 1a, art. 66 § 1 zdanie trzecie, art. 73 § 1b, art. 74a, 122h, 217a, 226a, 231 § 2 i art. 236 § 2 i 3, więc niezależność ta *prima*

facie odnosi się do wszystkich innych niż wymienione obowiązków proceduralnych organu administracji publicznej przewidzianych w Kodeksie. W istocie chodzi jednak o pojęciowe i proceduralne rozgraniczenie wykonywania obowiązku informacyjnego z rozporządzenia i wykonywania obowiązków informacyjnych organu administracji publicznej uregulowanych w art. 9 i 10 oraz konkretyzujących je przepisach szczególnych Kodeksu (zob. komentarz do art. 9 i 10). Oznacza to w szczególności, że obowiązek informacyjny określony w art. 13 ust. 1 i 3 RODO i obowiązki informacyjne określone w art. 9 i 10 Kodeksu są wobec siebie autonomiczne i są wykonywane wedle odrębnych reguł proceduralnych.

10. Drugim aspektem zasady autonomiczności wykonywania obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 RODO jest to, że sposób jego wykonywania nie ma wpływu na tok i wynik postępowania administracyjnego. Brak wpływu wykonania obowiązku informacyjnego na tok postępowania oznacza w szczególności, że wykonywanie tego obowiązku przez organ administracji publicznej nie może usprawiedliwiać zwłoki lub opóźnień w dokonywaniu czynności proceduralnych, a niewykonanie tego obowiązku na poszczególnych etapach postępowania administracyjnego nie skutkuje wadliwością odnoszących czynności organu, np. zaniechanie wykonania obowiązku informacyjnego na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego nie oznacza, że wszczęcie postępowania jest obciążone wadą. Z kolei brak wpływu wykonania obowiązku informacyjnego na wynik postępowania administracyjnego oznacza, że rezultat postępowania rozumiany jako załatwienie sprawy administracyjnej przez organ administracji publicznej jest całkowicie niezależny od tego, czy lub w jakim stopniu obowiązek ten został wykonany w toku postępowania administracyjnego.
11. Przepis art. 18 RODO przyznaje osobom bezpośrednio skuteczne prawo do żądania od organu administracji publicznej ograniczenia przetwarzania danych, które dotyczą tej osoby. Przez pojęcie ograniczenia przetwarzania danych należy rozumieć „oznaczenie przechowywanych danych osobowych w celu ograniczenia ich przyszłego przetwarzania” (art. 4 pkt 3 RODO). Osoba, której dane dotyczą, może żądać od organu ograniczenia przetwarzania dotyczących jej danych w następujących przypadkach: „a) osoba, której dane dotyczą, kwestionuje prawidłowość danych osobowych – na okres pozwalający administratorowi sprawdzić prawidłowość tych danych; b) przetwarzanie jest niezgodne z prawem, a osoba, której dane dotyczą, sprzeciwia się usunięciu danych osobowych, żądając w zamian ograniczenia ich wykorzystywania; c) administrator nie potrzebuje już danych osobowych do celów przetwarzania, ale są one potrzebne osobie, której dane dotyczą, do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń; d) osoba, której dane dotyczą, wniosła sprzeciw na mocy art. 21 ust. 1 wobec przetwarzania – do czasu stwierdzenia, czy prawnie uzasadnione podstawy po stronie administratora są nadrzędne wobec podstaw sprzeciwu osoby, której dane dotyczą”.
12. W przypadku gdy strona lub inny uczestnik postępowania wystąpi z takim żądaniem do organu administracji publicznej prowadzącego to postępowanie, wówczas na mocy § 3 komentowanego przepisu wniesienie takiego żądania pozostaje bez wpływu na tok i wynik postępowania. Oznacza to w szczególności, że wniesienie takiego żądania nie wstrzymuje toku postępowania administracyjnego, nie jest okolicznością uzasadniającą zawieszenie postępowania do czasu rozstrzygnięcia o tym żądaniu przez właściwy organ. Nie ma także wpływu na wynik postępowania, co z kolei oznacza, że rozstrzygnięcie w sprawie żądania jest indyferentne dla załatwienia sprawy w formie decyzji lub milcząco.

13. Komentowanego przepisu nie można interpretować w ten sposób, jakoby wyłączał lub ograniczał inne obowiązki informacyjne organu administracji publicznej określone w rozporządzeniu, np. obowiązek z art. 14 RODO. Strona i uczestnik postępowania mogą także korzystać z wszystkich innych praw przewidzianych w rozporządzeniu, o ile ziszcza się przesłanki zastosowania odnosnych przepisów, a nie tylko z prawa do zgłoszenia żądania z art. 18 ust. 1 RODO. Należy mieć także na uwadze, że ustawa o ochronie danych osobowych przewiduje zwolnienie administratora danych osobowych z niektórych obowiązków informacyjnych (art. 2–6).

Art. 3. [Wyłączenia spod mocy obowiązującej Kodeksu]

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

- 1) postępowania w sprawach karnych skarbowych;
- 2) spraw uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 i 2760), z wyjątkiem przepisów działów IV i VIII.

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

1–3) (uchylone)

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

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

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

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

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

1. Zawarte w komentowanym przepisie wyrażenie: „Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się” oznacza wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu o ogólnym postępowaniu administracyjnym w odniesieniu do postępowań wymienionych w tym przepisie. W tym sensie przepis art. 3 ustanawia wyjątki od przewidzianej w art. 1 pkt 1 i 2 zasady, zgodnie z którą Kodeks normuje postępowanie przed organami administracji publicznej (organami i podmiotami wymienionymi w art. 1 pkt 2) w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Określone w tym przepisie wyłączenia z zakresu mocy obowiązującej Kodeksu nie mają jednak charakteru bezwzględne, jeżeli przez pojęcie przepisów Kodeksu rozumie się nie tylko przepisy regulujące ogólne postępowanie administracyjne, lecz także przepisy działu VIII. Zgodnie bowiem z art. 3 § 4 do postępowań wymienionych w tym przepisie, z wyjątkiem jedynie postępowań w sprawach nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi, mają zastosowanie przepisy działu VIII k.p.a. Ponadto w stosunku do postępowań wymienionych w art. 3 § 2 i 3 przepisy Kodeksu o ogólnym postępowaniu administracyjnym mogą mieć zastosowanie na podstawie przepisów szczególnych regulujących dane postępowanie. Należy wreszcie zwrócić uwagę na zawarte w art. 3 § 5 upoważnienie, zgodnie z którym Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może rozciągnąć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w § 2. W konsekwencji należy przyjąć, że żadne z wyłączeń przewidzianych w art. 3 nie ma charakteru

bezwzględne w tym znaczeniu, że żaden z przepisów Kodeksu nie ma lub nie może mieć zastosowania w odniesieniu do wymienionych w art. 3 postępowań, chyba że przez pojęcie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego rozumie się tylko przepisy regulujące ogólne postępowanie administracyjne (R. Orzechowski [w:] *Komentarz*, 1989, s. 38).

2. Komentowany przepis w zakresie, w jakim ustanawia wyłączenia z mocy obowiązującej Kodeksu, powinien być interpretowany ścieśniająco. Przemawia za tym nie tylko dyrektywa interpretacyjna *exceptiones non sunt extendendae*, która *nota bene* budzi pewne wątpliwości i zastrzeżenia (E. Smoktunowicz, *Niektóre zagadnienia wykładni prawa administracyjnego* [w:] E. Smoktunowicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 45). Należy bowiem podkreślić, że wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu do postępowań wymienionych w art. 3 oznacza niedopuszczalność drogi postępowania administracyjnego w tych sprawach. Względ zatem na rzeczywiste zagwarantowanie obywatelom prawa do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia spraw indywidualnych w drodze decyzji oraz prawa do rozpoznania skargi na decyzje przez niezawisły sąd wymaga ścieśniającej wykładni przepisów ograniczających te prawa.
3. Przepisów postępowania administracyjnego nie stosuje się w sprawach karnych skarbowych (art. 3 § 1 pkt 1). Postępowanie w sprawach karnych skarbowych jest uregulowane w przepisach Kodeksu karnego skarbowego, który wszedł w życie 17.10.1999 r. Zgodnie z art. 113 § 1 k.k.s. w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego, jeżeli przepisy tego Kodeksu nie stanowią inaczej. Z tej przyczyny orzeczenia podejmowane w takim postępowaniu nie są decyzjami w rozumieniu Kodeksu i nie mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego. Stanowisko takie zajmowało orzecznictwo sądowe jeszcze przed wejściem w życie Kodeksu karnego skarbowego (zob. wyrok NSA w Warszawie z 11.08.1988 r., III SA 332/88, ONSA 1989/1, poz. 12; postanowienie NSA w Warszawie z 6.04.1994 r., III SA 259/94, Prok. i Pr. 1995/3, s. 27). W odniesieniu do tego postępowania stosuje się jednak przepisy działu VIII (art. 3 § 4).
4. Ordynacja podatkowa uchyliła przepisy art. 164–179, w związku z czym konieczne było zamieszczenie w komentowanym przepisie wzmianki o niestosowaniu przepisów Kodeksu do spraw uregulowanych w Ordynacji podatkowej.

Przepisy Kodeksu nie mają zastosowania do postępowania podatkowego w zakresie uregulowanym przepisami Ordynacji podatkowej, chyba że przepis Ordynacji wyraźnie odsyła do Kodeksu (art. 86m § 3 o.p., zgodnie z którym: „W zakresie nieuregulowanym w niniejszym rozdziale do nakładania kary pieniężnej stosuje się przepisy działu IVA Kodeksu postępowania administracyjnego”).

„Ustawodawca, formułując przepis art. 324 § 1 Ordynacji podatkowej, posłużył się w nim pojęciem «sprawy», a nie «postępowania». Już tylko z tego względu wyniki wykładni językowej prowadzą do wniosku, że jego wolą było poddanie wszelkich sytuacji prawnych, które powstały pod działaniem uchylonej na mocy art. 343 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej ustawy o zobowiązaniach podatkowych, a które nie zostały jeszcze rozpatrzone przez organ pierwszej instancji, przepisom nowej ustawy” (wyrok WSA w Warszawie z 9.04.2009 r., III SA/Wa 221/09, LEX 532495). Lektura przepisów o postępowaniu podatkowym skłania do wniosku, że większość z nich stanowi odzwierciedlenie odpowiednich przepisów Kodeksu, co sprawia, że dorobek orzeczniczy i piśmienniczy powstały na tle instytucji kodeksowych będzie mógł być wykorzystany w procesie stosowania i interpretacji przepisów proceduralnych Ordynacji po-

datkowej (krytycznie zob. np. E. Ochendowski, *O dekodyfikacji postępowania administracyjnego na przykładzie Ordynacji podatkowej* [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, Warszawa 1999, s. 222 i n.; aprobuje A. Gorgol, *Dekodfikacja postępowań administracyjnych w sprawach finansowych* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 197). Zgodnie z wyrokiem NSA z 16.09.2008 r., II OSK 1030/07, LEX nr 516771, „sprawa opłaty planistycznej jako daniny nie uregulowanej przez Ordynację podatkową nie podlega wyłączeniu spod zakresu przedmiotowego k.p.a. na podstawie art. 3 § 1 pkt 2 Kodeksu. Te same argumenty decydują o niepodatkowym charakterze opłat adiacenckich”.

5. Skreślenie przepisów art. 3 § 2 pkt 1–3 przez ustawę z 24.05.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201) oznacza rozciągnięcie od 27.05.1990 r. przepisów Kodeksu na postępowanie w sprawach powszechnego obowiązku obrony, postępowanie w sprawach należących do właściwości wojskowych organów administracji państwowej oraz postępowanie w sprawach dyscyplinarnych, chyba że przepisy regulujące te postępowania stanowią inaczej.
6. Postępowanie w sprawach powszechnego obowiązku obrony jest uregulowane w ustawie o obronie Ojczyzny. Do spraw powszechnego obowiązku obrony rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej przez właściwe organy administracji należą w szczególności sprawy zdolności poborowych do czynnej służby wojskowej (wyrok NSA z 19.02.2025 r., III OSK 1646/23, LEX nr 3853271), odroczenia obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej (art. 158 u.o.O.), powołania do czynnej służby wojskowej (art. 79–90 u.o.O.), zwolnienia żołnierza ze służby wojskowej (art. 128 u.o.O.). Skreślenie przepisu art. 3 § 2 pkt 1–3 nie oznacza jednak, że przepisy Kodeksu w całej rozciągłości mają zastosowanie do ww. postępowań. Przepisy ustawy o obronie Ojczyzny zawierają bowiem wiele odmiennych postanowień odnoszących się do właściwości organów (np. art. 53 ust. 2 zdanie drugie), wszczęcia postępowania, wezwań, trybu postępowania, zaskarżania decyzji w drodze odwołania itd. Ponadto przepisy ustawy o obronie Ojczyzny *expressis verbis* wyłączają stosowanie przepisów Kodeksu do wymienionych w nich postępowań, jak czyni to np. art. 84 ust. 13 ustawy, zgodnie z którym: „Do postępowań, o których mowa w ust. 10, przepisów ustawy [...] – Kodeks postępowania administracyjnego nie stosuje się”. Innym typem wyłączeń od stosowania przepisów Kodeksu jest przepis art. 209 ust. 4 u.o.O., zgodnie z którym: „Oddelegowanie oraz odwołanie z oddelegowania następuje w drodze decyzji, do której nie stosuje się przepisów ustawy [...] – Kodeks postępowania administracyjnego”. Uznanie, że przepisy proceduralne tej ustawy, jako *lex posterior* w stosunku do przepisów Kodeksu, mają pierwszeństwo przed przepisami Kodeksu, prowadzi w istocie do ograniczenia zakresu mocy obowiązującej tego Kodeksu, a zatem podważa w dużej mierze sens dokonanej w 1990 r. nowelizacji komentowanego przepisu. Jednak ustawa o obronie Ojczyzny zawiera ogólne odesłanie do Kodeksu w art. 122 ust. 1, który stanowi, że od decyzji wydanych przez właściwe organy w sprawach określonych w ustawie żołnierz może wnieść odwołanie do organu wyższego stopnia, na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Odwołanie nie przysługuje w sprawach wymienionych w art. 122 ust. 2 ustawy, a mianowicie:
 - 1) mianowania na stopień wojskowy;
 - 2) przeniesienia do innego korpusu osobowego lub do innej grupy osobowej;
 - 3) skierowania do wykonywania zadań służbowych poza jednostką wojskową;
 - 4) powierzenia czasowego pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku.

Z kolei przepis art. 122 ust. 3 wyłącza dopuszczalność skargi do sądu administracji w sprawach:

- 1) powołania do obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej;
 - 2) powołania do odbycia ćwiczeń wojskowych;
 - 3) wyznaczenia i przeniesienia na stanowisko służbowe oraz zwolnienia ze stanowiska służbowego, a także przeniesienia do dyspozycji;
 - 4) delegowania do pełnienia obowiązków.
7. Postępowania w sprawach należących do właściwości wojskowych organów administracji państwowej to inne postępowanie niż postępowania w sprawach powszechnego obowiązku obrony. W szczególności są to określone w ustawie o obronie Ojczyzny postępowania w sprawach roszczeń z tytułu prawa do uposażenia i innych należności pieniężnych, w sprawach należności przysługujących żołnierzom z tytułu: umundurowania, wyekwipowania, wyżywienia, uzbrojenia do równoważnika pieniężnego (art. 334 u.o.O.). „Sprawy o roszczenia wynikające ze stosunku służbowego zawodowych żołnierzy nie są sprawami pracowniczymi ani cywilnymi w rozumieniu KPC, lecz sprawami administracyjnymi” (postanowienie SN z 7.08.1996 r., III PO 12/96, OSNAPiUS 1997/7, poz. 120). Kodeks postępowania administracyjnego ma zastosowanie do postępowania w sprawach określonych w tej ustawie, a nie tylko w razie wniesienia odwołania od decyzji organów wojskowych w takich sprawach (zob. postanowienie NSA z 15.06.2010 r., I OSK 863/10, LEX nr 643309).
8. Postępowania w sprawach dyscyplinarnych są uregulowane w przepisach ustaw regulujących status prawny pracowników (funkcjonariuszy) organów administracji publicznej i innych organów państwowych (funkcjonariuszy Policji – rozdział 10 ustawy o Policji; funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu – rozdział 10 ustawy z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2025 r. poz. 902; funkcjonariuszy Straży Granicznej – rozdział 14 ustawy z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. z 2025 r. poz. 914 ze zm.; funkcjonariuszy Służby Więziennej – rozdział 21 ustawy z 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej, Dz.U. z 2024 r. poz. 1869 ze zm.; funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej – rozdział 11 ustawy o PSP; prokuratorów – art. 137–171 pr. prok.; mianowanych kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli – rozdział 4a ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 2022 r. poz. 623; pracowników urzędów państwowych – rozdział 5 u.p.u.p.; członków korpusu służby cywilnej – rozdział 9 u.s.c.; osób wykonujących tzw. wolne zawody (adwokatów – dział VIII pr. adw.; doradców podatkowych – rozdział 9 u.d.p. i wielu innych). Kwestia stosowania przepisów Kodeksu w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego powinna być rozstrzygana w świetle przepisów regulujących zasady i tryb postępowania dyscyplinarnego określonej kategorii funkcjonariuszy, pracowników lub innych osób podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ze względu bowiem na wysoce zróżnicowany status prawny pracowników odpowiednio zróżnicowane są podstawy i zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej. Z reguły jednak podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej jest niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków służbowych (zawodowych) albo popełnienie czynu sprzecznego z zasadami etyki zawodowej. Przepisy ustaw określają bogaty katalog kar dyscyplinarnych, do których należą upomnienie, nagana (nagana z ostrzeżeniem, nagana z pozbawieniem możliwości awansowania), kara pieniężna, przeniesienie na niższe stanowisko (obniżenie stopnia), zawieszenie w czynnościach lub zawieszenie prawa wykonywania zawodu, wydalenie z pracy (w urzędzie) albo pozbawienie prawa wykonywania zawodu. Postępowanie w sprawach dyscyplinarnych jest dwuinstancyjne. W sprawach dyscyplinarnych

orzekają z reguły komisje dyscyplinarne (sądy dyscyplinarne), przy czym od orzeczenia organu dyscyplinarnego pierwszej instancji obwinionemu służy odwołanie do komisji dyscyplinarnej drugiej instancji (wyższego sądu dyscyplinarnego), a w niektórych wypadkach ostateczne (prawomocne) orzeczenie dyscyplinarne może być zaskarżone w drodze skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego (zob. np. art. 91a pr. adw.). Należy podkreślić, że przepisy Kodeksu będą miały zastosowanie w postępowaniu w sprawach dyscyplinarnych tylko wówczas, gdy przepisy szczególne regulujące zasady i tryb postępowania dyscyplinarnego nie odsyłają w zakresie w nich nieuregulowanym do przepisów Kodeksu postępowania karnego lub Kodeksu postępowania cywilnego. W wypadku gdy przepisy szczególne, jak np. art. 124n ustawy o PSP, odsyłają do przepisów Kodeksu postępowania karnego w sprawach nieuregulowanych w ustawie, niedopuszczalne jest stosowanie w tym zakresie przepisów Kodeksu, co w konsekwencji ogranicza praktyczną doniosłość nowelizacji z 1990 r. W wypadku zaś, gdy przepisy regulujące postępowanie dyscyplinarne nie zawierają odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego (np. ustawa o Policji, ustawa o pracownikach urzędów państwowych, Prawo o adwokaturze), należy mieć na uwadze, że w kwestii, czy w odniesieniu do konkretnego postępowania w sprawie dyscyplinarnej mają zastosowanie przepisy Kodeksu, decydujące znaczenie ma spełnienie przesłanek określonych w art. 1 pkt 1 i 2 (por. wyrok NSA w Warszawie z 29.06.1987 r., II SA 883/87, ONSA 1987/1, poz. 42).

9. Nie jest jasne, czy przepisy Kodeksu mają zastosowanie w postępowaniu w sprawach odpowiedzialności porządkowej. W doktrynie wskazuje się, że podział odpowiedzialności służbowej na odpowiedzialność dyscyplinarną i odpowiedzialność porządkową „spotyka się tylko w tych działach służby, w których władza dyscyplinarna jest podzielona między przełożonego służbowego i organy kolegialne (komisje dyscyplinarne)” (W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji [w:] System 2*, 1977, s. 418), przy czym odpowiedzialności porządkowej podlega osoba, która popełniła przewinienie mniejszej wagi. Odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną ponoszą urzędnicy państwowi mianowani (art. 34 ust. 1 i 2 u.p.u.p.). Należy jednak wskazać, że w odniesieniu do niektórych funkcjonariuszy, np. do policjantów, przepisy nie przewidują odpowiedzialności porządkowej, lecz dyscyplinarną i karną (art. 132 ustawy o Policji). Należy przyjąć, że postępowanie w sprawach odpowiedzialności porządkowej, jeżeli jest przewidziane w ustawie, może podlegać przepisom Kodeksu na takich samych zasadach i warunkach, na jakich przepisy Kodeksu mają zastosowanie w odniesieniu do postępowania w sprawach dyscyplinarnych.
10. Przepisów Kodeksu o ogólnym postępowaniu administracyjnym nie stosuje się do postępowania w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych. Ustawa z 25.06.2015 r. – Prawo konsularne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1329 ze zm.) nie zawiera bowiem przepisu, który „stanowi inaczej”, czyli przewiduje stosowanie przepisów Kodeksu w całości lub w części do postępowania w sprawach należących do właściwości polskich urzędów konsularnych. Ustawa w dziale III „Postępowanie przed konsulem” reguluje wyczerpująco zasady i tryb tego postępowania. Jedynie w art. 88 ust. 2 przewiduje, że organem wyższego stopnia w stosunku do konsula w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jest minister właściwy do spraw zagranicznych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Odesłanie to jest zbędne wobec wyraźnej dyspozycji art. 3 § 2 *in fine*. Zgodnie z wyrokiem NSA z 7.10.2004 r., OSK 106/04, LEX nr 160771: „Fakt wyłączenia stosowania przepisów k.p.a. przed polskimi urzędami konsularnymi za granicą nie oznacza, że to wyłączenie rozciąga się na organy administracji publicznej w kraju, kon-

trolujące w trybie nadzoru rozstrzygnięcia podjęte w indywidualnych sprawach obywateli polskich. Innymi słowy organ wyższego stopnia w stosunku do organu konsularnego, działający w kraju, w trybie nadzoru, jest zobowiązany do stosowania przepisów k.p.a.”.

11. Zgodnie z przepisem art. 3 § 3 pkt 1 (w jego pierwotnym brzmieniu) przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosowało się także do postępowania w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji państwowej i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi. Powyższy przepis nie został znowelizowany w 1990 r., a zatem nie uwzględnia zmian w ustroju administracji publicznej, w szczególności wprowadzenia jednostek samorządu terytorialnego. Organami administracji państwowej w rozumieniu komentowanego przepisu były organy wymienione w art. 5 § 2 pkt 3, z tym że w stosunkach między organami administracji państwowej *sensu stricto* (organami administracji rządowej) i organami samorządu terytorialnego nie zachodzi stosunek nadrzędności i podległości organizacyjnej nawet wówczas, gdy organy samorządu terytorialnego wykonują zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Z kolei stosunek nadrzędności i podległości organizacyjnej może istnieć nie tylko między organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi, lecz także między organami samorządu terytorialnego i komunalnymi jednostkami organizacyjnymi. Oceny, czy między organami administracji publicznej oraz między tymi organami i państwowymi lub komunalnymi jednostkami organizacyjnymi istnieje zależność, o której była mowa w komentowanym przepisie, dokonywano na podstawie przepisów ustawowych tworzących dany organ (system organów) administracji publicznej lub państwową, ewentualnie komunalną jednostkę organizacyjną, a także wydane na podstawie upoważnienia ustawowego przepisy niższego rzędu określające strukturę, zakres działania, tryb powoływania i odwoływania osób piastujących stanowiska organu czy sposób i zakres wykonywania nadzoru nad działalnością organu lub jednostki. Sprawa wynikająca ze stosunku nadrzędności i podrzędności organizacyjnej to sprawa indywidualna, która nie spełnia przesłanek określonych w art. 1 pkt 1, w szczególności nie jest to sprawa dotycząca interesu prawnego lub obowiązku organu administracji publicznej albo interesu prawnego lub obowiązku państwowej, ewentualnie komunalnej jednostki organizacyjnej. Jeżeli zatem przepisy prawa materialnego ustanawiają dla organu lub jednostki prawo albo obowiązek, którego konkretyzacja może nastąpić w drodze decyzji administracyjnej, wówczas stosuje się przepisy Kodeksu. W wypadku zaś, gdy przepisy prawa ustrojowego ustanawiają po stronie organu administracji publicznej kompetencję do władczego wkraczania w sferę działania państwowej lub komunalnej jednostki organizacyjnej w drodze aktu administracyjnego, a jednostka ta jest obowiązana z mocy tych przepisów do podporządkowania się zawartym w akcie nakazom i zakazom, przepisy Kodeksu nie mają zastosowania. Państwowe i komunalne jednostki organizacyjne nie mogą uzyskać statusu strony (art. 28 i 29) jedynie w sprawach „wynikających” z nadrzędności i podporządkowania z organami administracji publicznej. Istnienie stosunku nadrzędności i podległości organizacyjnej między organami administracji publicznej a tymi jednostkami samo przez się nie wyklucza stosowania przepisów Kodeksu, jeżeli postępowanie w sprawie indywidualnej dotyczy interesu prawnego lub obowiązku państwowej (komunalnej) jednostki organizacyjnej. Nowelizacja przepisu art. 3 § 3 pkt 1 dokonana art. 2 pkt 3 z.n.u. 1.01.1999 r. nie usuwa wątpliwości interpretacyjnych, o których była mowa wyżej, lecz pogłębia je w takim zakresie, w jakim nadrzędność i podrzędność organizacyjną łączy ze stosunkami między organami państwowymi, a zatem nie tylko organami administracji publicznej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi.

12. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się także do postępowania w sprawach wynikających z podległości służbowej pracowników organów państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Sprawą wynikającą z podległości służbowej jest sprawa indywidualna wiążąca się z przewidzianą w przepisach ustaw szczególnych treścią stosunku służbowego, w szczególności obowiązkiem wykonywania poleceń służbowych przełożonych. Do spraw wynikających z podległości służbowej nie należą wszystkie tzw. sprawy osobowe pracowników, niektóre bowiem podejmowane przez przełożonych rozstrzygnięcia dotyczące ich statusu prawnego będą podlegały przepisom Kodeksu postępowania administracyjnego na podstawie wyraźnego lub dorozumianego odesłania zawartego w przepisie szczególnym (np. art. 217 ust. 2 ustawy o SW stanowi, że przez sprawy ze stosunku służbowego należy rozumieć: nawiązanie stosunku służbowego, powoływanie oraz mianowanie funkcjonariuszy na stanowiska służbowe, przenoszenie, odwoływanie i zwalnianie ze stanowisk służbowych, nadawanie stopni Służby Więziennej, zawieszanie w czynnościach służbowych, zwalnianie ze służby, stwierdzanie wygaśnięcia stosunku służbowego, ustalanie uposażenia, przyznawanie świadczeń pieniężnych oraz inne konieczne czynności związane z powstaniem, zmianą, ustaniem stosunku służbowego, a także realizacją wynikających z treści tego stosunku służbowego uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy). Stosownie zaś do przepisu art. 218 ust. 1 ustawy o SW sprawy dotyczące:

- 1) zwolnienia ze służby,
- 2) przeniesienia z urzędu do pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej,
- 3) przeniesienia na niższe stanowisko służbowe,
- 4) zawieszenia w czynnościach służbowych

– rozstrzyga się w formie decyzji.

Do postępowań w sprawach wymienionych w tym przepisie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 218 ust. 4).

14. Przepisy działu VIII stosuje się w ograniczonym zakresie do postępowania w sprawach karnych skarbowych, należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, oraz postępowania w sprawach podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 1. Należy bowiem wskazać, że w wypadku gdy skarga dotyczy sprawy wymienionej w art. 3 § 1 i 2, konieczne jest uwzględnienie reguły zawartej w art. 240, zgodnie z którą należy wówczas stosować odpowiednio przepisy art. 233–239 z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów Kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy (zob. komentarz do art. 240). Przepisy art. 3 § 4, ustanawiające zasadę stosowania przepisów Kodeksu do postępowań wyłączonych, należy zatem odczytywać w świetle przepisu szczególnego, jakim jest art. 240, co w istocie prowadzi do ograniczenia zakresu komentowanego przepisu.

15. Rada Ministrów nie wydała rozporządzenia, o którym mowa w art. 3 § 5.

Art. 4. [Immunitet dyplomatyczny i konsularny]

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

1. Artykuł 4 określa zakres stosowania przepisów Kodeksu w odniesieniu do osób korzystających ze szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz ze szczególnych uprawnień wynikających z umów i zwyczajów międzynarodowych.

W przepisie tym wyrażono przyjętą w prawie międzynarodowym zasadę, zgodnie z którą ustawodawstwo wewnętrzne nie może ograniczać lub naruszać przysługującego określonym osobom zakresu przywilejów i immunitetów wynikających z norm tego prawa. Osoby korzystające z takich szczególnych uprawnień są wprawdzie zobowiązane do przestrzegania przepisów państwa przyjmującego, jednakże tylko w takim zakresie, w jakim przepisy te nie naruszają przysługujących im przywilejów i immunitetów.

2. Użyty w tym przepisie zwrot „nie narusza” oznacza, że przepisy 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 wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego z udziałem tych osób.
3. W wypadku gdy przepisy prawa materialnego nie formułują wyraźnego zakazu wydawania w odniesieniu do osób korzystających ze szczególnych uprawnień decyzji administracyjnych, ocena, czy osoby korzystające ze szczególnych uprawnień mogą być stronami lub uczestnikami postępowania administracyjnego, powinna być dokonywana przez organ administracji publicznej z uwzględnieniem charakteru sprawy. Organ administracji publicznej powinien wówczas ustalić treść przysługującego danej osobie przywileju lub immunitetu i ocenić, czy wszczęcie i prowadzenie postępowania w sprawie nie narusza takich przywilejów.
4. Od sytuacji, w których ze względu na przysługujące określonym osobom przywileje i immunitety nie jest dopuszczalne wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego, należy odróżniać wypadki, w których organ prowadzący postępowanie administracyjne nie może stosować w odniesieniu do tych osób niektórych przepisów Kodeksu.
5. Artykuł 4 nie ustanawia zakazu doręczania pism urzędowych i wezwań osobom korzystającym ze szczególnych uprawnień. Doręczanie takich pism jest dopuszczalne wówczas, gdy postępowanie zostało wszczęte na wniosek osoby korzystającej ze szczególnych uprawnień, a wszczęcie postępowania takich uprawnień nie narusza, a także wtedy, gdy państwo wysyłające lub organizacja międzynarodowa wyraźnie zrzekły się immunitetu albo przywileju. Osoby takie, uczestniczące w postępowaniu jako strony lub uczestnicy, mogą być zatem adresatami doręczeń, z tym że zgodnie z art. 48 § 2 pisma kierowane do tych osób doręcza się w sposób przewidziany w przepisach szczególnych, w umowach i zwyczajach międzynarodowych.
6. W kwestii zdolności osób korzystających ze szczególnych uprawnień wynikających z przywilejów immunitetu dyplomatycznego lub konsularnego do bycia świadkiem lub biegłym, przysługującego im prawa odmowy zeznań w charakterze świadka, prawa odmowy odpowiedzi na pytania – zob. komentarz do art. 82–84 i 88.
7. Artykuł 4 nie wymaga, aby jego stosowanie było oparte na zasadzie wzajemności. W sytuacji jednak, gdy przepisy prawa materialnego stanowiące podstawę prawną rozstrzygnięcia da-

nej sprawy odwołują się wyraźnie do tej zasady, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie ustala, czy w państwie wysyłającym obowiązują analogiczne uregulowania prawne lub praktyka w odniesieniu do przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej. W tym celu organ administracji publicznej może zwrócić się do ministra spraw zagranicznych.

8. Naruszenie art. 4 przez organ prowadzący postępowanie powoduje przede wszystkim międzynarodową odpowiedzialność Rzeczypospolitej Polskiej z tytułu naruszenia zobowiązania międzynarodowego w zakresie przywilejów i immunitetów, stanowiącego delikt międzynarodowy. Nie wyklucza to możliwości zmiany lub uchylenia decyzji w trybie przewidzianym w Kodeksie, z tym wszakże zastrzeżeniem, że organy właściwe w tych sprawach powinny ocenić, czy uruchomienie postępowania weryfikacyjnego jest dopuszczalne ze względu na treść powyższego przepisu.
9. Zgodnie z art. 41 ustawy z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1373 ze zm.) na zasadzie wzajemności i pod warunkiem nieodstępowania towarów przez okres 3 lat od dnia dopuszczenia do obrotu osobom innym niż wymienione w tym artykule zwolnione od należności przywozowych, zgodnie z postanowieniami Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, sporządzonej w Wiedniu 18.04.1961 r. (Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232, zał.), Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, sporządzonej w Wiedniu 24.04.1963 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98, zał.) oraz Konwencji o misjach specjalnych, otwartej do podpisu w Nowym Jorku 16.12.1969 r. (Dz.U. z 1985 r. Nr 48, poz. 245, zał.), są towary przeznaczone do użytku:
 - 1) urzędowego obcych przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz misji specjalnych w Rzeczypospolitej Polskiej, a także organizacji międzynarodowych mających siedzibę lub placówkę w Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 2) osobistego uwierzytelnionych w Rzeczypospolitej Polskiej szefów przedstawicielstw dyplomatycznych państw obcych, osób należących do personelu dyplomatycznego tych przedstawicielstw i misji specjalnych, osób należących do personelu organizacji międzynarodowych oraz innych osób korzystających z przywilejów i immunitetów na podstawie ustaw, umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych, jak również pozostających z nimi we wspólnocie domowej członków ich rodzin;
 - 3) osobistego urzędników konsularnych państw obcych oraz pozostających z nimi we wspólnocie domowej członków ich rodzin;
 - 4) osobistego osób niekorzystających z immunitetów, a należących do cudzoziemskiego personelu przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz misji specjalnych w Rzeczypospolitej Polskiej.
11. Zgodnie z art. 42 ust. 1 u.e.l. od wykonania obowiązku meldunkowego zwolnieni są, pod warunkiem wzajemności, szefowie i członkowie personelu przedstawicielstw dyplomatycznych oraz urzędów konsularnych państw obcych, łącznie z członkami ich rodzin pozostającymi z nimi we wspólnocie domowej, a także inne osoby na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych, z wyjątkiem cudzoziemców mających stałe miejsce pobytu w Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 5. [Definicje legalne]

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

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

- 1) kodeksie – rozumie się przez to Kodeks postępowania administracyjnego;
- 2) (uchylony)
- 3) organach administracji publicznej – rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2;
- 4) ministrach – rozumie się przez to Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4;
- 5) organizacjach społecznych – rozumie się przez to organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne;
- 6) organach jednostek samorządu terytorialnego – rozumie się przez to organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.

1. Artykuł 5 wyjaśnia znaczenie niektórych pojęć używanych w przepisach Kodeksu lub w innych przepisach prawa.
2. W razie gdy przepisy szczególne stanowią, że postępowanie lub niektóre tylko czynności procesowe powinny być prowadzone według przepisów o postępowaniu administracyjnym (np. zgodnie z § 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 11.04.1946 r., wydanego w porozumieniu z Ministrami: Administracji Publicznej, Bezpieczeństwa Publicznego, Skarbu, Rolnictwa i Reform Rolnych, Leśnictwa, Przemysłu, Żeglugi i Handlu Zagranicznego, Aprowizacji i Handlu, Komunikacji, Poczty i Telegrafów oraz Ziem Odzyskanych o określeniu osób, których przedsiębiorstwa przechodzą na własność Państwa, Dz.U. Nr 17, poz. 115, do postępowania w sprawach określonych w § 5 stosuje się przepisy o postępowaniu administracyjnym, jeżeli przepisy niniejszego rozporządzenia nie stanowią inaczej), zgodnie z zawartym w art. 5 § 1 wyjaśnieniem należy przez to rozumieć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Powyższa reguła interpretacyjna odnosi się do przepisów szczególnych zawierających tego rodzaju ogólne odesłania, zarówno wydanych przed dniem wejścia w życie Kodeksu, jak i ustanowionych po tej dacie, tj. po 1.01.1961 r. Reguła ta nie ma zastosowania, gdy przepisy szczególne powołują się na przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (np. art. 75b ustawy z 8.03.2013 r. o środkach ochrony roślin, Dz.U. z 2024 r. poz. 630) lub odsyłają do (odpowiedniego) stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego (np. art. 7 ustawy z 22.11.2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, Dz.U. Nr 233, poz. 1955). Obecnie utrzymała się poprawna praktyka legislacyjna polegająca na odsyłaniu przez przepisy szczególne do „ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego [...]” (zob. np. art. 218 ust. 4 ustawy o SW).
3. Użyte w dalszych przepisach Kodeksu słowo „Kodeks” oznacza podany w załączniku do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie ogłoszenia ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.) jednolity tekst tej ustawy.
4. Użyte w dalszych przepisach Kodeksu pojęcie sądu administracyjnego oznacza sądy administracyjne w rozumieniu art. 2 ustawy z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administra-

cyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1267), tj. Naczelny Sąd Administracyjny albo wojewódzki sąd administracyjny.

5. Przepis art. 5 § 2 pkt 3 zakresem pojęcia organu administracji publicznej obejmuje następujące rodzaje organów:
 - 1) ministrów;
 - 2) centralne organy administracji rządowej;
 - 3) wojewodów;
 - 4) terenowe organy administracji rządowej zespolonej;
 - 5) terenowe organy administracji rządowej niezespolonej;
 - 6) organy jednostek samorządu terytorialnego;
 - 7) organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2.
6. Zgodnie z przepisem art. 5 § 2 pkt 4, ilekroć w Kodeksie jest mowa o ministrach, rozumie się przez to:
 - 1) Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej;
 - 2) ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej;
 - 3) przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów;
 - 4) kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra;
 - 5) kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4 (zob. komentarz do art. 1).
7. Centralnymi organami administracji publicznej są organy administracji publicznej, dla których obszarem działania jest terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i które nie wchodzi w skład rządu. Pojęcie centralnych organów administracji publicznej nie jest pojęciem konstytucyjnym, lecz ustawowym. Przy ustalaniu, czy dany organ administracji publicznej jest centralnym organem administracji publicznej, należy uwzględniać przepisy ustawowe, które z reguły określają *expressis verbis* dany organ jako centralny organ administracji publicznej. Kategoria centralnych organów administracji publicznej nie jest jednolita ani pod względem trybu powoływania i odwoływania, podporządkowania, ani struktury tych organów. Z reguły są to organy jednoosobowe, np. Główny Geodeta Kraju (art. 6 ust. 1 p.g.k.).
8. Centralnymi organami administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 są krajowe organy regulacyjne. Do organów tych, przed którymi w sprawach im właściwych stosuje się przepisy Kodeksu, należą: Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – art. 21 ust. 2 pr. en., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej – art. 413 p.k.e., Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – art. 10 ust. 1 u.t.k. Centralnym organem administracji publicznej jest Prezes UOKiK – art. 29 ust. 1 u.o.k.k. Przed organami regulacyjnymi i Prezesem UOKiK stosuje się odpowiednio (w zakresie nieuregulowanym w ustawie) przepisy Kodeksu, z tym że od wydanych w tym postępowaniu decyzji i postanowień przysługuje odpowiednio odwołanie i zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów na zasadach i w trybie określonych w dziale IVa, IVc, IVd, IVe i IVf k.p.c. Obecny status prawny organów regulacyjnych jako centralnych organów administracji rządowej budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z wymaganiami prawa unijnego odnośnie do niezależności krajowych or-

ganów regulacyjnych oraz bezstronnego i jawnego wykonywania przez nie swoich kompetencji (zob. np. A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 752–753).

9. Ministrami w rozumieniu k.p.a. są:

- a) **Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa** – postanowienie WSA w Warszawie z 3.02.2006 r., I SA/Wa 689/05, LEX nr 203717; postanowienie NSA w Warszawie z 7.05.2002 r., I SAB 33/02, LEX nr 81660, z częściowo krytyczną glosą K. Bandarzewskiego, Sam. Teryt. 2005/10, s. 65 i n.);
- b) Rada do spraw Uchodźców – wyrok WSA w Warszawie z 17.01.2007 r., V SA/Wa 636/06, LEX nr 322427;
- c) szef Urzędu do spraw Cudzoziemców – wyrok NSA z 20.04.2022 r., II OSK 919/21, LEX nr 3365736;
- d) Główny Inspektor Farmaceutyczny – wyrok NSA z 12.04.2022 r., II GSK 330/22, LEX nr 3334611;
- e) Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia – postanowienie NSA z 14.06.2007 r., II GSK 57/07, LEX nr 339681.

10. W utrwalonym orzecznictwie sądowym odmawia się statusu (centralnych) organów administracji publicznej komisjom regulacyjnym prowadzącym postępowania w przedmiocie przeniesienia na rzecz gmin żydowskich lub kościołów własności nieruchomości lub ich części przejętych przez państwo – Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich, Komisji Regulacyjnej do Spraw Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, Komisji Regulacyjnej do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego i Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej (wyrok NSA z 20.12.2007 r., II OSK 1570/06, ONSAiWSA 2008/6, poz. 116, z częściowo krytyczną glosą W. Zarzyckiego, Prz. Sejm. 2009/5, s. 215 i n.; zob. uchwała TK z 24.06.1992 r., W 11/91, OTK 1992/1, poz. 18).

Za nietrafne należy uznać stanowisko WSA w Warszawie, który w wyroku z 5.10.2010 r., VI SA/Wa 1420/10, LEX nr 694221; stwierdził że: „KNF nie jest centralnym organem administracji rządowej, bowiem ustawa nie wskazuje na taką pozycję tego organu. Odwołując się do wykładni systemowej, należy wskazać, że zawsze gdy danemu organowi nadawana jest ranga centralnego organu administracji rządowej, ustawodawca wprost wskazuje to w ustawie. Zatem KNF zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym jedynie wykonuje zadania należące dotychczas do Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, nie ma natomiast pozycji «ministra» w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.”; podobnie TK w wyroku z 15.06.2011 r., K 2/09, OTK-A 2011/5, poz. 42; NSA w wyroku z 29.04.2014 r., II GSK 320/13, LEX nr 1481780. Nie ma bowiem wątpliwości, że brak w przepisach ustawowych określenia danego organu lub urzędu albo kierownika urzędu (instytucji) jako centralnego organu administracji rządowej, ani tym bardziej ich podległość, podporządkowanie czy nadzór nad nimi przez właściwego ministra, nie wykluczają zakwalifikowania takich organów, urzędów, instytucji czy ich kierowników jako „ministrów” w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4. Komisja ta jest niewątpliwie centralnym organem administracji rządowej, przed którym w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji stosuje się przepisy Kodeksu (art. 11 ust. 1 i 5 ustawy z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. z 2025 r. poz. 640 ze zm.; szerzej zob. W. Chróścielewski, *Postępowanie administracyjne – Komisja Nadzoru Finansowego – wyłączenie od udziału w sprawie. Glosa do wyroku NSA z dnia 29 kwietnia 2014 r., II GSK 320/13, OSP 2015/2, s. 13; M. Dyl, Postępowanie z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy prowadzone przez Komisję Nadzoru Finansowego a możliwość wyłączenia członka*

takiego organu na podstawie art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. Glosa do wyroku NSA z dnia 29 kwietnia 2014 r., II GSK 320/13, „Glosa” 2014/4, s. 20–28).

11. Zgodnie z zawartym w art. 5 § 2 pkt 6 wyjaśnieniem organami jednostek samorządu terytorialnego są:

- 1) organy gminy;
- 2) organy powiatu;
- 3) organy województwa;
- 4) organy związków gmin;
- 5) organy związków powiatów;
- 6) wójt, burmistrz (prezydent miasta);
- 7) starosta;
- 8) marszałek województwa;
- 9) kierownicy służb, inspekcji i straży działający w imieniu organów wymienionych w pkt 6–8;
- 10) samorządowe kolegia odwoławcze.

Ustawa o samorządzie gminnym w rozdziale 3 „Władze gminy” wymienia następujące organy gminy:

- 1) rada gminy;
- 2) wójt, burmistrz (prezydent miasta).

12. Organami gminy są również organy jednostek pomocniczych, o których mowa w art. 5 u.s.g. (wyrok NSA we Wrocławiu z 26.03.1992 r., SA/Wr 300/92, „Wspólnota” 1992/33, s. 21), a zatem w sołectwie – zebranie wiejskie jako organ uchwałodawczy i sołtys jako organ wykonawczy, w dzielnicy (osiedlu) – rada jako organ uchwałodawczy i zarząd jako organ wykonawczy. Rada sołecka nie jest organem jednostki pomocniczej wyposażonym w prawo do samodzielnego działania (wyrok NSA we Wrocławiu z 20.05.1991 r., SA/Wr 381/91, „Wspólnota” 1991/29, s. 9).

13. Komentowany przepis odróżnia „organy gminy” od wójta (burmistrza, prezydenta miasta), co już nie jest uzasadnione postanowieniami ustawy o samorządzie gminnym i nie uwzględnia przyjętego w piśmiennictwie i orzecznictwie stanowiska, że wójt, burmistrz (prezydent miasta) są jednoosobowymi organami gminy upoważnionymi do wydawania decyzji administracyjnych. Identyczne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do powiatu. Zgodnie bowiem z przepisem art. 8 ust. 2 u.s.p. organami powiatu są rada powiatu oraz zarząd powiatu; stosownie zaś do przepisu art. 38 ust. 1 u.s.p. w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu. Podobnie w województwie, zgodnie z art. 15 u.s.w., organami samorządu województwa są sejmik województwa oraz zarząd województwa; decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, zgodnie z art. 46 ust. 1 u.s.w., wydaje marszałek województwa, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zarówno art. 38 ust. 1 u.s.p., jak i art. 46 ust. 1 u.s.w., jako przepisy ustrojowe, nie stanowią podstawy prawnej do wydawania przez wymienione w nich organy jednoosobowe (odpowiednio starostę i marszałka województwa) decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (należących do właściwości odpowiednio powiatu i województwa), podstawę taką stanowią bowiem przepisy materialnego prawa administracyjnego. Przepisy te mają zastosowanie tylko wówczas, gdy przepisy prawa materialnego nie określają *expressis verbis* organu odpowiednio powiatu lub województwa upoważnionego

do wydania decyzji w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej, ustanawiając w takich wypadkach domniemanie właściwości organu jednoosobowego – por. postanowienie NSA z 15.07.2011 r., II OW 50/11, LEX nr 1083744. Do organów wymienionych w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. nie należy kierownik zakładu gospodarki komunalnej, który jest jednostką organizacyjną gminy, samorządowym zakładem budżetowym utworzonym przez radę gminy (wyrok NSA z 15.06.2018 r., I OSK 1722/16, LEX nr 2524310).

14. Organami jednostek samorządu terytorialnego są organy związku międzygminnego (dobrowolnego) utworzonego przez zainteresowane gminy w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych (art. 64 ust. 1 u.s.g.) lub związku komunalnego utworzonego w wykonaniu obowiązku ustawowego (art. 64 ust. 4 u.s.g.). Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku (art. 69 u.s.g.), organem wykonawczym – zarząd związku (art. 73 u.s.g.), z tym że do przewodniczącego zarządu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wójta lub burmistrza (por. uchwała NSA (5) w Warszawie z 18.12.2000 r., OPK 19/00, ONSA 2001/3, poz. 103, zgodnie z którą zarząd związku komunalnego gmin nie jest organem właściwym do stwierdzenia nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntu i własności budynków znajdujących się na tym gruncie, na podstawie art. 200 ust. 1 pkt 2 u.g.n., jeżeli 5.12.1990 r. grunt stanowił własność Skarbu Państwa). Podobne rozwiązania przyjęto w odniesieniu do związków powiatów, których organami są zgromadzenie oraz zarząd, z tym że zgodnie z art. 65 ust. 4 u.s.p. do związków powiatów stosuje się odpowiednio art. 38 u.s.p.
15. Organami samorządu terytorialnego w rozumieniu komentowanego przepisu nie są organy stowarzyszenia gmin utworzonego w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów (art. 84 u.s.g.), stosuje się do nich bowiem przepisy ustawy z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261), a zatem mogą być zaliczone do organów organizacji społecznych. Z treści przepisu art. 5 § 2 pkt 6 wynika, że organami gminy nie są porozumienia zawarte w sprawie powierzenia jednej z gmin wykonywania zadań publicznych (art. 74 u.s.g.; zob. wyrok NSA w Łodzi z 27.09.1994 r., SA/Łd 1906/94, ONSA 1995/4, poz. 161, z głosem Z. Leońskiego, OSP 1996/3, poz. 52). Organami jednostek samorządu terytorialnego nie są organy stowarzyszenia powiatów. Organami jednostek samorządu terytorialnego nie są porozumienia powiatów, porozumienie powiatów nie jest bowiem jednostką organizacyjną wyposażoną w kompetencje do załatwiania spraw administracyjnych.
16. Organami samorządu terytorialnego są samorządowe kolegia odwoławcze, których ustrój i kompetencje określa ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych (odmiennie A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002, rozdział V, pkt 1).
17. Pojęcie organizacji społecznej oznacza organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne (zob. komentarz do art. 1).
18. **Organizacjami społecznymi w rozumieniu komentowanego przepisu są stowarzyszenia zarejestrowane** (wyrok WSA w Warszawie z 7.06.2023 r., VII SA/Wa 8/23, LEX nr 3606791). **Organizacjami społecznymi nie są jednostki samorządu terytorialnego łącznie z jednostkami pomocniczymi tego samorządu** (wyrok NSA we Wrocławiu z 26.03.1992 r.,

SA/Wr 300/92, „Wspólnota” 1992/33, s. 21) oraz fundacje (postanowienie NSA w Warszawie z 12.01.1993 r., I SA 1762/92, ONSA 1993/3, poz. 75).

Rozdział 2. Zasady ogólne

1. Unormowane w rozdziale 2 zasady ogólne postępowania administracyjnego są zasadami prawa. Pojęcie zasady prawa („ogólna zasada prawa”) jest wysoce wieloznaczne. Należy podzielić pogląd, że: „Ogólne zasady prawa to normy systemu prawa (lub uznane konsekwencje tych norm), które zostają ocenione jako zasadnicze, to znaczy jako szczególnie ważne dla systemu prawa lub jego części” (J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 399). Normę taką ocenia się jako zasadniczą ze względu na:
 - 1) miejsce normy w hierarchicznej strukturze systemu prawa,
 - 2) stosunek normy do innych norm,
 - 3) rolę normy w konstrukcji prawnej,
 - 4) inne oceny natury społeczno-polityczno-prawnej.
2. Zasady ogólne nie są postulatami systemu (części systemu) prawa zdefiniowanymi negatywnie jako „reguły, którym przypisuje się charakter «ogólnych zasad prawa», a które zasadami systemu prawa nie są, gdyż nie są to normy prawa pozytywnego ani też konsekwencje «quasi-logiczne» tych norm” (J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 399).
3. W piśmiennictwie przyjęty jest pogląd, że zasady ogólne to „normy obowiązujące” (E. Iserzon [w:] *Komentarz*, 1970, s. 9) i „nie chodzi tu o deklaracje polityczne czy jakieś inne wskazówki, lecz o normy prawne” (*Postępowanie administracyjne*, 1983, s. 96). Stanowisko to podziela orzecznictwo sądowe: w wyroku NSA w Warszawie z 4.06.1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982/1, poz. 54, trafnie stwierdzono, że: „Zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażone zwłaszcza w art. 7–11 k.p.a. są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury”.
4. Zakres stosowania zasad ogólnych zawartych w rozdziale 2 jest sporny. Niesporne jest jedynie to, że zasady te odnoszą się do ogólnego postępowania administracyjnego i obowiązują w nim w pełnym zakresie (*Komentarz*, 1995, s. 52). Zagadnienie stosowania zasad ogólnych w pozostałych postępowaniach uregulowanych w Kodeksie jest powiązane z zakresem stosowania do tych postępowań przepisów ogólnego postępowania administracyjnego. Należy przyjąć, że zasady ogólne stosuje się odpowiednio w postępowaniach wymienionych w art. 1 pkt 2 i 4, w postępowaniu w sprawach skarg i wniosków (dział VIII) oraz w postępowaniu w sprawach ubezpieczeń społecznych (art. 181). W związku z tym wypada odnotować pogląd Z. Janowicza (*Komentarz*, 1995, s. 52), że w postępowaniu w sprawach wydawania zaświadczeń mogą i powinny mieć zastosowanie „oprócz oczywistych zasad praworządności i pisemności [...] zasady: uwzględniania z urzędu interesu państwowego i społecznego oraz słusznego interesu obywateli (art. 7), dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 7), pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8), pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli (art. 8), udzielania pomocy prawnej (art. 9 zd. 2), szybkości i prostoty (art. 12)”.

