

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz

Tom I

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-60

Redakcja naukowa

Mirosław Karpiuk, Przemysław Krzykowski, Agnieszka Skóra

Olsztyn 2020

Kodeks postępowania administracyjnego.
Komentarz do art. 1–60

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz

Tom I

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60

Redakcja naukowa

Mirosław Karpiuk, Przemysław Krzykowski, Agnieszka Skóra

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Olsztyn 2020

Recenzenci

Dr hab. Kamil Sikora, prof. UMCS

Dr hab. Agnieszka Ziółkowska, prof. UŚ

Autorzy komentarza

Krzysztof Bojarski:

dział I, rozdz. 3 (art. 17-18)

Małgorzata Czuryk:

dział I, rozdz. 9 (art. 55-56)

Mirosław Karpiuk:

dział I, rozdz. 9 (art. 50-54)

Przemysław Krzykowski:

dział I, rozdz. 2 (art. 6-16)

Błażej Kwiatek:

dział I, rozdz. 8 (art. 39-39², art. 40-41, art. 46)

Agnieszka Skóra:

dział I, rozdz. 6 (art. 28-34),
rozdział 8 (art. 39³)

Patrycja Sołtysiak:

dział I, rozdz. 4 (art. 19-23)

Norbert Szczęch:

dział I, rozdz. 1 (art. 1-5),
rozdz. 7 (art. 35-38),
rozdz. 8 (art. 42-45, art. 47-49b)

Mariusz Wieczorek:

dział I, rozdz. 10 (art. 57-60)

Ewelina Żelasko-Makowska:

dział I, rozdz. 5 (art. 24-27)

Redaktor wydawniczy

Danuta Jamiołkowska

Projekt okładki, DTP

Bogusław Grochal



Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ISBN serii 978-83-65992-43-7

ISBN 978-83-65992-44-4

Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	9
----------------------------------	---

Wstęp	13
-------------	----

Dział I. Przepisy ogólne

Rozdział 1. Zakres obowiązywania

Art. 1.	[Zakres regulacji ustawy]	15
Art. 2.	[Postępowanie w sprawie skarg i wniosków]	28
Art. 2a.	[Obowiązki informacyjne wobec osoby, od której zbierane są dane osobowe]	31
Art. 3.	[Wyłączenia]	32
Art. 4.	[Immunitety oraz umowy międzynarodowe]	34
Art. 5.	[Objaśnienie pojęć]	35

Rozdział 2. Zasady ogólne

Art. 6.	[Zasada ogólna praworządności]	39
Art. 7.	[Zasada ogólna prawdy obiektywnej]	42
Art. 7a.	[Zasada ogólna rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony]	48
Art. 7b.	[Zasada ogólna współdziałania organów]	51
Art. 8.	[Zasada ogólna zaufania obywateli do władzy publicznej; zasada ogólna pewności prawa]	54
Art. 9.	[Zasada ogólna informowania stron o ich prawach i obowiązkach]	59
Art. 10.	[Zasada ogólna czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania administracyjnego]	62
Art. 11.	[Zasada ogólna wyjaśniania zasadności przesłanek załatwianej sprawy i decyzji]	66
Art. 12.	[Zasada ogólna szybkości i prostoty postępowania]	69
Art. 13.	[Zasada ogólna polubownego załatwiania spraw]	73
Art. 14.	[Zasada ogólna pisemnej formy załatwiania sprawy]	78

Art. 14a.	[Zasada ogólna umożliwiania dokonywania oceny działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej]	81
Art. 15.	[Zasada ogólna dwuinstancyjności postępowania]	82
Art. 16.	[Zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznych; zasada ogólna sądowej kontroli decyzji administracyjnych]	85

Rozdział 3. Organy wyższego stopnia i organy naczelne

Art. 17.	[Organy wyższego stopnia w rozumieniu ustawy]	91
Art. 18.	[Organy naczelne w rozumieniu ustawy]	95

Rozdział 4. Właściwość organów

Art. 19.	[Kontrola właściwości z urzędu]	96
Art. 20.	[Ustalenie właściwości rzeczowej]	98
Art. 21.	[Ustalenie właściwości miejscowej]	99
Art. 22.	[Organy właściwe w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych]	102
Art. 23.	[Skutki prawne sporu o właściwość]	106

Rozdział 5. Wyłączenie pracownika oraz organu

Art. 24.	[Wyłączenie pracownika od udziału w postępowaniu]	108
Art. 25.	[Wyłączenie organu od załatwienia sprawy]	122
Art. 26.	[Wyznaczenie innego pracownika lub organu do załatwienia sprawy]	125
Art. 27.	[Wyłączenie członka organu kolegialnego od udziału w postępowaniu]	127
Art. 27a.	[Uchylony]	133

Rozdział 6. Strona

Art. 28.	[Strona postępowania; interes prawny w postępowaniu administracyjnym]	134
Art. 29.	[Podmioty, którym przysługuje zdolność do bycia stroną w ogólnym postępowaniu administracyjnym] ..	147
Art. 30.	[Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych strony; zarządca sukcesyjny; kurator spadku nieobjętego] ..	155

Art. 31.	[Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym]	165
Art. 32.	[Zasady udziału pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym]	180
Art. 33.	[Forma i sposoby uwierzytelnienia pełnomocnictwa; domniemanie pełnomocnictwa]	183
Art. 34.	[Kurator osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych]	192

Rozdział 7. Załatwianie spraw

Art. 35.	[Terminy załatwiania spraw]	197
Art. 36.	[Obowiązek zawiadomienia o przyczynie zwłoki]	203
Art. 37.	[Prawo wniesienia ponaglenia]	206
Art. 38.	[Odpowiedzialność pracownika za niezałatwienie sprawy w terminie]	221

Rozdział 8. Doręczenia

Art. 39.	[Doręczenie]	225
Art. 39¹.	[Warunki doręczenia elektronicznego podmiotowi niepublicznemu]	231
Art. 39².	[Doręczenie elektroniczne podmiotowi publicznemu] ..	235
Art. 39³.	[Doręczenie wydruku pisma, które zostało uzyskane z systemu teleinformatycznego]	237
Art. 40.	[Doręczenie stronie, przedstawicielowi i pełnomocnikowi]	241
Art. 41.	[Zmiana adresu doręczenia]	246
Art. 42.	[Miejsce doręczania pism adresatowi]	249
Art. 43.	[Doręczenie zastępcze w przypadku nieobecności adresata]	252
Art. 44.	[Doręczenie zastępcze <i>per awizo</i>]	267
Art. 45.	[Doręczanie pism jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym]	274
Art. 46.	[Procedura doręczenia]	282
Art. 47.	[Odmowa przyjęcia pisma przez adresata]	288
Art. 48.	[Doręczanie pism przedstawicielowi; doręczanie pism osobom z immunitetem dyplomatycznym]	290
Art. 49.	[Zawiadamianie stron przez publiczne ogłoszenie]	291

Art. 49a.	[Szczególne formy zawiadomień o decyzjach i innych czynnościach organu]	296
Art. 49b.	[Udostępnienie odpisu rozstrzygnięcia stronie zawiadomionej publicznym ogłoszeniem]	297

Rozdział 9. Wezwania

Art. 50.	[Wzywanie osób do udziału w czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań]	299
Art. 51.	[Osobiste stawienie się wezwanego]	302
Art. 52.	[Zwrócenie się o pomoc prawną]	304
Art. 53.	[Obowiązek osobistego stawiennictwa]	306
Art. 54.	[Elementy wezwania]	307
Art. 55.	[Wezwanie telefoniczne albo przy użyciu innych środków łączności]	310
Art. 56.	[Zwrot kosztów stawiennictwa]	312

Rozdział 10. Terminy

Art. 57.	[Sposób obliczania terminów w postępowaniu administracyjnym]	315
Art. 58.	[Wniosek o przywrócenie terminu]	322
Art. 59.	[Organ właściwy w sprawie wniosku o przywrócenie terminu]	328
Art. 60.	[Wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji lub postanowienia]	330

Bibliografia	333
---------------------------	-----

Wykaz ważniejszych skrótów

EKDA	Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.)
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.)
k.r.o.	ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1359 ze zm.)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)
ordynacja podatkowa	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.)
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.)
r.s.d.d.	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i dołączania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 180)
RODO	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku

- z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U.UE. L. 2016 r. nr 119, s. 1)
- u.c.** ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 35)
- u.d.p.r.u.** ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2206)
- u.f.p.** ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.)
- u.g.n.** ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.)
- u.i.d.p.** ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 346 ze zm.)
- u.k.s.** ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 755 ze zm.)
- u.o.m.** ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1169)
- u.p.p.** ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1041 ze zm.)
- u.p.p.m.** ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1792)
- u.s.g.** ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713)
- u.s.k.o.** ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 570)
- u.s.u.d.** ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 344)

- u.u.i.ś.** ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 283 ze zm.)
- u.z.s.** ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1629 ze zm.)
- u.z.z.m.p.** ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 735 ze zm.)

Wstęp

Oddajemy w Państwa ręce pierwszy z trzech tomów Komentarza do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, którego Autorami są m.in. pracownicy Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie, oraz Akademii Sztuki Wojennej w Warszawie, a także praktycy, specjalizujący się w tego rodzaju problematyce. Komentując poszczególne przepisy, wyrażają oni własne stanowisko w zakresie analizowanych zagadnień.

Naszym celem było stworzenie opracowania silnie opartego na dorobku polskiego orzecznictwa sądowego oraz poglądach doktryny, a jednocześnie będącego prezentacją własnych poglądów poszczególnych Autorów. Jednocześnie chcieliśmy mocno zaakcentować wpływ najnowszych rozwiązań technicznych na poszczególne instytucje postępowania administracyjnego, stąd m.in. obszernie rozważania poświęcone doręczeniom elektronicznym, wnoszeniu podań w formie elektronicznej, czy też dokumentom elektronicznym, za pośrednictwem których działa administracja publiczna.

Pierwsza część Komentarza obejmuje przepisy art. 1-60 k.p.a., a zatem poświęcona jest wyjaśnieniu praktycznych problemów związanych z zakresem obowiązywania k.p.a., z realizacją obowiązku informacyjnego wynikającego z RODO, treścią i oddziaływaniem zasad ogólnych k.p.a., a także określeniu i właściwości organów administracji publicznej oraz określeniu i uprawnieniom strony postępowania. Silny nacisk położony został na tzw. czynności techniczno-procesowe

organu administracji publicznej, jak doręczenia, wezwania oraz zasady obliczania terminów.

Niniejsze opracowanie może służyć pomocą w praktyce prawniczej, administracyjnej, jak i sądowej. Może być także wykorzystywane pomocniczo do nauki postępowania administracyjnego w ramach studiów prawniczych, administracyjnych oraz z bezpieczeństwa wewnętrznego (publicznego).

dr hab. Mirosław Karpiuk, prof. UWM
dr hab. Przemysław Krzykowski, prof. UWM
dr hab. Agnieszka Skóra, prof. UWM

Ustawa
z dnia 14 czerwca 1960 r.
Kodeks postępowania administracyjnego
(t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.)

DZIAŁ I
Przepisy ogólne

Rozdział 1
Zakres obowiązywania

Art. 1. [Zakres regulacji ustawy]

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

1. Przepis art. 1 pkt 1 i 2 określa tzw. ogólne postępowanie administracyjne. Toczy się ono przed organami administracji w znaczeniu ustrojowym (organy administracji rządowej oraz organy jednostek samorządu terytorialnego), a także w znaczeniu funkcjonalnym (inne organy państwowe oraz podmioty wymienione w art. 1 pkt 2, gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do zała-

twiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco).

2. Art. 1 pkt 1 określa przesłanki dopuszczalności administracyjnego trybu załatwiania spraw, które muszą zostać spełnione łącznie.

II

1. Pojęcie organu administracji publicznej jest użyte w komentowanym przepisie w znaczeniu określonym w art. 5 § 2 pkt 3, a zatem obejmuje ono 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 inne organy państwowe i inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco.

2. Pojęcie organu administracji publicznej jest rozumiane w doktrynie oraz w orzecznictwie sądowym dwojako: z położeniem akcentu na osobę lub osoby, umiejscowienie w strukturze administracji publicznej bądź na wyodrębnienie organizacyjne. W tym drugim ujęciu organ administracji publicznej stanowi wyodrębnioną część aparatu administracji publicznej, działającego w imieniu i na rachunek państwa lub innego podmiotu władzy publicznej, wykonującą zadania z zakresu administracji publicznej, upoważnioną do stosowania środków władczych i działającą w ramach ustawowo przyznanych kompetencji. Utożsamianie organu administracji publicznej jako wyodrębnionej części aparatu administracji publicznej jest ujęciem dominującym, rodzącym także i ten skutek, że brak osoby fizycznej wykonującej funkcje organu nie znosi samego organu (postanowienie NSA z dnia 25 maja 2006 r., II GZ 55/06, CBOSA).

3. Zdaniem NSA pod pojęciem „organu administracji publicznej” należy rozumieć element (jednostkę) struktury organizacyjnej podmiotu realizującego zadania z zakresu administracji publicznej, posiadający swój substrat osobowy (w postaci osoby lub osób piastujących funkcję takiego organu), którego działania i zaniechania przypisywane są danemu podmiotowi (np. państwu lub jednostce samorządu teryto-

rialnego) jako dokonywane w jego imieniu i na jego rzecz (wyrok NSA z dnia 13 maja 2013 r., I OSK 324/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2019 r., I OSK 313/19, CBOSA).

4. W doktrynie i orzecznictwie odróżnia się organ administracji publicznej od urzędu. Za ten pierwszy uznaje się osobę (grupę osób), powołaną na stanowisko organu wyłącznie lub głównie w celu realizacji norm prawa administracyjnego w granicach przyznanых przez prawo kompetencji. Pojęcie „urząd” jest zaś wieloznaczne. Może oznaczać: 1) zespół kompetencji przysługujących organowi; 2) szczególną nazwę organu administracji publicznej; 3) zorganizowany zespół osób przydany organowi do pomocy w wykonywaniu jego kompetencji (postanowienie WSA z dnia 22 stycznia 2009 r., I SA/GI 330/08, CBOSA)¹.

5. Pojęcie „innego organu państwowego” posiada w doktrynie i w orzecznictwie charakter sporny. Jest ono definiowane jako inny, niż organ administracji publicznej organ państwowy, który stanowi wyodrębnioną kompetencyjnie i organizacyjnie część aparatu państwowego powołaną do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych².

6. Z kolei „innymi podmiotami” w rozumieniu art. 1 pkt 2 są lub mogą być państwowe zakłady administracyjne (szkoły wyższe), przedsiębiorstwa państwowe, komunalne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne.

III

1. Pojęcie właściwości jest procesową odmianą pojęcia kompetencji, która obejmuje także upoważnienie organów administracji publicznej do stanowienia aktów normatywnych (kompetencja prawotwórcza) oraz do podejmowania czynności lub działań prawnie doniosłych innych niż wydawanie decyzji lub postanowień.

2. Skoro pod pojęciem właściwości organów administracji rozumieć należy ich uprawnienie do rozpoznawania określonego rodzaju spraw,

¹ Zob. także: J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne*, cz. 1, Wrocław 1980, s. 51; A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 39.

² A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 47 i cyt. tam literatura.

to nie może ono ograniczać się wyłącznie do rozstrzygnięć merytorycznych, ale winno obejmować również orzeczenia o charakterze procesowym, wydawane w związku ze sprawą. Zasadą jest, że właściwość organów do załatwienia sprawy ocenia się z uwzględnieniem przepisów prawa materialnego, które w danej sprawie mają zastosowanie (postanowienie NSA z dnia 17 września 2009 r., II OW 28/09, CBOSA).

3. W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że pod pojęciem tym należy rozumieć zdolność prawną organu do załatwiania określonego rodzaju spraw. W zależności od przyjętego źródła regulacji właściwości organów, wyróżnia się właściwość ustawową lub właściwość delegacyjną. Pierwszy jej rodzaj wynika wprost z przepisów prawa natomiast drugi z delegacji tzn. przekazania sprawy bądź czynności prawnej w sprawie jednemu organowi przez inny organ administracji publicznej.

4. W ramach właściwości ustawowej wyróżnia się właściwość rzeczową i właściwość miejscową organu. Przez właściwość rzeczową należy rozumieć upoważnienie danego organu, zawarte w przepisach o zakresie jego działania, do zajmowania się określoną przedmiotowo kategorią spraw, ściślej – spraw indywidualnych określonego rodzaju. Przepisy o zakresie działania to przepisy materialnego prawa administracyjnego, upoważniające względnie zobowiązujące organy administracji publicznej do rozstrzygania wymienionych w tych przepisach spraw indywidualnych w formie decyzji. Zaś właściwość miejscowa to zdolność organu do realizacji swej właściwości rzeczowej na obszarze określonej jednostki podziału terytorialnego. Ponadto zauważyć należy, że właściwość organu charakteryzuje się nienaruszalnością (wyłącznością), co oznacza, że wyłączona jest możliwość wkroczenia jednego organu w sferę właściwości innego organu. Na podstawie art. 19 k.p.a. organy administracji państwowej obligowane są do przestrzegania swej właściwości z urzędu. Naruszenie przepisów o właściwości należy do wad kwalifikowanych decyzji, skutkujących sankcją stwierdzenia nieważności (wyrok WSA z dnia 15 września 2004 r., IV SA 990/03, CBOSA).

5. Właściwość rzeczową trzeba ustalać na podstawie przepisów ustaw materialnoprawnych oraz tych przepisów ustaw ustrojowych,

które dotyczą kompetencji organów administracji publicznej³, przy czym podkreślenia wymaga, że do zakresu pojęcia właściwości rzeczowej organu nie należy forma ani rodzaj podjętego rozstrzygnięcia (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2014 r., II OSK 2377/14, CBOSA).

6. W prawie administracyjnym ukształtował się pogląd, że przez tok instancji należy rozumieć sposób rozpoznawania sprawy (przebieg postępowania) przed organami różnych instancji, przy czym posługiwanie się pojęciem instancji (toku instancji) staje się uzasadnione wówczas, gdy prawo przewiduje działanie przynajmniej dwóch instancji, ich kolejność i sposób działania. Tok instancji należy łączyć z kategorią prawną, która w doktrynie i orzecznictwie jest nazywana właściwością instancyjną organu administracji publicznej.

7. Właściwość instancyjna jest definiowana jako zdolność prawna organu administracji publicznej do prowadzenia weryfikacji decyzji w drodze administracyjnej albo jako upoważnienie danego organu do załatwiania sprawy w pierwszej bądź drugiej instancji. Jak zauważył NSA, w procesie poszukiwania podstawy do ustalenia właściwości instancyjnej organu uprawnionego do rozpoznania danej sprawy poza zakresem rozważań nie można pozostawić sposobu ukształtowania przez ustawodawcę kompetencji organu pierwszej instancji. Określenie właściwości instancyjnej powinno się bowiem rozpoczynać od umiejscowienia kompetencji do wydania decyzji administracyjnej w pierwszej instancji, ponieważ kompetencja organu drugiej instancji jest pochodną tamtej (uchwała NSA z dnia 27 lipca 2009 r., I OPS 2/09, CBOSA).

IV

1. Pojęcie „sprawy indywidualnej” nie ma samodzielnego znaczenia prawnego. Oznacza ono jedynie, że jest to sprawa indywidualnie oznaczonego podmiotu w konkretnie określonej sprawie, w związku z tym może ona być rozpoznawana zarówno w trybie postępowania administracyjnego, jak również postępowania cywilnego. Warunkiem

³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 108.

zakwalifikowania danego rozstrzygnięcia jako decyzji administracyjnej jest dopiero przesłanka, by była to sprawa indywidualna z zakresu administracji publicznej (postanowienie WSA z dnia 17 maja 2004 r., II SAB/Kr 79/03, CBOSA). Pojęcie sprawy indywidualnej oznacza konkretne określenie podmiotów będących stronami w sprawie i konkretne określenie sytuacji, w jakiej te podmioty się znajdują⁴.

2. Na tle art. 1 pkt 1 k.p.a. można wyróżnić następujące przesłanki konstruuujące postępowanie administracyjne: sprawę administracyjną będącą jego przedmiotem, typ organu stosującego normę prawną, właściwość organu oraz rodzaj rozstrzygnięcia. Wszystkie te przesłanki muszą być spełnione łącznie, aby droga administracyjna była dopuszczalna.

3. Na podstawie tego przepisu można zrekonstruować określenie decyzji administracyjnej jako aktu wydawanego przez organy administracji publicznej w zakresie ich właściwości do rozstrzygania spraw indywidualnych. Gdy chodzi o pojęcie „sprawy indywidualnej” można pod tym terminem rozumieć sprawy, w których występują podmioty o charakterze strony, natomiast brak jest w tym określeniu wzmianki o przepisach prawnych oraz o sposobie rozstrzygnięcia sprawy (wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2011 r., V SA/Wa 1743/11, CBOSA).

4. W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego pojęciu „sprawa indywidualna” („sprawa administracyjna”) 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 (wyrok WSA z dnia 18 czerwca 2009 r., II SA/Rz 112/09, CBOSA)⁵; 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 okre-

⁴ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 18.

⁵ Zob. także: K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, (w:) T. Rabska, J. Łętowska (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978, s. 195-196.

ślonym obowiązkiem⁶; 3) zindywidualizowany i skonkretyzowany spłot stosunków między danym organem administracji państwowej a daną jednostką⁷; 4) pierwotne ustanowienie sytuacji prawnej po stronie określonego podmiotu reprezentującego interes oparty na prawie administracyjnym⁸; 5) wszystkie okoliczności faktyczne i prawne, ze względu na które zainteresowana osoba żąda wydania decyzji administracyjnej, bądź też ze względu na które właściwy organ administracji publicznej może lub powinien taką decyzję wydać. Będą to zatem o fakty oraz zdarzenia, które tworzą 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 administracyjnej⁹; 6) przedmiot postępowania administracyjnego toczącego się przed właściwym organem administracji¹⁰; 7) przewidzianą w przepisach materialnego prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków (wyrok WSA z dnia 7 września 2011 r., II SAB/Kr 31/11, CBOSA) stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracyjny i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi (uchwała NSA z dnia 27 października 2007 r., II FPS 1/2007, ONSAiWSA 2008, nr 1 poz. 2)¹¹ w stanie faktycznym określonym w hipotezie normy prawnej¹².

5. Pojęcie sprawy administracyjnej zawiera konkretne określenie podmiotu będącego stroną w sprawie oraz konkretne określenie sytuacji, w jakiej dany podmiot się znajduje¹³. Podwójna konkretność oznacza, że akt administracyjny (decyzja administracyjna), po pierwsze musi być

⁶ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 8.

⁷ E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz*, Kraków 1937, s. 22.

⁸ J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 13.

⁹ E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 15.

¹⁰ A. Wilczyńska, *Sprawa z zakresu administracji publicznej na tle pojęć sprawy administracyjnej i sprawy cywilnej – zagadnienia teoretycznoprawne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 5, s. 83-84.

¹¹ Zob. także: T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, nr 1022, Prawo CLXVIII, s. 334.

¹² T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 32-34.

¹³ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks...*, s. 7.

skierowany do imiennie oznaczonego adresata, po wtóre, że rozstrzyga o konkretnych prawach i obowiązkach tegoż adresata w określonej przedmiocie rozstrzygnięcia konkretnej sprawie administracyjnej (wyrok WSA z dnia 14 czerwca 2012 r., IV SA/Wa 226/12, CBOSA).

6. Na pojęcie sprawy administracyjnej składają się elementy konstytutywne oraz elementy realne. Elementy konstytutywne sprawy administracyjnej są to: norma uprawniająca do konkretyzacji prawa (norma kompetencyjna) oraz norma konkretyzowana (norma merytoryczna), to jest norma mająca postać abstrakcyjną, którą określony organ winien zastosować w razie zaistnienia określonego stanu faktycznego. Zastosowanie tej normy odbywa się poprzez wydanie aktu administracyjnego. Możliwe jest zatem wydanie zarówno aktu przyznającego stronie określone uprawnienie lub nakładającego na stronę określony obowiązek, jak i wydanie aktu odmawiającego przyznania stronie określonego uprawnienia lub nałożenia na nią określonego obowiązku. Weryfikacja elementów stanu faktycznego objętych hipotezą normy konkretyzowanej stanowi sedno procesu jurysdykcyjnego (wyrok WSA z dnia 28 lutego 2014 r., I SA/Wa 1045/14, CBOSA).

7. Norma kompetencyjna przesądza o samym istnieniu sprawy, zaś norma merytoryczna stanowi o prawach i obowiązkach, które mają podlegać konkretyzacji. W konsekwencji konieczne jest wyróżnienie dwóch hipotetycznych stanów faktycznych, a mianowicie stanu faktycznego, od którego zależy sama możliwość podjęcia decyzji stosowania prawa, i stanu faktycznego, od którego zależy treść rozstrzygnięcia (wyrok WSA z dnia 18 lipca 2019 r., II SA/Kr 610/19, CBOSA).

8. Elementy realne sprawy administracyjnej są to podmioty stosunku administracyjnoprawnego, a więc podmiot czynny (organ uprawniony z mocy normy kompetencyjnej do wydania rozstrzygnięcia) oraz podmiot bierny (będący adresatem rozstrzygnięcia). Do elementów realnych sprawy administracyjnej zalicza się również fakty sprawy, czyli stan faktyczny, od którego zależy możliwość podjęcia rozstrzygnięcia (zastosowania normy kompetencyjnej) i stan faktyczny, od którego zależy rozstrzygnięcie, czyli stan faktyczny objęty hipotezą normy konkretyzowanej (wyrok WSA z dnia 28 lutego 2014 r., I SA/Wa 1045/14, CBOSA).

V

1. W wątpliwych wypadkach przesłankę kwalifikowania zaskarżonego aktu jako decyzji administracyjnej stanowi materialne pojęcie takiej decyzji (wyrok WSA z dnia 23 listopada 2004 r., II SA/Bk 641/04, CBO-SA). Materialne pojęcie decyzji administracyjnej rozumiane jest jako kwalifikowany akt administracyjny stanowiący przejaw woli organu administracyjnego, wydany na podstawie przepisów prawa, o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygający konkretną sprawę oznaczonej osoby w postępowaniu normowanym przez przepisy proceduralne¹⁴.

2. Organ administracji publicznej podejmując indywidualny akt administracyjny dokonuje konkretyzacji prawa. Taki akt staje się decyzją dopiero w chwili doręczenia lub ogłoszenia go stronie. Z tą chwilą wobec strony powstają skutki w postaci nabycia praw lub wykonania obowiązków.

3. Pojęcie procesowe decyzji natomiast odnosi się do decyzji jako aktu procesowego charakteryzującego się określonymi znamionami (cechami), odróżniającymi ją od innych form procesowych aktu administracyjnego. Takiego pojęcia decyzji dotyczą art. 104 i art. 107 k.p.a. (wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r., I OSK 1328/07, CBOSA). W tym ujęciu decyzja administracyjna jest to władczy, jednostronny przejaw woli organu administracji publicznej (lub innego podmiotu sprawującego w zleconym mu zakresie funkcje administracji państwowej) rozstrzygający sprawę administracyjną, skierowany do oznaczonego indywidualnie adresata, z którym nie łączy organu zależność organizacyjna lub podległość służbowa, a podstawę rozstrzygnięcia stanowi powszechnie obowiązujący przepis prawa¹⁵.

4. W doktrynie i w orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że brak wskazania wprost przez ustawodawcę działania w formie decyzji administracyjnej nie oznacza, że jest ona wyłączona. Liczne są przykłady przepisów prawa materialnego, które – przewidując decyzyjną formę załatwienia sprawy – posługują się czasownikowymi określeniami kompetencji organu dla rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji,

¹⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 446

¹⁵ T. Woś *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 46.

jak na przykład „zezwała, stwierdza, nakazuje” (wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2006 r., II FSK 52/06, CBOSA)¹⁶. W niektórych przypadkach ustawodawca nawet takim czasownikiem się nie posługuje, a jednak dana sprawa ma być załatwiana w formie decyzji, co zostaje zdeterminowane w orzecznictwie, które empirycznie ustala treść lub zakres pojęcia decyzji, kwalifikując skargę do sądu administracyjnego jako dopuszczalną lub jako wymagającą odrzucenia¹⁷.

5. Decyzjami administracyjnymi w rozumieniu k.p.a. nie są między innymi akty stanowienia prawa, tzw. generalne akty administracyjne, dowód rejestracyjny, wystąpienia pokontrolne oraz wiele innych rozstrzygnięć i czynności¹⁸.

VI

1. Milczące załatwianie spraw uregulowane zostało w dziale II k.p.a., w rozdziale 8a. Zostało ono wprowadzone nowelizacją z 2017 r. Milczące załatwienie sprawy, jako szczególny sposób jej rozstrzygnięcia, nie podlega zaskarżeniu na ogólnych zasadach k.p.a. ani w drodze skargi do sądu administracyjnego. W tym przypadku nie mamy bowiem do czynienia z decyzją ani z innym aktem lub czynnością, która mogłaby stać się przedmiotem postępowania odwoławczego albo kontroli sądu administracyjnego (wyrok WSA z dnia 7 marca 2018 r., II SA/Gl 1133/17, CBOSA).

2. Zdaniem NSA, aby przepisy rozdziału 8a kodeksu znalazły zastosowanie, ustawodawca w regulacji szczególnej winien posłużyć się wyraźnym sformułowaniem „milcząca zgoda” lub „milczące załatwienie sprawy”. W świetle bowiem art. 122a § 1 k.p.a., który otwiera drogę do stosowania instytucji milczącego załatwienia sprawy, sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Dlatego też zdaniem sądu, tryb określony w rozdziale 8a znajdzie zastosowanie dopiero wówczas, gdy ustawodawca w przepisach prawa materialnego

¹⁶ Zob. także: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 289.

¹⁷ L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2001, s. 103.

¹⁸ Zob. katalog takich rozstrzygnięć i czynności w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 74-78.

zamieści wyraźne odesłanie do omawianej regulacji prawnej (wyrok NSA z dnia 19 marca 2019 r., II OSK 941/18, CBOSA).

3. Milcząco zakończone może zostać tylko postępowanie prowadzone przez organ administracji publicznej w takiej sprawie indywidualnej, która podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej¹⁹.

VII

1. Pojęcie organu administracji rządowej nie zostało określone w k.p.a. Organy administracji rządowej *sensu largo* obejmują ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów oraz działające w imieniu wojewodów lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej zespolonej i niezespolonej²⁰. W braku legalnej definicji organu administracji rządowej należy każdorazowo na podstawie konkretnej regulacji prawnej ustalić, czy dany podmiot wyposażony w kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych ma charakter tego rodzaju organu administracji publicznej (postanowienie NSA z dnia 5 października 2017 r., I OW 178/17, CBOSA).

2. Konstytucja nie zawiera definicji administracji rządowej, jednak sens tego pojęcia można zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ustalić na podstawie brzmienia tego terminu oraz systematyki ustawy zasadniczej. Do uznania jakiegoś urzędu za urząd administracji rządowej potrzebne jest równoczesne spełnienie dwóch warunków: wykonywanie zadań mających charakter administracji publicznej oraz umiejscowienie w tym segmencie aparatu państwowego, na czele którego stoi rząd, czyli Rada Ministrów (wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 73). Tak więc urządami administracji rządowej są w świetle Konstytucji urzędy administracji organizacyjnie i funkcjonalnie podporządkowane Radzie Ministrów jako całości, Prezesowi Rady Ministrów, poszczególnym ministrom albo wojewodom – w sposób bezpośredni lub za pośrednictwem innych organów podległych organizacyjnie i funkcjonalnie tym podmiotom. Samo pojęcie administracji rządowej jest pojęciem zbiorczym, którego nie można

¹⁹ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2017.

²⁰ A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 41.

utożsamiać tylko z organami administracji rządowej. Swoim zakresem pojęciowym obejmuje zarówno organy administracji, jej urzędy rozumiane jako jednostki pomocnicze, jak również inne jednostki organizacyjne (wyrok WSA z dnia 31 marca 2018 r., III SA/Łd 46/18, CBOSA).

VIII

1. Odrębność postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń od ogólnej procedury administracyjnej została wyraźnie podkreślona w art. 1 § 1 komentowanego przepisu, który odróżnia postępowanie w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych od postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń (postanowienie NSA z dnia 27 września 1996 r., I SA 1321/96, CBOSA).

2. Unormowania dotyczące wydawania zaświadczeń znajdują się w dziale VII k.p.a. Zaświadczenie nie jest decyzją administracyjną. Zaświadczenie zawiera urzędowe potwierdzenie określonych faktów lub stanu prawnego, nie zawiera natomiast elementu niezbędnego do tego, by można je uznać za decyzję administracyjną, a mianowicie nie stanowi władczego, jednostronnego przejawu woli organu administracji publicznej (lub innego podmiotu sprawującego w zleconym mu zakresie funkcje administracji publicznej), rozstrzygającego sprawę administracyjną (wyrok WSA z dnia 28 lipca 2004 r., II SA/Kr 258/00, CBOSA).

3. Do postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń odnoszą się niewątpliwie zasady ogólne określone w rozdziale 2 działu I k.p.a. i wynikające z nich standardy postępowania przed organem administracji publicznej w zakresie korespondującym ze specyfiką postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń (wyrok NSA z dnia 6 lipca 2018 r., I OSK 656/18, CBOSA).

4. Odrębność postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń jest związana ze specyficznym charakterem tego postępowania (wyrok WSA z dnia 15 lutego 2019 r., II SA/Wa 1975/18, CBOSA). Jest to postępowanie uproszczone, w którym nie rozstrzyga się sprawy administracyjnej poprzez skonkretyzowanie i zindywidualizowanie ogólnej i abstrakcyjnej normy prawa administracyjnego (wyrok NSA z dnia 6 lipca 2018 r., I OSK 656/18, CBOSA).

5. Zaświadczenie jest czynnością materialno-techniczną i urzędowym potwierdzeniem określonych faktów lub stanu prawnego, a jego istota sprowadza się do tego, że nie rozstrzyga ono o żadnych prawach lub obowiązkach i nie tworzy nowej sytuacji prawnej. Zaświadczenie jest wyłącznie przejawem wiedzy, nie zaś woli organu administracji. Wydane zaświadczenie, ze swojej istoty, ma tylko potwierdzać istnienie określonych faktów lub stanu prawnego (wyrok WSA z dnia 18 czerwca 2018 r., III SA/Łd 442/19, CBOSA).

IX

1. Administracyjne kary pieniężne zostały uregulowane w dziale IVa k.p.a., który wprowadzono do tej ustawy dnia 1 czerwca 2017 r. Regulacje dotyczące tychże kar mają charakter ogólny i, jak zauważono w orzecznictwie, już z samego k.p.a. wynika, że ustawodawca zakładał, iż wiele ustaw szczególnych działanie tych norm wyłączy (wyrok WSA z dnia 9 października 2019 r., II SA/Po 367/19, CBOSA).

2. Administracyjna kara pieniężna jest formą represji na niewykonanie nakazów, których podstawą są przepisy materialnego prawa. Jako forma represji wymaga przy jej stosowaniu wykładni przepisów prawa, która nie tylko daje podstawy do wyprowadzenia określonych nakazów, ale i terminu, od których te nakazy obowiązują, przy wyłączeniu dopuszczalności nadania mocy obowiązującej retroaktywnej oraz ustalenia czy z niewykonaniem nakazu przepis prawa łączy dopuszczalność administracyjnej kary pieniężnej (postanowienie NSA z dnia 5 lipca 2018 r., II OW 22/18, CBOSA).

X

Tryb europejskiej współpracy administracyjnej został dodany do k.p.a. w nowelizacji z 2017 r. Rozwinięciem przepisu art. 1 pkt 6 k.p.a. jest dodany przez tę nowelizację dział VIIIa kodeksu. Jak określił to ustawodawca, przedmiotem „współpracy administracyjnej” są czynności organu administracji wykonywane w ramach postępowań podlegających k.p.a., przede wszystkim w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej i załatwianych milcząco.

Przepisy te ustanawiają zespół norm zbliżonych do przepisów o międzynarodowej pomocy prawnej w sądowej procedurze cywilnej czy karnej. Współpraca ta nie dotyczy zatem wszelkich działań organów administracji, ale tylko czynności prowadzonych w konkretnym postępowaniu. W szczególności przepisy w tym zakresie nie obejmują często prowadzonej w sposób nieformalny wymiany informacji i stanowisk dotyczących zagadnień ogólnych (jak np. informacji o przepisach prawa) lub dotyczących polityki w danej dziedzinie (np. co do kierunków prowadzonych działań administracji lub praktyk administracyjnych)²¹.

Art. 2. [Postępowanie 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.

I

Powyższy przepis określa zakres podmiotowy postępowania w sprawach skarg i wniosków. Pojęcie organu państwowego ma szeroki charakter i obejmuje organy władzy ustawodawczej, organy władzy wykonawczej oraz organy wymiaru sprawiedliwości.

II

O tym, czy pismo jest skargą lub wnioskiem decyduje jego treść, nie zaś forma zewnętrzna, w szczególności zatytułowanie jej przez autora (art. 222 k.p.a.) Istotnym elementem treści skargi jest wyrażenie przez skarżącego niezadowolenia z działania lub zaniechania organu. Treścią wniosku jest natomiast sformułowanie propozycji w zakresie zwiększenia efektywności działania organu w wykonaniu ustawowo określonych zadań i kompetencji.

²¹ Uzasadnienie Projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych z 28 grudnia 2016 r., Druk Sejmowy nr 1183, s. 82.

III

1. Przepisy zawarte w dziale VIII kodeksu będą miały zastosowanie, gdy skarga nie spowoduje wszczęcia postępowania administracyjnego na wniosek lub z urzędu (art. 233 k.p.a.), gdy skarga nie została złożona w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne (art. 234 k.p.a.) lub w sprawie, w której w toku postępowania administracyjnego została wydana decyzja ostateczna (art. 235 k.p.a.). W powyższych przypadkach skarga podlega bowiem rozpatrzeniu w ramach ogólnego postępowania administracyjnego.

2. Instytucja skarg i wniosków ma swoje oparcie w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dnia 22 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), 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 publicznej²².

3. Uprawnienie to przysługuje nie tylko obywatelom polskim, ale też cudzoziemcom czy apatrydom. Może ono być realizowane przez osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. W tym świetle słowo „obywateli” zawarte w art. 253 k.p.a., iż „organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych obowiązane są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków ustalonych przez siebie dniami i godzinach” należy postrzegać jako błąd ustawodawcy. Art. 221 k.p.a. zawierający regulację będącą odzwierciedleniem przepisu konstytucyjnego używa bowiem właściwego słowa „każdy”.

IV

1. W postępowaniach w sprawie skarg i wniosków, w przeciwieństwie do ogólnego postępowania administracyjnego, podmiot nie musi

²² A. Skóra, *Skargi i wnioski*, (w:) E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009, s. 385 i n.

legitymować się interesem prawnym. Wystarczy bowiem interes faktyczny, który nie musi być w żaden sposób uzasadniany, gdyż zainteresowany podmiot może również występować w interesie publicznym²³.

2. Akty i czynności podejmowane przez organ na skutek złożenia skargi lub wniosku są niezaskarżalne do sądu administracyjnego. Niezaskarżalność dotyczy także zawiadomienia organu o sposobie załatwienia sprawy i to niezależnie od formy, jaką przybiera – nawet, gdy jest to uchwała rady gminy (postanowienie WSA z dnia 27 czerwca 2008 r., IV SA/Wa 984/08, CBOSA). Skarga z art. 227 k.p.a. jest bowiem odformalizowanym środkiem ochrony różnych interesów jednostki, niedającym podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego (postanowienie NSA z dnia 20 listopada 2013 r., II OSK 2783/13, CBOSA).

3. Jak orzekł NSA, sprawy skargowe nie należą do właściwości sądu administracyjnego, gdyż rządzą się swoistymi regułami. W postępowaniu tym nie istnieją bowiem strony, nie ma instancji, nie zapadają decyzje ani postanowienia oraz inne akty, a ma ono na celu ustalenie prawidłowości i terminowości działania właściwych organów oraz zbadanie potrzeby podjęcia określonych czynności. W postanowieniu, którego uzasadnienie podsumowało niejako dorobek ukształtowanej już linii orzeczniczej w tym zakresie, zwrócono uwagę, że postępowanie w sprawach skarg i wniosków nie kończy się władczym aktem podlegającym ocenie sądu administracyjnego z punktu widzenia legalności. Sprawy te nie zostały poddane orzecznictwu sądowoadministracyjnemu, jako że żadna z procedur nie przewiduje dopuszczalności zaskarżenia działań realizowanych w ramach tego postępowania (postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2010 r., I OW 30/10, CBOSA).

4. Zasady i tryb przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. nr 5, poz. 46).

²³ M. Stahl, J.P. Tarno, J. Wyporska-Frankiewicz, *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 323-356; A. Skóra, *Skargi...*, s. 385 i n.

Art. 2a. [Obowiązki informacyjne wobec osoby, od której zbierane są dane osobowe]

§ 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.

I

1. W komentowanym przepisie ustawodawca zawarł wprowadzenie uregulowania proceduralnego sposobu wykonania obowiązku wynikającego z RODO.

2. Obowiązki organu związane z realizacją obowiązku informacyjnego zostały wyraźnie rozróżnione od obowiązków związanych z prowadzeniem postępowania administracyjnego. Na mocy komentowanego przepisu, naruszenie lub niewykonanie obowiązku informacyjnego przez organ administracji publicznej nie uprawnia osoby, której dane dotyczą do zastosowania środków zaskarżenia uregulowanych w k.p.a.

3. Podobnie, wystąpienie przez osobę fizyczną z żądaniem ograniczenia przetwarzania danych osobowych przez organ administracyjny (art. 18 RODO) nie wpływa na tok i wynik postępowania.

Art. 3. [Wyłączenia]

§ 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 2018 r., poz. 800, z późn. zm.), z wyjątkiem przepisów działów IV i VIII.

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

- 1) (uchylony);
- 2) (uchylony);
- 3) (uchylony);
- 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.

I

1. Powyższy artykuł k.p.a. wyłącza stosowanie przepisów kodeksu o ogólnym postępowaniu administracyjnym wobec postępowań wyszczególnionych w tym artykule. Nie dotyczy to jednak działu VIII, który stosuje się do tych postępowań, z wyjątkiem postępowań w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi.

2. Przepisy k.p.a. o ogólnym postępowaniu administracyjnym mogą jednak mieć zastosowanie do postępowań wymienionych w niniejszym

artykule, jeżeli zostanie to ustanowione na mocy przepisów szczególnych lub też w drodze rozporządzenia Rady Ministrów – w sprawach wymienionych w § 2.

II

1. Przepisów k.p.a. nie stosuje się do postępowania w sprawach karnych skarbowych (art. 3 § 1 pkt 1). Jest ono uregulowane w ustawie z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 19 ze zm.).

2. Przepisów kodeksu nie stosuje się także do spraw uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 900) z wyjątkiem przepisów działów IV i VIII, a więc udział prokuratora oraz skargi i wnioski. Przepis art. 3 § 1 pkt 2 zawiera też pustą już wzmiankę o dziale V k.p.a., który został uchylony. Warto zwrócić uwagę, że wiele przepisów Ordynacji podatkowej niczym nie różni się od przepisów zawartych w k.p.a. lub też ich odmienność polega na użyciu innego słowa, np. „organ podatkowy” zamiast „organ administracyjny”²⁴.

3. Przepisów k.p.a. o ogólnym postępowaniu administracyjnym nie stosuje się również do postępowania w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych. Są one regulowane przez ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 195).

III

1. Przepisów k.p.a. nie stosuje się także do postępowania w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi oraz w sprawach podległości służbowej pracowników tych organów i jednostek. Są to sprawy należące do tzw. sfery wewnętrznej administracji. Sprawą wynikającą z podległości służbowej jest sprawa indywidualna wiążąca się z przewidzianą w

²⁴ G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 59.

przepisach ustaw szczególnych treścią stosunku służbowego, w szczególności obowiązkiem wykonywania poleceń służbowych przełożonych²⁵. Wyłączenie zawarte w komentowanym przepisie nie obejmuje wszystkich spraw osobowych pracowników, bowiem niektóre z nich podlegają przepisom k.p.a. na mocy wyraźnego lub dorozumianego odesłania zawartego w przepisie szczególnym.

2. Jak wynika z orzecznictwa, gdy ustawodawca nie określił wyraźnie, w jakiej formie prawnej sprawa powinna być załatwiona, rozstrzygające znaczenie ma charakter sprawy oraz treść przepisów będących podstawą działania organu administracji publicznej, do którego właściwości należy załatwienie sprawy. Jako cechy wyróżniające decyzję administracyjną w znaczeniu materialnym uznaje się władczy, jednostronny akt woli rozstrzygający o stosowaniu norm prawa powszechnie obowiązującego przez ustalenie wiążących ich konsekwencji, do którego kompetencja służy organowi administracji (wyrok WSA z dnia 22 października 2015 r., II SA/Sz 287/15, CBOSA). Jest to przy tym akt skierowany do imiennie oznaczonego adresata, podmiotu zewnętrznego, z którym organu nie łączy zależność organizacyjna lub podległość służbowa. Ten element decyzji pozwala na wyłączenie z zakresu pojęcia „decyzja administracyjna” wszelkich aktów wydawanych przez przełożonych w stosunku do podwładnych, które noszą wspólną nazwę „aktów wewnętrznych” (uchwała NSA z dnia 5 grudnia 2011 r. I OPS 3/11, CBOSA).

Art. 4. [Immunitety oraz umowy międzynarodowe]

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

Komentowany przepis wyraża zasadę przyjętą w prawie międzynarodowym, iż ustawodawstwo wewnętrzne nie może ograniczać lub naruszać przywilejów i immunitetów wynikających z tegoż prawa. Zwrot „nie narusza” oznacza, że oddziaływanie przepisów k.p.a. nie zostało wyłączone w całości, a przepisy kodeksu nie będą miały zastosowania w konkretnej

²⁵ A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 94.

sprawie administracyjnej gdyby mogło to naruszać uprawnienia osób wynikające z immunitetów oraz umów i zwyczajów międzynarodowych. Zakres stosowania przepisów k.p.a. wobec tych osób może być organiczny przez przepisy ustaw szczególnych. Jeśli zaś normy prawa materialnego nie zawierają takiego zakazu, ocena dopuszczalności stosowania przepisów k.p.a. należy do organu administracji publicznej w danej sprawie.

Art. 5. [Objaśnienie pojęć]

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

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

- 1) kodeksie – rozumie się przez to Kodeks postępowania administracyjnego;
- 2) (uchylony)
- 3) organach administracji publicznej – rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespółonej i niezespółonej), 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.