5. Zasady ogólne stosuje się w tzw. postępowaniach wyłączonych (art. 3 § 2 i 3), jeżeli przepisy regulujące je odsyłają do Kodeksu. W przypadku zaś, gdy przepisy normujące postępowania wyłączone nie zawierają odesłania do Kodeksu, dopuszcza się w piśmiennictwie odpowiednie (posiłkowe) stosowanie zasad ogólnych, gdy w powyższych postępowaniach brak odrębnego uregulowania określonych zagadnień (E. Iserzon [w:] *Komentarz*, 1970, s. 333: „Ogólne zasady postępowania sformułowane w k.p.a. mogą mieć znaczenie wytycznych interpretacyjnych również w dziedzinach wyłączonych”).
6. W kwestii stosowania zasad ogólnych w procesie stosowania i wykładni administracyjnego prawa materialnego stanowisko doktryny i orzecznictwa nie jest jednolite. Według J. Borkowskiego „zasady ogólne ustanawiają również szczególnie doniosłe, wiążące dyrektywy w zakresie wykładni prawa materialnego i prawa procesowego. Z treści ich wynika obowiązek organu takiego stosowania prawa materialnego i prawa procesowego, ażeby w rozstrzygnięciu sprawy co do istoty oraz w trybie postępowania zachować wszystkie ustanowione w art. 6–16 zasady ogólne” (*Komentarz*, 1989, s. 58). Bardziej umiarkowane stanowisko zajmuje Z. Janowicz, którego zdaniem „zasady ogólne postępowania administracyjnego odnoszą się po części także do stosowania, w tym wykładni prawa materialnego” (*Komentarz*, 1995, s. 55). Odmienne stanowisko przedstawia W. Dawidowicz, który uzasadnia je odrębnością prawa materialnego i prawa procesowego. Jego zdaniem, „jeżeli staniemy na powszechnie przyjętym stanowisku, że w sferze stosowania prawa przepisy prawa procesowego mają, w stosunku do prawa materialnego, znaczenie instrumentalne – to chyba nie do pomyślenia jest jakiegokolwiek «kształtowanie» prawa administracyjnego przez prawo procesowe” (*Zarys procesu*, 1989, s. 49–50). Z kolei w orzecznictwie sądowym stwierdza się, że: „1. W obowiązującym stanie prawnym tzw. uznanie administracyjne utraciło swój dotychczasowy charakter. Zakres swobody organu administracji, wynikający z przepisów prawa materialnego, jest obecnie ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, określonymi w art. 7 i innych przepisach k.p.a. 2. Zasada postępowania administracyjnego wyrażona w art. 7 k.p.a. oznacza, że treść i zakres ochrony słusznego interesu indywidualnego w działaniach organów administracji sięgają do granic kolizji z interesem społecznym, będącym w państwie socjalistycznym wartością nadrzędną. 3. Wyrażona w art. 7 k.p.a. zasada postępowania administracyjnego odnosi się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego i dowodowego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, to jest do całokształtu przepisów prawnych służących «załatwieniu sprawy». 4. Organ administracji, działający na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany – zgodnie z zasadą z art. 7 k.p.a. – załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków” – wyrok NSA w Warszawie z 11.06.1981 r., SA 820/81, ONSA 1981/1, poz. 57, z głosem J. Łętowskiego, OSPiKA 1982/1–2, poz. 22. „Zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażone m.in. w art. 7–11 k.p.a., są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury, przy czym treść art. 7 jest nie tylko zasadą dotyczącą sposobu prowadzenia postępowania, lecz w równym stopniu wskazówką interpretacyjną prawa materialnego, na co wskazuje zwrot zobowiązujący organy «do załatwienia sprawy» zgodnie z tą zasadą” – wyrok NSA w Warszawie z 4.06.1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982/1, poz. 54, z głosem E. Ochendowskiego, OSPiKA 1983/6, poz. 137.

7. W kwestii zastosowania zasad ogólnych w procesie stosowania i wykładni administracyjnego prawa materialnego należy opowiedzieć się *prima facie* za niedopuszczalnością nadawania zasadom ogólnym waloru wiążących dyrektyw interpretacyjnych prawa materialnego, a już zwłaszcza przyznawania takiego waloru wszystkim zasadom. Nie ulega bowiem wątpliwości, że spośród zawartych w art. 6–16 zasad ogólnych za dyrektywę wykładni prawa materialnego może służyć jedynie zasada uwzględniania z urzędu interesu publicznego i słusznego interesu strony, jednakże tylko wtedy, gdy organ administracji publicznej działa na podstawie uznania. W przypadku zaś decyzji związanych uwzględnianie tej zasady wydaje się być niedopuszczalne. W konsekwencji za dyskusyjne należy uznać postulaty poszerzenia zakresu oddziaływania zasad proceduralnych na proces interpretacji norm prawa materialnego nawet wówczas, gdy ogranicza się liczbę tych zasad do zasad o charakterze „materialnym”: praworządności, uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli oraz pogłębiania zaufania obywatela do organów państwa. Nie ma bowiem potrzeby przenoszenia zasad procesowych do procesu interpretacji prawa materialnego, skoro funkcję omawianych zasad w procesie wykładni prawa materialnego mogą spełniać zasady konstytucyjne, z których można wywieść analogiczne konsekwencje (wskazówki), jakie wynikają z wymienionych wyżej zasad.
8. Zagadnienie stosowania w postępowaniu administracyjnym niektórych podstawowych zasad ustroju państwa wyrażonych w Konstytucji RP jest złożone i wiąże się z zagadnieniem dopuszczalności stosowania przepisów Konstytucji RP przez organy administracji publicznej (zob. komentarz do art. 6). W tym miejscu wypada przytoczyć wyrok NSA w Warszawie z 26.10.1984 r., II SA 1161/84, ONSA 1984/2, poz. 97, z głosem J. Borkowskiego i z głosem A. Jaroszyńskiego, OSPiKA 1986/3, poz. 48, w którym stwierdzono, że: „1. Fundamentalną zasadą, na której opiera się nasz system prawny, jest zasada równości obywateli wobec prawa. Zasada ta wprawdzie nie została wyrażona odrębnie w przepisach prawa materialnego i postępowania administracyjnego, wynika jednak ona z art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL i – jak każda zasada konstytucyjna – musi być przestrzegana na gruncie wszystkich dziedzin prawa polskiego, a w sferze prawa administracyjnego oznacza, że w takim samym stanie faktycznym powinny zapadać decyzje administracyjne tej samej treści”; por. też wyrok NSA w Warszawie z 26.11.1991 r., II SA 937/91, ONSA 1993/1, poz. 10: „Nie jest dopuszczalna taka interpretacja jakiegokolwiek przepisu prawa, która by naruszała zagwarantowane konstytucyjnie prawa obywatelskie lub była sprzeczna z ratyfikowanymi przez Polskę aktami międzynarodowymi, a także pozostawała w sprzeczności z innymi przepisami obowiązujących ustaw”. Za pośrednim stosowaniem Konstytucji RP przez organy podatkowe opowiedział się NSA w Poznaniu w wyroku z 14.02.2002 r., I SA/Po 461/01, OSP 2003/2, poz. 17, z głosem R. Hausera i A. Kabata oraz głosem J. Mikołajewicza, stwierdzając, że: „Organy podatkowe, stosując przepisy prawa podatkowego stosownie do art. 7 Konstytucji RP, działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 8 Konstytucji RP, Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio. Organy podatkowe, mając wątpliwości co do konstytucyjności przepisów wykonawczych i ich zgodności z ustawą podatkową, powinny w trakcie postępowania podatkowego podjąć w tym zakresie stosowne działania prawne, a nie odsyłać podatnika po zakończeniu postępowania administracyjnego na drogę postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym”. Odmienne stanowisko w tej kwestii zajął NSA w wyroku z 16.05.2006 r., I FSK 816/05, LEX nr 282647, zgodnie z którym „przepis art. 8 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej [...], z którego wynika, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej, nie oznacza, że każdy organ czy pod-

miot stosujący prawo może samodzielnie dokonywać oceny zgodności z ustawą zasadniczą przepisów powszechnie obowiązujących i odmawiać ich stosowania, jeśli uzna je za stojące w kolizji z Konstytucją”. Por. też wyrok WSA w Warszawie z 9.11.2005 r., III SA/Wa 2426/05, LEX nr 198985, w którym stwierdzono, że: „Bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa, jako że tryb tej kontroli został jednoznacznie ukształtowany przez samą ustawę zasadniczą”.

9. Organy administracji publicznej są obowiązane przestrzegać wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP) (zob. wyrok NSA w Łodzi z 26.03.2003 r., I SA/Łd 1707/02, ONSA 2004/1, poz. 37).
10. Zasadami ogólnymi Kodeksu postępowania administracyjnego nie są zasady ogólne prawa cywilnego. W wyroku NSA we Wrocławiu z 22.09.1983 r., SA/Wr 367/83, ONSA 1983/2, poz. 75; POP 1994/2, poz. 46, trafnie przyjęto, że: „1. Artykuł 5 k.c. wytycza granice, w jakich osoba uprawniona może czynić użytek z przysługującego jej prawa; ze względu jednak na swą przynależność do systemu prawa cywilnego klauzula zgodności z zasadami współżycia społecznego nie może być stosowana w ocenie uprawnień lub obowiązków powstających w obszarze normowanym przepisami prawa administracyjnego bądź finansowego, w których nie występuje jej odpowiednik. 2. «Zasady współżycia społecznego» mogą być w postępowaniu administracyjnym uwzględnione wówczas, gdy odsyłają do nich szczególne przepisy prawa”; por. także wyrok NSA w Warszawie z 15.12.1987 r., I SA 177/87, ONSA 1987/2, poz. 88, w wyroku NSA w Poznaniu z 18.12.1984 r., SA/Po 1028/84, LEX nr 1688552.
11. Kodeks nie wyodrębnia zasad ogólnych w osobnych przepisach ani też nie oznacza tych zasad określonymi nazwami (*Komentarz*, 1995, s. 45). Skłania to doktrynę do oznaczania tych samych treściowo zasad różnymi nazwami i proponowania rozmaitych klasyfikacji i typologii zasad ogólnych. W tym sensie trafne jest spostrzeżenie W. Dawidowicza, że „gdy chodzi o nomenklaturę zasad ogólnych, trzeba stwierdzić, że art. 4–12 [obecnie art. 6–16 – A.W.] zawierają w sobie jedynie treści tych zasad, stąd też można uważać, że sprawa takiego czy innego nazwania poszczególniej zasady pozostaje kwestią otwartą” (*Ogólne postępowanie*, 1962, s. 100). W istocie trudno jest rozstrzygnąć, czy za nazwaniem zasady zawartej w art. 6 zasadą praworządności (*Komentarz*, 1995, s. 52), zasadą legalności i praworządności (*Ogólne postępowanie*, 1962, s. 101, 104) przemawiają głębsze racje filozoficzno-prawne, czy też inne względy. W piśmiennictwie prezentowane są rozmaite klasyfikacje zasad ogólnych, np. „zasady dotyczące podmiotów postępowania – zasady dotyczące treści postępowania – zasady dotyczące formy postępowania – zasady dotyczące rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniu” (*Zarys procesu*, 1989, s. 37); typologia zasad – zob. K. Ziemiński, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, Poznań 1989, rozdział V. Praktyczna doniosłość tych klasyfikacji nie jest znaczna, jeżeli weźmie się pod uwagę niejasność lub brak kryteriów wyodrębnienia określonych grup zasad ogólnych. Ponadto z punktu widzenia teorii praworządnego stosowania prawa i ujęcia zasad ogólnych jako norm prawnych brak podstaw do przyznawania niektórym zasadom ogólnym statusu zasad podstawowych (metazasad) o donioślejszym znaczeniu prawnym i redukowaniu znaczenia pozostałych zasad do zasad techniczno-procesowych czy komplementarnych. Wszystkie zasady ogólne zawarte w art. 6–16 jako normy prawne są prawnie równorzędne i naruszenie którejkolwiek z nich rodzi odpowiednie skutki proceduralne. Odmienne NSA w wyroku z 30.03.2017 r., II GSK 1953/15, LEX nr 2305568, w którym stwier-

dził, że: „Realizacja zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP i art. 6 k.p.a. jest wartością wyższą niż przestrzeganie innej zasady ogólnej, wyrażonej w art. 16 § 1 k.p.a., czyli zasady trwałości rozstrzygnięć administracyjnych”.

12. Piśmiennictwo przypisuje zasadom ogólnym wypełnianie różnorodnych funkcji: „1. ujednolicanie praktyki stosowania prawa administracyjnego, 2. sterowanie działaniami podejmowanymi w ramach uznania administracyjnego, 3. pełnienie roli dyrektyw interpretacyjnych, 4. zapewnienie elastyczności podejmowanych na podstawie przepisów działań, 5. wypełnianie luk w prawie administracyjnym oraz 6. wyznaczanie kierunku pracom legislacyjnym” (J.P. Tarno, *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, SPE 1986/36, s. 63). Znaczenie zasad ogólnych w procesie stosowania i wykładni prawa wynika z istoty tych zasad, które wyróżniają się spośród innych reguł: „(a) miejscem w hierarchicznej strukturze prawa, (b) stosunkiem do innych reguł, (c) rolą w konstrukcji instytucji prawnej oraz (d) innymi ocenami społeczno-politycznymi” (J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 137). Z wyróżnienia zasad prawa i reguł prawa wynikają, zdaniem J. Wróblewskiego, dyrektywy interpretacyjne (J. Wróblewski, *Sądowe...*, s. 137):

- 1) „w razie sprzeczności przepisu z zasadą systemu prawa należy tak ustalić znaczenie interpretowanego przepisu, by nie był on z tą zasadą sprzeczny” (jako konsekwencja pierwszeństwa zasady prawa przed „zwykłymi” regułami prawa);
- 2) „jeżeli na gruncie wykładni językowej istnieją wątpliwości co do znaczenia przepisu prawnego, należy wybrać takie ustalenie, które jest zgodne z zasadami części systemu prawa i systemu prawa, do którego interpretowany przepis należy”;
- 3) „jeżeli interpretator powołuje zasadę systemu prawa (lub jego części), to powinien określić tę zasadę przez wskazanie konkretnego przepisu lub ich grupy zawierającej daną zasadę lub też, z których ta zasada wynika na gruncie przyjętych reguł inferencyjnych”.

Wskazane reguły interpretacyjne należy stosować w sytuacji, gdy:

- 1) organ administracji publicznej stwierdzi sprzeczność przepisu Kodeksu z zasadą wyrażoną w art. 6–16 oraz
- 2) na gruncie wykładni językowej przepisu Kodeksu powstaje wątpliwość co do znaczenia tego przepisu; w każdym przypadku organ administracji publicznej powinien wskazać przepis art. 6–16, zawierających zasadę, na którą się powołuje.

13. Zasady proceduralne obowiązują we wszystkich fazach postępowania administracyjnego i we wszystkich jego instancjach. Organy administracji publicznej są zobowiązane do ich współstosowania z innymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, które pozostają w merytorycznym i funkcjonalnym związku z jedną lub kilkoma zasadami. Naruszenie przez organy administracyjne zasad proceduralnych w połączeniu z naruszeniem konkretnego przepisu Kodeksu postępowania administracyjnego zawsze skutkuje wadliwością decyzji administracyjnej. W odniesieniu do przepisów o postępowaniu administracyjnym za rażące ich naruszenie należy uważać oczywiste niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego, określonych w art. 6–11 k.p.a., w stopniu powodującym istotne ograniczenie uprawnień strony w postępowaniu (wyrok NSA w Warszawie z 8.06.1983 r., I SA 355/83, ONSA 1983/1, poz. 40). Także naruszenie przepisu Kodeksu postępowania administracyjnego można w każdym przypadku powiązać z jednocześnie naruszeniem prawnej zasady proceduralnej, np. naruszenie przepisów o postępowaniu dowodowym jest równoznaczne z naruszeniem zasady prawdy obiektywnej.

14. Zasady ogólne postępowania administracyjnego są zawarte w przepisach powszechnie obowiązujących, a zatem prawnie wiążą organy administracji publicznej w procedurze stosowania i wykładni przepisów postępowania administracyjnego. Zagadnienie jest sporne, ale należy ostatecznie przyjąć, że przepisy nie są dostatecznie sprecyzowane dla potrzeb rozstrzygnięcia, a zatem nie spełniają konstytucyjnego wymagania należytej określoności, a w rezultacie nie mogą być wyłączną i jedyną podstawą decyzji administracyjnej. Paradygmatem jest tu zasada praworządności, która jako taka nie jest samodzielną podstawą prawną decyzji, ale po pierwsze – stanowi regułę interpretacyjną przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, po drugie – jest wzorcem oceny przepisów szczegółowych Kodeksu postępowania administracyjnego. Sytuacją typową jest współstosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, zawierających przepisy szczególne z tymi przepisami (wyrok TK z 22.03.2000 r., P 12/98, OTK 2000/2, poz. 67; por. wyrok NSA z 13.06.2017 r., I OSK 2202/15, LEX nr 2331253 – „[...] 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”).

15. Organy administracji publicznej są prawnie związane zasadami ogólnymi prawa unijnego przy załatwianiu spraw unijnych. Ogólne zasady prawa unijnego zostały sformułowane przez Trybunał Sprawiedliwości, który czerpał inspiracje z następujących źródeł:

- 1) tradycji konstytucyjnej wspólnej dla państw członkowskich;
- 2) umów międzynarodowych, których stronami są państwa członkowskie, w tym zwłaszcza EKPC;
- 3) traktatów założycielskich.

Ogólne zasady prawa unijnego wywiedzione z systemów prawnych państw członkowskich mają charakter „zasad konstytucyjnych” i jako takie są wiążące dla Unii oraz państw członkowskich. Zasady te mają charakter zasad prawa publicznego, odnoszą się bowiem do relacji między jednostką a władzą publiczną, reprezentowaną przez Unię lub przez państwa członkowskie. Do tej grupy zasad prawa unijnego zalicza się w szczególności zasadę równości, zasadę proporcjonalności, zasadę pewności prawa, zasadę ochrony zaufania, prawo do obrony. Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ma szczególnie doniosłe znaczenie dla kształtowania się w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości zasad ogólnych, które w istocie są równoznaczne z budowaniem wspólnotowego/unijnego katalogu praw człowieka, których nie przewidywały traktaty założycielskie. Obecnie prawa człowieka są określone pozytywnie w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, która ma moc równą traktatom, jednakże zakres stosowania Karty w polskim porządku prawnym był ograniczony wskutek przyjęcia przez Polskę tzw. polsko-brytyjskiego Protokołu (nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa (zob. K. Kowalik-Bañczyk, *Konsekwencje przyjęcia protokołu polsko-brytyjskiego dotyczącego stosowania Karty Praw Podstawowych* [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 131–151). Znaczenie prawne tego ograniczenia zostało osłabione w rezultacie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 21.12.2011 r., C-411/10 i C-493/10, N.S. (C-411/10) przeciwko Secretary of State for the Home Department i M.E. (C-493/10), A.S.M., M.T., K.P., E.H. przeciwko Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform, EU:C:2011:865, w którym jedno-

znacznie stwierdzono, że – po pierwsze – protokół „nie podważa zastosowania karty wobec Zjednoczonego Królestwa czy wobec Polski”, a po drugie – „art. 1 ust. 1 protokołu (nr 30) potwierdza treść art. 51 karty dotyczącego jej zakresu stosowania, a nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa z obowiązku przestrzegania postanowień karty ani uniemożliwienia sądom i trybunałom w tych państwach członkowskich czuwania nad przestrzeganiem tych postanowień” (zob. A. Wróbel [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, komentarz do art. 51, s. 1316 i n.).

Ogólne zasady prawa unijnego stanowią wskazówki interpretacyjne dla sądów państw członkowskich w zakresie wykładni przepisów prawa wewnętrznego tych państw wykonujących przepisy prawa wspólnotowego. Naruszenie zasady ogólnej prawa unijnego przez organ administracji publicznej może spowodować wadliwość decyzji administracyjnej.

16. W teorii prawa wyróżnia się zasady (*principles*) i reguły (*rules*), przy czym należy przyjąć, że zarówno zasady, jak i reguły są normami prawnymi, ponieważ nakazują pewne zachowanie. W tym sensie zasady są albo wyrażone wprost w normach prawnych, albo z nich wywiedzione w drodze wykładni. Podstawowa różnica między zasadami a regułami polega na tym, że zasady są normami tego rodzaju, które nakazują, aby coś zostało zrealizowane, w danych warunkach faktycznych i prawnych – w relatywnie najwyższym możliwym rozmiarze; zasady są zatem nakazami optymalizacyjnymi, które cechują się tym, że mogą być zrealizowane w różnym stopniu. Tymczasem reguły są normami, które mogą albo nie mogą być zrealizowane. Gdy reguła obowiązuje, nakazane jest czynienie tego, czego reguła wymaga – ani mniej, ani więcej (R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1994, s. 7–76). Powyższe ustalenia teoretyczne mają ograniczone zastosowanie w stosunku do zasad ogólnych postępowania, które w polskim systemie postępowania administracyjnego są bardziej zbliżone do reguł w tym sensie, że w mniejszym stopniu są nakazami optymalizacyjnymi i powinny być w istocie zrealizowane w tym samym lub w zbliżonym stopniu co reguły.
17. Katalog zasad ogólnych ogólnego postępowania administracyjnego jest ograniczony regulacją w rozdziale 2 Kodeksu i w tym sensie jest katalogiem zamkniętym. Piśmiennictwo i orzecznictwo rekonstruuje dosyć swobodnie treść zasad ogólnych i w ten sam sposób nadają im nazwy, co powoduje, że katalog ten jest jednak zmienny (por. W. Piątek, *Klasyfikacja zasad ogólnych postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 2, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018, s. 266 i n.). Do zasad „niewyrażonych wprost w przepisach Rozdziału 2 Działu I k.p.a.” zalicza się między innymi następujące zasady: sprawiedliwości proceduralnej, aktywności procesowej oraz ciągłości postępowania administracyjnego (W. Piątek, *Klasyfikacja zasad...*, s. 276), jawności postępowania administracyjnego, wywiedziona „z zawartego w Kodeksie postępowania administracyjnego zasad ogólnych” (A. Kędzior, *Jawność i transparentność postępowania administracyjnego*, PPPubl. 2018/1, s. 44).

Art. 6. [Zasada praworządności]

Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

1. Zawarta w art. 6 zasada ogólna jest określana w piśmiennictwie i orzecznictwie sądowym jako zasada praworządności lub legalności. Zasada praworządności (legalności) jest szeroko

dyskutowana w piśmiennictwie, gdzie ujmuje się ją bądź jako zasadę systemu prawa (zasada konstytucyjna), bądź jako zasadę części systemu prawa (np. zasada praworządności administracji), samo zaś pojęcie praworządności lub legalności jest wysoce sporne i uwikłane ideologicznie, aksjologicznie i politycznie.