I

1. Komentowany artykuł wyjaśnia znaczenie niektórych pojęć używanych w k.p.a. lub w innych aktach prawnych.

2. Art. 5 § 1 ustanawia zasadę wyłączności stosowania przepisów kodeksu, jeżeli przepis odrębny odsyła do przepisów o postępowaniu administracyjnym.

3. Użyte w k.p.a. słowo „kodeks” oznacza kodeks postępowania administracyjnego.

II

Pojęcie organu administracji publicznej obejmuje: 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) inne organy państwowe oraz inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco.

III

Pod pojęciem „minister” k.p.a. rozumie: 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, zatem sprawy indywidualne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych albo załatwiane milcząco oraz wydawanie zaświadczeń.

IV

Pojęcie „organizacji społecznej” oznacza w k.p.a. organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne.

V

1. Do organów jednostek samorządu terytorialnego w myśl kodeksu należą: 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 działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa; 10) samorządowe kolegia odwoławcze.

2. Zgodnie z art. 11 u.s.g. organami gminy są: rada gminy oraz wójt, burmistrz (prezydent miasta). Krytycznie należy więc ocenić pozostawienie przez ustawodawcę w k.p.a. wyszczególnienia wójta, burmistrza (prezydenta miasta) jako odrębnej kategorii, obok organów gminy. Miało to sens w dawnym stanie prawnym, gdzie ustawa o samorządzie gminnym wymieniała jedynie dwa organy gminy, to jest radę gminy i zarząd gminy. W obecnym stanie prawnym organy wykonawcze należą jednak do organów gminy, co zresztą jeszcze przed wprowadzeniem stosownej zmiany do u.s.g. uznawane było przez orzecznictwo i judykaturę.

3. Według art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 920) organami powiatu są: rada powiatu i zarząd powiatu.

4. Stosownie do art. 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.) organami samorządu województwa są: sejmik województwa i zarząd województwa.

VI

Pod pojęciem „organy gminy” należy rozumieć ponadto organy jednostek pomocniczych, o których mowa w art. 5 u.s.g., a zatem zebranie wiejskie i sołtys w sołectwie oraz rada i zarząd w dzielnicy czy

osiedlu (wyrok NSA z dnia 26 marca 1992 r., SA/Wr 300/92, „Współnota” 1992, nr 33, s. 21; wyrok SN z dnia 20 września 2002 r., III RN 144/01, OSNP 2003, nr 15, poz. 349).

Rozdział 2

Zasady ogólne

Art. 6. [Zasada ogólna praworządności]

Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

I

1. Zasada praworządności powinna być uznana za podstawową zasadę ogólną postępowania administracyjnego w państwie prawa, co pociąga za sobą pierwszeństwo tejże przez innymi zasadami ogólnymi²⁶. Zasada praworządności jest konsekwencją norm konstytucyjnych zawartych w art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Na płaszczyźnie ustawowej, w przepisach regulujących postępowanie administracyjne, została skonkretyzowana w art. 6 i art. 7, zgodnie z którymi organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa (art. 6) i w toku postępowania stoją na straży praworządności (art. 7). Zasada ta w randze norm konstytucyjnych została ujęta w przepisie art. 2 Konstytucji RP, statuującego zasadę demokratycznego państwa prawnego; natomiast *expressis verbis* została wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, który brzmi: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Mimo że zasada ustawowa nie powtarza dosłownego brzmienia norm konstytucyjnych, to przyjmuje się, iż powieliła ona gwarancje wyrażone w art. 2 i art. 7 Konstytucji RP i transponuje je na grunt ustawodawstwa zwykłego²⁷.

2. Z przepisami art. 6 oraz art. 7 Konstytucji RP, nakazującymi organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa,

²⁶ Zob. M. Stolarska, *Zasada legalności oraz zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność czy odmienność?*, „Casus” 2012, nr 2, s. 13 i n.

²⁷ Zob. A. Janowska, *Zasada ogólna praworządności*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017, s. 17 i n.

koresponduje przepis art. 4 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej²⁸, który definiuje zasadę praworządności w następujący sposób: „Urzędnik działa zgodnie z zasadą praworządności, stosuje uregulowania i procedury zapisane w przepisach prawnych Wspólnot. Urzędnik zwraca w szczególności uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów pojedynczych osób posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi”.

3. Zasada praworządności może być prawidłowo realizowana, jeżeli prawo posiada odpowiednie cechy. Prawo powinno być „wyraźnie ustanowione, dostatecznie czytelne i szczegółowe”²⁹, a ponadto powinno być odpowiednio dostępne i przewidywalne, zapewniając ochronę przed ryzykiem arbitralności³⁰. Już u podstaw współczesnej nauki prawa administracyjnego przyjmowano, iż działalność organów władzy publicznej w demokratycznym państwie prawa powinna opierać się „na stałej bazie prawnej” i gwarancji „pewności prawnej” dla jednostki³¹. Podkreślenia wymaga, że z uwagi na rangę ustawy zasadniczej, w której zwerbalizowano zasadę praworządności, traktuje się ją jako zasadę systemu prawa. Uważana za najważniejszą z zasad państwa prawa, stanowi rozwinięcie najważniejszych wolności jednostki gwarantowanych przez Konstytucję RP. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada demokratycznego państwa prawnego uznawana jest jako pewna kategoria zbiorcza, wyrażenie wielu norm, zasad i wartości, także tych niewynikających *expressis verbis* z treści Konstytucji RP, ale nierozłącznie związanych z istotą demokratycznego państwa prawnego. Wskazuje się m.in., że zasada ta wykazuje punkty styczne głównie z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ale także nawiązuje do reguł dobrej legislacji, zasady ochrony praw nabytych i interesów w toku oraz zasady *lex retro non agit* (wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 64; wyrok TK z

²⁸ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007, s. 19-21.

²⁹ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 48.

³⁰ Tamże, s. 50.

³¹ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 35.

dnia 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK 1999, nr 3, poz. 40; wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04, OTK-A 2006, nr 4, poz. 42; wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 34)³².

4. Realizacja analizowanej zasady wymaga zatem, aby każdy akt władczej ingerencji organu administracji publicznej w sferę prawną obywatela oparty był na konkretnym przepisie prawa (wyrok NSA z dnia 27 października 1987 r., IV SA 292/87; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2001 r., III SA 167/00, LEX nr 47930). Każda aktywność organu wymaga upoważnienia władzy ustawodawczej i nie może przekraczać określonych norm prawnych, a także prawnie określonych kompetencji organu. Tylko akt prawny ustanowiony przez kompetentny i upoważniony do tego organ, wydany w warunkach określonych w Konstytucji RP może ingerować w sferę praw i obowiązków obywateli³³.

5. Należy podkreślić, że przerzucenie na organ wynikającego z zasady praworządności obowiązku stania na straży praworządności powoduje również, że organ nie jest związany podaną przez stronę podstawą prawną żądania. Mając obowiązek dochodzenia prawdy obiektywnej i działania na podstawie przepisów prawa, organ musi rozpoznać sprawę co do istoty, na podstawie obowiązującego przepisu prawa, mającego zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym³⁴.

II

Z uwagi na brzmienie art. 7 k.p.a., który stanowi, iż w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, uznać należy, że na organach administracji publicznej spoczywa nie tylko obowiązek dokonywania autokontroli przestrzegania przepisów prawa, ale również obowiązek kontroli czynności stron i innych uczestników postępowania pod kątem ich zgodności z prawem. Taki sposób postępowania władzy publicznej to właśnie „stanie na straży praworządności”. Nałożenie przez prawodawcę na organy tego obowiązku umożli-

³² Zob. szerzej: P. Krzykowski, *Znaczenie zasady praworządności w stosowaniu prawa administracyjnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9, s. 215.

³³ J. Mielczarek, *Samodzielność organu administracji publicznej w wydawaniu aktów normatywnych*, „Administracja” 2013, nr 1, s. 99 i n.

³⁴ H. Dzwonkowski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, LEX 2017.

liwia realizację normy konstytucyjnej z art. 83 Konstytucji RP, zgodnie z którą „każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej”. Czuwanie przez organ nad działaniami stron postępowania oznacza obowiązek reakcji na czynności procesowe stron o charakterze dyspozytywnym, które mogą prowadzić do naruszenia prawa³⁵.

Art. 7. [Zasada ogólna 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.

I

1. Jednym z warunków wydania prawidłowej decyzji administracyjnej jest uprzednie dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego danej sprawy. Spełnienie tego warunku wiąże się jednak nie tylko ze zgromadzeniem odpowiedniego materiału dowodowego w sprawie, ale także z dokonaniem oceny jego mocy dowodowej. Podjęcie czynności zmierzających do osiągnięcia tego celu jest obowiązkiem organu, który na gruncie przepisów k.p.a. znalazł swój normatywny wyraz w zasadzie ogólnej prawdy obiektywnej³⁶.

2. W aktualnym stanie prawnym, obowiązek współdziałania strony z organem w wyjaśnianiu stanu faktycznego sprawy nie budzi wątpliwości (wyrok NSA z dnia 26 maja 2017 r., I OSK 1469/16, CBOSA, zob. także wyrok WSA z dnia 25 listopada 2014 r., II SA/Op 472/14, CBO-SA oraz wyrok WSA z dnia 7 czerwca 2017 r., II SA/Go 293/17, CBO-SA). Obowiązek ten konkretyzowany jest w dalszych przepisach k.p.a., a w tym przede wszystkim w przepisach rozdziału 4 działu II zatytu-

³⁵ Zob. A. Janowska, *Zasada...*, s. 14 i n.

³⁶ Zob. szerzej: A. Skóra, *Zasada prawdy materialnej i prawdy formalnej w postępowaniu administracyjnym. Ujęcie dogmatyczne, logiczne i aksjologiczne*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 978 i n., A. Skóra, *Z problematyki wykładni art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego*, (w:) A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 45 i n.

łowanego „Dowody”. Przepisy te były przedmiotem nowelizacji, która weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 935) i swoim zakresem obejmowała także zagadnienie inicjatywy dowodowej strony w postępowaniu administracyjnym. W tym zaś obszarze warto zwrócić uwagę na dodany w wyniku tej nowelizacji art. 79a. W świetle bowiem tego przepisu, w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Jak wynika z uzasadnienia projektu wskazanej ustawy nowelizującej w części dotyczącej art. 79a, „proponowane rozwiązania zmierzają do takiego ukształtowania procedur administracyjnych, aby sprawa mogła być załatwiona pozytywnie zawsze, gdy – w granicach prawa – zachodzi taka możliwość, a uzasadnione jest podjęcie działań przez stronę postępowania. Mechanizm ten, podobnie jak instytucja mediacji, w naturalny sposób wpisuje się w jeden z głównych celów proponowanych zmian, jakim jest wzmocnienie współpracy organu i strony postępowania, poprzez zapewnienie proaktywnej postawy organu prowadzącego postępowanie”³⁷.

3. Zaznaczyć ponadto należy, że obok inicjatywy dowodowej, strona dysponuje także innymi uprawnieniami do działania w wyjaśnianiu stanu faktycznego sprawy, które stwarzają jej przepisy konkretyzujące zasadę ogólną czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 § 1). W tym obszarze wskazać należy przede wszystkim na następujące uprawnienia strony: prawo do otrzymania zawiadomienia o miejscu i terminie przeprowadzania dowodów oraz aktywnego udziału w tych czynnościach, możliwość wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a także, sygnalizowane powyżej, uprawnienie do otrzymania w postępowaniu wszczętym na żądanie strony informacji o przesłankach zależnych od strony, które nie

³⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sejm RP VI kadencji, Druk Sejmowy nr 2987, <http://www.sejm.gov.pl>.

zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony³⁸.

4. Wskazać należy, że w niektórych przypadkach zachowanie strony może być postrzegane jako nadużycie prawa procesowego, z czego strona postępowania powinna zdawać sobie sprawę. Ocena działań stron pod tym względem w postępowaniu administracyjnym należy do organu, a w postępowaniu sądowoadministracyjnym – do sądu. Z uprawnienia w postaci prawa do wnioskowania przeprowadzenia określonego dowodu strona nie może bowiem czynić użytku niezgodnego z celem, dla którego je ustanowiono (zob. wyrok NSA z dnia 10 lipca 2019 r., I GSK 1289/18, CBOSA). O zakresie postępowania dowodowego decyduje nie subiektywne przekonanie strony, lecz treść przepisów prawa materialnego mających zastosowanie w danej sprawie. Niezbędne dowody przeprowadza się w celu ustalenia okoliczności, które rzeczywiście mogą mieć znaczenie prawne dla sprawy (zob. wyrok NSA z dnia 28 maja 2019 r., II OSK 1273/18, CBOSA).

5. Dokładnemu wyjaśnieniu stanu faktycznego sprawy służy nie tylko obowiązywanie na gruncie k.p.a. otwartego systemu środków dowodowych, ale także możliwość współdziałania ze sobą organów administracji publicznej w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy. Istotne znaczenie w tym obszarze ma także różnorodność form postępowania wyjaśniającego, które umożliwiają nie tylko koncentrację materiału dowodowego w jednym miejscu i czasie (rozprawa), ale także wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy przy zastosowaniu alternatywnego sposobu załatwienia sprawy – mediacji. Dodać w tym miejscu należy, że zarówno rozprawa, jak i mediacja mogą być przeprowadzone w sprawie z urzędu lub na wniosek strony.

³⁸ A. Brzuzy, M. Kopacz, Z. Kopacz, *Gwarancje procesowe jednostki w ogólnym postępowaniu administracyjnym w przepisach prawa krajowego*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Dekodifikacja postępowania administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Olsztyn 2013, s. 68-70. Zob. także: M. Podleśny, *Zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym*, (w:) J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010, s. 647; A. Skóra, *Zasada...*, s. 978 i n.; A. Skóra, *Z problematyki...*, s. 45 i n.

6. Pomimo wprowadzenia do przepisów k.p.a. na przestrzeni lat mechanizmów zmierzających do uaktywnienia strony w czynnościach zmierzających do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, nadal to na organie administracji publicznej spoczywa główny ciężar dowodzenia istotnych, z punktu widzenia rozstrzygnięcia, okoliczności sprawy. Zgodnie bowiem z art. 77 § 1, organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. W wykonaniu tego obowiązku organ powinien więc w pierwszej kolejności określić z urzędu, jakie fakty prawotwórcze mają znaczenie dla sprawy, czy wymagają one udowodnienia, a jeśli tak, to jakie dowody w tym celu należy przeprowadzić. Kolejnym obowiązkiem organu jest zaś przeprowadzenie z urzędu tych dowodów, zapewniając stronie czynny udział w tych czynnościach³⁹. Wskazać w tym miejscu należy, że na mocy art. 77 § 2 organ może w każdym stadium postępowania zmienić, uzupełnić lub uchylić swoje postanowienie dotyczące przeprowadzenia dowodu. W gestii organu pozostaje ponadto uwzględnienie, bądź nie, żądania strony w zakresie przeprowadzenia dowodu, przy czym strona nie jest ograniczona czasowo w podjęciu inicjatywy dowodowej.

7. Wymaga jednak podkreślenia, że niezależnie od tego, z czyjej inicjatywy (organu czy strony) przeprowadzono dowody w sprawie i w jakiej formie prowadzone było postępowanie wyjaśniające, to na organie administracji publicznej zawsze będzie spoczywał obowiązek oceny zgromadzonych w sprawie dowodów pod kątem uznania ich wiarygodności i mocy dowodowej. Ocena ta winna znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji, a przy jej dokonywaniu organ winien uwzględnić szereg kryteriów. Przede wszystkim pamiętać należy, że moc dowodową posiadają jedynie dowody zgodne z prawem, które przyczyniają się do wyjaśnienia sprawy. Ocena wiarygodności dowodu wymaga zaś jego skonfrontowania z całokształtem materiału dowodowego i ewentualnego podjęcia stosow-

³⁹ Por. M. Kopacz, *Realizacja zasady ogólnej prawdy obiektywnej w sprawach wsparcia społecznego i pomocy społecznej*, (w:) R. Sztymchmiller, M. Różański (red.), *Dowodzenie w procesach administracyjnych – dowodzenie w procesach cywilnych, gospodarczych i administracyjnych*, Olsztyn 2014, s. 254. Zob. także: A. Rotkiewicz, *Realizacja zasady prawdy obiektywnej w świetle ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (wybrane zagadnienia)*, (w:) D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 675-677; A. Skóra, *Zasada...*, s. 978 i n.; A. Skóra, *Z problematyki...*, s. 45 i n.

nych kroków mających na celu wyjaśnienie nasuwających się wątpliwości. Natomiast wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów, na których się oparł, jak również przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, następuje w uzasadnieniu decyzji, o czym stanowi art. 107 § 3⁴⁰.

8. Dokonując oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego organ powinien kierować się zasadami logicznego myślenia, doświadczeniem życiowym i posiadaną wiedzą.

II

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

2. Nie istnieją podstawy, na gruncie kodeksowym, do postawienia tezy, aby którakolwiek z dwóch grup interesów, czyli interesu społecznego bądź interesu obywateli, była dominującą. Jest to celowy zabieg ustawodawcy, wskazujący na to, aby grupy te były w stosunku do siebie równorzędne. Organ administracji publicznej jest więc zobligowany do wyważenia tych dwóch interesów, które niekiedy nie będą ze sobą spójne i zbieżne. Poparciem tej tezy jest stanowisko NSA, które zostało przedstawione w wyroku z dnia 1 grudnia 2016 r., II OSK 1097/16, (CBOSA) „zasada określona w art. 7 *in fine* nakazuje organom uwzględniać interes społeczny i słuszny interes obywateli, nie dając prymatu żadnej z powyższych wartości. Wyważenie słusznego interesu w sprawie jest kwestią niezmiernie trudną, opartą na elementach ocennych”. Doktryna także potwierdza to stanowisko, tłumacząc, iż 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.

⁴⁰ M. Kopacz, *Realizacja...*, s. 254 oraz 261-262.

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

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

5. Rozważenie zatem obu interesów, to jest słusznego interesu strony postępowania i interesu publicznego, powinno znaleźć wyraz w uzasadnieniu decyzji, tak aby umożliwić kontrolę instancyjną, a następnie ewentualną kontrolę sądową rozstrzygnięcia opartego na uznaniu administracyjnym. Uznaniem administracyjnym jest sytuacja, w której kompetencje organu administracji publicznej będą umożliwiały mu rozstrzygnięcie sprawy w różny sposób, przy warunku tego samego stanu faktycznego. Decyzja uznaniowa musi wynikać z wszechstronnego i dogłębnego rozważenia wszystkich okoliczności faktycznych sprawy. W art. 2 ust. 1 i 4 załącznika do Rekomendacji CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie Dobrej Administracji można przeczytać, iż: „Władze publiczne powinny działać zgodnie z prawem. Nie mogą one podejmować środków arbitralnych, nawet podczas wykonywania swych kompetencji dyskrecyjnych”. Władze publiczne „powinny wykonywać swoje kompetencje jedynie pod warunkiem, że ustalone fakty i stosujące się prawo dają im tytuł do tego oraz wyłączenie w celu, dla którego zostały one im nadane”⁴¹.

6. Z zasady ogólnej uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli wynika, że podmiot administrowany ma prawo do tego, aby jego sprawa była rozstrzygana w ramach opartej na prawie procedury i w określonych przez prawo formach, dlatego przesłanki powodujące konieczność przedłożenia interesu społecznego nad in-

⁴¹ Zob. szerzej: P. Rojczyk, *Zasada ogólna uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady...*, s. 42 i n.; A. Skóra, *Z problematyki...*, s. 45 i n.

dywidualny zawsze muszą podlegać wnikliwej kontroli instancyjnej, a szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, że w interesie społecznym leży ograniczenie podstawowych praw obywatela.

Tam, gdzie przepisy prawa dają organowi możliwość rozstrzygnięcia sprawy w zależności do tego, jak kształtuje się relacja interesu publicznego do interesu indywidualnego, decyzja na niekorzyść jednostki powinna być uzasadniona szczególnie wnikliwie, z należyтым wyeksponowaniem argumentacji wyjaśniającej, dlaczego *in casu* interes strony musiał ustąpić przed interesem publicznym (zob. wyrok WSA z dnia 6 listopada 2018 r., II SA/Rz 680/18, CBOSA).

Art. 7a. [Zasada ogólna 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.

I

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

albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

2. W § 2 omawianego artykułu ustawodawca wprowadził katalog obostrzeń. Przepis § 1 nie będzie mógł być zastosowany w następujących sytuacjach: jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego; w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

3. Zasada ogólna rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony dotyczy sytuacji, w których wykładnia mających zastosowanie w sprawie przepisów prawa materialnego, dokonana zgodnie z zasadami i dyrektywami wykładni, wynikającymi z prawoznawstwa, prowadzi do kilku możliwych rezultatów. Odnosi się ona zatem do przypadków, w których organ – dokonując analizy i obiektywnej oceny możliwych procesów oraz wyników wykładni – stwierdza, że kilka wyników wykładni może być uznanych za prawidłowe. Prowadzą bowiem do nich równorzędne zasady oraz metodologicznie poprawny i logiczny proces wykładni przepisów. Zasada *in dubio pro libertate* stanowi tym samym modyfikację ujętej dziś w art. 7 zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu strony. Nie należy jej natomiast postrzegać jako odstępstwa od zasady prawdy obiektywnej, także wyrażonej w art. 7. Nowa zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony unormowana w art. 7a w szczególności może być stosowana w postępowaniach administracyjnych, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź odebranie lub ograniczenie przysługującego jej uprawnienia. W takich postępowaniach dochodzi bowiem do bezpośredniego bądź pośredniego ograniczenia sfery wolności jednostki. W tym obszarze szczególnie uzasadniona jest ochrona strony przed negatywnymi skutkami braku jednoznaczności przepisów.

4. Regulacja wprowadzona w art. 7a ma przede wszystkim charakter zabezpieczający dla strony przed nadmiernymi, negatywnymi skutkami, wynikającymi bezpośrednio z prawdopodobieństwa nieprzejrzystości przepisów prawa, w szczególności w perspektywach, w których istnieje wielość interpretacji norm prawnych oraz prób ich wytworzenia przez organy administracji publicznej. Obywatel ma prawo czuć się w swoim państwie bezpiecznie, wiedząc, iż nawet źle uregulowane, zapewne

w wyniku błędu, normy będzie można zinterpretować na jego korzyść. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw 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”⁴² (zob. wyrok WSA z dnia 21 marca 2019 r., II SA/Ol 163/19, CBOSA).

II

1. Zasada ogólna rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony ma swoje odzwierciedlenie w art. 6 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej. Należy mieć na względzie, według art. 6, aby działania, które zostały podjęte przez urzędnika były proporcjonalne do celu, jaki ma zostać osiągnięty. Należy powstrzymywać się od ograniczania praw lub nakładania obciążeń na strony, w szczególności, jeżeli zabiegi te nie byłyby z celem działania współmierne. Nie ma możliwości, aby organ administracji publicznej bądź urzędnik tłumaczył się przy pomocy odpowiedzialności finansowej czy też dyscyplinarnej przed swoimi przełożonymi bądź organem wyższej instancji z powodu zbytniego obciążania podmiotu, który występuje jako strona w sprawie⁴³.

2. Wskazać należy, że zasadę przyjaznej interpretacji przepisów ogranicza się do wykładni prawa, czyli ustalenia jego właściwej treści, nie dotyczy zaś ona procesu ustalania stanu faktycznego sprawy czy też subsumpcji. Zasadę rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony ustawodawca wprowadził w art. 81a § 1⁴⁴. Organ administracji publicznej nie może zastosować

⁴² Druk Sejmowy nr 1183, s. 15.