2. Przepis art. 6 statuuje zasadę praworządności w wąskim i właściwym znaczeniu tego słowa jako przestrzeganie prawa przez organy administracji publicznej. Takie rozumienie tej zasady najbardziej odpowiada konstytucyjnemu ujęciu zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy administracji działają na podstawie i w granicach prawa. Należy mieć ponadto na uwadze, że z konstytucyjną zasadą praworządności powiązane są merytorycznie i funkcjonalnie zasada państwa prawnego oraz wynikające z niej niektóre zasady szczegółowe, jak np. zasada poprawnej legislacji czy zasada sprawiedliwości proceduralnej (zob. niżej teza 4). Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy ogólne założenia. Po pierwsze, każdy przepis powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie, przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jego jednolita wykładnia i jednolite stosowanie. Po trzecie, przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (wyrok TK z 21.04.2009 r., K 50/07, OTK-A 2009/4, poz. 51). Nakaz poprawnej legislacji „jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie” (wyrok TK z 23.10.2007 r., P 28/07, OTK-A 2007/9, poz. 106).
3. Przepis art. 6 określa zasadę praworządności stosowania prawa przez organy administracji publicznej. W tym ujęciu praworządność oznacza zgodność z normami (przepisami) prawa obowiązującego (J. Wróblewski, *Wartości a decyzje sądowe*, Ossolineum 1973, s. 65). Chodzi tu więc o zakres, w jakim normy prawne regulują procedurę podejmowania decyzji administracyjnej. Do norm tych należą w szczególności normy prawa materialnego stosowane przez organ administracji publicznej (podstawa normatywna decyzji) i normy proceduralne regulujące poszczególne fazy postępowania (podstawa proceduralna decyzji); por. J. Wróblewski, *Wartości...*, s. 65.
4. W teorii prawa rozróżnia się praworządność formalną i praworządność materialną. Praworządność formalną (sądowego stosowania prawa) ujmuje się jako ocenę tej działalności, o ile jest ona zgodna z prawem obowiązującym. W ocenie tej może chodzić o wartościowanie stosowania prawa ze względu na jego wartości wewnętrzne, tj. wartości, które tkwią immanentnie w stosowanej normie prawnej w tym sensie, że dają się zrekonstruować na podstawie analizy tej normy (J. Wróblewski, *Wartości...*, s. 47, 76). Praworządność materialna (sądowego stosowania prawa) polega na sformułowaniu oceny krytyczno-stosunkowej. W ocenie tej chodzi o wartościowanie stosowanych norm prawnych ze względu na zewnętrzne wartości

stosowania prawa, tj. o rezultat oceny prawa obowiązującego z punktu widzenia kryteriów pozaprawnych. Jeżeli normy te nie są uznane za wartościowe, to decyzja (sądowa) nie jest uznana za praworządną materialnie (J. Wróblewski, *Wartości...*, s. 83). W tym miejscu należy przyjąć, że art. 6 wyraża praworządność formalną, która wyklucza wartościowanie stosowanych przez organ administracji publicznej norm prawnych ze względu na wartości pozaprawne, lecz nie zakazuje temu organowi wartościowania stosowanych norm ze względu na wartości wewnętrzne, co ma szczególnie doniosłe znaczenie w kwestii bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, która według art. 8 jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, oraz wiążących ją umów międzynarodowych. Do takich wartości wewnętrznych należy w szczególności zasada sprawiedliwości proceduralnej, wywodzona z art. 2, 7 i 31 Konstytucji RP (zob. np. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 63). Zasada sprawiedliwości proceduralnej nie jest jednak zasadą ogólną w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz wartością wewnętrzną, która znajduje odzwierciedlenie w przepisach Kodeksu (zob. np. Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, PiP 1994/10, s. 59). Na tę wartość wewnętrzną składają się „gwarancje procesowe”, w tym prawo do wysłuchania, prawo do równego uczestnictwa, prawo do obrony, prawo do ochrony tajemnicy (przedsiębiorstwa) i innych informacji poufnych, prawo do zaskarżenia i kontroli sądowej (zob. M. Bernatt, *Sprawiedliwość...*, s. 94). Jednakże wartości te i gwarancje mogą być wywiedzione z innych zasad ogólnych Kodeksu niż zasada praworządności, tj. z zasady czynnego udziału strony w postępowaniu i zasady sądowej kontroli decyzji administracyjnej (zob. komentarz do art. 10 i 16). Nie wydaje się ponadto, aby sprawiedliwość proceduralna jako wartość wyrażała standard wyższy niż zawarty *explicite* lub *implicit*e w zasadach ogólnych Kodeksu. Przeciwnie, biorąc pod uwagę rodowód tej koncepcji i jej cel, a mianowicie sądowe budowanie w systemie *common law* standardu sprawiedliwego postępowania (sądowego) w sytuacji nieuregulowania prawnego zasad postępowania administracyjnego w odnośnym systemie prawa (np. USA, Wielka Brytania), należy przyjąć, że standard przewidziany w polskiej procedurze administracyjnej zdecydowanie przewyższał i nadal przewyższa anglosaski standard ucieleśniany w konstrukcji *procedural fairness* (*justice*). W orzecznictwie sądowym niektóre przepisy Kodeksu są jednakże interpretowane jako stanowiące element sprawiedliwości proceduralnej, np. instytucja wyłączenia organu lub członka organu orzekającego i zasada dwuinstancyjności postępowania (zob. np. postanowienie NSA (7) z 5.11.2007 r., II OPS 3/07, LEX nr 1012167), gdy tymczasem są one odzwierciedlone w odpowiednich zasadach Kodeksu. Szerokie odwoływanie się do sprawiedliwości proceduralnej zamiast do odnośnych zasad ogólnych Kodeksu, w tym zasady praworządności, uzasadnia obawę, że sprawiedliwość proceduralna jako atrakcyjne i wygodne narzędzie „sprawiedliwościowego” korygowania przepisów o postępowaniu administracyjnym doprowadzi do stopniowego redukowania znaczenia przynajmniej niektórych zasad ogólnych Kodeksu w procesie stosowania i wykładni przepisów Kodeksu, co należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Ponadto idea sprawiedliwości proceduralnej jest konstruowana w orzecznictwie sądowym jako w zasadzie element prawa do sądu, nie zaś jako element struktury i funkcji postępowania administracyjnego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego pojęcie sprawiedliwości proceduralnej nie ma ściśle sprecyzowanego znaczenia. „Do podstawowych elementów prawa do sądu w tym zakresie należy: prawo do bycia wysłuchanym (wyrok z 12.03.2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14); rozpoznawanie spraw musi odbywać się w taki sposób, aby uczestnicy postępowania mieli możliwość wzięcia w nim udziału (wyrok z 17.09.2002 r., sygn. SK 35/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 60); obowiązek

ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności; zapewnienie uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu. Sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania” (wyrok TK z 20.11.2007 r., SK 57/05, OTK-A 2007/10, poz. 125).

5. Zgodnie z art. 107 § 1 decyzja administracyjna wydana przez organ administracji publicznej powinna mieć podstawę prawną (podstawa normatywna i podstawa proceduralna). Organ stosujący prawo musi zatem ustalić obowiązywanie przepisów, na które się powołuje, uzasadniając swą decyzję. Pojęcie obowiązywania prawa jest sporne. Zgodnie z pojęciem obowiązywania systemowego, które przyjmuję na użytek tego komentarza, dany przepis obowiązuje, jeżeli spełnione są następujące warunki: „(a) został ustanowiony zgodnie z przepisami obowiązującymi w danym systemie prawa i «wszedł w życie»; (b) lub jest uznaną konsekwencją przepisów należących do systemu; (c) nie został formalnie derogowany; (d) nie jest sprzeczny z żadnym z przepisów obowiązujących w systemie; (e) jeżeli jest sprzeczny z jakimś przepisem obowiązującym, to albo (ea) nie zostaje uznany za obowiązujący na podstawie przyjętych reguł kolizyjnych, albo (eb) zostaje zinterpretowany w taki sposób, że przestaje być sprzeczny z przepisem obowiązującym w systemie prawa” (J. Wróblewski, *Sądowe...*, s. 96).
6. Spełnienie warunku (a), że przepis stanowiący podstawę decyzji administracyjnej został ustanowiony zgodnie z przepisami obowiązującymi w systemie prawa i wszedł w życie, wymaga stwierdzenia, czy został wydany zgodnie z przepisami określającymi kompetencję prawotwórczą organu oraz z przepisami określającymi zasady i tryb procedury prawotwórczej. Z punktu widzenia przepisu art. 6, który nakazuje organowi administracji publicznej działanie na podstawie przepisów prawa (należycie ustanowionych), wymaga rozważenia, czy formułowanie ocen co do prawidłowości ustanowienia podstawy prawnej decyzji może należeć do organu stosującego ten przepis. Zagadnienie to jest wysoce sporne, z jednej bowiem strony badanie „dochowania trybu wymaganego przepisami dla wydania aktu” należy wprawdzie do właściwości Trybunału Konstytucyjnego (art. 68 ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U. poz. 2072), z drugiej jednak trudno odmówić prawa do takiej oceny sądom, które będąc związane jedynie ustawą, mogą oceniać prawidłowość aktów podustawowych, a sądy administracyjne także prawidłowość aktów prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Należy mieć jednakże na względzie, że tylko Trybunał Konstytucyjny i sądy administracyjne (te ostatnie jedynie w odniesieniu do aktów prawa miejscowego) mogą orzec o niezgodności danego aktu z przepisami prawa wyższego rzędu ze skutkiem utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu, podczas gdy sądy powszechne i sąd administracyjny mogą jedynie odmówić stosowania przepisów aktów podustawowych ustanowionych sprzecznie z prawem obowiązującym, co oczywiście nie powoduje utraty mocy obowiązującej tych przepisów (zob. wyrok SN z 29.03.1994 r., III ARN 4/94, OSNAPiUS 1994/2, poz. 21: „W sądowej kontroli decyzji administracyjnych mieści się w szczególności kontrola legalności i zgodności z ustawami podustawowych normatywnych aktów wykonawczych. W tych ramach istnieje obowiązek sądu administracyjnego badania, czy przepis stanowiący podstawę rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach stron postępowania administracyjnego znajduje oparcie w upoważnieniu ustawowym i nie wykracza poza jego zakres oraz czy jest zgodny z normami ustawowymi, regulującymi stosunki prawne, stanowiące przedmiot rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej”. Por. wyrok NSA z 14.02.2002 r., I SA/Po 461/01, OSP 2003/2, poz. 17, a także wcześniejszy wyrok SN

z 28.11.1990 r., III ARN 28/90, OSP 1992/7–8, poz. 150, z głosem Z. Leońskiego, w którym stwierdzono, że: „Dopuszczalne i możliwe jest bezpośrednie stosowanie w orzecznictwie sądowym przepisów obowiązującej w Polsce ustawy zasadniczej, szczególnie zaś wówczas, gdy służy to pełniejszej, szerszej i bardziej skutecznej ochronie praw obywateli”). Na tym tle wydaje się wątpliwe przyznanie organom administracyjnym uprawnienia do orzekania o zgodności stosowanego przepisu prawa z przepisami regulującymi zasady i tryb stanowienia prawa i do odmowy zastosowania przepisu uznanego za nieobowiązujący nawet wówczas, gdy stosowanym przepisem jest przepis podustawowy. Zagadnienie może być sporne, jeżeli uzna się uprawnienie organów administracji publicznej do bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, co jednak wydaje się rozwiązaniem zbyt radykalnym, nieuwzględniającym specyficznych zasad ustroju i funkcjonowania administracji publicznej, a także to, że tylko sądy i sędziowie są związani ustawą i konstytucją. Podobnie w wyroku NSA z 13.06.2013 r., I OSK 15/12, LEX nr 1328347, w którym stwierdzono, że: „Brak jest dostatecznych podstaw do przyjęcia, że organy administracji są uprawnione do oceny zgodności stosowanego przepisu prawa z przepisami regulującymi zasady i tryb stanowienia prawa oraz do odmowy zastosowania przepisu uznanego za niezgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu, także wtedy, gdy chodzi o przepis podustawowy. Organy administracji publicznej, przestrzegając zasady praworządności, nie mogą odmawiać stosowania obowiązujących przepisów, nawet wówczas, gdy dostrzegają ich niezgodność z ustawą lub Konstytucją, bowiem w przeciwnieństwie do sądów nie korzystają z przymiotu niezawisłości”. Odmienne zob. wyrok NSA z 17.11.2010 r., I OSK 107/10, LEX nr 744924: „Organy administracji stosownie do treści art. 6 k.p.a. działają na podstawie przepisów prawa, zaś art. 8 Konstytucji RP wskazuje, że jest ona najważniejszym źródłem prawa w Rzeczypospolitej Polskiej i nakazuje stosowanie jej bezpośrednio, o ile Konstytucja nie stanowi inaczej, co oznacza, że organy administracji publicznej związane są bezpośrednio Konstytucją, a w konsekwencji mają obowiązek odmówić stosowania przepisów prawa, które stoją w sprzeczności z ustawą zasadniczą”. Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z wyrokiem ETS z 22.06.1989 r., C-103/88, *Fratelli Constanzo przeciwko Comune di Milano*, EU:C:1989:256, pkt 31: zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego, przeciwnie, zobowiązuje sąd krajowy, a także organ administracji krajowej do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego, który uważa za sprzeczny z prawem wspólnotowym. Stanowisko to jest akceptowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, zob. np. wyrok NSA z 20.05.2013 r., II GSK 463/11, LEX nr 1558812, w którym stwierdzono m.in., że „Niedopełnienie tego obowiązku notyfikacyjnego stanowi podstawę do przyjęcia, że nienotyfikowane przepisy krajowe są niezgodne z prawem unijnym. Ze względu na zasadę pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym przepisy prawa krajowego niezgodne z prawem unijnym nie mogą być stosowane. Obowiązek niestosowania takich przepisów dotyczy nie tylko sądów, ale również wszystkich organów rozstrzygających konkretne sprawy. Zakaz stosowania przepisu będzie oznaczał niedopuszczalność wydania na jego podstawie jakiegokolwiek rozstrzygnięcia” (zob. M. Kopacz, *Legalność działania organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym a kontrola tej legalności sprawowana przez sądy administracyjne*, ZNSA 2014/2, s. 40–54).

Organy administracji publicznej nie mają natomiast kompetencji do dokonywania oceny ważności (prawidłowości) przepisów prawa unijnego. Dotyczy to nie tylko aktów prawa pierwotnego, lecz także prawa pochodnego, tj. aktów prawnych ustanawianych przez instytucje i organy Unii Europejskiej (wyrok ETS z 22.10.1987 r., 314/85, *Foto-Frost przeciwko Hauptzollamt Lübeck-Ost*, EU:C:1987:452).

7. Z kwestią wejścia w życie przepisu prawnego wiążą się zagadnienia należytej publikacji aktu zawierającego ten przepis, a także ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* (w odniesieniu do prawa miejscowego zob. wyrok NSA w Warszawie z 16.06.1988 r., IV SA 333/88, ONSA 1989/1, poz. 9/10; odnośnie do zasady *lex retro non agit* zob. wyrok NSA w Krakowie z 20.04.1994 r., SA/Kr 1428/93, „Wspólnota” 1994/28, s. 18).
8. Spełnienie warunku (b), że reguła jest uznaną konsekwencją przepisów należących do systemu prawa, wymaga stwierdzenia, czy reguła ta jest wyprowadzona z przepisu przez zastosowanie też formalnego rachunku logicznego, czy jest regułą, którą zbudowano na podstawie wykładni przepisów prawa lub ich logicznych konsekwencji (J. Wróblewski, *Sądowe...*, s. 97).
9. Spełnienie warunku (c) wymaga od organu administracji publicznej ustalenia, że przepisy prawa obowiązującego nie wymieniają danego przepisu jako derogowanego. Uchylenie przepisu może mieć charakter derogacji bezpośredniej w drodze specjalnych przepisów uchylających lub na zasadzie ogólnej klauzuli derogacyjnej. Ustalenie, że dany przepis został uchylony, z reguły zobowiązuje organ administracji publicznej do umorzenia postępowania wszczętego na podstawie tego przepisu, zwłaszcza zaś wtedy, gdy tak stanowią przepisy przejściowe (art. 105). Niekiedy jednak przepisy przejściowe dopuszczają dalsze prowadzenie postępowania wszczętego na podstawie tych przepisów po wejściu w życie nowych przepisów w trybie przepisów dotychczasowych (zob. uchwała SN z 5.07.1996 r., III AZP 4/96, OSNAPiUS 1997/4, poz. 42; wyrok NSA w Warszawie z 4.06.1996 r., I SA 943/95, ONSA 1997/2, poz. 91).
10. Spełnienie warunku (d) wymaga stwierdzenia niesprzeczności norm jako koniecznego kryterium obowiązywania systemowego. Ze względu na różne rodzaje sprzeczności w systemie prawa i złożoności zagadnienia negacji norm należy tu jedynie podkreślić, że gdy niesprzeczność przepisu nie budzi wątpliwości, organ administracji publicznej nie musi uzasadniać tej niesprzeczności. Usuwanie sprzeczności następuje przy pomocy reguł kolizyjnych lub przez wykładnię, w szczególności poprzez wykładnię zgodną z Konstytucją RP lub/i wykładnię zgodną z prawem unijnym (zob. np. A. Wróbel, „*As far as possible*” – granice aktywizmu sędziowskiego czy *alibi dla pasywizmu sędziowskiego, czyli o niektórych problemach wykładni prawa krajowego zgodnie z dyrektywami* [w:] *Dyskrecjonalność w prawie. Materiały XVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa, Miedzeszryn k. Warszawy, 22–24 września 2008 r.*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawecki, Warszawa 2010, s. 105–128).
11. Zagadnienia usuwania sprzeczności w systemie prawa są złożone. W teorii i praktyce wyróżniono wiele reguł kolizyjnych, przy użyciu których usuwa się te sprzeczności. Posłużenie się regułami kolizyjnymi ma prowadzić do ustalenia, która z norm *prima facie* sprzecznych nie obowiązuje. Do reguł kolizyjnych należą reguły kolizyjne pierwszego stopnia, wyrażające się w zasadach *lex posterior derogat legi priori*, *lex specialis derogat legi generali* czy *lex inferior non derogat legi superiori*, oraz tzw. reguły kolizyjne drugiego stopnia, służące usuwaniu konfliktów wynikających z zastosowania reguł kolizyjnych pierwszego stopnia, np. *lex posterior generalis non derogat legi priori specialis* (J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 404). W wyroku SN z 13.12.1990 r., III ARN 31/90, OSP 1991/7–8, poz. 173, przyjęto, iż: „Reguła interpretacyjna, że przepis szczególny ma pierwszeństwo przed przepisami o charakterze ogólnym, powinna być w zasadzie stosowana w wypadku kolizji aktów prawnych tego samego stopnia z punktu widzenia konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa. Akt wykonawczy do ustawy, nawet jeżeli wydany został w granicach jej

upoważnienia, nie może być oczywiście sprzeczny z przepisami innej ustawy, zwłaszcza jeżeli przepisy tej ustawy proklamują pewne zasady naczelne ustroju politycznego państwa lub kształtującego się w nim ładu gospodarczego”.

12. Z wyrażoną w art. 6 zasadą praworządności wiąże się kwestia zupełności systemu prawa, a zwłaszcza tzw. zupełności proceduralnej. System prawa jest zupełny w tym znaczeniu, jeżeli kompetentne organy stosujące prawo powinny i mogą rozstrzygnąć każdą należycie wniesioną sprawę (J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 406). Zagadnienie zupełności systemu prawa, luk w prawie i sposobów ich wypełniania jest wysoce sporne. W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego oraz orzecznictwie sądowym przeważa pogląd, że wypełnienie luki w prawie (administracyjnym) w drodze analogii jest niedopuszczalne (np. wyrok NSA w Warszawie z 3.05.1985 r., II SA 112/85, ONSA 1985/1, poz. 27; wyrok NSA w Katowicach z 10.03.1994 r., SA/Ka 1857/93, „Głosa” 1997/3, s. 10, z głosem E. Smoktunowicza; wyrok NSA we Wrocławiu z 22.11.1983 r., SA/Wr 510/83, RNGA 1983/22, s. 46). Nie ma natomiast przeszkód, aby organy administracji publicznej stosowały analogię przy wypełnianiu luk proceduralnych.
13. Z zawartą w art. 6 zasadą praworządności wiąże się kwestia hierarchicznej struktury systemu prawa, w którym powiązania między normami prawa mają charakter formalny (norma hierarchicznie wyższa stanowi podstawę obowiązywania normy hierarchicznie niższej) i treściowy (norma hierarchicznie wyższa wyznacza treść normy hierarchicznie niższej); zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 39–393. Kwestia powiązań formalnych i treściowych norm systemu prawa jest przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także w węższym zakresie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który ocenia te powiązania w odniesieniu do norm stanowiących podstawę decyzji administracyjnej. W orzecznictwie tego sądu utrwalił się pogląd, że podstawą decyzji administracyjnej nie może być przepis zawarty w akcie (podstawowym) wydanym bez upoważnienia ustawowego lub z naruszeniem granic i warunków upoważnienia ustawowego (zob. np. wyrok NSA w Warszawie z 6.02.1981 r., SA 819/80, ONSA 1981/1, poz. 6, z głosami H. Starczewskiego, Prob. Praw. 1981/7, s. 67, A. Jaroszyńskiego, OMT 1981/8–9, oraz W. Zakrzewskiego PiP 1982/8, s. 152; wyrok NSA w Krakowie z 30.07.1981 r., SA/Kr 3/81, OSP 1982/7–8, poz. 109; wyrok NSA w Warszawie z 20.07.1981 r., SA 805/81, ONSA 1981/2, poz. 70, z głosami H. Starczewskiego, Prob. Praw. 1982/2, s. 61, oraz J. Łętowskiego, PiP 1984/5, s. 148).
14. Pojęcie przepisów prawa jest sporne. Przepisy te powinny być zawarte w aktach normatywnych powszechnie obowiązujących. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego prawodawca, chcąc unormować sytuację prawną obywateli, musi uczynić to w drodze aktu normatywnego, stanowiącego źródło prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami tymi są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a na obszarze działania organów, które je ustanowiły – także akty prawa miejscowego. Ponadto są nimi również rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta w czasie stanu wojennego (art. 234 Konstytucji RP). Konstytucja nie przewiduje możliwości wydawania decyzji wobec podmiotów indywidualnych na podstawie przepisów zarządzenia (zob. np. wyrok TK z 28.10.2014 r., K 8/14, OTK-A 2014/9, poz. 105).
15. Podstawy prawnej decyzji administracyjnej, w szczególności wyłącznej podstawy prawnej, nie mogą stanowić inne – niż powszechnie obowiązujące – akty prawne, nawet jeśli zawie-

rają normy ogólne i abstrakcyjne. Podstawy takiej nie stanowią na mocy wyraźnego postanowienia Konstytucji RP (art. 93 ust. 1), że uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Natomiast zgodnie z art. 93 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP zarządzenia nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że „przepisy te odnoszą się do szczególnego rodzaju aktów prawa, tzw. aktów prawa o charakterze wewnętrznym, zwanych też w doktrynie «aktami wewnętrźnie obowiązującymi» albo «aktami kierownictwa wewnętrznego», które stanowią uzupełnienie aktów prawa powszechnie obowiązującego (*erga omnes*). Zgodnie z Konstytucją, akty te mają ograniczoną sferę oddziaływania, ponieważ mogą być nimi związane tylko i wyłącznie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu taki akt [...] akty te w żadnym wypadku nie mogą wiązać podmiotów, które nie są podległe wydającemu organowi” – zob. wyrok TK z 19.10.2010 r., K 35/09, OTK-A 2010/8, poz. 77.

16. Artykuł 7 wiąże zasadę praworządności z obowiązkiem kontroli przez organ administracji przestrzegania prawa przez strony i innych uczestników postępowania, co należy łączyć z faktem, iż konsekwencje naruszenia zasady praworządności obarczają wyłącznie organ administracji publicznej, nawet wtedy gdy przyczyną wadliwości postępowania lub decyzji są zachowania uczestników postępowania. Z tego względu organ administracji powinien nie tylko sam przestrzegać prawa, lecz także zapobiegać naruszeniom prawa przez strony i innych uczestników postępowania.
17. W orzecznictwie sądowym przyjęto, że nie mogą być podstawą działania organów administracji publicznej następujące rodzaje aktów normatywnych:
 - 1) instrukcja ministra – wyrok NSA w Warszawie z 21.01.1981 r., SA 806/80, LEX nr 11270;
 - 2) tzw. samoistna uchwała Rady Ministrów, tzn. uchwała wydana bez upoważnienia zawartego w ustawie lub dekrete z mocą ustawy – np. wyrok NSA w Warszawie z 24.01.1992 r., I SA 1268/91, ONSA 1993/3, poz. 57;
 - 3) akt prawodawczy (zarządzenie) wydany na podstawie przepisu mającego charakter ogólnej normy kompetencyjnej – wyrok NSA w Warszawie z 6.02.1981 r., SA 819/80, ONSA 1981/1, poz. 6;
 - 4) postanowienie wojewody – wyrok NSA w Warszawie z 6.02.1981 r., SA 819/80, ONSA 1981/1, poz. 6, z głosami H. Starczewskiego, Prob. Praw. 1981/7, s. 67, A. Jarozyńskiego, OMT 1981/8–9, oraz W. Zakrzewskiego PiP 1982/8, s. 152;
 - 5) wytyczne, chociażby były wydane na podstawie upoważnienia ustawowego – wyrok NSA w Warszawie z 25.03.1981 r., SA 353/81, ONSA 1981/1, poz. 26, z głosem S. Rakowskiego, OSP 1982/1–2, poz. 21;
 - 6) wytyczne stanowiące załącznik do zarządzenia ministra, niemającego źródła w przepisach ustawy ani wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych – wyrok NSA w Krakowie z 30.07.1981 r., SA/Kr 3/81, OSPiKA 1982/7–8, poz. 109, z głosem M. Kuleszy;
 - 7) zarządzenie ministra wydane na podstawie „samoistnej” uchwały Rady Ministrów – wyrok NSA w Gdańsku z 8.09.1981 r., SA/Gd 41/81, niepubl.;
 - 8) pismo okólne wojewody – wyrok NSA w Gdańsku z 7.10.1982 r., SA/Gd 12/81, OMT 1982/6;
 - 9) porozumienia zawierane pomiędzy organem administracji publicznej a organizacjami społecznymi, jak również zamiar realizacji postulatów i wniosków obywateli lub orga-

nizacji społecznych reprezentujących ich interesy nie mogą stanowić przesłanki wydania decyzji administracyjnych, jeśli nie mają oparcia w przepisach prawa – wyrok NSA w Warszawie z 18.05.1981 r., SA 825/81, ONSA 1981/1, poz. 41;

- 10) Europejski Kodeks Dobrej Administracji – wyrok NSA z 27.05.2008 r., I OSK 867/07, LEX nr 471503;
- 11) systemy realizacji, o których mowa w uchylonym już art. 5 pkt 11 ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2025 r. poz. 198) – wyrok TK z 12.12.2011 r., P 1/11, OTK-A 2011/10, poz. 115, z glosami G. Wierczyńskiego, Prz. Sejm. 2012/5, s. 167–176, oraz Ł. Wyszomirskiego, „Forum Prawnicze” 2012/10, s. 52–60;
- 12) Kodeks Prawa Kanonicznego (wyrok NSA z 8.01.2008 r., II GSK 286/07, „Casus” 2008/1, poz. 1).

18. Przepisami prawa w rozumieniu art. 6 są przepisy prawa materialnego unijnego, które organy administracji publicznej są obowiązane stosować celem zapewnienia ochrony praw obywateli Unii Europejskiej, oraz przepisy prawa proceduralnego unijnego, które regulują postępowanie przed krajowymi organami administracji publicznej. Do przepisów pierwotnego prawa unijnego zalicza się następujące akty prawne:

- 1) traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej – od 1.12.2009 r. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
- 2) Traktat o Unii Europejskiej (wszedł w życie z dniem 1.11.1993 r.);
- 3) traktaty zmieniające i uzupełniające traktaty założycielskie oraz Traktat o Unii Europejskiej;
- 4) aneksy i protokoły do traktatów;
- 5) umowy akcesyjne;
- 6) ogólne zasady prawa wspólnotowego (*general principles of law*), a także Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej.