⁴³ Zob. K. Grzymkowski, *Zasada ogólna rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady...*, s. 44 i n.

⁴⁴ Zob. T. Majer, *Zasada ogólna współdziałania organów*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady...*, s. 53 i n.

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 znaczenia⁴⁵.

Art. 7b. [Zasada ogólna współdziałania organów]

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.

I

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

2. Sformułowanie obowiązku współdziałania organów administracji publicznej w odrębnej jednostce redakcyjnej – artykule, a także sposób umiejscowienia go w systematyce kodeksu rozwiewa w zasadzie wątpliwości co do rangi wyrażonej w nim normy prawnej, której należy przypisać rolę odrębnej zasady postępowania administracyjnego. Ponadto norma wyrażona w art. 7b była określana jako zasada postępowania administracyjnego także w uzasadnieniu projektu usta-

⁴⁵ A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2019.

wy nowelizującej k.p.a., co traktować należy jako ważną wskazówkę w procesie jej wykładni. Prawna doniosłość art. 7b polega na tym, że podnosi on do rangi zasady ogólnej nakaz współdziałania organów administracji w związku z potrzebą wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, nie formalizując przy tym sposobów tego współdziałania. Można zatem przyjąć, że organy administracji są zobligowane do współdziałania ze sobą w każdym przypadku, gdy przyczyni się to do szybszego załatwienia sprawy (zob. wyrok NSA z dnia 27 lutego 2019 r., II OSK 3116/17, CBOSA).

3. Źródła zasady współdziałania organów dla dobra postępowania, lub raczej jej wyartykułowania, w treści kodeksu upatrywane winny być zarówno w odniesieniu do innych aktów polskiego systemu prawa, jak również inspiracji regulacjami krajów europejskich. Odnosząc się do prawa krajowego wskazać należy w pierwszej kolejności na treść preambuły Konstytucji RP z 1997 r. Sformułowano tam nakaz współdziałania władz. Co prawda dotychczas odnoszony był on do poszczególnych naczelnych organów państwa, jednak uznać można, że dotyczy również organów władzy na niższych szczeblach. Ogólne sformułowanie zawarte w preambule konstytucji łączone było przede wszystkim z zasadą podziału i równowagi władz, jednak stanowić może również argument przemawiający za koniecznością koordynacji działań wszystkich struktur państwa. Można uznać wręcz, że obowiązek współpracy organów władzy jest formą realizacji zasady demokratycznego państwa prawa. Jak wskazano wyżej, Preambuła do Konstytucji RP z 1997 r. sygnalizuje w bardzo ogólny sposób wartość, jaką jest współdziałanie w ramach struktur aparatu władzy, ponadto czyni to w nie artykułowanej części aktu. W polskim systemie prawa można jednak znaleźć liczne wzorce uregulowania obowiązku współdziałania organów administracji mające postać wiążących norm prawnych. Wskazać tu można m.in. art. 28 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1292 ze zm.). Wprowadza on obowiązek współdziałania organów administracji publicznej w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, przy jednoczesnym uwzględnianiu interes społecznego i słusznego interes przedsiębiorców oraz wartości jaką jest sprawność postępowania. Ustawodawca wskazywał ponadto, że kooperacja ta

odbywać się powinna przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. Idea współpracy organów administracji zawarta w art. 7b obecna jest także w innych aktach prawnych i wspólna dla różnych form i procedur działania organów administracji publicznej.

4. Tryb współdziałania organów uregulowany został m.in. w art. 106 i 106a czy też art. 52 lub art. 136 § 1. Należy zatem przyjąć, że wobec stworzenia ram prawnych takiego działania, nawet bez wyartykułowania odpowiedniej zasady ogólnej nie tylko mogło, ale powinno ono występować w zakresie wskazanym w tych przepisach. Wyjaśnienia wymaga jednak, iż wyrażona w art. 7b zasada współdziałania organów dla dobra postępowania ma zastosowanie o wiele szersze niż działania organów w trybie art. 106 i 106a. Te ostatnie stanowią formę regulacji współdziałania organów, mającego faktyczne umocowanie w przepisach prawa materialnego.

5. Zasadę ogólną sformułowaną w art. 7b interpretować należy w sposób szeroki, uniwersalny i odnosić do maksymalnie szerokiego zakresu działań organów administracji publicznej. Dotyczy ono nie tylko kooperacji organów opartej na normach szczegółowych wyrażnie taki obowiązek formułujących, ale także działań doraźnych – podejmowanych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy. Mogą one mieć przy tym charakter czysto procesowy i nie znajdować oparcia w przepisach szczególnych.

6. W oparciu o treść art. 7b organom prowadzącym postępowanie administracyjne przypisane mogą być zatem konkretne obowiązki. W pierwszej kolejności zasygnalizować należy ten najbardziej oczywisty i ogólny, którym jest nakaz ich współpracy, rozumiany jako skoordynowane działania dwóch lub większej liczby organów, zmierzające do wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy. Mogą być one wprost wymagane postanowieniami przepisów szczególnych i realizowane w formie przewidzianej art. 106 i art. 106a, jak również dotyczyć tylko kwestii o charakterze procesowym i wynikać z potrzeby ustalenia stanu faktycznego sprawy. Można zatem wyróżnić współdziałanie obligatoryjne: gdy jest ono wprost wymagane przepisami szczególnymi i fakultatywne, gdy inicjatywa jego podjęcia zależy od oceny organu prowadzącego postępowanie. Obowiązek współdziałania organów ad-

ministracji znalazł się również w treści ordynacji podatkowej. W paragrafie pierwszym artykułu 82b wskazano, że organy administracji rządowej i samorządowej oraz państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne są obowiązane współdziałać, nieodpłatnie udostępniać informacje w sprawach indywidualnych oraz udzielać pomocy organom podatkowym przy wykonywaniu zadań określonych w ustawie⁴⁶.

7. Nowa zasada ogólna współdziałania organów administracji publicznej w praktyce powinna otwierać poszczególne organy administracji publicznej bardziej na współpracę i wzmacniać poczucie przynależenia do jednego aparatu administracyjnego, który wspólnie zarządza sprawami administracyjnymi⁴⁷.

Art. 8. [Zasada ogólna zaufania obywateli do władzy publicznej; zasada ogólna pewności prawa]

§ 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.

I

1. W brzmieniu znowelizowanego k.p.a. zachowana została – choć w zmienionym kształcie – zasada zaufania obywateli do władzy publicznej. W myśl art. 8 § 1 organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Jest to jedna z ugruntowanych już w treści k.p.a. zasad, która wprowadzona została do treści kodeksu z dniem 28 marca 1980 r. Choć od tego momentu podlegała ona pewnym korektom, to podstawowy

⁴⁶ Zob. T. Majer, *Zasada...*, s. 53 i n.

⁴⁷ Zob. M. Błachucki, *Współdziałanie organów administracji publicznej na szczeblu krajowym i europejskim w świetle nowelizacji kpa*, „Radca Prawny” 2017, nr 2, s. 33 i n.

sens i znaczenie omawianej reguły uznać można za niezmiennie. Sednem regulacji pozostawało ustanowienie generalnego priorytetu dbałości o jakość działania administracji, lub wręcz prawa do dobrej administracji. Zasada ta uznawana jest wręcz za swoistą klamrę spinającą w całość ogólne zasady postępowania administracyjnego. Jest to bowiem reguła najszersza pod względem swojego zakresu⁴⁸. Zasada ogólna z art. 8 § 1, w myśl której organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, posiada konstytucyjne zakotwiczenie w zasadzie ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego oraz stosowanego przez nie prawa, stanowiącej istotny komponent klauzuli demokratycznego państwa prawnego w rozumieniu art. 2 Konstytucji RP (zob. wyrok WSA z dnia 29 sierpnia 2019 r., IV SAB/Po 147/19, CBOSA).

2. Ustawodawca nowelą z 7 kwietnia 2017 r. zdecydował się na nadanie art. 8 nowego brzmienia, poprzez uzupełnienie i rozszerzenie jego treści. Przepis w swoim obecnym brzmieniu podzielony został na dwa paragrafy, z których pierwszy stanowi źródło zasady zaufania drugi zaś formułuje powiązaną z nią zasadę pewności prawa, zobowiązując organy, by bez uzasadnionej przyczyny nie odstępowały od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.

3. Paragraf pierwszy art. 8 w jego obecnym brzmieniu powtarza znaną z dotychczasowej regulacji formułę „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej” uzupełniając ją o wskazanie, iż czynią to „kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”. Zasada zaufania uzupełniona została wobec powyższego o znany już z Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej nakaz działania proporcjonalnego, a także wskazanie na konieczność przestrzegania wymogów bezstronności i równego traktowania. Takie rozszerzenia zasady art. 8, choć stanowi jej istotne uzupełnienie, nie powinno być traktowane jako jej przewartościowanie lecz doprecyzowanie lub wskazanie akcentów jakie powinny odgrywać szczególną rolę w procesie jej wykładni. Z tego też względu

⁴⁸ P. Krzykowski, A. Brzuzy, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009, s. 67.

uznać należy, że zarówno dotychczasowe stanowisko doktryny jak i judykatury odnoszące się do analizowanej normy prawnej pozostaje co do zasady aktualne. Dokonując wykładni art. 8 w brzmieniu po nowelizacji z dnia 7 kwietnia 2017 r. uwzględnić należy jednak okoliczność, że zasada zaufania, wyrażona w tym przepisie została w pewien sposób zaostrożona. Tak bowiem interpretować można wprowadzenie dodatkowych elementów, akcentujących szczególnie istotne dla prawodawcy wartości konkretyzujące nakaz działania budzącego zaufanie. Podsumowując rozważania dotyczące wyrażonej w art. 8 § 1 zasady zaufania obywatela do państwa, sprowadzić ją można do obowiązku zachowania możliwie najwyższej jakości działań administracji publicznej tak w odniesieniu do podejmowanych rozstrzygnięć, jak i sposobu procedowania. Określana może być ona zatem tradycyjnie jako zasada zaufania obywateli do organów władzy publicznej lub jako zasada rzetelnego procesu administracyjnego, który prowadzi przeciw do powstania i ugruntowania zaufania obywatela do władzy publicznej⁴⁹.

4. Z zasady tej można wyprowadzić także szereg innych zasad, które nie zostały wprost skodyfikowane w polskim ustawodawstwie, ale ich istnienie wynika z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Zaliczają się do nich m.in.: zasada przewidywalności rozstrzygnięć administracyjnych; zakaz nadużywania uprawnień; zasada proporcjonalności; zasada równości stron; zasada uczciwości i uprzejmości. Charakter pogłębiający zaufanie obywateli wobec władzy publicznej mają takie działania lub rozstrzygnięcia administracyjnoprawne, które gwarantują, że sprawa administracyjna zostanie rozstrzygnięta zgodnie z przepisami prawa, sprawiedliwie i szybko⁵⁰.

II

Zasadzie prawdy obiektywnej odpowiada również obowiązek organu unikania ogólnikowych sformułowań. W istocie rzeczy pozaustawowe, ogólnikowe sformułowania, zamieszczone w uzasadnieniu

⁴⁹ Zob. T. Majer, *Zasada...*, s. 67 i n.

⁵⁰ Zob. P. Król, *Odkrywanie podstawy aksjologicznej i teleologicznej działań administracyjnoprawnych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2018, nr 4, s. 36 i n.

decyzji, mogą stanowić również naruszenie przepisów art. 8 i 9 odnoszących się do zasady ogólnego pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz do zasady obowiązku organów udzielania informacji faktycznej i prawnej⁵¹.

III

1. W myśl nowego brzmienia art. 8 § 2: „organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”. Przewidywalność działań administracji oraz stabilność prezentowanych przez organy poglądów traktowana była zgodnie przez doktrynę jak i orzecznictwo jako jeden z wyznaczników jakości działania administracji. W dotychczasowym orzecznictwie oraz poglądach wyrażanych w literaturze wartość ta (stabilność rozstrzygnięć) wiązana była z zasadą zaufania obywatela do organów władzy publicznej i z niej wywodzona. Z tej perspektywy uzupełnienie treści art. 8 o § 2, wyrażający potrzebę zachowania stabilności rozstrzygnięć w tym samym stanie faktycznym i prawnym, było zabiegiem logicznym, stanowiącym rozwinięcie dotychczasowej regulacji zgodnie z kierunkiem obranym zarówno przez naukę prawa jak i judykaturę. Wskazać należy, że jednolitość wykładni norm prawnych jest dobrem silnie akcentowanym w ustawodawstwie europejskim. Wobec sygnalizowanej już w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2017 r. potrzeby dostosowania polskiej procedury do europejskich reguł dobrej administracji, ma to szczególnie istotne znaczenie. W tym kontekście wskazać należy w pierwszej kolejności na art. 10 EKDA, który w ust. 2 formułuje zasadę uprawnionych oczekiwań, wskazując, że urzędnik uwzględnia uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki, które wynikają z działań podejmowanych przez daną instytucję w przeszłości. Podobnie Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r., zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii

⁵¹ P. Chałas, *Zastosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w formułowaniu uzasadnienia faktycznego decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 1, s. 57 i n.

Europejskiej⁵², formułuje niezależną zasadę spójności i uzasadnionych oczekiwań. Jest ona rozumiana jako nakaz konsekwencji we własnych działaniach i działania zgodnego z normalnymi praktykami administracyjnymi, które podane są do publicznej wiadomości.

2. Pewność treści rozstrzygnięcia realizowana jest, gdy konkretne rozstrzygnięcie w procesie stosowania prawa będzie miało określoną treść – zgodną z wcześniejszymi rozstrzygnięciami w sprawach o tożsamym charakterze. Stopień pewności będzie najwyższy w przypadku w którym będzie występowała pełna zgodność między przepisem w jego bezpośrednim rozumieniu a sytuacją faktyczną, jaką dany podmiot ma rozstrzygać. Pewność prawa jest zatem wartością szczególnie trudną w realizacji w sytuacji uznania administracyjnego. Choć właśnie tutaj, gdy działania organu pozostawione są daleko idącej swobodzie, wymagane jest zachowanie szczególnych standardów postępowania, także w zakresie przewidywalności działań organów. Uznaniowość nie jest bowiem tożsama z dowolnością. Wszelkie podejmowane w postępowaniu czynności, noszące cechy nagłych, niespodziewanych, odbiegających od wzorca mogą stanowić istotne jej naruszenie. Tym samym organy w sytuacjach zbliżonych działań powinny podobnie, stosując podobne kryteria oceny stanu prawnego i faktycznego. Ponadto winny one dokładnie uzasadniać motywy rozstrzygnięcia, pamiętając o konieczności wyjaśnienia ewentualnych odstępstw od utartej praktyki orzeczniczej.

3. Przez utrwaloną praktykę należy przy tym 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 (zob. wyrok WSA z dnia 3 października 2019 r., II SA/Po 195/19, CBOSA). Utrwalenie określonej praktyki rozstrzygania spraw przez organ należy rozpatrywać łącznie w wymiarze czasowym oraz ilościowym. W konsekwencji o utrwalonej praktyce rozstrzygania spraw można mówić, jeżeli organ przez określony, dłuższy czas konsekwentnie wydawał zbieżne

⁵² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej (2012/2024(INL)) (Dz.U.UE. C. z 2015 r. Nr 440, s. 17).

rozstrzygnięcia (co najmniej kilkanaście) w danej kategorii spraw (o takim samym stanie faktycznym i prawnym)⁵³.

4. Pewność w zakresie skutków podjętego rozstrzygnięcia wiąże się ze skutecznością stosowania prawa. Istotne są dla niej nie tylko działania organów administracji, ale również zasada trwałości decyzji ostatecznych czy wiążący charakter wyroku sądowego. Postulat osiągnięcia większej przewidywalności działań organów administracji publicznej wraz z uzupełnieniem art. 8 o § 2 zyskał silniejsze zabezpieczenie, co wpłynie niewątpliwie na zwiększenie bezpieczeństwa procesowego uczestników postępowania administracyjnego. Wartość pewności prawa odnosi się bowiem nie tylko do fazy rozstrzygania i wydawania decyzji administracyjnych, ale także innych działań procesowych kierowanych do podmiotów innych niż strony⁵⁴.

Art. 9. [Zasada ogólna informowania stron o ich prawach i obowiązkach]

Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

I

1. Zasada informowania stron o ich prawach i obowiązkach została zawarta w art. 9. Przepis ten stanowi, iż organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby stro-

⁵³ Zob. B. Kwiatek, *Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 45 i n.

⁵⁴ Zob. T. Majer, *Zasada...*, s. 81 i n.

ny i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Ustawodawca w ustawie z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw nie przewidział żadnych zmian omawianej zasady.

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

3. M. Wierzbowski nazywa zasadę informowania stron „zasadą czuwania przez organ administracji nad interesem strony i innych osób biorących udział w postępowaniu”⁵⁵. Stosowanie się organów administracji publicznej do niniejszej zasady sprzyjać ma między innymi pogłębianiu zasady zaufania obywateli do organów administracji, jak i realizacji zasady prawdy obiektywnej. Jest ona również uznawana za jeden z istotnych czynników, które wpływają na umacnianie zasady praworządności w działaniach administracji publicznej. Ponadto organ realizując tę zasadę kształtuje pozostałe, bardziej szczegółowe normy postępowania administracyjnego, chociażby zawarcie w decyzji jej obligatoryjnego składowika, którym jest pouczenie o tym, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania (art. 107 § 1 pkt 7).

4. Zwrócić należy uwagę, iż omawiana zasada ma dwa zakresy podmiotowe, które określono w różny sposób. W pierwszym zakresie organ obowiązany jest do należytego i wyczerpującego informowania stron (dotyczy to również uczestników na prawach stron) o okolicznościach

⁵⁵ M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 22-24.

faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Oznacza to, że organ winien poinformować stronę o obowiązujących przepisach prawa zarówno procesowego jak i materialnego, a w razie potrzeby wyjaśnić znaczenie przepisu. Jednakże udzielenie informacji nie powinno mieć charakteru doradczego, ponieważ organ nie działa w sprawie jako pełnomocnik strony lub doradca prawny. Dlatego przyjąć należy, iż strona nie może oczekiwać od organu, iż ten będzie udzielał jej porad prawnych. Natomiast w drugim zakresie, który jest szerszy, organ ma obowiązek czuwać nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa. W tym celu organ udzieli im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Ochroną objęto już nie tylko stronę, ale i pozostałe osoby biorące udział w postępowaniu, jak na przykład świadków czy biegłych. Obowiązki udzielania informacji mają charakter zbiorczy, ich wykonywanie przez organ następuje z urzędu, bez osobnych wniosków stron lub uczestników postępowania. Nie wyczerpuje ich działanie jednorazowe, lecz wymagają z reguły ciągu określonych czynności procesowych organu administracji publicznej. Granice czasowe realizacji obowiązków wyznaczone są zasadniczo granicami postępowania administracyjnego⁵⁶.

5. Organ narusza omawianą zasadę poprzez brak udzielenia informacji lub udzielenie informacji w sposób nienależyty, błędny, niejasny. Organ narusza również ustanowiony przepis poprzez między innymi⁵⁷: brak pouczenia strony o przysługującym jej środku prawnym na przykład odwołanie, zażalenie, udzielenie informacji stronie na temat przepisu prawa, a jego odmienne zastosowanie przez organ, obarczanie przez pracowników organu administracji publicznej skutkami nieznamości prawa na przykład stron postępowania, udzielenie fałszywych lub zatajenie informacji na przykład stronie w celu uzyskania korzyści finansowych dla budżetu państwa przez wykorzystanie nieznamości prawa⁵⁸.

⁵⁶ Zob. szerzej: A. Kędzior, *Jawność i transparentność postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1, s. 40 i n.

⁵⁷ Zob. szerzej: R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 49.

⁵⁸ Zob. K. Grzymkowski, *Zasada ogólna informowania stron o ich prawach i obowiązkach*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady...*, s. 92 i n.

6. Wskazać należy, że z utrwalonej w orzecznictwie TK i SN zasady ochrony zaufania do prawidłowości działań organów administracji i sądów wynika, że nie powinien doznać uszczerbku obywatel działający w przekonaniu, iż odnoszące się do niego działania (m.in. informacja) organów państwa są prawidłowe i odpowiadające prawu⁵⁹. Naruszenie wymogu prawdomówności, co mogłoby polegać na nieprawdziwej informacji na temat treści przepisów prawa, byłoby naruszeniem nie tylko normy moralnej, ale i prawnej w postaci zasady unormowanej w art. 9 k.p.a.⁶⁰

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

§ 1. Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

§ 2. Organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną.

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

I

1. Zasada ogólna czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania administracyjnego została zawarta w art. 10. W paragrafie pierwszym wskazano, iż organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Na mocy

⁵⁹ A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2019.

⁶⁰ M. Wojciechowski, *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2012, nr 2, s. 5-17.

paragrafu drugiego organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w paragrafie pierwszym tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. Organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady określonej w paragrafie pierwszym (o tym stanowi paragraf trzeci). Ustawodawca w projekcie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, nie przewidywał żadnych zmian omawianej zasady.

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

3. Zasada ogólna czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania administracyjnego, w porównaniu do na przykład reguł postępowania karnego lub cywilnego ma charakter szczególny. W k.p.a. nie przewidziano instytucji zamkniętego postępowania przygotowawczego, dlatego prawo strony między innymi do czynnego udziału w postępowaniu czy wypowiedzenia się co do zebranego materiału powinno być realizowane przez organy administracji publicznej. Omawiana zasada ma zastosowanie do każdego stadium postępowania administracyjnego, niezależnie do tego, czy toczy się przed organem pierwszej czy drugiej instancji.

II

1. Przez omawianą zasadę został nałożony na organ obowiązek zapewnienia czynnego udziału w postępowaniu każdemu podmiotowi, któremu przysługuje status strony. Dlatego też organ, niezależnie

czy postępowanie wszczął z urzędu, czy na żądanie strony, zgodnie z art. 61 § 4 jest zobowiązany ustalić strony postępowania, a następnie powiadomić je o wszczętym postępowaniu i umożliwić tym podmiotom aktywne uczestnictwo. Organ, określając osoby będące stroną w postępowaniu, nie może dążyć do formalistycznego ograniczenia kręgu tych osób, które z mocy przepisów prawa materialnego mają chroniony interes prawny. Pamiętać należy, że strona nie jest zobowiązana do brania udziału w postępowaniu i organ administracji nie może zmusić strony do skorzystania z przysługującego jej uprawnienia (zob. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2017 r., I OSK 1214/17, CBOSA).

2. Organ może odstąpić od stosowania zasady czynnego udziału stron w postępowaniu tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. Wskazany w paragrafie drugim wyjątek od zasady należy traktować bardzo ściśle. Pierwsza przesłanka dotyczy spraw, w których zachodzi konieczność natychmiastowego wydania decyzji, zarówno przed wszczęciem, jak i w trakcie jego trwania, natomiast druga może dotyczyć różnego rodzaju sytuacji faktycznych, np. zamieszkanie w budynku grożącym zawaleniem⁶¹. Ponadto na organie spoczywa obowiązek, zgodnie z paragrafem trzecim omawianego przepisu, utrwalenia w drodze adnotacji, przyczyn odstąpienia od zasady przyjętej w paragrafie pierwszym. Organ winien wykazać okoliczności faktyczne, a także dowody na podstawie których odstąpił o zastosowania zasady. Konsekwencją zaistnienia stanu wyższej konieczności określonego w art. 10 § 2, jest uchylenie określonego w art. 81 warunku uznania okoliczności faktycznej za udowodnioną w postaci możliwości strony wypowiedzenia się co do przeprowadzanych dowodów⁶².