Do pochodnego prawa unijnego, zwanego także wtórnym, zalicza się akty prawne wymienione w art. 288 TFUE, a mianowicie:

- 1) rozporządzenie,
- 2) dyrektywę,
- 3) decyzję,
- 4) zalecenie,
- 5) opinię.

Akty Unii można podzielić na:

- 1) akty ustawodawcze,
- 2) akty o charakterze nieustawodawczym.

Z kolei do aktów o charakterze nieustawodawczym należą:

- 1) akty delegowane,
- 2) akty wykonawcze,
- 3) inne akty.

Do tej ostatniej grupy aktów o nieustawodawczym charakterze zalicza się:

- 1) akty prawne Rady przyjmowane na podstawie traktatów, tj. TUE i TFUE, bez udziału Parlamentu Europejskiego (np. art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE);
- 2) akty przyjmowane przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego na podstawie przepisów o traktatach, niestanowione „zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą” (np. art. 103 TFUE);

- 3) decyzje Rady i Rady Europejskiej przyjmowane w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;
- 4) decyzje wewnątrzorganizacyjne Rady i Rady Europejskiej (np. art. 236 TFUE);
- 5) decyzje Rady Europejskiej podejmowane w ramach uproszczonych procedur rewizji traktatów (art. 218 ust. 6–7 TFUE);
- 6) decyzje przyjmowane przez Komisję na podstawie przepisów traktatów, niebędące decyzjami delegowanymi ani decyzjami wykonawczymi (np. art. 105 ust. 2 TFUE);
- 7) akty o ogólnej mocy obowiązującej, ustanawiane przez Komisję Europejską na podstawie przepisów traktatów (np. art. 106 TFUE);
- 8) rozporządzenia i decyzje Europejskiego Banku Centralnego (art. 132 TFUE).

19. Organ administracji publicznej jest obowiązany w ramach podejmowania decyzji walidacyjnej do określenia relacji między przepisami prawa unijnego a przepisami prawa polskiego. Relacje te są przesądzone przez prawo Unii Europejskiej, a w szczególności przez cztery zasady ogólne:

- 1) bezpośredniego skutku;
- 2) pierwszeństwa (nadrzędności);
- 3) autonomii proceduralnej;
- 4) efektywności (efektywnej ochrony prawnej).

Ad 1. Pojęcie bezpośredniego skutku nie jest jednoznaczne. W doktrynie prawa unijnego wyróżnia się pojęcie bezpośredniego skutku w znaczeniu subiektywnym i bezpośredniego skutku w znaczeniu obiektywnym. Według pierwszego z tych ujęć bezpośredni skutek oznacza, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym, cechę przepisów prawa unijnego polegającą na tym, że przepisy te przyznają obywatelom Unii Europejskiej prawa (podmiotowe), które powinny być chronione przez sądy państw członkowskich. Według drugiego rozumienia przepisy wywołują skutek bezpośredni, gdy jednostka może powołać się na te przepisy w postępowaniu przed sądem krajowym. W piśmiennictwie przyjmuje się dosyć powszechnie, że bezpośredni skutek wywołują te przepisy prawa unijnego, które:

- 1) są jasne i precyzyjne,
- 2) są bezwarunkowe,
- 3) nie podlegają wykonaniu przez państwa członkowskie lub instytucje Unii lub nie przyznają tym podmiotom kompetencji do działania na zasadzie uznania lub władzy dyskrecjonalnej.

Ocena, czy przepis prawa unijnego wywołuje skutek bezpośredni, należy do organu stosującego prawo, związanego jednakże orzeczeniami sądów unijnych, w których uznano, że dany przepis unijny jest bezpośrednio skuteczny.

Ad 2. Rozstrzygnięcie kolizji między prawem polskim a prawem unijnym należy do kompetencji organów stosujących prawo, które powinny brać pod rozwagę z urzędu niezgodność prawa polskiego z prawem unijnym. Zasadniczą regułą kolizyjną jest unijna zasada pierwszeństwa, która staje się prawnie relewantna wówczas, gdy w toku postępowania administracyjnego organ administracji publicznej stwierdza sprzeczność stosowanego przezeń przepisu materialnego prawa polskiego z (bezpośrednio skutecznym) przepisem prawa unijnego. Kwestia pierwszeństwa nie jest więc abstrakcyjnym zagadnieniem prawnym, lecz konkretną kwestią procesową, której rozstrzygnięcie należy do organu państwa członkowskiego stosującego prawo.

Zasadę pierwszeństwa wyjaśnił ETS w wyroku z 9.03.1978 r., C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA*, EU:C:1978:49. Zgodnie z tezą tego

wyroku „sąd państwa członkowskiego, który w ramach swojej właściwości ma zastosować przepisy prawa wspólnotowego, ma obowiązek zapewnić im pełną skuteczność, nie stosując z własnej inicjatywy jakiegokolwiek sprzecznego z nimi przepisu krajowego, nawet jeżeli został on wydany później. Sąd państwa członkowskiego nie ma obowiązku występować z wnioskiem o ich uchylenie lub oczekiwać uchylenia takich przepisów przez ustawodawcę lub inny kompetentny organ”. Z wyroku tego wynika, że sprzeczny z przepisami unijnymi przepis państwa członkowskiego nie traci mocy obowiązującej, lecz jedynie nie może być stosowany w danej sprawie (zob. P. Brzeziński, *Unijny obowiązek odmowy zastosowania przez sąd krajowy ustawy niezgodnej z dyrektywą Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, *passim*). Z tego względu przyjmuje się w doktrynie, że zasada pierwszeństwa jest zasadą pierwszeństwa stosowania, nie zaś zasadą pierwszeństwa obowiązywania. Według niektórych ujęć odmowa zastosowania prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym jest środkiem prawnym (*remedy*) służącym stronom (uczestnikom) odnośnych procedur (zob. szeroko na temat M. Dougan, *Primacy and the Remedy of Disapplication*, *Common Market Law Review* 2019, vol 56 i 6 s. 1459–1508).

Ad 3. W procesie stosowania i wykładni przepisów postępowania administracyjnego, w kontekście proceduralnych przepisów unijnych lub w razie ich braku, podstawowe znaczenie ma zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich. Autonomia proceduralna państw członkowskich jest rozumiana jako kompetencja państwa członkowskiego do uregulowania właściwości sądów i procedur sądowych służących rozpoznawaniu roszczeń opartych na prawie wspólnotowym – ochronie praw wynikających z bezpośrednio skutecznych przepisów prawa wspólnotowego (wyrok ETS z 16.12.1976 r., C-33/76, Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG przeciwko Land-wirtschaftskammer für das Saarland, EU:C:1976:188; wyrok ETS z 16.12.1976 r., C-45/76, Comet BV przeciwko Produktschap voor Siergewassen, EU:C:1976:191). Autonomia proceduralna państw członkowskich wyraża się najogólniej w tym, że państwo członkowskie ma pewną z założenia dużą swobodę w ustawowym kształtowaniu właściwości sądów (ustroju sądów) i procedur (sądowych i pozasądowych) służących ochronie praw opartych na prawie unijnym. W węższym znaczeniu autonomia proceduralna może być ujmowana jako swoboda sądów państw członkowskich w zakresie stosowania krajowych przepisów procesowych podczas rozpoznawania spraw opartych na prawie unijnym (wyrok z 7.07.1981 r., C-158/80, Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH i Rewe-Markt Steffen przeciwko Hauptzollamt Kiel, EU:C:1981:163). Autonomię proceduralną państw członkowskich ograniczały – w świetle formuły Rewe/Comet – dwie zasady, a mianowicie: zasada ekwiwalentności, zgodnie z którą krajowe reguły proceduralne nie mogą być mniej korzystne względem roszczeń (spraw) opartych na prawie unijnym niż względem podobnych roszczeń (spraw) opartych na prawie krajowym, i zasada efektywności, zgodnie z którą krajowe reguły proceduralne nie mogą w praktyce czynić niemożliwym wykonywanie uprawnień (dochodzenia roszczeń) opartych na prawie unijnym. Ponadto sądy są obowiązane zapewniać ochronę roszczeń opartych na prawie unijnym nie od daty ogłoszenia wyroku Trybunału Sprawiedliwości stwierdzającego, że dany przepis prawa unijnego wywołuje skutek bezpośredni, lecz od daty wejścia w życie tego przepisu (wyrok ETS z 9.03.1978 r., C-106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA, EU:C:1978:49). Autonomię proceduralną państw członkowskich ograniczają niewątpliwie także zasady ogólne prawa unijnego, w tym zwłaszcza zasady o procesowym charakterze, jak np. prawo do efektywnej ochrony sądowej, prawo do wysłuchania (zob. A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, RPEiS 2005/1, s. 35–57; także Z. Kmiecik, *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich UE i jej konsekwencje dla procesu orzekania przez sądy administracyjne i organy administracji publicznej*, ZNSA 2009/2, s. 9–25).

Ad 4. Zgodnie z zasadą ekwiwalentności roszczenia oparte na prawie unijnym nie mogą być procesowo traktowane gorzej niż podobne roszczenia oparte na prawie krajowym. Zasada ekwiwalentności nie wymaga natomiast, aby państwo członkowskie zastosowało najbardziej korzystne reguły (procesowe) dotyczące zwrotu opłat według prawa krajowego do wszystkich roszczeń o zwrot tych opłat, pobranych (nałożonych) niezgodnie z prawem unijnym (wyrok ETS z 15.09.1998 r., C-279/96 do C-281/96, *Ansaldo Energia SpA przeciwko Amministrazione delle Finanze dello Stato*, *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Marine Insurance Consultants Srl*, *GMB Srl i in. przeciwko Amministrazione delle Finanze dello Stato*, EU:C:1998:403; wyrok ETS z 15.09.1998 r., C-231/96, *Edilizia Industriale Siderurgica Srl (Edis) przeciwko Ministero delle Finanze*, EU:C:1998:401). Zasada efektywności w prawie unijnym może być rozumiana jako idea przewodnia systemu prawa (unijnego i krajowego), zgodnie z którą przepisy prawa unijnego powinny być skutecznie urzeczywistniane, czyli że należy im zapewnić praktyczną skuteczność. W tym (szerokim) znaczeniu zasada ta stanowi swobodnego rodzaju metazasadę o niesprecyzowanym prawnie charakterze, bo albo jest podstawą wielu innych zasad, w tym zasad ogólnych prawa unijnego, albo zasady te są z niej wywodzone lub stanowią jej przejawy (por. teza 22 wyroku w sprawie *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA*). Zasada efektywności w szerokim znaczeniu obejmuje zarówno stanowienie prawa, jak i jego stosowanie (wyrok ETS z 2.10.2003 r., C-147/01, *Weber's Wine World Handels-GmbH i inni przeciwko Abgabenberufungskommission Wien*, EU:C:2003:533, pkt 117 uzasadnienia). Zasada efektywności w węższym znaczeniu jest ujmowana jako wymaganie, aby przepisy (proceduralne i ustrojowe) prawa krajowego nie czyniły rzeczywiście niemożliwym lub nadmiernie trudnym wykonywanie praw (dochodzenie roszczeń) przyznanych przez prawo unijne (szerzej nt. zasady efektywności w postępowaniu administracyjnym, zob. N. Półtorak, *Efektywność prawa Unii Europejskiej a polska procedura administracyjna i sądownoadministracyjna*, ZNSA 2014/3, s. 37–53). Zasada ta jest skierowana do wszystkich organów państwa członkowskiego, które stanowią lub stosują krajowe przepisy proceduralne albo zapewniają ich wykonywanie, a zatem jej zakres podmiotowy jest taki sam jak w wypadku zasady efektywności w szerszym znaczeniu. Istotną funkcją tej zasady jest zapewnienie obywatelom Unii Europejskiej urzeczywistnienia ich praw podmiotowych (uprawnień, roszczeń) określonych w bezpośrednio skutecznych przepisach prawa unijnego, jednakże w trybie i na zasadach przewidzianych w prawie (proceduralnym) państw członkowskich. Okazało się bowiem, że wypracowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości zasady bezpośredniego skutku i pierwszeństwa nie stanowią same w sobie skutecznej gwarancji urzeczywistnienia roszczeń opartych na prawie unijnym, nie odnoszą się one bowiem do norm proceduralnych, które mogą uniemożliwiać bądź utrudniać dochodzenie tych roszczeń przed organami państw członkowskich. W szczególności krajowe przepisy prawa określające terminy procesowe i materialnoprawne terminy przedawnienia roszczeń, dotyczące bezpodstawnego wzbogacenia lub odsetek, ograniczają w dużym stopniu lub wręcz uniemożliwiają np. dochodzenie zwrotu opłat (podatków, ceł) poniesionych niezgodnie z prawem unijnym lub kwot z tytułu naruszenia zasady niedyskryminacji ze względu na płeć w sprawach z zakresu prawa pracy albo ubezpieczenia społecznego. W wyroku z 15.05.1986 r., C-222/84, *Marguerite Johnston przeciwko Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, EU:C:1986:206, ETS nadał regule efektywnej ochrony sądowej rangę zasady wspólnej w tradycji konstytucyjnej państw członkowskich i wynikającej z art. 6 i 13 EKPC, co sytuuje tę zasadę na poziomie unijnego prawa pierwotnego. Trybunał przyjął też, iż przepis art. 6 EKPC należy interpretować w ten sposób, że wszystkie osoby, które uważają się za poszkodowane dyskryminacyjnym traktowaniem ze względu na płeć, muszą mieć zapewniony efektywny środek prawny (*an effective judi-*

cial remedy), który może być wykorzystany przez te osoby przeciwko państwu członkowskiemu niezapewniającemu jego pełnej implementacji do swojego wewnętrznego porządku prawnego (szerzej na temat ogólnych zasad prawa unijnego zob. A. Wróbel [w:] *Stosowanie prawa Unii przez sądy*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 89–153).

20. Organy administracji publicznej są obowiązane do interpretacji prawa w zgodzie z przepisami Konstytucji RP i wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi. Por. wyrok NSA w Warszawie z 26.11.1991 r., II SA 937/91, ONSA 1993/1, poz. 10, w którym stwierdzono, że: „Nie jest dopuszczalna taka interpretacja jakiegokolwiek przepisu prawa, która by naruszała zagwarantowane konstytucyjnie prawa obywatelskie lub była sprzeczna z ratyfikowanymi przez Polskę aktami międzynarodowymi, a także pozostawała w sprzeczności z innymi przepisami obowiązujących ustaw”. Szczególny obowiązek interpretacyjny dotyczy prawa polskiego ustanowionego celem wykonania prawodawstwa unijnego. Obowiązek stosowania i wykładni ustawodawstwa przyjętego celem wykonania dyrektywy w zgodzie z wymaganiami prawa unijnego jest jednak obowiązkiem ograniczonym, ciąży bowiem na organie państwa członkowskiego tylko o tyle, o ile ustawodawstwo upoważnia ten organ do działania na zasadzie uznania. Powyższa zasada została następnie rozciągnięta również na przypadki zastosowania przez sąd przepisów prawa krajowego, które nie zostały wydane w celu wykonania dyrektywy, w tym przepisów wydanych przed wejściem w życie dyrektywy; por. wyrok ETS z 13.11.1990 r., C-106/89, *Marleasing SA przeciwko La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, Zb. Orz. 1990, s. 4135 (szerzej na temat wykładni zgodnej zob. A. Sołtys, *Obowiązek wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym jako instrument zapewniania efektywności prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, *passim*).
21. Z zasady praworządności (legalizmu) wywodzi się obowiązek stosowania przez organ administracji publicznej przepisów obowiązujących w dniu wydania decyzji do stanu faktycznego obowiązującego w dniu wydania decyzji – odstępstwa od tej reguły mogą zostać wprowadzone przepisami przejściowymi (wyrok NSA z 16.05.2007 r., I OSK 1080/06, LEX nr 342503), obowiązek przestrzegania z urzędu przez organy administracji publicznej właściwości miejscowej i rzeczowej (wyroki NSA: z 7.04.2009 r., II OSK 506/08, LEX nr 535826 i z 7.11.2019 r., I OSK 322/18, LEX nr 2757037 – oraz obowiązek jednolitej i spójnej interpretacji przepisów prawa (np. wyrok WSA w Gdańsku z 29.06.2005 r., III SA/Gd 257/04, LEX nr 203455).
22. Z zasady praworządności wymagającej od organu administracji publicznej legitymowania się podstawą prawną rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w drodze decyzji administracyjnej wynika, że podstawa ta musi istnieć w dniu wydania decyzji. W związku z tym organ administracji publicznej nie ma kompetencji do wydania decyzji w sytuacji, gdy przepis wskazany w uzasadnieniu decyzji jako stanowiący jej podstawę prawną lub faktycznie zastosowany przez ten organ:
- 1) utracił moc obowiązującą przed dniem wydania decyzji (zob. np. wyrok NSA z 31.03.2008 r., II OSK 313/07, LEX nr 468749; wyrok NSA z 18.09.2008 r., II OSK 138/07, LEX nr 508498);
 - 2) został wydany na podstawie aktu normatywnego uznanego za niezgodny z Konstytucją RP (wyrok NSA z 18.02.2009 r., II OSK 1369/08, M. Praw. 2009/6, s. 300”; wyrok WSA w Gdańsku z 11.10.2007 r., III SA/Gd 291/07, LEX nr 438659”);

- 3) został wydany na podstawie aktu prawnego niezgodnego z prawem unijnym;
- 4) został wydany na podstawie aktu Unii Europejskiej uznanego za nieważny (wyrok ETS z 26.04.1988 r., 97/86, 99/86, 193/86 i 215/86, Asteris i in. przeciwko Komisji, EU:C:1988:199, pkt 30; wyroki Sądu: z 13.12.1995 r., T-481/93 i T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens i in. przeciwko Komisji, pkt 46, EU:T:1995:209; z 10.10.2001 r., T-171/99, Corus UK Ltd przeciwko Komisji, EU:T:2001:249, pkt 50).

23. Z zasady praworządności wynika, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa powszechnie obowiązującego i są tymi przepisami związane. Związanie organów administracji publicznej przepisami prawa powszechnie obowiązującego oznacza w szczególności, że nie są upoważnione – inaczej niż sądy i trybunały – do samodzielnego kwestionowania obowiązywania przepisów prawnych powszechnie obowiązujących (należycie ogłoszonych) i odmowy zastosowania tych przepisów jako podstawy prawnej decyzji administracyjnej. Wprawdzie organy administracji publicznej, podobnie jak wszystkie organy stosujące prawo, mają obowiązek ustalenia prawidłowej podstawy decyzji administracyjnej, w tym obowiązek rozstrzygania ewentualnych sprzeczności i kolizji między wchodzącymi w rachubę przepisami powszechnie obowiązującymi różnej rangi, jednak rozstrzyganie tych kolizji może następować wyłącznie poprzez odpowiednie zabiegi interpretacyjne, w tym stosowanie powszechnie uznanych reguł kolizyjnych. W związku z tym organ administracji publicznej może wprawdzie nie zastosować przepisu rozporządzenia, który w rezultacie dokonanej wykładni i zastosowanych reguł kolizyjnych został uznany przez organ za sprzeczny z przepisem ustawy, lecz nie może tego uczynić na tej podstawie, że przepis rozporządzenia został wydany bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z przekroczeniem tego upoważnienia albo że przepis upoważniający został skonstruowany niewłaściwie, albo że rozporządzenie nie ma charakteru wykonawczego do ustawy. Innymi słowy, organ administracji nie powinien stosować w takich wypadkach argumentacji, która podważa legalność regulacji rozporządzeniowej, tj. zasady i tryb stanowienia rozporządzeń (w tym sensie trafny jest pogląd NSA, że „brak jest dostatecznych podstaw do przyjęcia, że organy administracji są uprawnione do oceny zgodności stosowanego przepisu prawa z przepisami regulującymi zasady i tryb stanowienia prawa oraz do odmowy zastosowania przepisu uznanego za niezgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu, także wtedy, gdy chodzi o przepis podstawowy. Organ administracji publicznej, przestrzegając zasady praworządności, nie mogą odmawiać stosowania obowiązujących przepisów, nawet wówczas, gdy dostrzegają ich niezgodność z ustawą lub Konstytucją, bowiem w przeciwnieństwie do sądów nie korzystają z przymiotu niezawisłości” (wyrok z 13.06.2013 r., I OSK 15/12, LEX nr 1328347; wyrok NSA z 27.02.2018 r., I OSK 873/16, LEX nr 2561269. W literaturze i orzecznictwie prezentowane jest mniej radykalne stanowisko, zgodnie z którym w pewnych szczególnych sytuacjach także organy administracji publicznej są obowiązane do odmowy zastosowania prawa krajowego niezgodnego z bezpośrednio skutecznym prawem unijnym (tzw. mandat Constanzo) lub bezpośrednio stosowalnymi przepisami Konstytucji RP (por. np. wyrok SN z 7.04.1998 r., I PKN 90/98, OSNP 2000/1, poz. 6; wyrok NSA z 9.10.1998 r., II SA 1246/98, „Glosa” 1999/3, poz. 29; o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji przez sądy administracyjne i organy administracji publicznej, zob. np. R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 25 i n.; zob. wyżej pkt 6).

Art. 7. [Zasada prawdy obiektywnej]

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

1. Artykuł 7 *in fine*, który wprowadza zasadę uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, nie określa hierarchii tych wartości ani też zasad rozstrzygania konfliktów między nimi. Z punktu widzenia struktury i celów postępowania administracyjnego można przyjąć, że wymienione w tym artykule interesy są prawnie równorzędne, co oznacza, iż w procesie wykładni norm proceduralnych organ administracji publicznej nie może kierować się założoną *a priori* hierarchią tych interesów (zob. wyrok SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, LEX nr 9595; zob. także wyrok NSA z 1.12.2016 r., II OSK 1097/16, LEX nr 2175812, w którym stwierdzono, że: „Zasada określona w art. 7 *in fine* k.p.a. nakazuje organom uwzględniać interes społeczny i słuszny interes obywateli, nie dając prymatu żadnej z powyższych wartości”). Ogólnie można stwierdzić, iż powyższy przepis nakłada na organy prowadzące postępowanie obowiązek harmonizowania interesu publicznego i interesu indywidualnego, jeżeli są one w konkretnym przypadku ze sobą sprzeczne. W orzecznictwie sądowym wypowiedziano się na temat relacji między interesem społecznym a słusznym interesem strony w ten sposób, że uznawano w istocie dominację interesu społecznego nad słusznym interesem strony (np. wyrok NSA z 18.01.1995 r., SA/Wr 1386/94, POP 1996/6, s. 181, w którym stwierdzono, że: „Granica uwzględnienia w postępowaniu administracyjnym słusznego interesu strony (art. 7 k.p.a.) jest zaistnienie kolizji z interesem społecznym”. Por. wyrok NSA w Warszawie z 11.06.1981 r., SA 820/81, ONSA 1981/1, poz. 57, z głosem J. Łętowskiego, OSPiKA 1982/1–2, poz. 22, zgodnie z którym „zasada postępowania administracyjnego wyrażona w art. 7 k.p.a. oznacza, że treść i zakres ochrony słusznego interesu indywidualnego w działaniach organów administracji sięgają do granic kolizji z interesem społecznym, będącym w państwie socjalistycznym wartością nadrzędną”). Zgodnie z wyrokiem NSA z 25.01.2007 r., I OSK 1800/06, LEX nr 320931, w razie wydania negatywnej dla strony decyzji opartej na uznaniu administracyjnym za udzieleniem ochrony interesowi społecznemu muszą przemawiać istotne przesłanki, wykluczające przyznanie tej ochrony stronie postępowania.
2. Powstaje jednak problem zakresu stosowania tej zasady w odniesieniu do interpretacji norm proceduralnych, które *expressis verbis* określają warunek podejmowania pewnych czynności procesowych przez organ administracyjny przez odwołanie się do interesu strony (np. art. 61 § 2) lub interesu społecznego (np. art. 105 § 2), albo do obu interesów łącznie (np. art. 154 § 1). Wydaje się, że w razie gdy normy proceduralne przyznają priorytet interesowi strony bądź uzależniają podjęcie pewnych czynności procesowych jedynie od tego interesu, jak w wypadku art. 61 § 2, interes społeczny nie może być brany pod uwagę przez organ administracji w kształtowaniu treści tych czynności. Inaczej jest w wypadku interpretacji norm proceduralnych, które uzależniają pozytywne załatwienie wniosków procesowych stron od niesprzeciwiania się temu przez interes społeczny. W takich przypadkach omawiana zasada znajduje pełne zastosowanie, gdyż chodzi tu w istocie o ustalenie relacji między interesem strony wyrażonym w konkretnym wniosku i określonym w przepisie interesem społecznym, jako przesłanką podejmowania czynności (rozstrzygnięć) procesowych przez organ administracji.

3. Pojęcie interesu społecznego jest pojęciem niedookreślonym, które powinno być skonkretyzowane przez organ administracji publicznej w procesie stosowania prawa proceduralnego, w szczególności zaś organ jest obowiązany wyjaśnić treść tego pojęcia w konkretnym przypadku i udowodnić, że taki interes przemawia przeciwko rozstrzygnięciu zgodnie z wnioskiem strony. Nie można bowiem powoływać się na abstrakcyjnie ujęty interes społeczny przy podejmowaniu negatywnych dla strony rozstrzygnięć procesowych bez udowodnienia i wyczerpującego uzasadnienia, na czym ten interes w konkretnym przypadku polega i dlaczego przemawia przeciwko załatwieniu sprawy proceduralnej zgodnie z wnioskiem strony (por. wyrok NSA w Warszawie z 11.06.1981 r., SA 820/81, ONSA 1981/1, poz. 57). Powyższa reguła ma pełne zastosowanie w odniesieniu do tzw. decyzji uznaniowych. Zob. wyrok NSA w Warszawie z 11.06.1981 r., SA 820/81, ONSA 1981/1, poz. 57; zob. zwłaszcza wyrok SN z 24.06.1993 r., III ARN 33/93, PiP 1994/9, s. 111.
4. Zagadnienie stosunku między interesem społecznym a słusznym interesem obywatela wymaga rozważenia, w jakim znaczeniu używane jest to ostatnie sformułowanie. W orzecznictwie NSA wyrażono trafny, jak się wydaje, pogląd, że w odniesieniu do decyzji uznaniowych „pewną wskazówkę interpretacyjną stanowi art. 7 k.p.a. dotyczący uznania administracyjnego, w myśl którego organy administracji uprawnione są do własnej oceny interesu społecznego i słuszności interesu obywatela i każdorazowo o treści podejmowanego rozstrzygnięcia decydują okoliczności konkretnego przypadku. Interes obywatela winien być przy tym «słuszny» w rozumieniu obiektywnym, nie może być natomiast wyprowadzany z własnego tylko jego przekonania opartego na poczuciu krzywdy i nierówności” (wyrok NSA w Katowicach z 20.05.1998 r., I SA/Ka 1744/96, LEX nr 33416; por. wyrok NSA w Warszawie z 6.02.1995 r., II SA 1835/93, ONSA 1996/1, poz. 36, zgodnie z którym: „korzystanie z uprawnień w sposób niezgodny z prawem, przez prawo zabroniony, w tym zwłaszcza zagrażający konstytucyjnie chronionym dobrom innych obywateli, zarówno narusza interes społeczny, jak i powoduje, że interes naruszającego nie może być uznany za słuszny).