3. Zasada czynnego udziału stron w każdym stadium postępowaniu administracyjnego rozciąga się także na ustanowionego przez stronę pełnomocnika. Oczywiście nie zwalnia to strony z osobistego udziału w postępowaniu, chociażby w przypadku przeprowadzenia dowodu z ze-

⁶¹ Zob. P. Krzykowski, A. Brzuzy, *Zasady...*, s. 91.

⁶² G. Łaszczyca, „Stan wyższej konieczności” w ogólnym postępowaniu administracyjnym, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4, s. 55 i n.

znań strony. W k.p.a. zawarto szereg szczegółowych przepisów, do których zastosowanie ma zasada czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania. Tytułem przykładu wymienić można: 1) obowiązek zawiadomienia wszystkich stron postępowania o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4); 2) prawo wglądu w akta sprawy oraz sporządzania z nich notatek (art. 73 i n.); 3) prawo do zgłaszania wniosków dowodowych (choćby art. 78); obowiązek zawiadamiania o planowanym terminie oraz miejscu przeprowadzania dowodów (art. 79 § 1); 4) tzw. prawo ostatniego słowa, czyli umożliwienie stronie wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego przed wydaniem rozstrzygnięcia (art. 81); 5) obowiązek wznowienia postępowania, gdy strona bez swojej winy nie brała udziału w postępowaniu (art. 145 § 1 pkt 4)⁶³.

4. W przypadku niezapewnienia stronie czynnego udziału w toczącym się postępowaniu, a więc w przypadku naruszenia zasady ogólnej określonej w art. 10, możliwość uchylecia decyzji lub postanowienia jest uzależniona od rodzaju naruszenia⁶⁴. Zarzut naruszenia art. 10 § 1 może odnieść skutek jedynie wtedy, gdy stawiająca go strona wykaże, że uniemożliwiono jej w ten sposób dokonanie konkretnych czynności procesowych (zob. wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2019 r., I OSK 2908/17, CBOSA).

5. Należy pamiętać, że organizacja społeczna nie może powoływać się na to, iż przed wydaniem przez organ orzekający postanowienia w sprawie dopuszczenia jej do udziału, ma do niej zastosowanie zasada określona w art. 10, wymagająca od organu zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania. Jeżeli zatem były podejmowane jakiegokolwiek czynności procesowe przed dniem wydania postanowienia o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym w danej sprawie, nie może ona zarzucać naruszenia jej prawa i związanych z tym skutków, w tym żądać powtórzenia tych czynności⁶⁵.

⁶³ K. Grzymkowski, *Zasada ogólna informowania...*, 92 i n.

⁶⁴ Zob. P. Daniel, J. Wilczyński, *Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, jako przesłanka uchylecia aktu przez sąd administracyjny*, „Administracja” 2014, nr 3, s. 5 i n.

⁶⁵ K. Kaszubowski, A. Skóra, *Przegląd orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA w zakresie administracyjnego postępowania orzekającego za rok 2005*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, nr 1, s. 11 i n.

Art. 11. [Zasada ogólna wyjaśniania zasadności przesłanek załatwianej sprawy i decyzji]

Organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu.

I

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

2. Przede wszystkim istotą zasady przekonywania jest wskazanie takich metod działania administracji, które spowodują, iż zastosowanie środków przymusu w administracji publicznej zostanie zawężone do niezbędnego minimum. Dlatego to na organie spoczywa obowiązek przekonania strony, że zapadłe w sprawie rozstrzygnięcie zostało wydane

w sposób prawidłowy. Obowiązek ten jest realizowany przez wytlumaczenie stronie celowości i racjonalności wszelkich czynności i działań, które podejmuje organ w celu załatwienia sprawy. Wiąże się ona z zasadą prawdy obiektywnej, zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli, a także z zasadą informowania. Zasada ta wyraża postulat pierwszeństwa przekonywania nad stosowaniem środków przymusu.

II

1. Prawidłowe przekonanie strony co do słuszności i prawidłowości wydanego rozstrzygnięcia daje duże prawdopodobieństwo, iż sprawa zakończy się w pierwszej instancji, a także nie będzie potrzeby wszczynana postępowania egzekucyjnego w administracji. Dlatego organ może używać różnego rodzaju argumentów, które pozwolą jak najlepiej wypełnić przepis zawarty w art. 11. P. Przybysz wskazuje, że można stosować następujące rodzaje argumentacji: 1) argumentacja opisowa, zawierająca przede wszystkim opis okoliczności faktycznych sprawy oraz wyjaśnienie stanu prawnego; 2) argumentacja wyjaśniająca, wskazująca na przyczyny i warunki podjęcia danej decyzji oraz zawierająca oceny uzasadniające sposób rozstrzygnięcia; 3) sądy ocenne są wówczas niezbyt rozbudowane oraz możliwie jednoznaczne; 4) argumentacja perspektywna, dla której charakterystyczne jest wskazanie na rezultat, który w bliższej lub dalszej przyszłości przyniesie wykonanie decyzji⁶⁶.

2. Natomiast A. Wiktorowska wskazuje obowiązki organu rozstrzygającego sprawę wypływające z omawianej zasady, a mianowicie: 1) obowiązek wyjaśnienia stronom słuszności i celowości czynności procesowych w toku postępowaniu, np. wyjaśnienie przesłanek oddalenia wniosku o dopuszczenie dowodu lub przeprowadzenie rozprawy; 2) obowiązek starannego opracowania uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji administracyjnej, w tym wykazania, że podjęte rozstrzygnięcie jest najbardziej uzasadnione z punktu widzenia prawnego, społecznego czy gospodarczego; 3) obowiązek zachowania właściwego stylu działania przy podejmowaniu decyzji, co dotyczy w szczególności

⁶⁶ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2017.

ści takich kwestii, jak sprawność i terminowość załatwienia sprawy; 4) obowiązek posługiwania się w toku postępowania w pierwszej kolejności nie władztwem administracyjnym, lecz takimi środkami, jak: przepisy prawne, zasady prawa i etyki zawodowej, reguły logiki, względy społeczne i indywidualne oraz zasady współżycia społecznego⁶⁷.

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

4. Stosowanie niniejszej zasady odnosi się nie tylko do decyzji nakładającej na stronę obowiązki, które wykonywane są w drodze przymusu, ale również do decyzji negatywnych, czyli takich które na przykład odmawiają czegoś stronie. W art. 107 § 1 pkt 6 wskazano, iż decyzja zawiera uzasadnienie faktyczne i prawne. Przez właściwe motywowanie decyzji organ realizuje zasadę przekonywania, wyrażoną w art. 11. Zasada ta nie zostanie zrealizowana, gdy organ pominięciem niektórych dowodów czy też twierdzenia lub wyjaśnienia strony, albo nie odniesie się do faktów istotnych dla sprawy – okoliczności podnoszonych przez stronę. Organ administracji, który nie ustosunkowuje się do twierdzeń uważanych przez stronę za istotne dla sposobu załatwienia sprawy, uchybia obowiązkowi wynikającemu z art. 8 i art. 11 (zob. wyrok WSA z dnia 28 maja 2019 r., SA/Kr 288/19, CBOSA).

5. Sporządzenie uzasadnienia jest nie tylko wymogiem formalnym, wynikającym wprost z brzmienia tej normy prawnej, ale także ma istotne znaczenie merytoryczne. Przedstawienie bowiem toku rozumowania organu, który poprzedza wydanie decyzji albo postanowienia, nie tylko pełni funkcję perswazyjną, wyłuszczać powody podjętego rozstrzygnięcia, tak aby strona mogła się przekonać o jego słuszności, ale także wpływa na kontrolę merytoryczną aktu w postępowaniu odwoławczym lub też sądownoadministracyjnym (zob. wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2019 r., I SA/Go 454/18, CBOSA). Wskazać należy, że rolę sądu administracyjnego – z uwagi na jego ustrojową pozycję – nie jest wyręczanie organów administracji w ich obowiązku stosowania zasady

⁶⁷ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 87.

przekonywania, wyrażonej w art. 11 (zob. wyrok WSA z dnia 9 maja 2019 r., II SA/Ol 286/19, CBOSA).

III

1. Zasada wyjaśniania zasadności przesłanek załatwianej sprawy i decyzji ma nie tylko chronić prawa i interesy stron postępowania. Prawidłowe stosowanie tej zasady przez organy administracji publicznej wpływa korzystnie na ogólny wizerunek administracji publicznej. Obywatele darzą większym zaufaniem organy, które przez zasadę przekonywania ukazują, że działają zgodnie z prawem, a pracownicy, którzy pracują w urzędach mają odpowiednie kompetencje i wiedzę. Zastosowanie zasady wyjaśniania zasadności przesłanek w sposób wyczerpujący jest korzystne dla strony z jeszcze jednego powodu. Strona może zaoszczędzić swój czas i środki, ponieważ nie musi składać zażaleń, odwołań czy skarg, aby przekonać się, czy organ wydający dane rozstrzygnięcie ma rację⁶⁸.

2. Zasada przekonywania łączy się więc ściśle z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Zasada z art. 11 realizuje także pewien cel pragmatyczny, a mianowicie doprowadzenie do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu, co jednak nie mieści się w ramach procedury administracyjnej, lecz należy do funkcji postępowania egzekucyjnego administracji⁶⁹.

Art. 12. [Zasada ogólna szybkości i prostoty postępowania]

§ 1. Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

§ 2. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie.

⁶⁸ Zob. K. Grzymkowski, *Zasada ogólna wyjaśniania zasadności przesłanek załatwianej sprawy i decyzji*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady...*, s. 111 i n.

⁶⁹ A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2019.

I

1. Zgodnie z art. 12 organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Natomiast zgodnie z paragrafem drugim tego przepisu, sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. Zasada szybkości i prostoty postępowania wpisuje się także w standardy proceduralne wynikające z prawa do dobrej administracji, które wykształciło się w praktyce prawa europejskiego. Zgodnie z przepisem art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁷⁰ każdy ma prawo, aby jego sprawa została rozpatrzona bezstronnie, sprawiedliwie i w rozsądnym terminie przez organy i instytucje Unii Europejskiej.

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

⁷⁰ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE C z 2007 r., nr 303, s. 1 ze zm.).

II

1. Zasada szybkości ma dla skuteczności ochrony interesu społecznego oraz interesu jednostki istotne znaczenie i należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania. Przewlekłość zawsze jest bowiem zaprzeczeniem stabilności i pewności w stosunkach społecznych, podważa w oczach społeczeństwa autorytet władzy oraz oddala moment wykonania nakazu prawa (zob. wyrok WSA z dnia 26 czerwca 2019 r., IV SAB/Po 97/19, CBOSA).

2. Zasada ogólna wyrażona w art. 12 nakłada na organy administracji publicznej prowadzące postępowanie administracyjne ustawowe obowiązki, które mają istotne znaczenia dla stron postępowania. Podstawowym obowiązkiem organu jest obowiązek wnikliwego działania i rozpatrzenia sprawy, przy jednoczesnym zachowaniu prostoty postępowania. Nie jest możliwe bowiem rozłączne stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego, a obowiązek wnikliwego działania przy zachowaniu szybkości i prostoty postępowania jest ściśle związany z zasadą prawdy obiektywnej, która została wyrażona w art. 7. Pojęcie „wnikliwości” z art. 12a należy więc łączyć z czynnościami niezbędnymi do dokładnego wyjaśnienia stanu sprawy. Obowiązek wnikliwego działania i rozpatrzenia sprawy oznacza konieczność podjęcia przez organ wszelkich działań z należytą starannością. Co więcej działania te winny zmierzać bezpośrednio do ustalenia stanu faktycznego sprawy i jej niezwłocznego zakończenia⁷¹. Za przejaw przewlekłego prowadzenia postępowania może być uznana nieporadność organu, kiedy z naruszeniem przepisu art. 12 § 1 nie działa on w sprawie wnikliwie i szybko, a podejmuje czynności i środki dowodowe nieadekwatne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy (zob. wyrok WSA z dnia 10 września 2019 r., II SAB/GI 47/19, CBOSA). Zasada szybkości postępowania nie może naruszać uprawnień procesowych stron w imię „szybkości” postępowania.

3. Kolejnym obowiązkiem organu administracji publicznej, wpływającym z zasady szybkości i prostoty postępowania, jest bez wątpie-

⁷¹ M. Kopacz, P. Krzykowski, *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego*, Olsztyn 2014, s. 51.

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

4. O przewlekłym prowadzeniu postępowania można mówić wówczas, gdy organowi będzie można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, aby zakończyło się ono w rozsądnym terminie, względnie zarzut przeprowadzania czynności (w tym dowodowych) pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia. Przewlekłość obejmować będzie opieszale, niesprawne i nieskuteczne działanie organu w sytuacji, gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, a także przy nieuzasadnionym obiektywnie przedłużaniu terminu załatwienia sprawy (zob. wyrok WSA z dnia 21 marca 2019 r., III SAB/Wr 43/19, CBOSA).

5. Istotne przyspieszenie, a także ograniczenie jego kosztów postępowanie zawdzięcza nowej konstrukcji – milczącemu załatwieniu sprawy. Ta znana w innych porządkach prawnych forma zastępująca decyzję administracyjną występuje także w niektórych rodzimych regulacjach prawa materialnego. Rozwiązania kodeksowe dopuszczają dwie formuły w tym zakresie: milczące zakończenie postępowania jako surogat decyzji administracyjnej i milczącą zgodę równoznaczną z brakiem sprzeciwu organu (art. 122a § 2 pkt 1 i 2)⁷².

⁷² Zob. W. Gurba, *Bezczynność i przewlekłość postępowania. Milczące załatwianie spraw* (14 § 3, art. 36–38, 104a–104c k.p.a.), (w:) Z. Kmiecik (red.), *Raport zespołu eksperckiego*, Warszawa 2016, s. 104–122.

III

1. Emanacją zasady szybkości i prostoty postępowania przez organy administracji publicznej jest obowiązek rozpatrywania spraw w postępowaniu uproszczonym. Zgodnie z przepisami dotyczącymi postępowania uproszczonego (rozdział 14 działu II), organ administracji publicznej jest zobowiązany do załatwienia sprawy w postępowaniu uproszczonym, jeśli stanowią tak przepisy szczególne. Co do zasady, postępowanie to znajduje zastosowanie w sprawach dotyczących interesu prawnego lub obowiązku tylko jednej strony.

2. Istotą postępowania uproszczonego jest jego nierozbudowana regulacja prawna, dostępność tego postępowania dla szerokiego kręgu podmiotów oraz przez wszystkim szybkość działania organów administracji publicznej przy ograniczonym formalizmie dokonywanych czynności. Termin na rozpatrzenie sprawy w postępowaniu uproszczonym określony został w art. 35 § 3a i wynosi on miesiąc. Jest to uzasadnione tym, że przedmiotem omawianego postępowania mają być sprawy nieskomplikowane. Mając na względzie istotę postępowania uproszczonego wydaje się uprawnionym pogląd, że termin ten jest terminem nieprzekraczalnym⁷³.

Art. 13. [Zasada ogólna polubownego załatwiania spraw]

§ 1. Organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności:

- 1) skłaniających strony do zawarcia ugody, w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach;
- 2) niezbędnych do przeprowadzenia mediacji.

§ 2. Organy administracji publicznej podejmują wszystkie uzasadnione na danym etapie postępowania czynności umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, a w szczególności udzielają wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy.

⁷³ Zob. E. Dymek, *Zasada ogólna szybkości i prostoty postępowania*, (w:) P. Krzykowski (red.) *Zasady...*, s. 120 i n.

I

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

II

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

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

III

1. U podstaw aktualnej regulacji zasady polubownego załatwiania spraw leżało przede wszystkim zwiększenie możliwości polubownego lub koncyliacyjnego załatwienia sprawy administracyjnej i dostosowanie krajowej regulacji postępowania administracyjnego do standardów europejskich w tym zakresie. Taki kierunek zmian procedury administracyjnej pokrywa się z zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy zawartymi w rekomendacji R (2001) 9 z dnia 5 września 2001 r. o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych między organami administracji a stronami prywatnymi. Regulacja alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR – *Alternative Dispute Resolution*) w prawie i postępowaniu administracyjnym powinna gwarantować udzielenie informacji stronie o możliwości skorzystania z tych metod.

2. Odnosnie do samej koncepcji ADR, należy wskazać, że jej założenia odpowiadają idei kontraktowego, mediacyjno-kontraktowego czy też arbitrażowego działania w sytuacjach spornych. Do środków rozwiązywania sporów między stroną a organami administracji, jak podaje Z. Kmiecik, możemy zaliczyć: wewnętrzną kontrolę aktów administracyjnych, koncyliację i mediację oraz arbitraż⁷⁴.

3. Aktualna zasada polubownego załatwiania kwestii spornych zakłada, że równorzędnymi, lecz jednocześnie alternatywnymi wobec siebie sposobami rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej są: ugoda, umowa administracyjna (czyli porozumienie między stronami postępowania a organem administracji publicznej) i decyzja administracyjna. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej czytamy, że zasada określona w art. 13 realizowana będzie na dwa sposoby. Po pierwsze jako metoda działania organu – poprzez instytucję mediacji pomiędzy stroną postępowania a organem administracji publicznej lub mediację pomiędzy samymi stronami postępowania, a po drugie, jako sposób wypracowania rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej – poprzez zawarcie i zatwierdzenie ugody lub przez wydanie decyzji administracyjnej.

⁷⁴ Zob. Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 27 i n.; A. Skóra, *Ugoda*, (w:) E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009, s. 445.

Istota uaktualnionej zasady sprowadza się już nie tylko do zawarcia ugody, jako formy merytorycznego zakończenia sprawy, ale do dążenia do rozwiązywania wszystkich kwestii spornych wynikłych w toku postępowania w sposób polubowny.

4. W interesie nowoczesnej administracji publicznej jest łagodzenie zaistniałych konfliktów pomiędzy podmiotem publicznym a prywatnym. Odformalizowanie postępowania jest zatem potrzebne, ponieważ przynosić może obopólne korzyści. Z jednej strony korzyść ta przypisana może być organowi administracji publicznej, który ma na celu możliwie jak najszybsze osiągnięcie celu. Z drugiej strony podmiot prywatny unika styczności ze skomplikowanymi rygorami procesowymi⁷⁵.

IV

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

⁷⁵ Zob. J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8, s. 3; P. Bieś-Srokosz, P. Błasiak, *Uгода administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Refleksje na temat konsensualnej formy działania w administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 6, s. 96 i n.; A. Skóra, *Uгода...*, s. 445.

2. Obowiązek podejmowania wszelkich czynności umożliwiających przeprowadzenie mediacji skonkretyzowany został w przepisach rozdziału 5a działu II. Zgodnie z przepisami normującymi instytucję mediacji w postępowaniu administracyjnym mediacja może być przeprowadzona w toku postępowania, jeśli pozwala na to charakter sprawy.

3. Celem mediacji jest wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych oraz dokonanie ustaleń dotyczących załatwienia sprawy. W związku z tym postępowanie mediacyjne może zakończyć się albo wydaniem decyzji administracyjnej, albo zawarciem ugody. W myśl przepisu art. 96b § 1 organ prowadzący postępowanie jest zobowiązany do zawiadomienia stron i organów uzgadniających o możliwości przeprowadzenia mediacji, przy czym uczestnikami mediacji mogą być zarówno organ prowadzący postępowanie administracyjne i strony tego postępowania lub też same strony postępowania. Mediacja jest dobrowolna, co oznacza, że nie można jej przeprowadzić w przypadku niewyrażenia zgody na przeprowadzenie mediacji przez strony postępowania.

4. Ustawodawca argumentował wprowadzenie mediacji potrzebą zapewnienia „partnerskich relacji między administracją a stronami” (a tym samym ograniczenia formalizmu oraz rygorystycznie postrzeganej władzności przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych), bowiem podczas projektowania instytucji obecnych w kodeksie postępowania administracyjnego kierowano się wizją państwa scentralizowanego, o strukturach hierarchicznych, których znaczenie wyraźnie maleje⁷⁶.

5. Drugą instytucją wpływającą na zakres ustawowych obowiązków organu, wynikających z zasady ogólnej polubownego załatwiania spraw, jest ugoda administracyjna. Przepisy dotyczące ugody, podobnie jak omawiana zasada, zostały zmienione ostatnią nowelizacją k.p.a. Aktualnie dopuszczalność zawarcia ugody określona jest w art. 114, zgodnie z którym „w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, strony mogą zawrzeć ugodę, jeżeli charakter sprawy na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne”.

⁷⁶ Zob. Z. Kmiecik, *Słowo wstępne do raportu*, (w:) Z. Kmiecik (red.), *Raport...*, s. 1-6; A. Kalisz, *Mediacja administracyjna i sądownoadministracyjna*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 3, s. 19 i n.

6. Zgodnie z tendencją do informowania stron o możliwości zawarcia ugody i korzyściach wynikających z tego rozwiązania, na organy administracji publicznej został nałożony również obowiązek odroczenia wydania decyzji. Odraczając wydanie rozstrzygnięcia w sprawie, organ wyznacza stronom termin do zawarcia ugody, jeżeli istnieją przesłanki do jej zawarcia, pouczając o trybie i skutkach zawarcia ugody. W poprzednim brzmieniu k.p.a. odroczenie wydania rozstrzygnięcia było uzależnione od złożenia zgodnego oświadczenia stron co do woli zawarcia ugody. Obecnie to ocenie organu podlega istnienie przesłanek możliwości polubownego załatwienia danej sprawy⁷⁷.

Art. 14. [Zasada ogólna pisemnej formy załatwiania sprawy]

§ 1. Sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2020 r., poz. 346 ze zm.), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej.

§ 2. Sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r., poz. 344) lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

I

1. Zasada pisemności została sformułowana w art. 14 § 1. Zgodnie z jej brzmieniem sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów u.i.d.p., doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Ustawodawca przewidział jednak odstępstwo od ogólnej zasady pisemności. Paragraf drugi wskazanego artykułu przewiduje możliwość załatwienia sprawy ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny

⁷⁷ Zob. E. Dymek, *Zasada ogólna polubownego załatwiania spraw*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady...*, s. 132 i n.; A. Skóra, *Ugoda...*, s. 446.

nie stoi temu na przeszkodzie, z zastrzeżeniem jednak, że treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub adnotacji podpisanej przez stronę.

2. Zasada pisemności jest jedną z zasad, które są przejawem inkwizycyjnego charakteru postępowania administracyjnego. W procesie inkwizycyjnym, z uwagi na jego rozciągnięcie w czasie, konieczne jest dokładne dokumentowanie w aktach sprawy wszelkich czynności na piśmie. W związku z powyższym zasadzie pisemności możemy nadać przymiot techniczno-procesowy⁷⁸. Pojęcie załatwiania sprawy odnosi się w pierwszym rzędzie do rozstrzygania sprawy w formie decyzji, a zatem decyzje administracyjne (ugody) powinny mieć formę pisemną. Także inne czynności procesowe organu i stron (uczestników) postępowania powinny być, zgodnie z przepisami k.p.a., utrwalone na piśmie lub posiadać formę pisemną, np. wezwania (art. 54), protokoły i adnotacje (rozdział 2), podania (art. 63), tym bardziej że w interesie stron leży „dopilnowanie utrwalenia wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności w dokumentach sprawy” (art. 69 § 1 w zw. z art. 86)⁷⁹.

3. Dokumentowanie poszczególnych czynności procesowych ma niebagatelne znaczenie dla odtworzenia rzeczywistego przebiegu czynności podejmowanych w toku rozpoznawania – przykładowo w sytuacji, jeśli strona postępowania na etapie zaskarżenia decyzji kwestionuje ustalenia faktyczne dokonane przez organ na podstawie zeznań świadków czy oględzin. Pisemny protokół sporządzony z przebiegu tych czynności procesowych pozwala organowi uchronić się przed zarzutem dowolności w ustalaniu faktów, mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

II

1. Kodeks postępowania administracyjnego zawiera w sobie wiele przepisów, które stanowią realizację zasady pisemności. Dla przykładu podać można art. 63 § 3 stawiający wymóg podpisania przez wnoszącego podania, wniesionego ustnie do protokołu. Uszczegóło-

⁷⁸ P. Krzykowski, A. Brzuzy, *Zasady...*, s. 117.

⁷⁹ A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2019.

wienie omawianej zasady stanowi również art. 66a § 1, zgodnie z którym w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej. W treści metryki wskazuje się natomiast wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności, co wynika z paragrafu drugiego wskazanego przepisu.

2. W art. 67 § 1 ustawodawca wprost nałożył na organ administracji publicznej obowiązek sporządzenia zwięzłego protokołu z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie. Paragraf drugi tego artykułu zawiera katalog czynności procesowych, z których przebiegu sporządza się protokoły. Są to w szczególności: przyjęcie wniesionego ustnie podania, przesłuchanie strony, świadka i biegłego, oględziny i ekspertyzy dokonywane przy udziale przedstawiciela organu administracji publicznej, rozprawa i ustne ogłoszenie decyzji i postanowienia

3. Ustawodawca dopuszcza także załatwienie sprawy w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów u.i.d.p., doręczanego za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zgodnie z przepisem art. 3 pkt 2 u.i.d.p. dokumentem elektronicznym jest zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej, stanowiący odrębną całość i zapisany na elektronicznym nośniku danych. Natomiast zgodnie art. 3 pkt 1 u.i.d.p. informatycznym nośnikiem danych jest materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej.

4. Celem przepisów u.i.d.p. nie jest informatyzacja sama w sobie, ale poprawa efektywności działań i jakości usług administracji publicznej, poprzez dopuszczenie zastępowania w toku załatwiania sprawy tradycyjnych form papierowych sposobami elektronicznymi, czego efektem ma być m.in. zmniejszenie uciążliwości postępowania administracyjnego, poprawa dostępności do usług publicznych oraz zwiększenie efektywności i sprawności prowadzonego postępowania⁸⁰.

⁸⁰ Zob. E. Dymek, *Zasada ogólna pisemnej formy załatwiania sprawy*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady...*, s. 132 i n.

Art. 14a. [Zasada ogólna umożliwiania dokonywania oceny działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej]

Organy administracji publicznej umożliwiają stronom ocenę działania urzędów kierowanych przez te organy, w tym pracowników tych urzędów.

I

1. Zasada ogólna uregulowana w art. 14a została dodana przez art. 2 pkt 2 ustawy z 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. z 2018 r., poz. 650 ze zm.) z dniem 30 kwietnia 2018 r. Oceny, o których mowa w tym przepisie, mogą dotyczyć wyłącznie pracowników uczestniczących w wydaniu decyzji i tylko ich zachowania w toku postępowania administracyjnego.

2. Ocena urzędu może być jedynie refleksem oceny indywidualnego pracownika. Przedmiotem oceny jest zachowanie pracownika w toku postępowania administracyjnego, kryteriami tej oceny mogą być zaś takie wartości i standardy, które składają się na etos pracownika urzędu, jak w szczególności zachowanie najwyższej staranności w przestrzeganiu prawa, obiektywizm (bezstronność), uczciwość i rzetelność, uprzejmość i kultura, profesjonalizm, terminowość czy jawność działania⁸¹.

II

Doniosłość art. 14a polega na tym, że stoi on na przeszkodzie nałożeniu sankcji na strony, które w związku z prowadzonym postępowaniem formułują oceny działania urzędów oraz pracowników tych urzędów. Nie stoi on natomiast na przeszkodzie pociąganiu strony do odpowiedzialności prawnej za przekroczenie granic swobody wypowiedzi. Stronom postępowania, tak samo jak każdemu, przysługuje gwarantowane przez art. 63 Konstytucji RP prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu

⁸¹ A. Wróbel, (w:), M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2019.

terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych. Prawo to jest realizowane jest na zasadach określonych przepisami działu VIII kodeksu⁸².

Art. 15. [Zasada ogólna dwuinstancyjności postępowania]

Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

I

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

2. W uzasadnieniu do projektu zmian wskazano, że dotychczasowe brzmienie art. 15 sugerowało, iż załatwienie każdej sprawy administracyjnej wymaga jej rozpoznania przez organy dwóch odrębnych instancji, co nie odpowiadało rzeczywistości. Wskazano, że choćby sam k.p.a. w przepisie art. 127 § 3 przewiduje – jako środek odwoławczy – niedewolutywny wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wobec decyzji wydawanych przez ministrów i samorządowe kolegia odwoławcze w pierwszej instancji, jako środek odwoławczy. Podano także, że we współcześnie obowiązującym stanie prawnym, już teraz przepisy szczególne przewidują możliwość zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji przez organy administracji publicznej do sądu powszechnego⁸³. Uzasadniając konieczność nowelizacji zasady

⁸² Zob. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2019.

⁸³ Por. A. Kurzawa, *Jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 10, s. 57 i n.; J. Lemańska, *Modyfikacja środków zaskarżenia*

dwuinstancyjności odwoływano się też do art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, który dwuinstancyjność gwarantuje jedynie w odniesieniu do postępowania sądowego. Natomiast co do postępowania administracyjnego, nie zastrzeżono w Konstytucji RP, że jest ono dwuinstancyjne. Zasada dwuinstancyjności wyrażona w k.p.a. wydaje się być konkretyzacją uprawnienia zawartego w normie prawnej rangi konstytucyjnej.

3. Tak szeroka formuła prawa do zaskarżenia decyzji organów administracji publicznej wydanych w pierwszej instancji, zawarta w Konstytucji RP, odpowiada europejskiej koncepcji ochrony procesowej stron, inicjowanej wniesieniem odwołania. Standardy w tej kwestii zostały zarysowane w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy R (2001)9 z dnia 5 października 2001 r. o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych między organami administracji a stronami prywatnymi. Rekomendacja ta zaleca umożliwienie wewnętrznej kontroli w stosunku do każdego aktu administracyjnego. Kontrola ta winna być przeprowadzona pod kątem celowości i legalności zaskarżonego aktu. Wymogi te spełnia każda weryfikacja decyzji administracyjnej, która może zostać uruchomiona w wyniku wniesienia odwołania do: organu, który wydał kwestionowane rozstrzygnięcie; organu wyższego stopnia w administracyjnej hierarchii tych organów; czy ostatecznie do innego organu, który został wyznaczony specjalnie do wypełniania tego zadania⁸⁴.

II

1. Jeśli chodzi o funkcjonowanie zasady dwuinstancyjności z perspektywy organów administracyjnych, to przedmiotowa zasada nakłada na organy obowiązek umożliwienia stronie załatwienia jej sprawy przez dwie instancje. Wymaga tego funkcja, jaką pełni w postępowaniu administracyjnym zasada dwuinstancyjności, z której to wynika obowiązek merytorycznego rozpoznania sprawy przez organ odwoławczy. Co więcej, organ drugiej instancji nie może ograniczyć się jedynie do kontroli postępowania organu pierwszej

w *Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny” 2017, nr 2, s. 57 i n.

⁸⁴ Z. Kmiecik, *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 5, s. 10-11.

instancji. Dla prawidłowej realizacji zasady dwuinstancyjności w postępowaniu odwoławczym powinno z reguły mieć miejsce ponowne rozstrzygnięcie sprawy co do istoty. Obowiązkiem organu odwoławczego jest rozpoznać sprawę na nowo, gdyż istota administracyjnego toku instancji polega właśnie na dwukrotnym rozstrzygnięciu tej samej sprawy, przez dwa różne organy administracyjne. Dwukrotne rozpoznanie zaś oznacza nakaz przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i dowodowego dwa razy – raz przez organ pierwszej instancji, później przez organ odwoławczy. Wydanie zatem przez organ wyższej instancji decyzji merytorycznie rozstrzygającej sprawę, pomimo braku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, które jest niezbędne dla ustalenia stanu faktycznego sprawy, stanowi rażące naruszenie normy przepisu art. 15.

2. Przyjmując, że prawo do zaskarżenia aktu administracyjnego stwarza jedynie określoną możliwość procesową wniesienia środka odwoławczego, w ostatniej nowelizacji wprowadzono również istotną zmianę, umożliwiającą stronie zrzeczenie się prawa do odwołania. Zgodnie z przepisem art. 127a § 1, „w trakcie biegu terminu na wniesienie odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję”. Zmiana ta *de facto* doprowadzi do wyłączenia zasady dwuinstancyjności w określonym w przepisie przypadku. Należy mieć jednak na względzie, że zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania jest uprawnieniem strony, nie musi więc ona z niego korzystać obligatoryjnie. Z punktu widzenia strony oczekującej na jak najszybsze załatwienie jej sprawy, w sytuacjach, gdy interes prawny innych stron nie stoi temu na przeszkodzie, rozwiązanie to jest korzystne, ponieważ decyzja szybciej uzyska przymiot ostateczności⁸⁵.

3. Wskazać należy, że ustawodawca nie nakłada żadnych szczególnych wymogów co do treści lub formy oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania. Może być zatem złożone na piśmie, w formie elektronicznej, a także ustnie do protokołu. Oświadczenie woli o zrzeczeniu się

⁸⁵ Zob. E. Dymek, *Zasada ogólna dwuinstancyjności postępowania*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady...*, s. 156 i n.; M. Pułło, A. Skóra, *Administracyjny tok instancji*, (w:) E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon...*, s. 12. i n.

prawa do wniesienia odwołania musi być jednoznaczne i niebudzące wątpliwości. Oświadczenie to należy zatem rozpatrywać w dwóch aspektach – jako czynność procesową wywołującą określone skutki w sferze prawa administracyjnego, a także jako oświadczenie woli osoby, która je składa. W tym ostatnim znaczeniu podlega ono ocenie w takim samym zakresie, jak każde oświadczenie woli osoby w rozumieniu przepisów ustawy Kodeks cywilny, w tym w szczególności w zakresie jego odwoływalności, jak również wad oświadczenia woli⁸⁶.

Art. 16. [Zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznych; zasada ogólna sądowej kontroli decyzji administracyjnych]

§ 1. Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych.

§ 2. Decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach.

§ 3. Decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne.

I

1. W myśl art. 16 § 1 decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Art. 16 wprost wymaga, aby pozbawienie skutków prawnych decyzji odbywało się w trybie nadzwyczajnym. Stanowi to formalną stronę zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznej, która wyraża się w tym, iż decyzje ostateczne obowiązują tak długo, dopóki nie zostaną uchylone

⁸⁶ P. Gacek, *Zasada dwuinstancyjnego postępowania a zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 10, s. 66-79.

lub zmienione przez nową decyzję opartą na odpowiednim przepisie prawnym (zob. wyrok NSA z dnia 18 września 2018 r., I OSK 2371/16, CBOSA). Trwałość decyzji ostatecznych należy zatem rozumieć w ten sposób, że nie mogą być one zmieniane lub uchylane dowolnie, lecz tylko w trybie i w przypadkach ściśle określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego i ustaw szczególnych (zob. wyrok NSA z dnia 16 maja 2018 r., I OSK 2720/17, CBOSA).

Decyzji ostatecznej służy tzw. domniemanie legalności, które oznacza, że jest ona ważna i powinna być wykonywana dopóty, dopóki nie zostanie zmieniona, uchylona lub nie zostanie stwierdzona jej nieważność przez właściwy organ i z zachowaniem przepisanej trybu postępowania (zob. wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2017 r., I OSK 1545/15, CBOSA).

2. Możliwość podważenia decyzji ostatecznej stanowi odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, stąd zasada trwałości decyzji ostatecznych musi równoważyć dwa elementy związane z trwałością aktu administracyjnego – z jednej strony możliwość zmiany lub uchylecia wydanych przez organy administracji publicznej rozstrzygnięć, z drugiej zaś – postulat stabilizacji stosunków prawnych i jednolitej wykładni prawa przez tę administrację.

Z uwagi na zasadę pewności prawa, możliwość weryfikacji decyzji ostatecznych została ograniczona pod względem ściśle określonych przesłanek oraz czasu na uruchomienie określonego trybu tej weryfikacji. Respektowanie zasady pewności prawa wymaga, aby jednostka będąca adresatem ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych miała prawo oczekiwać, że jej sytuacja prawna, ukształtowana w sposób autorytatywny i wiążący przez organy państwa prawa, nie będzie w sposób dowolny i nieprzewidywalny zmieniana, a granice czasowe i treściowe władczej ingerencji w tę sytuację będą w sposób jasny i precyzyjny wyznaczone. Skoro stabilizacja porządku prawnego jest wartością większą niż potrzeba eliminowania z obrotu prawnego decyzji wadliwych, uruchomienie nadzwyczajnego trybu wzruszania decyzji ostatecznych jest uzasadnione jedynie w sytuacji, gdy ciężar gatunkowy naruszenia prawa przeważa nad dobrem, jakie stanowi pewność obrotu prawnego.

Zasada ogólna trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, sformułowana w art. 16 § 1, ma podstawowe znaczenie dla stabilizacji

opartych na decyzji stosunków prawnych i stanowi jedno z kardynalnych założeń całego systemu postępowania administracyjnego. Powoduje to, podkreślaną wielokrotnie w orzecznictwie, konieczność szczególnie ostrożnego korzystania z instytucji prawnych pozwalających na wzruszanie decyzji ostatecznych (zob. wyrok NSA z dnia 21 września 2017 r., II OSK 83/16, CBOSA).

3. Ustawodawca dopuszczając możliwość zaistnienia sytuacji wyjątkowych, w których będzie możliwość podważenia rozstrzygnięć wadliwych, wymienia je enumeratywnie w k.p.a. Są to: 1) uchylenie w całości lub w części decyzji ostatecznej w trybie wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145-152); 2) stwierdzenie w całości lub w części nieważności decyzji ostatecznej (art. 156-159); 3) uchylenie lub zmiana w całości lub w części decyzji ostatecznej dotkniętej innymi wadami niż w trybach wyżej określonych (art. 154-155, art. 161-163).

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

5. Kodeks postępowania administracyjnego jasno określa przesłanki uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznych, przyjmując, że tylko wyraźnie określone przyczyny, stanowiące o najdalej idących wadach decyzji administracyjnej lub poprzedzającego ją postępowania, mogą prowadzić do wzruszenia decyzji ostatecznej. Naturalną konsekwencją powyższego jest, że postępowania nadzwyczajne nie mogą zastępować kontroli instancyjnej oraz ewentualnego badania legalności merytorycznej decyzji ostatecznej w drodze skargi do sądu administracyjnego. Wartości, których realizację zapewnia zasada trwałości decyzji ostatecznych, stanowią konsekwencje aksjologiczne idei demokratycznego państwa prawnego. Wytyczenie prawidłowego zakresu tej zasady wymaga właściwego balansu pomiędzy poszczególnymi zasadami i postulatami składającymi się na postulat państwa prawnego, głównie zasady praworządności i pewności prawa. Zrównoważenia wymagają również takie elementy, jak: z jednej strony – stabilizacja życia, pewność obro-

tu prawnego lub autorytet organów, oraz z drugiej strony – dynamika życia społeczno-gospodarczego i elastyczne dostosowywanie do niego aktów administracyjnych odpowiadających aktualnym realiom.

6. Na gruncie k.p.a. przyjęto kompromisowe rozwiązanie pozwalające w harmonijny sposób na realizację tych wartości i odpowiedni balans pomiędzy nimi. Wyrazem tego stanowiska jest m.in. założenie istnienia gradacji wad, których ciężar powoduje określone sankcje w zakresie skutków prawnych decyzji, a tym samym w różny sposób wpływa na trwałość decyzji administracyjnej⁸⁷.

II

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

2. Kontrola legalności postępowania władz administracyjnych przez sąd administracyjny była i jest uważana za element *sine qua non* państwa praworządnego. Stąd też w demokratycznym państwie prawnym niezbędne jest poddanie kontroli sądu wszystkich działań administracji publicznej, którymi mogą być nakładane obowiązki na jednostkę, jak również ograniczanie jej prawa. Prawo do sądu jest traktowane jako prawo podmiotowe jednostki. Jego zadaniem jest zagwarantowanie jednostce poczucia sprawiedliwości. W ujęciu funkcjonalnym rozumiane jest jako prawo do procedury umożliwiającej zaskarżenie każdego rozstrzygnięcia organu państwowego, niezależnie od tego, czy jest to organ władzy ustawodawczej, wykonawczej czy sądowej. Prawo do sądu stanowi gwarancję tego, że na polu kontaktów jednostki z prawem, w przypadku konfliktu z podmiotem upoważnionym do stosowania prawa, jednostka będzie mogła uzyskać pomoc w postaci obiektywnego rozstrzygnięcia.

3. Na skutek wykształcenia się idei uniwersalnej ochrony praw człowieka i podstawowych wolności jednostka stała się głównym

⁸⁷ Zob. A. Janowska, *Zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznych*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady...*, s. 171 i n.

punktem odniesienia dla oceny działań administracji publicznej. Prawo do sądu jest ważnym elementem tej ochrony. W świetle bowiem aktualnych standardów jednostka ma prawo wystąpić nie tylko przeciwko państwu, którego obywatelstwo posiada, ale także przeciwko rządowi innych państw naruszających jej prawa i wolności.

4. Przy założeniu, że prawo do sądu stanowi immanentną część demokratycznego państwa prawnego, wystarczy zakwalifikowanie danego systemu prawnego do kategorii „demokratycznego państwa prawnego”, aby wywieść obowiązywanie zasady prawa do sądu.

W demokratycznym państwie prawnym niezbędne jest poddanie kontroli sądowej i ochronie sądu również działalności administracji publicznej, którymi mogą być nakładane obowiązki na jednostkę, jak również ograniczane jej prawa. Zatem to z istoty państwa prawnego wynika gwarancja prawa do sądu, które stosownie do art. 45 ust. 1 Konstytucji RP traktowane jest jako jedno z praw i wolności osobistych. Zgodnie z tym przepisem, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Granice konstytucyjne zakresu przedmiotowego prawa do sądu obejmują każdą sprawę, a zatem mogą obejmować sprawę z zakresu wykonywania administracji publicznej. Pojęcie sprawy obejmuje wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. Z punktu widzenia środków ochrony wolności i praw, rozwinięciem tej regulacji jest art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, na mocy którego prawodawca daje każdemu prawo do skorzystania z drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych praw i wolności.

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

6. Źródła prawa do sądu należy też poszukiwać w normach prawa międzynarodowego⁸⁸, tj. treści art. 6 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 ze zm.), art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 167) oraz art. 7 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE. C z 2007 r. nr 303, s. 1 ze zm.). Aczkolwiek wskazane akty prawne mają ograniczone zastosowanie do spraw cywilnych i karnych, to jednak pojęcia te są interpretowane bardzo szeroko jako obejmujące wiele spraw o charakterze administracyjnym. Również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka rozszerzono znaczenie sprawy cywilnej na sprawy z zakresu prawa administracyjnego⁸⁹. Prawo do sądu znajduje swe normatywne podstawy także w systemie Unii Europejskiej (art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)⁹⁰.

7. Nowelizacja z kwietnia 2017 r. dodała § 3, który zawiera definicję legalną decyzji prawomocnych. Zgodnie z tą definicją decyzją prawomocną jest decyzja ostateczna, której nie można zaskarżyć do sądu. Decyzji ostatecznej nie należy utożsamiać z decyzją prawomocną. Decyzja ostateczna uzyskuje walor decyzji prawomocnej bądź to po upływie terminu do zaskarżenia decyzji ostatecznej do sądu administracyjnego, bądź po odrzuceniu lub oddaleniu skargi przez sąd administracyjny na decyzję ostateczną⁹¹.

⁸⁸ M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo. Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, t. I, Kraków 2001, s. 21 i n.

⁸⁹ A. Skóra, *Polska procedura administracyjna w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 1, s. 61-71.

⁹⁰ Zob. A. Janowska, *Zasada ogólna sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady...*, s. 181 i n.

⁹¹ A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2019.

Rozdział 3

Organy wyższego stopnia i organy naczelne

Art. 17. [Organy wyższego stopnia w rozumieniu ustawy]

Organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu są:

- 1) w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej;
- 2) w stosunku do wojewodów – właściwi w sprawie ministrowie;
- 3) w stosunku do organów administracji publicznej innych niż określone w pkt 1 i 2 – odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie, a w razie ich braku – organy państwowe sprawujące nadzór nad ich działalnością;
- 4) w stosunku do organów organizacji społecznych – odpowiednie organy wyższego stopnia tych organizacji, a w razie ich braku – organ państwowy sprawujący nadzór nad ich działalnością.

I

1. Celem komentowanych przepisów jest uniknięcie wątpliwości co do znaczenia pojęcia organów wyższego stopnia oraz organów naczelnych. Ma to związek ze stosowaniem przepisów k.p.a., ponieważ przepisy te są stosowane jedynie w takim zakresie, w jakim przepisy ustrojowe nie wskazują organów wyższego stopnia. Oznacza to, że w przypadku niewskazania w przepisach ustrojowych organu będącego organem wyższego stopnia, art. 17 stanowi podstawę do ustalenia takiego organu. Jest to zgodne z zasadą stosowania przepisów szczególnych przed przepisami k.p.a.⁹²

2. Wskazana w art. 17 pkt 1 zasada, że samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek

⁹² P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 105.

samorządu terytorialnego, wynika także z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 570), który stanowi, że w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. W związku z tym nie ma też znaczenia podział zadań jednostek samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, bowiem organem wyższego stopnia w każdym tym przypadku jest samorządowe kolegium odwoławcze, chyba że przepis szczególny wskazuje inaczej. Taki wyjątek stanowi np. art. 9a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.), według którego organem wyższego stopnia w sprawach określonych w ustawie, rozstrzyganych w drodze decyzji przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, jest wojewoda⁹³. Właściwość miejscową samorządowych kolegiów odwoławczych określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz.U. nr 198, poz. 1925), (por. postanowienie NSA z dnia 6 lipca 2016 r., I OW 70/16, CBOSA).

II

1. Jeżeli chodzi o wskazanie organu wyższego stopnia nad wojewodą, konieczne jest tu odwołanie się do przepisów prawa materialnego regulujących zakres spraw, jakimi zajmuje się konkretny minister i ustalenie ministra właściwego rzeczowo do rozstrzygnięcia danej sprawy⁹⁴. Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 4, gdy jest mowa o „ministrach – rozumie się przez to Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady

⁹³ R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 178 i n.

⁹⁴ E. Klat-Górska, A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2018, s. 75.

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”.