W piśmiennictwie przyjmuje się, że termin „słuszny interes obywatela” zawarty w komentowanym przepisie to interes, który chociaż nie jest oparty na prawie, to „zasługuje jednak na ocenę jako słuszny i dlatego organ administracji państwowej powinien wziąć go pod uwagę przy decydowaniu w indywidualnej sprawie z zakresu administracji państwowej” (*Ogólne postępowanie*, 1962, s. 110). Z kolei B. Adamiak (*Komentarz*, 1996, s. 56) jest zdania, że „przy ustalaniu zakresu pojęcia «słuszny interes obywateli» należy uwzględnić nie tylko słuszny interes strony (stron) postępowania, ale również jednostek, które mają w sprawie słuszny interes faktyczny – czyli również interes zainteresowanego”. Pogląd ten uzasadnia się tym, że „decyzja może bowiem dotyczyć nie tylko stron, lecz również jej skutki mogą rozciągać się i na inne osoby. Zwłaszcza jest to ważne z tych względów, że prawo materialne nie obejmuje ochroną wszystkich osób, które mogą być objęte skutkami działań prawnych organów administracji państwowej, nie przyznając ich interesom rangi interesu prawnego”. Odnośnie do tych kwestii należy stwierdzić przede wszystkim, że funkcją przepisu art. 7 nie jest umożliwienie organom administracji publicznej dokonywania korekt, uzupełnień czy modyfikacji przepisów prawnych stanowiących podstawę decyzji administracyjnej w tym sensie, iż w toku rozpatrywania sprawy administracyjnej powinny być uwzględniane interesy faktyczne osób, które nie są stronami postępowania administracyjnego. W wypadku bowiem, gdy przesłanki wydania decyzji administracyjnej są sprecyzowane w przepisach prawa materialnego, przepis art. 7 w ogóle nie wchodzi w rachubę, a zatem bezprzedmiotowe jest wówczas rozważanie znaczenia pojęcia słusznego interesu obywateli. Należy natomiast przyjąć, że przepis ten może mieć zastosowanie

wyłącznie w odniesieniu do podejmowania przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnych na podstawie tzw. uznania administracyjnego. W wypadku gdy prawo materialne upoważnia organ administracji publicznej do działania na zasadzie uznania, to przyznaje temu organowi sferę tzw. luzu decyzyjnego, który może być częściowo determinowany zasadą uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli; orzecznictwo sądowe jest w tej mierze zgodne. Zob. np. wyrok NSA w Katowicach z 18.12.1995 r., SA/Ka 2198/94, LEX nr 27111; wyrok NSA we Wrocławiu z 23.06.1995 r., SA/Wr 2744/94, LEX nr 26845; wyrok NSA w Warszawie z 20.06.1994 r., II SA 105/94, ONSA 1995/2, poz. 86. Jednakże nawet wówczas, gdy organ administracji publicznej podejmuje decyzję w ramach uznania administracyjnego, powstaje wątpliwość, czy interesowi prawnemu strony postępowania administracyjnego może być skutecznie przeciwstawiony faktyczny interes innej osoby, który nie doznaje ochrony w przedmiotowym porządku prawnym. Odpowiedź na to pytanie musi być przecząca, zwłaszcza jeśli się zważy, że komentowany przepis odsyła także do kategorii interesu społecznego, co w konsekwencji prowadziłoby do przyjęcia, że interes prawny strony byłby ograniczany zarówno interesem społecznym, jak i słusznym interesem obywateli. Należy opowiedzieć się zdecydowanie przeciwko takim koncepcjom i konstrukcjom, które z blankietowej normy proceduralnej czynią instrument ograniczający prawnie chronione interesy stron postępowania administracyjnego, zwłaszcza jeśli się zważy, że objęcie ochroną prawną pewnych interesów należy niepodzielnie do ustawodawcy, który przy wyznaczaniu zakresu tej ochrony kieruje się niewątpliwie interesem publicznym. Wydaje się, że zakres zastosowania tego przepisu powinien być ograniczony do wypadków, w których istnieje zobiektywizowana kolizja interesów strony postępowania administracyjnego i interesu społecznego (państwowego, publicznego itp.), a przepisy prawa materialnego stanowiącego podstawę decyzji administracyjnej nie precyzują przesłanek jej wydania (decyzje uznaniowe). W tym duchu, jak się wydaje, jest interpretowany ten przepis w orzecznictwie sądowym; np. wyrok NSA w Warszawie z 13.01.1995 r., II SA 1691/93, Prok. i Pr. 1995/9, s. 44. W konsekwencji należy przyjąć, że przepis art. 7 nie może być samoistną podstawą nabycia przez stronę postępowania jakichkolwiek uprawnień materialnoprawnych. Tym bardziej nie może stanowić podstawy do nabycia takich uprawnień przez osoby niebędące stronami postępowania administracyjnego (zob. wyrok NSA w Poznaniu z 3.06.1993 r., SA/Po 561/93, ONSA 1995/1, poz. 4).

5. Zasada uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, wyrażona w art. 7 k.p.a., nie może powodować naruszenia przepisów prawa materialnego, gdyż przepisy prawa materialnego wyznaczają treść rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (wyrok NSA w Warszawie z 25.02.2002 r., II SA 3126/00, LEX nr 81779).
6. Zgodnie z unormowaną w art. 7 (w brzmieniu do dnia 11.04.2011 r.) zasadą prawdy obiektywnej organy administracji publicznej „podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy”. Zgodnie z tą zasadą organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością. W szczególności jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (np. wyrok NSA w Warszawie z 26.05.1981 r., SA 810/81, ONSA 1981/1, poz. 45; wyrok SN z 23.11.1994 r., III ARN 55/94, OSNAPiUS 1995/7, poz. 83).

7. Obowiązki organu prowadzącego postępowanie, które wynikają z omawianej zasady, odnoszą się w pełnym zakresie do tzw. decyzji uznaniowych, gdyż uprawnienie organu do wydawania takich decyzji nie zwalnia tegoż organu z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści przekonywającej pod względem prawnym i faktycznym (zob. wyrok NSA w Warszawie z 19.03.1981 r., SA 234/81, ONSA 1981/1, poz. 23). Trafnie wskazuje się w orzecznictwie sądowym, że: „1. Granice uznania administracyjnego wyznacza art. 7 k.p.a. Oznacza to, że organ administracyjny podejmując rozstrzygnięcie powinien uwzględnić interes społeczny i słuszny interes obywatela. 2. Organ administracji, działając w ramach uznania administracyjnego, powinien wszechstronnie i dokładnie zbadać wszystkie okoliczności faktyczne, mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy art. 77 k.p.a.” (wyrok NSA w Warszawie z 21.07.1998 r., II SA 506/98, LEX nr 41383).
8. Z przepisu art. 7 nie da się wywieść domniemania załatwienia sprawy zgodnie z żądaniem strony, gdy decyzja oparta jest na uznaniu organu administracji publicznej. Przeczy to bowiem istocie uznania administracyjnego. Odmienne w orzecznictwie NSA, gdzie jednak domniemanie to obwarowane jest różnymi ograniczeniami i zastrzeżeniami, które podważają sens tej konstrukcji; por. np. wyrok NSA w Warszawie z 30.06.2000 r., V SA 2880/99, LEX nr 79239; wyrok NSA w Warszawie z 20.03.2002 r., V SA 2036/01, LEX nr 82004.
9. Z omawianą zasadą wiąże się nieuregulowaną w Kodeksie kwestię rozłożenia ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym. Kwestia ta jest rozstrzygana niejednolicie w orzecznictwie sądowym: na przykład w wyroku NSA w Warszawie z 4.07.2001 r., I SA 301/00, LEX nr 53964, przyjęto, że: „Obowiązek zebrania całego materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym oznacza, że organ administracji publicznej winien z własnej inicjatywy gromadzić w aktach dowody, które jego zdaniem będą konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy oraz winien gromadzić w aktach sprawy także dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy” (zob. wyrok NSA w Gdańsku z 26.08.1998 r., I SA/Gd 1675/96, LEX nr 34761). Odmienne wyrok NSA w Poznaniu z 11.07.2002 r., I SA/Po 788/00, Biul. Skarb. 2002/6, poz. 25, w którym stwierdzono, że: „Kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje kwestii ciężaru dowodu w postępowaniu. Ogólna reguła dowodowa z art. 6 k.c., która znajduje w takim przypadku zastosowanie, stanowi, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na organie lub stronie, zależnie od tego, który z tych podmiotów wywodzi z danego faktu skutki prawne. Zasada dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a., art. 122 o.p.) nie jest regulatorem ciężaru dowodu”. Por. teza zawarta w wyroku NSA w Warszawie z 23.09.1998 r., III SA 2792/97, LEX nr 44742: „Zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej w sprawach, w których na stronie spoczywa ciężar wskazania konkretnych faktów i zdarzeń, z których wywodzi ona dla siebie określone skutki prawne, a twierdzenia strony w tym zakresie są ogólnikowe lub lakoniczne, obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest wezwanie strony do uzupełnienia i sprecyzowania tych twierdzeń. Dopiero gdy strona nie wskaże takich konkretnych okoliczności, można z tego wywieść negatywne dla niej wnioski”. Zob. też teza kompromisowa zawarta w wyroku WSA w Warszawie z 23.02.2007 r., VI SA/Wa 2219/06, LEX nr 312057: „Obowiązek organu wyjaśnienia okoliczności sprawy nie jest sprzeczny z zasadą, że ciężar dowodu ostatecznie spoczywa na tym, kto z określonego faktu wywodzi dla siebie skutki prawne. Dopiero zaniechanie przedstawienia przez stronę dowodów, pomimo wezwania przez organ, wyłącza możliwość skutecznego podnoszenia zarzutu, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem wskutek naruszenia obowiązku organu wyjaśnienia okoliczności sprawy zgodnie z art. 7 i art. 77 k.p.a.

Na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego postępowanie dowodowe oparte jest bowiem na zasadzie oficjalności, a rola organu jest ograniczona tylko do oceny faktów, które przedstawił wnioskodawca”.

10. Dochodzenie do ustalenia prawdy obiektywnej, tj. do określenia rzeczywistego stanu stosunków faktycznych, powinno odbywać się według reguł postępowania dowodowego określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego (zob. komentarz do przepisów rozdziału 4 działu II), a także nie powinno naruszać znajdujących zastosowanie w konkretnej sprawie innych szczególnych przepisów prawa wypowiadających się co do niektórych dowodów.
11. Zmiana, z dniem 11.04.2011 r., brzmienia komentowanego przepisu dokonana art. 1 pkt 1 z.k.p.a.2010 poprzez użycie sformułowania, że organy administracji publicznej „z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy”, uwzględnia dotychczasowe rozbieżne orzecznictwo sądowe w przedmiocie rozłożenia inicjatywy w zakresie podejmowania przez organ niezbędnych czynności celem wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i jej załatwienia. Z komentowanego przepisu w nowym brzmieniu nie wynika wprost, w jakich sprawach lub okolicznościach organ podejmuje wskazane czynności z urzędu albo na wniosek strony, pozostawiając rozstrzygnięcie tej kwestii orzecznictwu. Przepis ten może natomiast stanowić podstawę do zakwestionowania tej linii orzecznictwa sądowego, która z powyższą zasadą wiąże obowiązek podejmowania przez organ administracji publicznej wyłącznie z urzędu czynności mających na celu wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. Z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej (VI kadencja, druk sejm. nr 2987) wynika, że celem tej nowelizacji było „zaktywizowanie stron”, w tym jednak sensie, aby „nie przerzucały one całego ciężaru postępowania na organ prowadzący postępowanie, z drugiej zaś strony [nowelizacja – A.W.] przyznaje im również prawo do aktywnego wpływania na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy”. Aktywne wpływanie na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy należy jednak wiązać z inną zasadą postępowania administracyjnego, a mianowicie zasadą udziału stron w postępowaniu (zob. komentarz do art. 9).

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

§ 1. Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się:

- 1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego;
 - 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.
1. Komentowany przepis określa przesłanki zastosowania zasady rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony (§ 1) oraz przesłanki niestosowania tej zasady (§ 2).

Zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony ma zastosowanie, gdy spełnione są kumulatywnie dwie przesłanki pozytywne i jednocześnie nie zachodzi przesłanka negatywna. Przesłanki pozytywne są następujące:

 - 1) przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku albo ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia;
 - 2) w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej.

Przesłanką negatywną jest to, że rozstrzygnięciu wątpliwości prawnych na korzyść strony sprzeciwiają się interesy stron albo osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

Zasady rozstrzygania na korzyść strony nie stosuje się wtedy, gdy wymaga tego interes publiczny oraz gdy przedmiotem postępowania administracyjnego są sprawy osobowe funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych. „Zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony postępowania wyrażona w art. 7a k.p.a. nie dotyczy wątpliwości odnośnie do stanu faktycznego sprawy, ale wątpliwości odnośnie do treści normy prawnej” (wyrok NSA z 21.10.2020 r., II OSK 1526/18, LEX nr 3090251).

2. Zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony ma przedmiotowo wąski zakres zastosowania, ponieważ dotyczy wyłącznie spraw administracyjnych, których przedmiotem jest „nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia”. Z zakresu zastosowania tej zasady wyłączone są *a contrario* sprawy administracyjne dotyczące interesu prawnego lub obowiązku strony postępowania, których przedmiotem nie jest „nałożenie na stronę obowiązku” albo „ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia”. O przedmiotowym zakresie tej zasady nie przesądza potencjalny wynik postępowania administracyjnego, lecz charakter sprawy administracyjnej ocenianej w świetle prawa administracyjnego materialnego stanowiącego podstawę prawną lub prawny kontekst decyzji administracyjnej. Postępowanie administracyjne w sprawach nałożenia obowiązku bądź pozbawienia lub ograniczenia praw/uprawnień wszczyna się w tego typu sprawach z urzędu. Jeżeli zatem strona domaga się od organu administracji publicznej zniesienia ciążącego na niej obowiązku albo przyznania prawa/uprawnienia, które zostało określone w przepisach prawa materialnego, zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony nie ma zastosowania.

3. Do ustalenia przedmiotowego zakresu zastosowania zasady rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony konieczne jest wyjaśnienie znaczenia pojęć uprawnienia i obowiązku.

W dyskursie teoretycznoprawnym przyjmuje się, że pojęcia uprawnienia oraz obowiązku nie dadzą się zdefiniować, lecz możliwe jest podanie reguł posługiwania się nimi poprzez semantyczną charakterystykę zwrotów, w których występują, a także merytoryczną charakterystykę ich rozumienia w różnych kontekstach. Według W. Langa „z punktu widzenia sytuacji adresata normy prawnej oraz możliwych sposobów zachowania się adresata” obowiązek prawny, po pierwsze, „ogranicza swobodę wyboru adresata normy – ogranicza ilość alternatyw postępowania, spośród których podmiot może dokonywać wyboru postępowania”; po drugie – „psychologicznie obowiązek odczuwany jest jako pewien swoisty «nacisk» lub «ciężar»”; po trzecie – „w kontekście społecznym funkcjonowania norm prawnych obowiązek wiąże się przeważnie z sankcją, która polega na ujemnej dla podmiotu reakcji środowiska społecznego, grupy społecznej lub aparatu państwowego na niedopełnienie przez podmiot ciążącego na nim obowiązku” (W. Lang [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 357). Obowiązki mogą być obowiązkami pozytywnymi, a zatem obowiązkami działania, zrelatywizowanymi do normy nakazującej (nakazu), lub obowiązkami negatywnymi, a zatem obowiązkami zaniechania, relatywizowanymi do normy zakazującej (zakazu) (W. Lang [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 357).

W dogmatyce prawa administracyjnego utrwalony jest podział na obowiązki *ex lege* oraz obowiązki podlegające konkretyzacji w drodze aktu administracyjnego. Te ostatnie są przedmiotem sprawy administracyjnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej. Obowiązki *ex lege* nie podlegają konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej; ich niewy-

konanie lub nienależyte wykonanie podlega egzekucji administracyjnej. Ten dychotomiczny podział obowiązków ulega, jak zauważa E. Bojanowski, „zakłóceniu na skutek wprowadzania przez ustawodawcę rozwiązań łączących w sobie niektóre elementy obu wskazanych sposobów” (E. Bojanowski, *Kilka uwag o sposobach kształtowania sytuacji prawnoadministracyjnej* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik [i in.], Kraków 2001, s. 63). Chodzi tu o te przepisy prawa administracyjnego, które zobowiązują organy kontroli lub nadzoru w razie stwierdzenia naruszenia ustawowo określonych obowiązków (wymagań) do nakazywania w drodze decyzji usunięcia stwierdzonych uchybień (naruszeń) w określonym w decyzji terminie. Niewykonanie ustawowego, aktualizującego się *ex lege* obowiązku nie stanowi w tych przypadkach przedmiotu postępowania egzekucyjnego w administracji, lecz przedmiot sprawy administracyjnej załatwianej w drodze decyzji administracyjnej (por. np. art. 120 pr. farm.).

Komentowany przepis posługuje się pojęciem uprawnienia. W dyskursie teoretycznoprawnym uprawnienia dzieli się na proste oraz złożone, a także uprawnienia do własnych zachowań i uprawnienia do zachowań cudzych. Według Langa (W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 359) paradygmatem prostego uprawnienia do własnych zachowań (działań i zaniechań) jest uprawnienie rozumiane jako „wolność wyboru w sferze nienakazanej i niezakazanej przez przepisy prawne”, przy czym wolność ta może być określona pozytywnie w przepisach prawa lub negatywnie jako konsekwencja milczenia prawodawcy. Uprawnienie jako wolność pozytywna może być uprawnieniem preferencyjnym, a zatem uprawnieniem „do własnych, normatywnie preferowanych zachowań”, lub uprawnieniem niepreferencyjnym, np. stanowiącym konieczny składnik różnego rodzaju praw wolnościowych (W. Lang [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 361).

4. Przesłanka pozostawania w sprawie wątpliwości co do treści normy prawnej ogranicza zakres zastosowania zasady do wątpliwości prawnych. Inaczej niż w prawie karnym, nie ma ona zastosowania do pozostawania w sprawie wątpliwości co do stanu faktycznego (zob. jednak komentarz do art. 81a). Wydaje się, że chodzi tu raczej o wątpliwości co do znaczenia przepisu prawnego stanowiącego podstawę prawną decyzji o „nałożeniu obowiązku” bądź „ograniczenia lub odebrania stronie uprawnienia” niż o wątpliwości co do treści normy prawnej. W praktyce wykładni i stosowania prawa administracyjnego wątpliwości organów administracji publicznej nie dotyczą bowiem „treści normy prawnej”, zrekonstruowanej ze stanowiącego podstawę prawną decyzji przepisu prawa materialnego, lecz raczej znaczenia użytych w tym przepisie słów, określeń, zwrotów itd. [por. D. Gregorczyk, *O rozstrzyganiu wątpliwości prawnych na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym*, PiP 2019/8, s. 48: „Posłużenie się sformułowaniem «wątpliwości co do normy prawnej» w art. 7a k.p.a., [...] uprawnia do stwierdzenia, że przyjazna wykładnia dotyczy nie tylko ustalania niejasności zwrotów użytych w przepisie prawnym (klaryfikacji), lecz także innych etapów budowania normy prawnej, w tym wykładni usuwającej sprzeczność stosowanych przepisów (walidacyjnej)”].
5. Pozostawanie w sprawie wątpliwości prawnych jest niewątpliwie relatywizowane do procesu wykładni przepisu prawa stanowiącego podstawę prawną decyzji, nie zaś do procesu stosowania tego przepisu do ustalonego stanu faktycznego. Nie chodzi tu zatem o jakiegokolwiek wątpliwości „co do treści normy prawnej” czy raczej co do znaczenia przepisu prawa, lecz tylko o te wątpliwości, które „pozostają”, a zatem te, których nie dało się usunąć w drodze uznanych lub nakazanych metod (reguł, dyrektyw, wskazówek) wykładni. Organ administracji publicznej jest zatem obowiązany wykazać, że po pierwsze – w sprawie istnieją wątpli-

wości co do znaczenia przepisu prawnego, po drugie – wykorzystał odnośne metody (reguły, dyrektywy, wskazówki) wykładni prawa w celu usunięcia tych wątpliwości, po trzecie – wykorzystane metody nie doprowadziły do usunięcia wątpliwości co do znaczenia odnośnego przepisu prawnego. Organ administracji publicznej nie może zatem poprzestać na jednej preferowanej metodzie wykładni, zwłaszcza językowej, i uznać, że mimo jej zastosowania pozostają wątpliwości co do znaczenia przepisu prawnego, lecz powinien skonfrontować rezultat tej wykładni z wykładnią funkcjonalną i systemową, a także innymi metodami wykładni, które uznaje za normatywnie nakazane, np. wykładnią celowościową, aksjologiczną, zgodną z prawem unijnym, zgodną z Konstytucją RP.

6. Organ administracji publicznej nie może zastosować tej zasady zwłaszcza wtedy, gdy przepisowi prawnemu stanowiącemu podstawę prawną decyzji nadano jednoznaczne znaczenie w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych. Należy bowiem przyjąć, że wówczas nie występują wątpliwości co do znaczenia przepisu prawnego. *A contrario* rozbieżność w orzecznictwie sądowym odnośnie do znaczenia przepisu prawnego przemawia za istnieniem wątpliwości co do jego znaczenia.
7. Podstawowym celem wykładni jest usunięcie wątpliwości co do znaczenia przepisu prawnego (odmiennie D. Gregorczyk, którego zdaniem posłużenie „się sformułowaniem «wątpliwości co do normy prawnej» w art. 7a k.p.a. [...], uprawnia do stwierdzenia, że przyjazna wykładnia dotyczy nie tylko ustalania niejasności zwrotów użytych w przepisie prawnym (klaryfikacji), lecz także innych etapów budowania normy prawnej, w tym wykładni usuwającej sprzeczność stosowanych przepisów (walidacyjnej)» – D. Gregorczyk, *O rozstrzyganiu...*, s. 48). Ponieważ istnieje wiele metod (reguł, dyrektyw, wskazówek) wykładni prawa, organ administracji publicznej jest obowiązany wykazać, że wykorzystał te z nich, które były niezbędne – ze względu na dany przepis i jego kontekst – do usunięcia wątpliwości, przy założeniu, że nie ma preferowanych *in abstracto* metod wykładni, w szczególności ich hierarchii lub pierwszeństwa. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 4.07.2014 r., I OSK 1025/13, LEX nr 2123656, trafnie podnosi, że: „W praktyce dominuje wykładnia stanowiąca kompilację różnych sposobów, niesprzecznych ze sobą, wśród których wykładnia językowa jest wzmacniana pozostałymi. W wypadku gdy wykładnia gramatyczna nie daje pożądanego rezultatu, należy sięgać do jednego z rodzajów wykładni subsydiarnej, a mianowicie wykładni systemowej, funkcjonalnej (celowościowej), które najogólniej mówiąc służą do usuwania wątpliwości powstających przy zastosowaniu wykładni językowej. W sytuacji uzyskania w drodze wykładni językowej norm o nienależytym uzasadnieniu aksjologicznym, zastosowanie znajdują dyrektywy interpretacyjne drugiego stopnia, określone mianem funkcjonalnych lub celowościowych. Skoro bowiem wykładnia prawa musi opierać się na założeniu racjonalności ustawodawcy, wewnętrznej spójności aktu prawnego, ale i całego systemu prawa, to pominięcie wykładni językowej w niektórych wypadkach usprawiedliwia konieczność nadania interpretowanym przepisom znaczenia, które uczyni je rozwiązaniami najtrafniejszymi prakseologicznie. Wykładnia celowościowa w odniesieniu do indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej uznawana jest za najodpowiedniejszą i najlepiej prowadzącą do rozszyfrowania intencji i celów ustawodawcy (por. wyrok SN z 8 stycznia 1993 r., III ARN 84/92, OSNC 1993/10/183). Wykładnia celowościowa obejmuje reguły nakazujące uwzględnić w procesie ustalania znaczenia normy jej kontekst społeczny, ekonomiczny i aksjologiczny. Reguły te zakładają, że aksjologia konkretnych systemów prawnych powinna respektować zasady o uniwersalnym zasięgu w postaci powszechnie akcepto-

wanych norm moralnych, zasad sprawiedliwości i słuszności”. Zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony nie jest elementem tych metod w tym sensie, że korzyść strony nie jest uwzględniana w ramach wykładni językowej, systemowej czy funkcjonalnej. Stanowi ona ostatni etap ustalania znaczenia przepisu prawnego czy też „treści normy prawnej”.

8. Na korzyść strony rozstrzygane są wątpliwości co do znaczenia przepisu prawnego. Komentowany przepis nie nakazuje natomiast rozstrzygania sprawy na korzyść strony. Jeżeli zatem mimo zastosowania nakazanych metod wykładni prawa nadal pozostają wątpliwości co do znaczenia przepisu prawnego, to z wielu możliwych interpretacji odpowiedniego przepisu należy przyjąć tę z nich, której rezultat jest korzystny dla strony. Oceny, czy dana wykładnia prawa jest dla strony korzystna, należy dokonywać z uwzględnieniem przedmiotu postępowania, stanu faktycznego sprawy oraz wyjaśnień strony. Wykładnia korzystna dla strony to wykładnia przepisu, na podstawie której nie dochodzi do nałożenia na stronę obowiązku lub nakłada się na stronę obowiązek w mniejszym rozmiarze albo nie dochodzi do ograniczenia lub pozbawienia strony uprawnienia, albo ograniczenia są mniej dotkliwe. W uzasadnieniu rządowego projektu z.k.p.a.2017 wskazuje się, że „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” (VIII kadencja, druk sejm. nr 1183; por. wyrok WSA w Olsztynie z 21.03.2019 r., II SA/Ol 163/19, LEX nr 2641415; wyrok WSA we Wrocławiu z 18.09.2018 r., II SA/Wr 391/18, LEX nr 2571233). Zdaniem G. Rząsy: „Zasada *in dubio pro libertate* powinna mieć zastosowanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym w sytuacjach zupełnie wyjątkowych, tj. gdy pomimo użycia różnych metod wykładni (językowej, systemowej, funkcjonalnej, celowościowej) oraz reguł inferencyjnych, wciąż pozostają co najmniej dwa, równie uprawnione, sposoby rozumienia danego przepisu” (G. Rząsa, *Zasada „zanieczyszczający płaci” i rozstrzyganie wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony. Glosa do wyroku NSA z dnia 23 lutego 2021 r., III OSK 3286/21, OSP 2021/7–8, s. 64*).
9. Organ administracji publicznej nie rozstrzyga wątpliwości prawnych na korzyść strony, jeżeli sprzeciwiają się temu:
 - 1) sporne interesy stron albo
 - 2) interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.Udział w postępowaniu, którego przedmiotem jest „nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia”, stron o spornych interesach lub osób trzecich, na których „interesy” wynik postępowania ma „bezpośredni wpływ”, nie upoważnia organu do odstąpienia od zasady rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony, na którą ma być nałożony obowiązek lub której ma być odebrane lub ograniczone uprawnienie. Organ administracji publicznej może odstąpić od tej zasady tylko wówczas, gdy sprzeciwiają się jej (stoją jej na przeszkodzie) sporne interesy stron albo interesy osób trzecich.
10. Pierwszy przypadek zachodzi zatem wówczas, gdy po pierwsze – w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach, po drugie – sporne interesy stron sprzeciwiają się rozstrzygnięciu wątpliwości prawnych na korzyść jednej ze stron. Niewątpliwie chodzi tu o interes prawny (lub obowiązek) w rozumieniu art. 28, tylko interes prawny (lub obowiązek) stanowi bowiem

kryterium uznania za stronę postępowania administracyjnego. W grę wchodzi wyłącznie sporne interesy stron, co zgodnie z cywilistyczną nomenklaturą oznacza spór o prawo. Przedmiotem postępowania administracyjnego natomiast nie jest rozstrzyganie spornych interesów stron (sporu o prawo), lecz konkretyzowanie ich praw i obowiązków. Niemniej jednak wydaje się, że zakres zastosowania omawianego wyjątku jest wąski, ponieważ odnosi się do spraw, które mogą być przedmiotem ugody, na co wskazuje użycie w komentowanym przepisie analogicznego do zawartego w art. 13 § 1 pkt 1 określenia „sporne interesy stron”.

11. Drugi przypadek zachodzi wówczas, gdy po pierwsze – wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich, po drugie – interesy te sprzeciwiają się rozstrzygnięciu wątpliwości prawnych na korzyść strony, której uprawnienia (ograniczenia lub pozbawienia) lub obowiązku (nałożenia) dotyczy postępowanie. O ile w pierwszym przypadku omawianej zasadzie sprzeciwiały się interesy prawne stron postępowania administracyjnego, o tyle w drugim sprzeciwiają się temu interesy osób trzecich, czyli osób, które nie mają statusu strony postępowania administracyjnego. Za takim poglądem przemawiałyby wykładnia językowa i systemowa komentowanego przepisu. W orzecznictwie i piśmiennictwie przyjmuje się jednak, że osoby trzecie, na których interesy wynik postępowania ma bezpośredni wpływ, są stronami postępowania administracyjnego, zwłaszcza gdy przepisy prawa materialnego wyraźnie formułują nakaz ochrony interesów osób trzecich, jak czynią to przepisy prawa budowlanego (zob. komentarz do art. 28). Należy zatem przyjąć, że w istocie nie chodzi tu o osoby trzecie, lecz o strony postępowania administracyjnego, których interesy sprzeciwiają się rozstrzygnięciu wątpliwości prawnych na korzyść strony.
12. Rozstrzyganiu wątpliwości prawnych na korzyść strony zgodnie z komentowanym przepisem „sprzeciwiają się” interesy (sporne) pozostałych stron lub jednej z pozostałych stron. Przepis nie wymaga natomiast, aby sprzeciwiały się temu strony lub jedna ze stron. Ocena, czy rozstrzygnięciu na korzyść strony sprzeciwiają się interesy stron, należy do organu administracji publicznej, który wszakże powinien uzyskać w tej kwestii ich wyraźne stanowisko.
13. Zawarty w § 2 zwrot: „Przepisu § 1 nie stosuje się [...]”, należy rozumieć w ten sposób, że w przypadkach wskazanych w § 2 pkt 1 i 2 nie ma zastosowania określona w § 1 zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony. Wyłączenie tej zasady jest względne w przypadku pkt 1 i oraz bezwzględne na gruncie pkt 2. W pierwszym przypadku nie stosuje się zasady rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony, jeżeli niezastosowania tej zasady wymaga „ważny interes publiczny”. Niezastosowanie zasady rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony wymaga w tym przypadku oceny, czy w sprawie „nałożenia na stronę obowiązku bądź ograniczenia lub odebrania stronie uprawnienia” występuje „ważny interes publiczny” oraz czy „ważny interes publiczny” wymaga odstąpienia od rozstrzygnięcia na korzyść strony wątpliwości co do znaczenia przepisu prawa.
14. Pojęcie interesu publicznego jest funkcjonalnie ekwiwalentne wobec występującego w przepisach Kodeksu pojęcia interesu społecznego (zob. komentarz do art. 7). Nie ma wystarczających podstaw do różnicowania treści i znaczenia tych synonimicznych pojęć, które różni jedynie geneza: „interes społeczny” jest właściwy dogmatyce państwa „socjalistycznego”, podczas gdy „interes publiczny” stanowi jedno z podstawowych pojęć dogmatyki demokratycznego państwa prawnego. Jeżeli zatem dokonuje się np. egzekucji art. 7 i 7a w celu ustalenia ich

wzajemnych relacji, należy założyć, że interes publiczny z art. 7a i interes społeczny z art. 7 znaczą i oznaczają to samo.

15. Pojęcie interesu publicznego jest pojęciem niedookreślonym o zmiennej treści, zależnym od kontekstu (historycznego, aksjologicznego, politycznego itd.), w którym występuje (szerzej zob. np. J. Chmielewski, *Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015; A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013). Niewątpliwie organ administracji publicznej jest obowiązany ocenić, czy w sprawie występuje skonkretyzowany i zdefiniowany interes publiczny. Nie jest dopuszczalne – w celu odmowy zastosowania zasady rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony – powołanie się na abstrakcyjny i nieokreślony interes publiczny. Wyłączenia omawianej zasady wymaga nie każdy (skonkretyzowany i zdefiniowany) interes publiczny, ale wyłącznie ważny interes publiczny. Organ powinien zatem ocenić wagę i znaczenie występującego w sprawie interesu publicznego jako ważnego interesu publicznego. Komentowany przepis egemplifikuje przypadki ważnego interesu publicznego jako „istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego”. Dokonana w ten sposób etatyzacja i personifikacja ważnego interesu publicznego jako „istotnego interesu państwa” nie wyklucza oczywiście objęcia zakresem pojęcia ważnego interesu publicznego także innych kategorii nieindywidualnych interesów ogólnych, np. „istotnego interesu” jednostki samorządu terytorialnego czy lokalnej wspólnoty samorządowej. Należy mieć jednak na uwadze, że im szerszy zakres znaczeniowy nadaje się pojęciu ważnego interesu publicznego, tym szerszy jest zakres wyłączeń od zasady rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony. Organy administracji publicznej powinny zatem nadawać temu pojęciu możliwie najwęższe znaczenie, mając na uwadze cel i funkcje omawianej zasady, która w uzasadnieniu projektu rządowego noweli z 7.04.2017 r. jest z dużą przesadą kwalifikowana jako zasada *in dubio pro libertate* (o konstrukcji i funkcjach tej zasady zob. J. Smarż, *Zasada in dubio pro libertate w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, SP 2017/4, s. 57–74). Ostrożność w korzystaniu z omawianego wyjątku od zasady rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony jest uzasadniona także tym, że jak wspomniano wyżej, zasada ta aktualizuje się dopiero po wykorzystaniu dostępnych i preferowanych metod wykładni przepisu prawa materialnego. Zatem także kategoria ważnego interesu publicznego jest stosowana na tym etapie wykładni prawa, stanowiąc nakazaną komentowanym przepisem dyrektywę interpretacyjną przepisu prawa materialnego, będącego podstawą prawną rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. W tym sensie powyższa zasada jest odstępstwem od pozostałych zasad ogólnych Kodeksu, które są dyrektywami interpretacyjnymi przepisów proceduralnych. Zgodnie z wyrokiem NSA z 23.04.2020 r., II OSK 1795/19, LEX nr 3156015, „Przepis art. 7a § 2 pkt 1 k.p.a. wskazuje przy tym przypadki ważnego interesu publicznego jako «istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego». Organy administracji publicznej powinny zatem nadawać temu pojęciu możliwie najwęższe znaczenie, mając na uwadze cel i funkcje omawianej zasady, *in dubio pro libertate*”.
16. Zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony nie ma zastosowania w postępowaniach administracyjnych, których przedmiotem są „sprawy osobowe funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych”. Chodzi zatem o dwie kategorie spraw, a mianowicie „sprawy osobowe funkcjonariuszy” i „sprawy osobowe żołnierzy zawodowych”, na co wskazuje użyty w tym przepisie spójnik „oraz”. Wyróżnione kategorie spraw, do których bezwzględnie nie

stosuje się komentowanej zasady, mają dwa komponenty: przedmiotowy (sprawa osobowa) i podmiotowy (funkcjonariusz lub żołnierz zawodowy).

17. Komentowany przepis nie posługuje się węższym określeniem „funkcjonariusz publiczny”, lecz zdecydowaniem szerszym pojęciem funkcjonariusza, co hipotetycznie znacznie zawęży ogólny zakres stosowania zasady rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony. Pojęciem funkcjonariusza posługują się przepisy ustawowe regulujące odpowiedzialność prawną pewnej ich grupy, jak np. ustawa z 7.05.1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Celno-Skarbowej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2349), która w art. 1 ust. 2 pkt 1 nakazuje rozumieć przez funkcjonariusza: policjanta, funkcjonariusza Straży Granicznej, funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej, funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, funkcjonariusza Służby Ochrony Państwa, strażaka Państwowej Straży Pożarnej, funkcjonariusza Służby Więziennej, funkcjonariusza Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego.
18. Funkcjonariuszem w rozumieniu niniejszego przepisu jest także funkcjonariusz publiczny. Pojęcie to pojawia się w wielu aktach normatywnych z dziedziny prawa karnego (np. definicja zawarta w art. 115 § 13 k.k.), prawa cywilnego (np. art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p.) czy prawa administracyjnego i prawa pracy. Należy mieć na uwadze, że zawarte w tych aktach normatywnych definicje i pojęcia mają swój odmienny kontekst normatywny i cel, a zatem są konstruowane w celu określenia podmiotowego zakresu odpowiedzialności prawnej lub podmiotowego zakresu ochrony prawnej. Tymczasem w komentowanym przepisie nie chodzi o zagwarantowanie funkcjonariuszom publicznym ochrony prawnej lub o poddanie ich odpowiedzialności prawnej, lecz wyłącznie o sprawy administracyjne, których są stronami w rozumieniu art. 28. Zakresem tego przepisu są objęte sprawy osobowe funkcjonariuszy publicznych, nie zaś ich status publicznoprawny jako osób wykonujących władzę publiczną czy osób odpowiedzialnych za naruszenie prawa lub osób podlegających szczególnej ochronie prawnej. Ocena, czy sprawa administracyjna jest sprawą osobową funkcjonariusza publicznego, powinna zatem być dokonywana na podstawie odnośnych przepisów prawa materialnego regulujących status osobowy funkcjonariusza publicznego. Definicje funkcjonariusza publicznego zawarte w odnośnych przepisach prawa karnego mogą mieć pomocnicze znaczenie przy ustalaniu zakresu tego pojęcia. Należy mieć jednak na uwadze, że zakres znaczeniowy tego pojęcia jest szeroki, oznacza bowiem nie tylko osoby wykonujące bezpośrednio władzę publiczną (pełniące funkcje organu władzy publicznej), lecz niekiedy także osoby działające z upoważnienia tego organu, osoby wykonujące funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej, członków organów kolegialnych, policjantów, strażaków, sędziów, notariuszy, komorników itd.
19. Przepisy prawa posługują się ponadto pojęciami pokrewnymi, takimi jak funkcjonariusz (urzędnik) państwowy, osoba pełniąca funkcje publiczne czy funkcjonariusz określonej służby, np. funkcjonariusz Służby Więziennej.
20. Użycie w komentowanym przepisie słowa „funkcjonariusz” nie oznacza, że zakresem tego pojęcia są objęci funkcjonariusze w znaczeniu potocznym, czyli osoby niemające statusu

publicznoprawnego. Chodzi wyłącznie o funkcjonariuszy wykonujących władzę publiczną lub bezpośrednio powiązanych z wykonywaniem tej władzy.

21. Wykładni pojęcia sprawy osobowej należy dokonywać na podstawie przepisów prawa materialnego regulujących status osobowy (prawa i obowiązki) funkcjonariusza (publicznego) oraz kompetencje właściwych organów do konkretyzowania tego statusu w drodze decyzji administracyjnej (por. np. art. 50 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu).
22. Sprawami osobowymi żołnierzy zawodowych są sprawy osobowe rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej na podstawie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

Art. 7b. [Współdziałanie organów administracji publicznej]

W toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.

1. Komentowany przepis wprowadza do Kodeksu współdziałanie organów administracji publicznej w toku postępowania jako zasadę ogólną postępowania administracyjnego. Współdziałanie określone w tym przepisie ma zatem inny status analityczny niż współdziałanie uregulowane np. w art. 106, które ma status reguły (zob. komentarz do art. 106). Relacja między komentowanym przepisem a art. 106 jest zatem relacją zasada–reguła.
2. Zasada powyższa wyraża nakaz współdziałania, co należy rozumieć jako obowiązek organu administracji publicznej. Zasada współdziałania stanowi konkretyzację i realizację konstytucyjnej zasady współdziałania władzy publicznej (zob. W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, PiP 2010/2, s. 3). Obowiązek współdziałania aktualizuje się w toku postępowania, tj. od wszczęcia postępowania do jego zakończenia, na każdym etapie postępowania i we wszystkich jego rodzajach. Według wyroku NSA z 27.02.2018 r., II OSK 3116/17, LEX nr 2483486, „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” (podobnie wyrok NSA z 10.11.2021 r., III FSK 4168/21, LEX nr 3294685); zdaniem M. Żak, art. 7b jest przejawem instytucjonalizacji *good governance* na gruncie postępowania administracyjnego (M. Żak, *O możliwych zastosowaniach idei good governance w naukach prawnych i praktyce prawniczej*, PiP 2019/9, s. 57).
3. Komentowany przepis określa cel i zakres, kryteria oraz środki współdziałania. Organy administracji publicznej są obowiązane do współdziałania w celu „dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy” w niezbędnym do tego zakresie. Chodzi tu zatem o współdziałanie organu prowadzącego postępowanie administracyjne z innymi organami administracji publicznej, które mają informacje lub środki mogące przyczynić się do „wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy” administracyjnej. Ciężar

wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy ciąży niewątpliwie na organie prowadzącym postępowanie, i to ten organ jest obowiązany podejmować inicjatywę współdziałania, zwracając się do odpowiednich organów administracji publicznej o udostępnienie posiadanych przez nie informacji, danych itd., które przyczynią się do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy. Udostępnianie danych, przekazywanie informacji i wyjaśnień oraz podejmowanie innych czynności w ramach współdziałania jest obowiązkiem organów administracji publicznej, chyba że stoją temu na przeszkodzie wyraźne przepisy prawa. Należy również przyjąć, że organ prowadzący postępowanie jest obowiązany zwracać się w tym celu do właściwych organów administracji publicznej z odpowiednimi wnioskami i żądaniem, jeżeli poweźmie przypuszczenie, że posiadane przez te organy dane i informacje lub inne środki mogą przyczynić się do „dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy”.

4. W toku współdziałania organy administracji publicznej są obowiązane uwzględniać „interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania”, co należy rozumieć w ten sposób, że współdziałanie jako zasada optymalizacyjna powinno w możliwie największym stopniu i rozmiarze realizować interes społeczny i słuszny interes obywateli (zob. komentarz do art. 7) oraz przyczyniać się do zwiększonej sprawności postępowania, przy czym określeniu „sprawność” należy nadać możliwie najszerze znaczenie. Chodzi zatem nie tylko o szybkość jako wartość operacyjną, lecz także o rzetelność i efektywność (zob. wyrok TK z 11.08.2016 r., K 39/16, OTK-A 2016, poz. 71).
5. Komentowany przepis nie określa prawnych form współdziałania organów administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego, lecz wskazuje cechy środków, za pomocą których realizowane są cele współdziałania. Są to środki „adekwatne do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy”. O tym, czy zastosowane środki współdziałania są odpowiednie, przesądzają właściwości sprawy administracyjnej, a mianowicie jej charakter, okoliczności i złożoność. Charakter sprawy to jej kwalifikacja prawna na tle stosowanych przepisów prawa materialnego, uwzględniająca jej prawną strukturę analityczną (interes prawny lub obowiązek), przedmiotową (np. sprawa z zakresu prawa budowlanego) i podmiotową (np. wielość stron o spornych interesach). Złożoność sprawy to stopień skomplikowania jej stanu prawnego i faktycznego. Okoliczności sprawy to inne poza wymienionymi fakty, zdarzenia i czynności (działania lub zaniechania), które mają istotne znaczenie dla prawidłowego biegu sprawy.
6. Zasada obowiązku współdziałania organów administracji publicznej ma szeroki zakres przedmiotowy; obejmuje bowiem nie tylko przewidziane w Kodeksie środki współdziałania materialnego i procesowego, takie jak „1) korzystanie z pomocy prawnej w trybie art. 52; 2) występowanie z żądaniem udzielenia odpisu lub wyciągu dokumentu, jeżeli strona sama nie może ich uzyskać, albo – gdy organ uzna za konieczne przejrzenie oryginału dokumentu – występowanie o jego doręczenie (art. 76a § 1 zdanie drugie i trzecie); 3) wyrażanie stanowiska w sprawie według reżimu art. 106; 4) przeprowadzanie posiedzeń w trybie współdziałania (art. 106a); 5) dokonywanie ustaleń, o których stanowi art. 220 § 1 pkt 2 lit. b oraz c” (Z. Kmiecik [w:] *Komentarz*, 2023, art. 7b), ale także podejmowanie innych działań i czynności, w tym czynności materialno-technicznych, będących w dyspozycji organów współdziałających. Współdziałanie transgraniczne jest uregulowane w dziale VIIIa.

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

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

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

1. Zawarta w art. 8 zasada pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej określa wyrażnie to, co *implicite* jest zawarte w zasadzie praworządności. Z zasady wyrażonej w art. 8 wynika bowiem 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 obywateli do władzy publicznej nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań. Brak zaufania obywateli do władzy publicznej jest z reguły skutkiem naruszenia prawa przez organy państwowe, zwłaszcza zaś niektórych wartości w nim wyrażonych, takich jak równość i sprawiedliwość. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 7.12.1984 r., III SA 729/84, ONSA 1984/2, poz. 117, podkreśla, że w celu realizacji tej zasady konieczne jest „przede wszystkim ściśle przestrzeganie prawa, zwłaszcza w zakresie dokładnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, konkretnego ustosunkowania się do żądań i twierdzeń stron oraz uwzględniania w decyzji zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu obywateli, przy założeniu, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa”. Zasadom tym nie odpowiada takie prowadzenie postępowania administracyjnego, w którym występują sprzeczne interesy stron, gdy organy prowadzące postępowanie, bez wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, uwzględniają tylko jeden z wchodzących w grę interesów, nie ustosunkowując się do zgłaszanych w toku postępowania twierdzeń i wniosków stron reprezentujących inne interesy. Sąd Najwyższy w wyroku z 16.02.1994 r., III ARN 2/94, OSNAPiUS 1994/1, poz. 2, wyraził pogląd, że niezgodne z zasadą zaufania do państwa i prawa jest odmienne zachowanie się organu administracji wobec osoby, której uprzednio oficjalnie udzielił informacji o praktyce stosowania prawa. Ponadto zdaniem Sądu Najwyższego „spełnienie wynikającego z art. 8 k.p.a. wymagania prowadzenia postępowania administracyjnego w taki sposób, aby pogłębić zaufanie obywateli do organów Państwa, jest szczególnie istotne w sprawie, w której uczestnicy postępowania reprezentują rozbieżne lub sprzeczne ze sobą interesy. W takich sprawach szczególna rola uzasadnienia decyzji administracyjnej i wyroku sądu administracyjnego polega na tym, by przekonać stronę, że jej stanowisko zostało poważnie wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie, to przyczyną tego są istotne powody”.
2. W orzecznictwie sądowym za naruszające zasadę zaufania obywateli do organów państwa (władzy publicznej) uznaje się następujące działania organów administracji publicznej:
 - 1) zmienność poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach organów administracji w odniesieniu do tego samego adresata, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej decyzji i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany – wyrok NSA w Łodzi z 8.04.1998 r., I SA/Łd 652/97, ONSA 1999/1, poz. 27;
 - 2) sprostowanie błędu w ogłoszonym akcie prawnym i wydanie na podstawie tego aktu, z uwzględnieniem dokonanego sprostowania, decyzji o wymiarze cła w stosunku do towaru zgłoszonego do odprawy celnej przed ogłoszeniem obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów o sprostowaniu błędu – wyrok NSA w Łodzi z 6.07.1994 r., SA/Łd 1024/94,

- ONSA 1995/4, poz. 159; z glosą A. Jamroza, OSP 1995/10, poz. 218; oraz S. Wronkowskiej, PiP 1996/3, s. 105;
- 3) „Nie do pogodzenia z zasadą zaufania do państwa byłoby udzielenie obywatelowi przez organy celne informacji o treści mającej zapaść decyzji administracyjnej, od której zależy podjęcie przez niego określonej działalności powodującej zaangażowanie jego majątku, a następnie, gdy obywatel działalność taką podejmie, wydanie decyzji o treści innej” – wyrok NSA w Warszawie z 24.01.1994 r., V SA 1276/93, ONSA 1994/4, poz. 166;
 - 4) udzielenie stronie mylnej informacji o przepisach prawnych dotyczących załatwianej sprawy – wyrok NSA w Warszawie z 6.11.1992 r., II SA 1640/92, OSP 1995/3, poz. 51, z glosą Z. Myszkę;
 - 5) „Organ administracji, który w ogóle nie ustosunkowuje się do twierdzeń uważanych przez stronę za istotne dla sposobu załatwienia sprawy, uchybia swym obowiązkom wynikającym z art. 8 i 11 k.p.a.” – wyrok NSA z 6.08.1984 r., II SA 742/84, ONSA 1984/2, poz. 67;
 - 6) „Przy założeniu, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa, zasadom art. 8 k.p.a. nie odpowiada takie prowadzenie postępowania w sprawie, w której występują sprzeczne interesy stron, gdy organy prowadzące postępowanie – bez wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy – uwzględniają tylko jeden z wchodzących w grę interesów, nie ustosunkowując się do zgłaszanych twierdzeń i wniosków stron reprezentujących inne interesy” – wyrok NSA w Warszawie z 10.08.1983 r., I SA 367/83, ONSA 1983/2, poz. 64;
 - 7) „Dopuszcza się obrazy art. 8 i 9 k.p.a. organ administracji, który skutki niezajomości prawa przez podległych mu pracowników lub niedopełnienia przez nich obowiązków służbowych przerzuca na obywateli. [...] Każda decyzja ostateczna korzysta z domniemania prawidłowości, a zatem organ administracji, który w znanych sobie okolicznościach wydał wadliwą decyzję uprawniającą, jest tą decyzją związany do czasu jej zmiany w sposób przewidziany prawem” – wyrok NSA w Warszawie z 20.07.1981 r., SA 1461/81, ONSA 1981/2, poz. 71;
 - 8) „Pozaustawowe ogólnikowe sformułowania zamieszczone w uzasadnieniu decyzji” – wyrok NSA w Warszawie z 8.06.2000 r., V SA 2278/99, LEX nr 49948;
 - 9) „Różne traktowanie w poszczególnych rejonach kraju podmiotów gospodarczych sprzedających w tym samym okresie takie same towary” – wyrok NSA w Białymstoku z 8.05.1998 r., SA/Bk 655/97, Biul. Skarb. 1998/4, poz. 26;
 - 10) sprostowanie decyzji w formie pisma skierowanego do strony – wyrok NSA z 25.08.2005 r., I OSK 36/05, LEX nr 191807;
 - 11) sformułowanie osnowy decyzji w taki sposób, że strona musi domyślać się jej treści – wyrok NSA z 10.09.2008 r., I OSK 1440/07, LEX nr 489639;
 - 12) wskazanie niemożliwych do wykorzystania środków prawnych – wyrok WSA w Bydgoszczy z 26.02.2008 r., I SA/Bd 8/08, LEX nr 399407;
 - 13) gdy organ administracji nie kwestionuje tego, iż spełnione zostały ustawowe warunki umorzenia należności, i mimo to nie uwzględnia wniosku, a ponadto inicjuje postępowanie przez Naczelnego Sąd Administracyjny – wyrok NSA z 4.09.2014 r., II GSK 1208/13, LEX nr 1572633;
 - 14) sytuacja, w której instytucja zarządzająca, dysponując możliwością kontroli całego projektu, który został zrealizowany przed przystąpieniem beneficjenta do konkursu, wypłaca środki, bazując jedynie na deklaracji wnioskodawcy, a po pewnym czasie dokonuje kontroli i żąda zwrotu dofinansowania wraz z odsetkami – wyrok NSA z 25.05.2017 r., II GSK 1016/17, LEX nr 2323340.