2. Organami nadrzędnymi w stosunku do organów administracji publicznej, innymi niż organy jednostek samorządu terytorialnego i wojewodowie, są odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie, a w razie ich braku – organy państwowe sprawujące nadzór nad ich działalnością. Tymi innymi, niż organy jednostek samorządu terytorialnego i wojewodowie, są np. działające we własnym imieniu inne, niż wojewodowie, terenowe organy administracji rządowej czy organy państwowe i inne podmioty, powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwienia spraw należących do właściwości tych organów w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych⁹⁵.

3. W przypadku art. 17 pkt 3 k.p.a. należy wskazać na dwie kategorie podmiotów. Do pierwszej z nich należą odpowiednie organy nadrzędne (nad organem pierwszej instancji) lub właściwi ministrowie, a do drugiej organy państwowe sprawujące nadzór nad działalnością organów pierwszej instancji. Z konstrukcji art. 17 pkt 3 k.p.a. można wyprowadzić wniosek, zgodnie z którym organ państwowy sprawujący nadzór nad działalnością organu pierwszej instancji może być organem wyższego stopnia jedynie w przypadku ustalenia, że nie istnieje właściwy organ nadrzędny (nad organem pierwszej instancji) lub nie istnieje właściwy minister. Należy też zwrócić uwagę na fakt, że w art. 17 pkt 3 k.p.a. posłużono się sformułowaniem „odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie”. Podkreślić zatem należy, że sformułowanie wskazujące na konkretne podmioty (organy nadrzędne oraz właściwych ministrów) połączono spójnikiem „lub” oznaczającym alternatywę łączną. W związku z tym można dojść do wniosku, że w takim ujęciu właściwy minister jest organem wyższego stopnia, jeżeli jest jednocześnie szczególnym rodzajem organu nadrzędnego (postanowienie NSA z dnia 25 marca 2015 r., II GW 26/14, LEX nr 1977768).

⁹⁵ R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks...*, s. 181.

4. Organami wyższego stopnia w stosunku do organów organizacji społecznych są odpowiednie organy wyższego stopnia tych organizacji, a w razie ich braku – organ państwowy sprawujący nadzór nad ich działalnością. Organizacjami społecznymi (art. 5 § 2 pkt 5) są organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Organizacje społeczne można definiować przez wyodrębnienie podstawowych cech, które się im przypisuje, a mianowicie: odrębność w stosunku do struktur państwa, samodzielność organizacyjną, trwałość celów i struktur, a także dobrowolność uczestnictwa⁹⁶. Tak rozumiana organizacja społeczna jest pojęciem bardzo szerokim, obejmującym różne zrzeszenia osób fizycznych.

Organizacje społeczne realizują przede wszystkim własne zadania statutowe, działając w formach im właściwych. Ponadto mogą wykonywać zadania publiczne jako zadania zlecone z zakresu administracji publicznej. Wskutek uchwalenia ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1057 ze zm.), znaczna część organizacji społecznych została objęta terminem „organizacje pozarządowe”, przez które rozumie się: 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu u.f.p. lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi; 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia⁹⁷. W ustawie tej sformułowano także zasady i uwarunkowania prawne współdziałania administracji publicznej i organizacji pozarządowych, a także zdefiniowano status organizacji pożytku publicznego. Co istotne, organizacja społeczna może uczestniczyć na prawach strony w postępowaniu administracyjnym. Możliwość taką przewiduje art. 31 k.p.a.

⁹⁶ K. Bojarski, *Współdziałanie administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu administracyjno-prawnym*, Warszawa-Nisko 2017, s. 146 i cyt. tam literatura.

⁹⁷ Tamże, s. 146.

Art. 18. [Organy naczelne w rozumieniu ustawy]

Organami naczelnymi w rozumieniu kodeksu są:

- 1) w stosunku do organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem samorządowych kolegiów odwoławczych, oraz organów państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych - Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie;
- 2) w stosunku do organów państwowych innych niż określone w pkt 1 – odpowiednie organy o ogólnokrajowym zasięgu działania;
- 3) w stosunku do organów organizacji społecznych - naczelne organy tych organizacji, a w razie braku takiego organu – Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie sprawujący zwierzchni nadzór nad ich działalnością.

Komentowany przepis określa organy naczelne w stosunku do organów administracji publicznej oraz w stosunku do organów spoza systemu ustrojowego administracji publicznej. Wskutek nowelizacji k.p.a. ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. nr 162, poz. 1126 ze zm.) zakres kompetencji organów naczelnych został znacznie ograniczony. W istocie rzeczy przepis ten jest obecnie pozbawiony doniosłości prawnej, bowiem przepisy k.p.a. zasadniczo nie przyznają wspomnianym organom naczelnym uprawnień w postępowaniu administracyjnym. Wyjątkiem jest tu postępowanie w sprawach skarg i wniosków: art. 230, art. 253 § 5, 258 § 1 pkt 4 i § 2 k.p.a.⁹⁸

⁹⁸ R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks...*, s. 183, zob. także: R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 158; P. Przybysz, *Kodeks...*, s. 108.

Rozdział 4

Właściwość organów

Art. 19. [Kontrola właściwości z urzędu]

Organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej.

I

1. Komentowany przepis ustanawia ogólny obowiązek organu administracji publicznej do przestrzegania swojej właściwości z urzędu; wpisuje się on w zasadę praworządności (zob. art. 6 i 7) i oznacza, że organ zawsze bada swoją właściwość z urzędu bez oczekiwania na wniosek strony w tym zakresie.

2. Właściwość to zdolność prawna organu administracji publicznej (zob. art. 5) do rozpoznawania i rozstrzygania spraw administracyjnych w znaczeniu materialnym i/lub formalnym w postępowaniu administracyjnym w stosunku do określonego podmiotu⁹⁹. Aby dany organ był właściwy w sprawie, jego działanie musi być oparte na konkretnej normie prawnej dającej mu uprawnienie lub obowiązek do działania.

3. W postępowaniu administracyjnym, w zależności od tego na jakiej podstawie organ administracyjny nabył zdolność do rozpoznawania i rozstrzygania sprawy przypisuje się mu tzw. właściwość ustawową lub delegacyjną. Właściwością ustawową jest właściwość wynikająca *expresis verbis* z przepisu ustawy, a właściwością delegacyjną jest właściwość

⁹⁹ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1999, s. 73 i n.; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 104 i n.; G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 215 i n.; M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 181 i n.

wynikająca z przekazania danej sprawy lub czynności procesowej w sprawie jednemu organowi przez inny organ administracji publicznej¹⁰⁰.

W przepisie (art. 19 k.p.a.) mowa o dwóch rodzajach właściwości ustawowej, tj. właściwości miejscowej (zob. art. 21) i rzeczowej (zob. art. 20). Natomiast na podstawie przepisów prawa procesowego regulujących weryfikację decyzji administracyjnej wyróżniamy trzeci rodzaj właściwości: właściwość instancyjną (funkcjonalną). Właściwość instancyjna jest określana przepisami k.p.a., a odmienne reguły jej ustalania w pojedynczych (indywidualnych, konkretnych) sprawach wynikają z przepisów odrębnych. Właściwość instancyjna jest przyznana organom wyższego stopnia (zob. art. 127 § 2 i art. 157 § 1 k.p.a.) oraz w ograniczonym zakresie również ministrom (zob. art. 161 § 1 k.p.a.). Kategorie organów administracji publicznej, w tym organy wyższego stopnia określają art. 17 i 18 k.p.a. lub przepisy szczególne.

4. Właściwość rzeczowa to zdolność prawna organu administracji publicznej do rozpoznawania i rozstrzygania danej, konkretnej kategorii spraw np. z zakresu pomocy społecznej, budownictwa, szkolnictwa, gospodarki wodnej, ochrony środowiska, itd. Właściwość miejscowa to zdolność prawna organu administracji publicznej do rozpoznawania i rozstrzygania danej, konkretnej kategorii spraw na obszarze działania określonej jednostki podziału terytorialnego państwa.

5. Organ administracji publicznej jest zobowiązany przestrzegać swojej właściwości w całym toku postępowania administracyjnego (uchwała SN z dnia 29 maja 1991 r., III ARN 17/91, „Państwo i Prawo” 1992, nr 3, s. 108), czyli na wszystkich etapach postępowania administracyjnego (por. wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2009 r., II OSK 1554/08, CBOSA).

Organ powinien skrupulatnie zbadać swoją właściwość jeszcze przed rozpoczęciem pierwszej czynności w sprawie powodującej (inicjującej) wszczęcie postępowania zarówno z urzędu, jak i na wniosek.

6. Naruszenie art. 19 k.p.a., polegającego na wydaniu decyzji przez organ niewłaściwy w sprawie, stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. Ponieważ jak wskazał w wyroku SN, przepis ten spełnia funkcje gwarancyjne w stosunku do obowiązku przestrzegania przez organ prowadzący postępo-

¹⁰⁰ Zob. W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972, s. 110-111.

wanie swojej właściwości zarówno rzeczowej jak i miejscowej (wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., III ARN 17/91, „Państwo i Prawo” 1992, nr 3, s. 108). Zatem skutkiem prawnym naruszenia przez organ właściwości w postępowaniu administracyjnym jest nieważność decyzji.

7. Organ powinien być zdolny do prowadzenia postępowania w danej sprawie. Będzie mógł skutecznie prowadzić postępowanie, jeżeli: 1) będzie to organ właściwy zarówno rzeczowo, miejscowo i funkcjonalnie (instancyjnie); 2) sam organ, pracownik organu lub członek organu kolegalnego nie będzie podlegał wyłączeniu od udziału w postępowaniu lub od wydania decyzji. Przepisy dotyczące właściwości organów mają charakter bezwzględnie obowiązujący (*iuris cogentis*)¹⁰¹.

Art. 20. [Ustalenie właściwości rzeczowej]

Właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania.

I

1. Pod pojęciem właściwości rzeczowej rozumie się upoważnienie i zobowiązanie określonego organu lub rodzajów organów do załatwienia określonej kategorii spraw. Właściwość rzeczową należy zatem ustalić w oparciu o przepisy ustaw materialnoprawnych regulujące kompetencje, uwzględniając także te przepisy ustaw ustrojowych, które dotyczą kompetencji organów (wyrok NSA z dnia 26 września 1994 r., I SA 2002/93, „Wokanda” 1995, nr 1, s. 37)¹⁰².

2. Przepis art. 20 k.p.a. nie określa właściwości rzeczowej, lecz odsyła do przepisów o zakresie działania organów administracji publicznej. Niniejsze odesłanie jest uzasadnione istnieniem bardzo rozbudowanego systemu organów administracji publicznej (system rządowej administracji zespolonej i niezespolonej, system organów samorządu terytorialnego, tzw. organy funkcjonalne). Ze względu na rozległość

¹⁰¹ J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 73.

¹⁰² Zob. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 74 i n.

systemu wydaje się niemożliwe uregulowanie tej instytucji w sposób pełny i niebudzący wątpliwości w przepisach k.p.a.

3. W rozważaniach dotyczących ustalenia właściwości organów administracji publicznej należy wskazać, że właściwość ta wynika albo wprost z przepisów ustawy, albo wydawanych na podstawie ustawy aktów wykonawczych, jak również zawartych na podstawie ustawy porozumień. Właściwość do orzekania w postępowaniu administracyjnym przysługuje w zależności od rodzaju spraw m.in. ministrom, terenowym organom administracji rządowej, organom gmin, powiatów, województw i innym (zob. art. 5).

4. Kompetencje organów administracyjnych w tym zakresie określają zasadniczo ustawy z zakresu prawa materialnego, np. prawo wodne, budowlane, oświatowe itp. Przepis kompetencyjny musi wskazywać nie tylko na dziedzinę administracji jakiej dotyczy, ale również musi określać: jaka ma być treść i forma działania organu, np. czy ma to być decyzja administracyjna, czy czynność materialnotechniczna oraz w jakim wypadku działanie takie może lub musi być podjęte¹⁰³.

Art. 21. [Ustalenie właściwości miejscowej]

§ 1. Właściwość miejscową organu administracji publicznej ustala się:

- 1) w sprawach dotyczących nieruchomości – według miejsca jej położenia; jeżeli nieruchomość położona jest na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów, orzekanie należy do organu, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości;
- 2) w sprawach dotyczących prowadzenia zakładu pracy - według miejsca, w którym zakład pracy jest, był lub ma być prowadzony;
- 3) w innych sprawach – według miejsca zamieszkania (siedziby) w kraju, a w braku zamieszkania w kraju – według miejsca pobytu strony lub jednej ze stron; jeżeli żadna ze stron nie ma w kraju zamieszkania (siedziby) lub pobytu - według miejsca ostatniego ich zamieszkania (siedziby) lub pobytu w kraju.

§ 2. Jeżeli nie można ustalić właściwości miejscowej w sposób wskazany w § 1, sprawa należy do organu właściwego dla miejsca, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące wszczęcie postępowania, albo w razie braku ustalenia takiego miejsca - do organu właściwego dla obszaru dzielnicy Śródmieście w m.st. Warszawie.

¹⁰³ Zob. M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie...*, s. 25 i n.

I

1. Właściwość miejscowa jest to właściwość organu do działania na określonym fragmencie terytorium kraju, z reguły będącym jednostką podziału administracyjnego państwa (podział zasadniczy, pomocniczy i specjalny). Organ jest właściwy miejscowo, gdy zakres jego właściwości jest wyznaczany albo granicami jednostki podziału administracyjnego zasadniczego (gmina, powiat, województwo), pomocniczego – czyli utworzonych w gminie jednostkach pomocniczych (sołectwa, dzielnice, osiedla lub inne) lub też podziału specjalnego np. obwodu, okręgu albo też całego kraju jako naczelnego (centralnego) organu państwa. Terytorialny zakres działania – obszar działania danego organu administracji publicznej ustala się na podstawie przepisów prawa ustrojowego (zob. np. ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. nr 96, poz. 603 ze zm.). Reguły ustalania właściwości miejscowej wynikają w zasadzie z art. 21 k.p.a. a wyjątkowo z przepisów odrębnych¹⁰⁴.

2. Przepisy zawarte w ustawach materialnych mogą wprowadzać odmienne reguły ustalania właściwości miejscowej lub nawet wprowadzać odmienne reguły tej właściwości. Przepisy szczególne mają w zakresie ustalania właściwości miejscowej pierwszeństwo przed przepisami k.p.a., stosowana będzie wówczas zasada *lex specialis derogat legi generali*.

Regułą ustalenia właściwości miejscowej w sprawach dotyczących nieruchomości jest ich położenie na określonym terytorium – czyli powszechnie przyjętą regułą jest miejsce zamieszkania w kraju, pozostałe mają charakter wyjątku.

Komentowany art. 21 k.p.a. wskazuje kryteria, według których określa się właściwość w różnych sprawach. W sprawach dotyczących nieruchomości ustala się według miejsca jej położenia, np. położenia domu mieszkalnego, gospodarstwa rolnego, nie zaś według miejsca zamieszkania (siedziby) lub pobytu strony. Jeżeli nieruchomość położona jest na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów, postępowanie w sprawie należy do tego organu administracji, na obszarze którego znajduje się większa część nieruchomości, np. jeżeli gospodarstwo rol-

¹⁰⁴ Zob. J. Borkowski, *Nieważność...*, s. 132.

ne Adama Nowaka położone jest na terenie dwóch sąsiadujących ze sobą gmin: Kamyk i Kłobuck, a większa część znajduje się w gminie Kamyk, to właściwy miejscowo do załatwienia sprawy dotyczącej tej nieruchomości jest wójt tejże gminy.

Kolejnym kryterium ustalania właściwości według § 1 pkt 2 k.p.a. jest miejsce, w którym jest, był lub ma być prowadzony zakład pracy.

3. Zakładem pracy jest każda jednostka organizacyjna, która zatrudnia pracowników¹⁰⁵. Zakład pracy to zorganizowana jednostka organizacyjna, która zatrudnia pracowników. To kompleks składników zarówno materialnych jak i niematerialnych przeznaczony do realizacji konkretnych celów pracodawcy, stanowiący zarazem placówkę zatrudnienia pracowników. Natomiast w nauce prawa administracyjnego przez zakład administracyjny rozumie się względnie samodzielną jednostkę, wyposażoną w trwale wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, której podstawowym celem jest świadczenie usług socjalno-kulturalnych o szczególnym znaczeniu społecznym. Przykładem zakładu w prawie administracyjnym jest szkoła, uniwersytet, muzeum, biblioteka, szpital, zakład karny itp. Miejscem prowadzenia zakładu pracy jest siedziba kierownictwa zakładu pracy np. miejscem prowadzenia spółdzielczego zakładu zarobkowego przewozu osób jest miejscowość będąca siedzibą zarządu spółdzielni, a nie miejscowość trwałego postoju środków transportowych. Dotyczy to spraw prowadzenia zakładu. Natomiast jeżeli chodzi o sprawy związane z prowadzeniem zakładu pracy np. sprawy utrzymania nieruchomości, właściwość organu określa położenie tej nieruchomości¹⁰⁶.

4. Art. 21 § 2 k.p.a. ustanawia kryteria pomocnicze dla ustalenia właściwości miejscowej. Właściwość pomocniczą ustala się według miejsca zdarzenia dającego podstawę do wszczęcia postępowania, a w przypadku, gdy nie można ustalić takiego miejsca, organem właściwym będzie organ, który jest właściwy dla obszaru dzielnicy Śródmieście w m. st. Warszawie.

¹⁰⁵ Szerzej na temat zakładu pracy oraz pracodawcy zob. ustawa z dnia 26 czerwca 1974 – Kodeks pracy (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.). Kodeks pracy nie podaje definicji legalnej zakładu pracy. Treść tego pojęcia wynika z przepisów prawa, które się nim posługują.

¹⁰⁶ Zob. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 1999, s. 113-114.

Art. 22. [Organy właściwe w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych]

§ 1. Spory o właściwość rozstrzygają:

- 1) między organami jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem przypadków określonych w pkt 2-4 - wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a w razie braku takiego organu - sąd administracyjny;
- 2) między kierownikami służb, inspekcji i straży administracji zespolonej tego samego powiatu, działających w imieniu własnym lub w imieniu starosty - starosta;
- 3) między organami administracji zespolonej w jednym województwie wymienionymi w pkt 2 - wojewoda;
- 4) między organami jednostek samorządu terytorialnego w różnych województwach w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej - minister właściwy do spraw administracji publicznej;
- 5) (uchylony);
- 6) między wojewodami oraz organami administracji zespolonej w różnych województwach - minister właściwy do spraw administracji publicznej;
- 7) między wojewodą a organami administracji niezespolonej - minister właściwy do spraw administracji publicznej po porozumieniu z organem sprawującym nadzór nad organem pozostającym w sporze z wojewodą;
- 8) między organami administracji publicznej innymi niż wymienione w pkt 1-4, 6 i 7 - wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a w razie braku takiego organu - minister właściwy do spraw administracji publicznej;
- 9) między organami administracji publicznej, gdy jednym z nich jest minister - Prezes Rady Ministrów.

§ 2. Spory kompetencyjne między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej rozstrzyga sąd administracyjny.

§ 3. Z wnioskiem o rozpatrzenie sporu przez sąd administracyjny może wystąpić:

- 1) strona;
- 2) organ jednostki samorządu terytorialnego lub inny organ administracji publicznej, pozostające w sporze;
- 3) minister właściwy do spraw administracji publicznej;
- 4) minister właściwy do spraw sprawiedliwości, Prokurator Generalny;
- 5) Rzecznik Praw Obywatelskich.

I

1. Sporem o właściwość nazywamy sytuację prawną, w której zachodzi rozbieżność poglądów co do zakresu działania i która występuje

je w odniesieniu zarówno rozpoznania jak i rozstrzygnięcia tej samej sprawy, którą zajmują się co najmniej dwa organy administracyjne w danej sprawie. Taka rozbieżność powinna być usunięta poprzez podjęcie odpowiednich środków.

2. Zasadniczym celem rozstrzygnięcia sporu o właściwość jest ustalenie organu, który będzie rozstrzygał w konkretnej, indywidualnej sprawie administracyjnej. Między organami administracji rządowej i samorządowej, a także w ramach tych struktur wzajemnie mogą powstawać spory o właściwość (spory kompetencyjne).

3. Pojawiające się spory o właściwość są z reguły efektem niedoskonałości przepisów prawnych; przyczyną sporów o właściwość jest też błędna wykładnia przepisów prawnych. Kontrola właściwości organu administracji w konkretnej sprawie dokonywana jest częściowo przez organy wyższego stopnia działające z urzędu w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji administracyjnej, odmawiającej wszczęcia postępowania w sprawie (zob. art. 61a). NSA w postanowieniu z dnia 10 marca 2006 r., II OW 84/05, (ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 75), wskazał, że „spór o właściwość może powstać tylko w ramach konkretnej sprawy administracyjnej, która jest już przedmiotem prowadzonego postępowania, albo co do której odmówiono nadania biegu postępowania”.

Należy przyjąć, że spory wskazane w k.p.a. mogą wystąpić tylko w zakresie właściwości ustawowej. Natomiast wyłączona jest możliwość powstania sporu w zakresie właściwości delegacyjnej¹⁰⁷.

4. Spory o właściwość można podzielić na kilka rodzajów. Do pierwszej grupy, ze względu na kryterium oceny przez te same organy, ich zdolności do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, co do której wystąpił spór, należą spory pozytywne. Spory pozytywne to takie, w których co najmniej dwa organy uważają się za właściwe w danej sprawie. Spory negatywne to spory, w których co najmniej dwa organy uważają się za niewłaściwe w danej sprawie.

5. Inny rodzaj sporów to: spory między organami administracji publicznej tej samej kategorii – czyli spory wewnętrzne (np. spór dwóch organów administracji rządowej między sobą), spory między organami samorządu terytorialnego a innymi organami administracji

¹⁰⁷ Zob. szerzej: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 130 i n.

publicznej oraz spory między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi.

Spory wewnętrzne o właściwość, występujące między organami administracji publicznej należących do jednej kategorii ustrojowej, określa art. 22 § 1. Przyjmuje on jako ogólną regułę, że organami właściwymi są „najbliższe” – wspólne dla organów pozostających w sporze – organy wyższego stopnia, chyba że brak jest takiego organu.

Spory między organami jednostek samorządu terytorialnego rozstrzyga, jeżeli spór powstał: 1) między organami jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem przepisów określonych w art. 22 § 1 pkt. 1-4 – wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a w razie braku takiego organu – sąd administracyjny; 2) między kierownikami służb, inspekcji i straży administracji zespolonej tego samego powiatu, działających w imieniu własnym lub starosty – starosta; 3) między organami jednostek samorządu terytorialnego w różnych województwach w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej – minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Spory wewnętrzne – spory między organami administracji rządowej rozstrzyga, jeżeli powstał spór: 1) między organami rządowej administracji zespolonej w jednym województwie – wojewoda; 2) między wojewodami a organami administracji zespolonej z różnych województw – minister właściwy do spraw administracji publicznej; 3) między wojewodą a organami administracji niezespolonej – minister właściwy do spraw administracji publicznej w porozumieniu z organami sprawującymi nadzór nad organem pozostającym w sporze z wojewodą; 4) między organami administracji niezespolonej – wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a w razie jego braku – minister właściwy do spraw administracji publicznej; 5) między terenowymi organami administracji rządowej a ministrem – Prezes Rady Ministrów.

6. Do czasu rozstrzygnięcia sporu o właściwość organ, na terenie którego wynikła sprawa, podejmuje tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub słuszny interes obywateli i zawiadania o dokonanych czynnościach organ powołany do rozstrzygnięcia sporu (zob. art. 23).