3. W wyroku SN z 4.11.1994 r., III ARN 28/94, OSNAPiUS 1995/10, poz. 115, stwierdzono, że: „Przy ocenie, czy zastosowanie niższej stawki celnej wskutek błędu funkcjonariusza celnego stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. uzasadniające stwierdzenie nieważności decyzji o wymiarze cła, należy mieć na uwadze, czy w konkretnej sytuacji faktycznej można przyjąć, że strona działała w zaufaniu do zgodności z prawem decyzji organów państwa. Zasadnicze przy tym znaczenie w świetle art. 1 Konstytucji oraz art. 8 k.p.a. mają następujące okoliczności: a) stwierdzenie poczucia zaufania u zainteresowanego, b) stwierdzenie obiektywnych i odpowiadających prawu okoliczności pozwalających na powstanie takiej świadomości, c) ustalenie odpowiedniego zachowania się stron stosunku prawnego wskazującego, iż zainteresowany postępował uczciwie i rzetelnie i nie miała miejsca zmowa lub nawet przestępstwo”.
4. Z zasady zaufania obywateli do organów państwa wynika, że jeśli charakter i zakres żądania zawartego we wniosku strony budzi wątpliwości, to organ administracji ma obowiązek wyjaśnić rzeczywistą wolę strony. W tym celu powinien zwrócić się do strony o zajęcie jednoznacznego stanowiska (wyrok WSA w Łodzi z 17.02.2009 r., II SA/Łd 806/08, LEX nr 478537). Jeżeli strona nie sprecyzuje przepisów prawa, w ramach których żąda, by jej sprawę rozpatrzo-no, organy administracji mają obowiązek rozpatrzenia sprawy na tle wszystkich przepisów, jakie w danym przypadku mogłyby mieć zastosowanie (wyrok WSA w Łodzi z 26.09.2008 r., II SA/Łd 139/08, LEX nr 517983).
5. Przepis art. 8 nakłada na organy administracji publicznej nie tylko obowiązek prawidłowego rozważenia stanu faktycznego i prawnego rozstrzyganej sprawy, lecz także obowiązek rozważenia skutków prawnych, które wywołują wszelkie ostateczne akty administracyjne funkcjonujące w obrocie prawnym i pozostające w związku z podejmowanym rozstrzygnięciem w indywidualnej sprawie (wyrok NSA z 5.02.2008 r., II OSK 2005/06, LEX nr 461883).
6. Zasada zaufania wyrażona w przepisie art. 8 ma kontekst konstytucyjny i unijny. Organy administracji publicznej są obowiązane, w ramach wykładni zgodnej z Konstytucją RP, uwzględnić, że po pierwsze, zasada zaufania, również w aspekcie procesowym, jest zasadniczym elementem zasady demokratycznego państwa prawa i jako taka ma swoje umocowanie i źródło w art. 2 Konstytucji RP, po drugie, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano wiele szczegółowych elementów zasady zaufania, które mogą mieć znaczenie w odniesieniu do tej zasady w sensie proceduralnym, w tym m.in. ochrona praw słusznie nabytych i niedziałanie prawa wstecz (orzeczenia TK: z 25.06.1996 r., K 15/95, OTK 1996/3, poz. 22, s. 196, i z 17.12.1997 r., K 22/96, OTK 1997/5–6, poz. 71, s. 511; wyrok TK z 15.09.1998 r., K 10/98, OTK 1998/5, poz. 64, s. 407) czy zaufanie obywatela do interpretacji sądowej (wyrok TK z 13.04.1999 r., K 36/98, OTK 1999/3, poz. 40). Z kolei w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości utrwalili się poglądy, że zasada ochrony zaufania (*the principle of the protection of legitimate expectations*) stanowi element porządku prawnego Unii Europejskiej – wyrok TS z 20.09.1990 r., C-5/89, Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec, EU:C:1990:320; wyrok TS z 20.03.1997 r., C-24/95, Land RheinlandPfalz przeciwko Alcan Deutschland GmbH, EU:C:1997:163. Trybunał Sprawiedliwości z reguły uznaje za zgodne z prawem unijnym przepisy prawa krajowego dotyczące prawomocności aktów administracyjnych i terminów, a zatem instytucji prawnych służących pewności prawa (np. wyrok TS z 17.11.1998 r., C-228/96, Aprile Srl, w likwidacji przeciwko Amministrazione delle Finanze dello Stato, EU:C:1998:544). Szczególnie doniosłe znaczenie ma zasada ochrony zaufania podczas uchylania (prawomocnych, ostatecznych) aktów administracyjnych (np. wyrok

TS z 21.09.1983 r., 205/82 do 215/82, Deutsche Milchkontor GmbH i inni przeciwko Republice Federalnej Niemiec, EU:C:1983:233). Przepis art. 8 w znaczeniu, jakie zostało mu nadane przez orzecznictwo sądowe, nie pozostaje w kolizji z unijną zasadą zaufania, a zatem ta zasada unijna może mieć mniejsze znaczenie w procesie interpretacji i stosowania art. 8 w postępowaniu administracyjnym.

7. Naruszenie zasady zaufania obywateli do organów państwa wyrażonej w art. 8 nie stanowi podstawy wznowienia postępowania administracyjnego, może natomiast w sytuacji rażącego naruszenia art. 8 stać się przyczyną stwierdzenia nieważności takiej decyzji – wyrok WSA w Warszawie z 14.12.2005 r., VII SA/Wa 859/05, LEX nr 196282. Naruszenie tej zasady może być zakwalifikowane przez sąd administracyjny jako inne naruszenia przepisów postępowania, które może mieć wpływ na wynik sprawy – wyrok WSA w Warszawie z 6.08.2008 r., V SA/Wa 506/08, LEX nr 523972.
8. Zasada zaufania obywateli do organów państwa jest mocno powiązana z zasadą praworządności, zasadą prawdy obiektywnej, zasadą uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu strony (wyrok NSA z 15.11.2006 r., II GSK 183/06, LEX nr 290139).
9. Zmianę z dniem 11.04.2011 r. brzmienia komentowanego przepisu dokonaną art. 1 pkt 2 z.k.p.a.2010 w ten sposób, że stanowił on (do 1.06.2017 r.), iż: „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej”, należy ocenić jako przejaw nadmiernej judycjalizacji postępowania administracyjnego. Pogłębianie świadomości i kultury prawnej obywateli nie było wprawdzie obowiązkiem prawnym organu administracji publicznej wobec ogółu obywateli, lecz niewątpliwie było i pozostanie zasadą, z którą wiążą się pewne oceniane dodatnio styl i kultura administrowania, właściwe nie tylko władzy publicznej w Polsce, ale także pluralistyczno-europejskiej kulturze prawnej (np. Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6.09.2001 r.; zob. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2005; por. K. Kowalik-Bańczyk [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, art. 41, s. 1111–1121). Dalsza zmiana, stanowiąca niejako konsekwencję skreślenia zwrotu „świadomość i kulturę prawną obywateli”, polega na ograniczeniu podmiotowego zakresu oddziaływania tej zasady, a mianowicie do „uczestników postępowania”, a nie – jak poprzednio – do „obywateli”.
10. Zasada zaufania obywateli do organów państwa odnosi się nie tylko do stosowania prawa, ale także wiąże organy państwowe w procesie jego stanowienia, co łączy tę zasadę konstytucyjną, wywiedzioną z art. 2 Konstytucji RP, z zasadą praworządności (zob. komentarz do art. 6). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada ta wyraża się „w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (por. wyrok TK z 15.02.2005 r., K 48/04, OTK-A 2005/2, poz. 15). Z kolei z zasady zaufania obywateli do organów państwa i stanowi-

nego przez nie prawa Trybunał Konstytucyjny wywiódł zasadę ochrony praw słusznie nabytych, która „zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych (zarówno publicznych, jak i prywatnych) przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym, a także maksymalnie ukształtowane ekspektatywy tych praw, tzn. ekspektatywy spełniające zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy” (wyrok TK z 22.06.1999 r., K 5/99, OTK 1999/5, poz. 100). Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw, ponieważ odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, reguły lub wartości konstytucyjne. „Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których uprawniony musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe” (wyrok TK z 7.02.2006 r., SK 45/04, OTK-A 2006/2, poz. 15).

11. Nowela z 2017 r. nakazuje organom administracji publicznej kierowanie się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. U podstaw wprowadzenia tej zmiany leży przekonanie, że „kierowanie się” tymi zasadami przez organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne budzi zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej. Kierowanie się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania jest obowiązkiem proceduralnym organu administracji publicznej. Wskazuje na to brzmienie komentowanego przepisu, który nakazuje kierowanie się tymi zasadami w ramach „prowadzenia” przez organy administracji publicznej postępowania administracyjnego. Wątpliwe jest zatem, aby wspomniane zasady miały charakter dyrektyw wykładni i stosowania prawa materialnego, stanowiącego podstawę prawną załatwienia sprawy administracyjnej. Zasady te mają natomiast pełne zastosowanie do oceny zagadnień proceduralnych wyłaniających się w toku postępowania administracyjnego.
12. Sporny jest charakter prawny tych zasad, które zgodnie z treścią komentowanego przepisu mają charakter wybitnie instrumentalny wobec zasady zaufania do władzy publicznej i w przeciwieństwie do pozostałych zasad ogólnych Kodeksu nie mają mniej lub bardziej sprecyzowanego zakresu przedmiotowego (normowania, zastosowania). Zostały wyodrębnione przez nadanie im nazwy i statusu zasady.
13. Zasada proporcjonalności i zasada równego traktowania są zasadami konstytucyjnymi, mającymi swoje wyraźne umocowanie w przepisach Konstytucji RP. Zasadę bezstronności Konstytucja RP odnosi do rzetelnego procesu sądowego (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) i funkcjonowania korpusu służby cywilnej (art. 153 ust. 1 Konstytucji RP).
14. Zasada proporcjonalności jest w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasadą konstytucyjną. W istocie są dwie zasady proporcjonalności: wywiedziona z art. 31 ust. 3 i wyinterpretowana z art. 2 Konstytucji RP.

Zasada proporcjonalności wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jest rozumiana przez Trybunał Konstytucyjny jako suma trzech zasad składowych / testów proporcjonalności: przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*, tzn. zakazu nadmiernej ingerencji – por. wyrok TK z 11.04.2000 r., K 15/98, OTK 2000/3, poz. 86 (zob. J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, pas-

sim). Zasada przydatności polega na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, tzn. ustaleniu, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Zasada konieczności wymaga oceny, czy badane przepisy są niezbędne dla ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (pięciu dóbr ogólnospołecznych lub indywidualnych „wolności i praw innych osób”), a ponadto czy spośród środków skutecznie chroniących te wartości zostały wybrane środki najmniej uciążliwe. Zasada proporcjonalności *sensu stricto* wymaga zaś ustalenia, czy efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. np. wyrok TK z 10.12.2013 r., U 5/13, OTK-A 2013/9, poz. 136).

Wywodzenie zasady proporcjonalności z art. 2 Konstytucji RP jest uzasadnione brakiem wkroczenia przez prawodawcę w konstytucyjne prawo podmiotowe – zob. wyrok TK z 13.03.2007 r., K 8/07, OTK-A 2007/3, poz. 26. Zasada proporcjonalności wywodzona z art. 2 Konstytucji RP wymaga należytego wyważenia celu legislacyjnego i środka użytego do jego realizacji. Ze wskazanej zasady wynika nakaz stosowania przez ustawodawcę skutecznych środków prawnych, tj. takich, które mogą doprowadzić do realizacji celów zamierzonych przez ustawodawcę. Środki zgodne z zasadą proporcjonalności to przy tym środki niezbędne. Chodzi tu o takie środki, które chronią określone wartości w sposób niemożliwy do osiągnięcia za pomocą innych środków. Przesłanka niezbędności wymaga skorzystania ze środków możliwie najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu w wyniku ustanowienia danego uregulowania – por. wyroki TK: z 16.07.2009 r., Kp 4/08, OTK-A 2009/7, poz. 112; z 9.10.2012 r., P 27/11, OTK-A 2012/9, poz. 104. Zgodnie z wyrokiem TK z 16.07.2009 r., Kp 4/08, przy badaniu zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji RP w aspekcie zasady proporcjonalności konieczne jest poddanie ocenie trzech następujących kwestii:

- 1) czy zakwestionowane uregulowanie jest niezbędne dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związane;
- 2) czy jest efektywne, tj. umożliwia osiągnięcie zamierzonych przez ustawodawcę celów;
- 3) czy efekty zakwestionowanego uregulowania pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na adresata danej normy prawnej.

Przesłanki stosowania obu tych „wersji” zasady proporcjonalności w ujęciu konstytucyjnym są odmienne, aczkolwiek obie stanowią kryterium kontroli konstytucyjności prawa. Zasada proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ma bowiem zastosowanie wtedy, gdy kontrolowane przepisy prawa ograniczają konstytucyjne prawa i wolności osób, natomiast zasadę proporcjonalności z art. 2 Konstytucji RP (zwaną również zasadą nadmiernej ingerencji) stosuje się (zgodnie z wyrokiem TK z 11.02.2014 r., P 24/12, OTK-A 2014/2, poz. 9) wtedy, gdy przepisy prawa dotyczą ograniczenia praw lub wolności gwarantowanych jedynie na poziomie ustawowym albo też konstytucyjnych praw różnie rozumianych podmiotów publicznych czy też wreszcie oceny ograniczenia praw majątkowych wynikającego z nałożenia lub zwiększenia obowiązku podatkowego, do których – wedle utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego – nie ma zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

15. Zasada bezstronności jest zasadą konstytucyjną, która ogranicza swój zakres zastosowania do organizacji i funkcjonowania sądów (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz korpusu służby cywilnej (art. 153 ust. 1 Konstytucji RP). Nie ma jednak przeszkód, aby konstytucyjna zasada bezstronności służby cywilnej mogła być odpowiednio stosowana także do organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zasada bezstronności służby cywilnej jest rozumiana szeroko, nie tylko jako

„obowiązek obiektywnego, wolnego od nacisków, czy osobistych poglądów albo sympatii, rozważenia i rozstrzygnięcia o interesach różnych zaangażowanych podmiotów”, ale także jako „związany z nim «warunek neutralności politycznej»”; neutralność polityczna to brak możliwości wpływu świata polityki na działalność korpusu służby cywilnej: chodzi o „nakaz politycznej neutralności w wykonywaniu zadań państwowych – przede wszystkim neutralności wobec interesów ugrupowań politycznych i sporów toczonych przez te ugrupowania czy poszczególnych polityków – adresowany do korpusu służby cywilnej” (wyrok TK z 28.04.1999 r., K 3/99, OTK 1999/4, poz. 73; por. też wyrok TK z 10.04.2002 r., K 26/00, OTK-A 2002/2, poz. 18). Bezstronność w ujęciu konstytucyjnym oznacza także obowiązek zachowania neutralności światopoglądowej (art. 25 ust. 2 Konstytucji RP; szerzej zob. W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011, *passim*).

Bezstronność jest prawnym obowiązkiem organu administracji publicznej, który może być spełniony lub niespełniony. Brak w szczególności podstaw do twierdzenia, że mógłby być spełniony w mniejszym lub większym stopniu albo rozmiarze w zależności od konkretnych stanów prawnych i faktycznych, co wyklucza moim zdaniem kwalifikowanie bezstronności jako zasady, jak uczynił to ustawodawca w komentowanym przepisie.

Bezstronność (w wąskim ujęciu) jest ciężącym na organie administracji publicznej obowiązkiem prowadzenia postępowania administracyjnego w określony sposób, a mianowicie ustalenia stanu prawnego i faktycznego sprawy, dokonywania interpretacji przepisów oraz zastosowania tych przepisów do ustalonego stanu faktycznego, w tym załatwienia sprawy, w sposób wolny od jakichkolwiek nacisków zewnętrznych i wewnętrznych (wynikających z uprzedzeń, emocji, światopoglądu itd.). Szersze znaczenie temu pojęciu nadaje prawodawstwo. Na przykład zgodnie z § 18 zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6.10.2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. Nr 93, poz. 953) zasada bezstronności wyraża się w szczególności w:

- 1) niedopuszczaniu do podejrzeń o konflikt między interesem publicznym i prywatnym;
- 2) niepodjęwaniu żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi;
- 3) jednakowym traktowaniu wszystkich uczestników prowadzonych spraw administracyjnych i nieuleganiu przy tym jakimkolwiek naciskom;
- 4) niedemonstrowaniu zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swej działalności, zwłaszcza politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej, oraz niepromowaniu jakichkolwiek grup interesu.

Z kolei zgodnie z § 17 zarządzenia zasada neutralności politycznej polega w szczególności na:

- 1) niemanifestowaniu publicznym poglądów i sympatii politycznych, zwłaszcza nieprowadzeniu jakiegokolwiek agitacji o charakterze politycznym w służbie oraz poza nią;
- 2) dystansowaniu się od wszelkich wpływów i nacisków politycznych mogących prowadzić do działań stronnich;
- 3) niepodjęwaniu żadnych publicznych działań bezpośrednio wspierających działania o charakterze politycznym;
- 4) niestwarzaniu podejrzeń o sprzyjanie partiom politycznym i przestrzeganiu obowiązujących ograniczeń;
- 5) dbałości o jasność i przejrzystość relacji z osobami pełniącymi funkcje polityczne, przy uwzględnieniu, że relacje te nie mogą podważać zaufania do politycznej neutralności członka korpusu służby cywilnej.

16. Zasada równego traktowania jest zasadą konstytucyjną (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP płynie

„nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Wynika stąd w szczególności, że prawodawca, przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi on przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną. Równość wobec prawa to także zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy przede wszystkim rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, wzięwszy pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej” (zob. wyrok z 12.07.2016 r., SK 40/14, OTK-A 2016, poz. 57; zob. też np. wyrok TK z 20.10.1998 r., K 7/98, OTK 1998/6, poz. 96; wyrok TK z 12.07.2012 r., P 24/10, OTK-A 2012/7, poz. 79).

17. Powyższe zasady konstytucyjne, inkorporowane do treści komentowanego przepisu, pełnią zasadniczo funkcję kryteriów kontroli konstytucyjności stanowionego prawa. Ponieważ kontrola konstytucyjności prawa nie należy do kompetencji organów administracji publicznej, ich wykorzystanie w tym charakterze w postępowaniu administracyjnym nie jest dopuszczalne. Ze względu jednak na to, że powyższe zasady oddziałują na treść prawa obowiązującego, nie ma przeszkód, aby po odpowiednich modyfikacjach stanowiły swoiste dyrektywy interpretacyjne przepisów Kodeksu, tym samym kształtując praktykę stosowania tych przepisów, umacniając zaufanie uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej. Nie wydaje się jednak, aby stanowiły one – na mocy komentowanego przepisu – kryteria oceny konstytucyjności przepisów prawa materialnego, w szczególności ich wykładni i zastosowania. Nie są to bowiem zasady ogólne prawa administracyjnego, lecz zasady ogólne postępowania administracyjnego.
18. Przepis § 2 zakazuje organom administracji publicznej odstępowania od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw. Jest to zakaz względny, od którego można odstąpić z „uzasadnionej przyczyny”.
19. W uzasadnieniu projektu zmiany ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (VIII kadencja, druk sejm. nr 1183) definiuje się tę zasadę jako zasadę pewności prawa (zasadę uprawnionych oczekiwań).

Związek zasady zaufania z zasadą pewności prawa dostrzegł Trybunał Konstytucyjny, który w ustabilizowanym orzecznictwie przyjmuje, że „w demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest to niekwestionowana cecha charakterystyczna demokratycznego państwa prawnego [...]. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów pań-

stwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty [...]. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach [...]. Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego, mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe. Takie rozumienie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki stało się trwałą linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego” (wyrok TK z 14.06.2000 r., P 3/00, OTK 2000/5, poz. 138). „Treść omawianej zasady sprowadza się do takiego stanowienia i stosowania prawa, by nie stawiało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznawane przez porządek prawny” (wyrok TK z 21.12.1999 r., K 22/99, OTK 1999/7, poz. 166, s. 904–905).

Zasada zaufania jest powiązana także z zasadą uzasadnionych (usprawiedliwionych) oczekiwań. Według Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa zapewnia ochronę uzasadnionych oczekiwań jednostki powstałych na gruncie obowiązującego prawa. Badając zgodność aktów normatywnych z rozważaną zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (wyrok TK z 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001/2, poz. 29, s. 164).

Zasada uzasadnionych oczekiwań jest zasadą ogólną prawa (administracyjnego) Unii Europejskiej (szerzej zob. J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016; Ł. Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018).

20. Komentowany przepis wyraża zasadę pewności prawa i zasadę usprawiedliwionych oczekiwań, ale odniesioną nie do stanowienia (obowiązywania) prawa, lecz do jego stosowania w toku postępowania administracyjnego, ściślej – rozstrzygania spraw administracyjnych w drodze decyzji administracyjnej (ugody, milczącego załatwienia sprawy). Dla uproszczenia należy przyjąć, że chodzi tu o pewność decyzji administracyjnej. W ślad za J. Wróblewskim (*Wartości a decyzja sądowa*, Ossolineum 1973, rozdział IV) można wyróżnić obiektywną pewność decyzji administracyjnej i subiektywną pewność decyzji administracyjnej. Obiektywna pewność decyzji administracyjnej to „przewidywalność tego, jakie będą konsekwencje faktów sprawy ustalone w decyzji” (J. Wróblewski, *Wartości...*, s. 96), natomiast subiektywna pewność decyzji administracyjnej to „przekonania podmiotu dotyczące tego, jak prawo obowiązujące będzie stosowane” (J. Wróblewski, *Wartości...*, s. 117). Do podstawowych elementów obiektywnej pewności decyzji administracyjnej należy:

- 1) przewidywalność tego, że decyzja zostanie wydana (pewność wydania decyzji);
- 2) przewidywalność tego, że zostanie wydana decyzja o określonej treści (pewność treści decyzji) (J. Wróblewski, *Wartości...*, s. 97).

Niewątpliwie wyróżniona przez J. Wróblewskiego obiektywna pewność prawa może być kwalifikowana jako pewność prawa we właściwym znaczeniu, natomiast subiektywna pewność prawa jest odpowiednikiem usprawiedliwionego oczekiwania.

21. Zgodnie z obowiązującym od 1.06.2017 r. § 2 komentowanego przepisu organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Przez utrwaloną praktykę należy rozumieć zgodne z prawem, akceptowane przez sądy, stabilne, jednolite, ustandaryzowane i wieloletnie oraz znane publicznie postępowanie organów administracji publicznej przy rozstrzyganiu spraw tego samego rodzaju w takich samych stanach faktycznych i prawnych. Praktyka taka powinna być zgodna z prawem, tylko taka bowiem może być uznana za odpowiadającą zasadzie pewności prawa i być źródłem uzasadnionych oczekiwań. Jak podkreślił TK w wyroku z 6.09.2001 r., P 3/01, OTK 2001/6, poz. 163, „utrwalona praktyka sądowa dotycząca interpretacji przepisów prawnych, zwłaszcza gdy jest ona dość jednoznaczna, wskazuje na treść stosowanego prawa, a więc na wolę ustawodawcy, choćby teoretycznie istniała możliwość innej wykładni”. Praktyka taka powinna być zgodna z orzecznictwem sądowym, które ma również charakter utrwalonej praktyki orzeczniczej. Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw ma przy tym dwa istotne aspekty, a mianowicie merytoryczny i temporalny. W aspekcie merytorycznym organ administracji publicznej jest obowiązany do nieodstępowania od dotychczasowej utrwalonej praktyki załatwiania spraw danego rodzaju, tj. spraw o takim samym stanie faktycznym i takim samym stanie prawnym. Aspekt czasowy wynika z samej istoty tego zakazu, a mianowicie z określenia „utrwalony”, które znaczy tyle, co stać się trwałym (względnie) niezmiennym, a to wymaga oceny w kontekście odpowiednio długiego okresu kształtowania się danej praktyki rozstrzygania spraw. Występujące rozbieżności w orzecznictwie sądowym i kształtowanie się w ślad za nimi rozbieżnej praktyki organów administracji publicznej uniemożliwiają jej kwalifikację jako utrwalonej.
22. Z utrwaloną praktyką rozstrzygania spraw funkcjonalnie powiązana jest utrwalona praktyka interpretacyjna organów administracji publicznej. Zob. np. art. 14 ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236 ze zm.), który stanowi, że: „Organ bez uzasadnionej przyczyny nie odstępuje od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”. Legalną definicję praktyki interpretacyjnej zawiera art. 35 ust. 4 tej ustawy, zgodnie z którym „przez utrwaloną praktykę interpretacyjną, o której mowa w ust. 3, należy rozumieć wyjaśnienia co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, dominujące w wydawanych w takich samych stanach faktycznych oraz takim samym stanie prawnym – w trakcie danego okresu rozliczeniowego oraz w okresie 12 miesięcy przed rozpoczęciem okresu rozliczeniowego – interpretacjach indywidualnych”; zob. także art. 14n § 5 o.p., zgodnie z którym: „Przez utrwaloną praktykę interpretacyjną [...] rozumie się wyjaśnienia zakresu i sposobu stosowania przepisów prawa podatkowego, dominujące w interpretacjach indywidualnych wydawanych w takich samych stanach faktycznych lub w odniesieniu do takich samych zdarzeń przyszłych oraz w takim samym stanie prawnym, w trakcie okresu rozliczeniowego, o którym mowa w § 4, oraz w okresie 12 miesięcy przed rozpoczęciem tego okresu rozliczeniowego”.