7. Spory zewnętrzne to spory między organami administracji, które należą do różnych kategorii systemu ustrojowego, a także spory między organami administracji a sądami powszechnymi.

Spory o właściwość między organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej rozstrzyga sąd administracyjny (art. 22 § 2) – właściwy do rozstrzygnięcia sporu jest NSA. Z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu może wystąpić: strona, organ jednostki samorządu terytorialnego lub inny organ administracji publicznej pozostające w sporze, jak również minister właściwy do spraw administracji publicznej, minister sprawiedliwości (Prokurator Generalny) i Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 22 § 3). Do rozstrzygania tych sporów NSA stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu przed WSA. NSA rozstrzyga spór na wniosek – postanowieniem – poprzez wskazanie organu właściwego w danej sprawie. Postanowienie to jest wiążące dla stron sporu. Rozstrzygnięcie sporu o właściwość ma charakter ostateczny. Do czasu rozstrzygnięcia organy podejmują tylko działania niecierpiące zwłoki, zawiadamiając o nich Prezesa Rady Ministrów.

Spory o właściwość między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi – zgodnie z postanowieniami art. 10 Konstytucji RP, statuującego zasadę ustrojową trójpodziału władzy – dowodzą, że zarówno władza sądownicza, jak i wykonawcza są zobligowane *ex lege* do przestrzegania zakresu kompetencji wyznaczanej przepisami prawa. Oznacza to zakaz przejmowania kompetencji należącej do innej władzy publicznej. W obecnie obowiązującym stanie prawnym nie występują spory negatywne pomiędzy organami administracji publicznej a sądami powszechnymi. Przyjęto konstrukcję, że jeżeli organ administracji publicznej jako pierwszy uznał się za niewłaściwy w danej sprawie, wówczas właściwy staje się sąd powszechny. Natomiast jeżeli sąd powszechny pierwszy uznał się za niewłaściwy, wówczas właściwy staje się organ administracji. Przyjmuje się regułę pierwszeństwa przy ustalaniu właściwości organu. Z kolei w przypadku zaistnienia sporu pozytywnego jest on jednostronnie rozstrzygany przez sąd powszechny.

II

Spór o właściwość powstaje wówczas, gdy mamy do czynienia z jedną i tą samą sprawą administracyjną; gdy pojawia się tożsamość (identyczność) przedmiotu sprawy, stron oraz podstawy prawnej.

Art. 23. [Skutki prawne sporu o właściwość]

Do czasu rozstrzygnięcia sporu o właściwość organ administracji publicznej, na którego obszarze wynikła sprawa, podejmuje tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub słuszny interes obywateli i zawiadamia o tym organ właściwy do rozstrzygnięcia sporu.

I

1. *In genere* art. 23 reguluje skutki prawne powstania sporów o właściwość.

2. Skutkiem prawnym zaistnienia sporu o właściwość jest utrata, do czasu rozstrzygnięcia sporu o właściwość, zdolności prawnej przez organy pozostające w sporze do momentu rozstrzygnięcia sprawy, czyli wydania decyzji administracyjnej (załatwienia sprawy milcząco).

3. Do momentu rozstrzygnięcia sporu o właściwość, organ administracji publicznej, na obszarze którego wynikła sprawa, podejmuje tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub słuszny interes obywateli. Czynnościami takimi są przykładowo: czynności, które muszą zostać podjęte z powodu przepisów ustanawiających nieprzekraczalne terminy, utratę uprawnień czy niemożność wyegzekwowania określonych obowiązków w przyszłości. To czynności podejmowane ze względu na okoliczności wymagające natychmiastowego działania np. w sprawach z zakresu ochrony środowiska naturalnego – ochrony wód, powietrza, ochrony sanitarnej, katastrof budowlanych itp.

4. Po rozpoznaniu sporu w sprawie administracyjnej o właściwość, organy obowiązane są przekazać organowi właściwemu w danej sprawie cały materiał dowodowy zgromadzony podczas podejmowanych czynności w postępowaniu dowodowym (czynności niecierpiących zwłoki).

5. Rozstrzygnięcie sporu o właściwość następuje w formie aktu administracyjnego, ale nie w formach przewidzianych w postępowaniu administracyjnym. Rozstrzygnięcie sporu nie następuje ani w formie decyzji administracyjnej (zob. art. 104), ani postanowienia (zob. art. 123) i na takie rozstrzygnięcie nie przysługują środki odwoławcze w administracyjnym toku instancji, ani też skarga do NSA (postanowienie NSA z dnia 28 marca 1991 r., SA/Lu 218/91, ONSA 1991, nr 1, poz. 30).

II

1. W analizowanym przepisie art. 23 pojawia się wątpliwość, co przyjąć jako datę i przesłankę powstania sporu. Po pierwsze, spór może powstać dopiero po wszczęciu postępowania w sprawie. Po drugie, dopóki postępowanie nie zostanie wszczęte – nie może być mowy o żadnym sporze o własność¹⁰⁸. Po trzecie, czynności, o których mowa w art. 23 k.p.a. podejmować należy od momentu stwierdzenia nieważności, a nie od dnia wszczęcia postępowania przed organem właściwym do rozstrzygnięcia sporu¹⁰⁹.

2. Ograniczenie zakresu postępowania administracyjnego do podejmowania czynności niecierpiących zwłoki następuje w momencie powstania sporu o własność, czyli w dniu, w którym inny organ administracji publicznej uznał się za niewłaściwy (spór negatywny) lub właściwy (spór pozytywny) do załatwienia sprawy administracyjnej. Powiadamia się o tym organ pozostający w sporze¹¹⁰. W tych przypadkach sporów kompetencyjnych stwierdzenie swej niewłaściwości przez konkretny organ administracyjny następuje z chwilą doręczenia mu podania.

¹⁰⁸ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 62-63.

¹⁰⁹ G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 273.

¹¹⁰ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 193 i 273.

Rozdział 5

Wyłączenie pracownika oraz organu

Art. 24. [Wyłączenie pracownika od udziału w postępowaniu]

§ 1. Pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie:

- 1) w której jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki;
- 2) swego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia;
- 3) osoby związanej z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli;
- 4) w której był świadkiem lub biegłym albo był lub jest przedstawicielem jednej ze stron, albo w której przedstawicielem strony jest jedna z osób wymienionych w pkt 2 i 3;
- 5) w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji;
- 6) z powodu której wszczęto przeciw niemu dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne;
- 7) w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzeczności służbowej.

§ 2. Powody wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu trwają także po ustaniu małżeństwa (§ 1 pkt 2), przysposobienia, opieki lub kurateli (§ 1 pkt 3).

§ 3. Bezpośredni przełożony pracownika jest obowiązany na jego żądanie lub na żądanie strony albo z urzędu wyłączyć go od udziału w postępowaniu, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności niewymienionych w § 1, które mogą wywołać wątpliwość co do bezstronności pracownika.

§ 4. Wyłączony pracownik powinien podejmować tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub ważny interes stron.

I

1. Obowiązek wyłączenia pracownika, członka organu kolegialnego bądź całego organu wynika z potrzeby zabezpieczenia w jak największym zakresie neutralności organu, czyli zapewnienia bezstronności i

obiektywizmu organu przy rozpoznawaniu sprawy. Zgodnie z definicją słownikową, bezstronność to brak stronniczości, brak uprzedzeń. Zaś obiektywizmem charakteryzuje się ocena czegoś w sposób zgodny ze stanem faktycznym, niezależnie od własnych opinii, uczuć i interesów.

2. Przepisy komentowanego artykułu, mimo stosunkowo dużej precyzji, nie dają zawsze pełnej gwarancji przeprowadzenia postępowania w sposób bezstronny i obiektywny. Trzeba podkreślić, że niezależnie od treści przepisów prawa, gwarancją bezstronności i obiektywizmu są odpowiednio wykwalifikowane, etyczne i moralne kadry.

II

1. Zasada wyłączenia pracownika i organu od załatwienia sprawy koresponduje ze standardami procedury mieszczącymi się w pojęciu „prawa do dobrej administracji”. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz.U.E.C.2007.303.1) zalicza prawo do dobrej administracji do praw podstawowych (art. 41). Zgodnie z tym przepisem każdy obywatel UE ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie. Rozwinięciem prawa do dobrej administracji jest Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (Dz.Urz.U.E.C.2011.285.3)¹¹¹, który w art. 8 nakazuje urzędnikowi działać bezstronnie i niezależnie.

Urzędnik powinien powstrzymać się od wszelkich form faworyzowania, a na jego postępowanie nie powinien mieć wpływ interes osobisty, rodzinny czy polityczny. Z przepisu tego *expressis verbis* wynika zakaz uczestnictwa urzędnika w podejmowaniu decyzji, w której on sam lub członek rodziny, krewny, przyjaciel lub znajomy miałby interes. Przykładem *soft law*, w który wpisuje się zasada wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu jest *Handbook* Rady Europy¹¹².

¹¹¹ Akt ten ma charakter *soft-law*; więcej na ten temat: E. Żelasko-Makowska, *Zastosowanie Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji w polskiej procedurze administracyjnej*, (w:) P. Chmielnicki, K. Winiarski, E. Książek (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Częstochowa 2007, s. 45-56.

¹¹² Z. Kmiecik, *Rec. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Person* (zw. *Handbook*), Strasburg 1996, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 4, s. 74-75.

Wśród zasad materialnych *Handbook* wymienia zasadę obiektywizmu i bezstronności. Zasada ta oznacza nie tylko brak powiązań (czy nawet podejrzeń o powiązanie) między urzędnikiem wydającym decyzję a stroną tej decyzji, ale także konieczność uwzględnienia jedynie faktów mających znaczenie dla sprawy z pominięciem okoliczności, które znaczenia nie mają¹¹³.

2. Zasada wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu w pełni koresponduje z zasadą ogólną postępowania administracyjnego – pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, w świetle której organy administracji prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej oraz zasadą prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7.

III

1. Brak okoliczności uzasadniających wyłączenie organu, obok właściwości rzeczowej, miejscowej i instancyjnej organu przesądza o zdolności organu administracji do prowadzenia postępowania w określonej sprawie¹¹⁴. Instytucja wyłączenia pracownika z zasady nie wpływa na zdolność organu do prowadzenia postępowania, zaś wyłączenie członka organu kolegiального może, ale nie musi przesądzać o tej zdolności.

2. Przepisy kodeksu uregulowały odrębnie kwestie wyłączenia organu administracji, pracownika tego organu oraz członka organu kolegiального. Użycie w tych przepisach zwrotu „podlega wyłączeniu” wskazuje, że każde z tych wyłączeń ma charakter obligatoryjny.

IV

1. Instytucja wyłączenia pracownika organu od udziału w postępowaniu obejmuje sprawy, które kończą się wydaniem decyzji administracyjnej (ugody). Jest to efekt zakresu stosowania k.p.a. określonego

¹¹³ Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010, s. 28.

¹¹⁴ Tak np. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 162.

w art. 1 § pkt 1. Przepisy szczególne mogą jednak wprowadzać wyjątki od tej reguły. Przykładem może być informacja o odmowie udzielenia dofinansowania w związku z niespełnieniem kryteriów formalnych, wydana na podstawie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 818). Informacja ta nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu k.p.a., ale z racji odesłania zawartego w art. 60 i 67 powyższej ustawy w postępowaniu prowadzonym na jej podstawie należy odpowiednio stosować przepisy k.p.a. regulujące instytucję wyłączenia pracownika od udziału w sprawie. W przepisie tym chodzi o udział w całym postępowaniu, a więc od chwili jego wszczęcia do zakończenia decyzją (ugodą).

2. Pod pojęciem pracownika organu administracji publicznej należy rozumieć osoby podejmujące czynności procesowe w imieniu organu zdefiniowanego w art. 5 § 2 pkt 3, 4 i 6, przy czym pojęcie pracownika, jakim posługuje się komentowany przepis, nie jest tożsame z pojęciem pracownika w rozumieniu ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.). Wyłączeniu podlegać bowiem będą także osoby prowadzące postępowanie administracyjne (uczestniczące w tym postępowaniu po stronie organu), ale niemające statusu pracownika etatowego, np. członek pozaetatowy samorządowego kolegium odwoławczego.

3. Pod pojęciem pracownika należy rozumieć wszystkie osoby zatrudnione w urzędzie, rozumianym jako aparat pomocniczy organu administracji publicznej, ale także osobę wykonującą funkcję tego organu (wyrok NSA z dnia 17 sierpnia 1993 r., SA/Po 3155/92, LEX nr 23971).

4. Wyłączeniu podlega nie tylko pracownik urzędu, w którym prowadzone jest postępowanie, ale także pracownik organu współdziałającego przy wydawaniu decyzji administracyjnej na podstawie art. 106. „Wyłączenie obejmuje podejmowanie jakichkolwiek czynności procesowych istotnych dla weryfikacji zgodności z prawem wydanej przez nich decyzji. Bez znaczenia jest powód, dla którego określona osoba uczestniczy w wydaniu rozstrzygnięcia chociażby poprzez jego akceptację czy też zatwierdzenie. Zwykle wynika to z zakresu obowiązków tej osoby oraz organizacji pracy danej instytucji” (wyrok WSA z dnia 9 stycznia 2018 r., V SA/Wa 231/17, CBOSA).

5. Podczas wydawania decyzji organ administracji może korzystać z instytucji pomocy prawnej. Organ, do którego zwróci się podmiot prowadzący postępowanie o dokonanie określonych czynności nie staje się organem prowadzącym postępowanie administracyjne. Niewątpliwie jednak uczestniczy na jednym z etapów tego postępowania poprzez odbieranie wyjaśnień lub zeznań albo dokonywanie innych czynności związanych z toczącym się postępowaniem. Pracownik tego organu także podlega wyłączeniu na podstawie przepisu art. 24¹¹⁵. W rzeczywistości bowiem okazać się może, że właśnie na tym etapie, ze względu na miejsce zamieszkania osoby uczestniczącej w postępowaniu na terenie organu udzielającego pomocy prawnej, może dojść do wątpliwości co do bezstronności pracownika.

V

1. W doktrynie powszechnie wskazuje się, że w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających wyłączenie pracownika, określonych w art. 24 § 1, wyłączenie następuje z mocy prawa. Oznacza to, że nie ma wymogu wydania postanowienia o wyłączeniu pracownika¹¹⁶. Z punktu widzenia pracownika, który z przyczyn określonych w omawianym przepisie nie może wykonywać czynności procesowych w toku postępowania, konieczne wydaje się podjęcie w tym zakresie odpowiedniego działania przez przełożonego. Może ono przybrać formę postanowienia o wyłączeniu pracownika. Ten sam przełożony ma obowiązek wyznaczyć innego pracownika do prowadzenia tego postępowania. W tym przypadku powszechnie uznaje się, że czynności tej dokonuje się mocą postanowienia wydanego przez bezpośredniego przełożonego. Obydwa następujące po sobie postanowienia: o wyłączeniu pracownika oraz o wyznaczeniu innego pracownika do prowadzenia postępowania nie podlegają zaskarżeniu w drodze zażalenia, co bezpośrednio wynika z art. 141 § 1.

¹¹⁵ Tak też: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 194.

¹¹⁶ Tamże, s. 182.

2. Kontrowersyjnym zagadnieniem jest także forma wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu w sytuacji uprawdopodobnienia istnienia okoliczności niewymienionych w art. 24 § 1 a wywołujących wątpliwości co do bezstronności pracownika (art. 24 § 3). Teza, w myśl której „powoływanie się (...) na wyłączenie pracownika w myśl art. 24 § 3 k.p.a. jest skuteczne dopiero w razie wydania przez jego bezpośrednio przełożonego stosownego postanowienia po uprzednim uprawdopodobnieniu istnienia okoliczności, które mogą wywołać wątpliwości co do bezstronności tego pracownika” (wyrok NSA z dnia 17 sierpnia 1993 r., SA/Po 3155/92, LEX nr 23971) nie znalazła pełnego uznania w doktrynie¹¹⁷.

3. Ze względu na treść art. 123 rozstrzygnięcie o wyłączeniu, niezależnie od przyczyny je uzasadniającej, powinno zapaść w formie postanowienia wydawanego przez bezpośredniego przełożonego, a w przypadku jego braku, organ wyższego stopnia. Na postanowienie o wyłączeniu pracownika nie służy zażalenie (art. 141 § 1), ale strona może je zaskarżyć w odwołaniu od decyzji wydanej w tym postępowaniu (art. 142).

4. Forma, w jakiej następuje wyłączenie pracownika, nie ma przesądzającego znaczenia. Samo wyłączenie może przyjąć formę postanowienia, bądź odnotowania tej okoliczności przez sporządzenie odpowiedniej adnotacji w aktach sprawy. Istotny jest sam fakt powstrzymania się pracownika od udziału w postępowaniu (wyrok WSA z dnia 7 lutego 2019 r., III SA/Łd 935/18, CBOSA).

5. Katalog przyczyn wyłączenia *ex lege* pracownika określony w przepisie art. 24 § 1 ma charakter zamknięty. Wyłączenie pracownika będzie miało miejsce w sytuacji, gdy zostanie wykazany określony w przepisie związek pracownika organu z którąkolwiek ze stron tego postępowania lub związek ze sprawą, którą prowadzi, bądź w której uczestniczy na jakimkolwiek etapie.

6. Do pierwszej grupy przesłanek (bliskość wobec strony) należy zaliczyć przesłanki wymienione w art. 24 § 1 pkt 2 i 3 oraz art. 24 § 2.

7. W kategorii krewnych do drugiego stopnia mieszczą się: w linii prostej – dzieci, wnuki, rodzice, dziadkowie; w linii bocznej – rodzeń-

¹¹⁷ Por. krytyczną w tym zakresie głosę W. Chróścielewskiego, OSP 1995, nr 9, poz. 188.

stwo (także przyrodnie oraz pochodzące z przysposobienia). Do kategorii rodzeństwa nie zalicza się tzw. rodzeństwa przybranego (dzieci małżonków pochodzące z ich poprzednich związków).

8. W kategorii powinowatych do drugiego stopnia mieszczą się: w linii prostej – zięć, synowa, teściowie, rodzice teściów, a także pasierb/pasierbica; w linii bocznej – rodzeństwo małżonka (także przyrodnie oraz pochodzące z przysposobienia), małżonkowie rodzeństwa. W tej kategorii nie będą mieścić się małżonkowie brata lub siostry męża/żony.

Powinowactwo nie ustaje mimo ustania małżeństwa (art. 24 § 2). Stosunek powinowactwa nie ustaje wskutek śmierci jednego z małżonków, orzeczenia rozvodu czy separacji. Trwa nadal pomimo wystąpienia tych zdarzeń. Może jednakże ustać, jeżeli małżeństwo zostanie mocą orzeczenia sądu unieważnione. Wówczas pracownik musi powstrzymać się od udziału w postępowaniu w sprawie swojego byłego małżonka, ale także jego rodziców czy rodzeństwa. Wyłączenie ma charakter obligatoryjny niezależnie od tego, czy zachodzi prawdopodobieństwo stronniczości, czy nie.

9. Omawiany przepis nie ma zastosowania w przypadku konkubinatu. Nie ma także zastosowania w sytuacji rzeczywistej (faktycznej, nie prawnej) opieki, np. dziecka nad starszym członkiem dalszej (w rozumieniu k.p.a.) rodziny. W tych przypadkach będzie mieć zastosowanie art. 24 § 3.

10. W niektórych przypadkach przełożony pracownika nie będzie miał wiedzy co do podstaw wyłączenia. O wyłączeniu w praktyce będzie decydował sam pracownik, chyba że przełożony poweźmie wiadomość o takim fakcie z innych źródeł. Jest to jedna z sytuacji, w których przepis – mimo swej precyzji, nie będzie stanowił gwarancji prawidłowego przebiegu postępowania. Funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 (art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1950 ze zm.). Niewyłączenie się z postępowania administracyjnego w takim przypadku jest traktowane jako przekroczenie uprawnień, a także niedopełnienie obowiązku ciążącego z mocy art. 24 § 1 (por. wyrok SN z dnia 19 listopada 2009 r., III KK 167/09, CBOSA).

11. Pracownik nie może być związany ze stroną postępowania stosunkiem przysposobienia, opieki lub kurateli (por. przepisy ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 2086 ze zm.). Powody wyłączenia trwają także po ustaniu tych stosunków (art. 24 § 2 k.p.a.).

VI

1. Do drugiej grupy przesłanek wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu, polegających na związku pracownika z rozstrzyganą sprawą, zaliczane są pozostałe przypadki wymienione w art. 24 § 1.

2. W szczególności pracownik musi zostać wyłączony od prowadzenia postępowania, w którym jest stroną.

3. Sprawa komplikuje się, gdy pracownik pełni jednocześnie funkcję organu. Wydaje się, że obecnie orzecznictwo częściej stoi na stanowisku, że nie ma wyraźniej normy, wzorem uchylonego art. 27a k.p.a., wyłączającej w szczególności wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta) lub organ innej jednostki samorządu terytorialnego od orzekania w sprawie, w której ta jednostka jest stroną. Uznaje się, że z zasady nie ma w takim przypadku podstaw do wyłączania organu od rozstrzygania sprawy w oparciu o przesłanki sformułowane w art. 24 § 1 pkt 1 i 4 (wyrok NSA z dnia 30 października 2018 r., II OSK 2682/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 11 marca 2014 r., II OSK 2075/12, CBOSA). Wyjątki w powyższym zakresie wprowadzają ustawy z zakresu prawa materialnego, np. art. 90 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 55 ze zm.), który stanowi, że rozstrzygnięcia związane z usunięciem drzew lub krzewów, w jakim są one wykonywane przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy – z wyjątkiem nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu – wykonuje starosta.

Niezależnie od powyższego w orzecznictwie nierzadki jest pogląd o konieczności wyłączenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z rozpatrywanej sprawy, w której wnioskodawcą w sprawie wymagającej władczego rozstrzygnięcia w formie aktu administracyjnego jest gmina na podstawie art. 24 § 1 pkt 1 i 4 (por. m.in. wyrok WSA z dnia 13 marca 2019 r., II SA/Łd 1005/18, CBOSA). Przyjęcie powyższej wy-

kładni z pewnością komplikuje prowadzenie tego rodzaju spraw administracyjnych. Jest ono jednak uzasadnione z punktu widzenia *ratio legis* omawianego przepisu. Trudno bowiem oczekiwać, że wójt gminy, która jest stroną postępowania, będzie w pełni obiektywny i bezstronny w wydawaniu decyzji dotyczącej tej gminy. Wójt niewątpliwie pełni funkcję organu, ale jednocześnie jest włodarzem gminy, zatem jest żywotnie zainteresowany treścią rozstrzygnięcia. „Oczywiste jest bowiem, że pozostawanie ze stroną – gminą w stosunku zatrudnienia, a ponadto sprawowanie funkcji organu wykonawczego gminy i pełnienie funkcji jego ustawowego przedstawiciela, można uznać za pozostawanie ze stroną w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć chociażby pośredni wpływ na prawa i obowiązki organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego” (wyrok WSA z dnia 8 czerwca 2017 r., II Sa/Lu 157/17, CBOSA).

4. Na podstawie omawianego przepisu pracownik winien zostać wyłączony od prowadzenia postępowania w sprawie, w której pozostaje z którąkolwiek ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki. Stosunek prawny może wynikać np. z umowy najmu czy członkostwa w zarządzie podmiotu będącego stroną postępowania. W każdym z tych przypadków należy wykazać, że rozstrzygnięcie w sprawie oddziaływać będzie na prawa lub obowiązki pracownika.

5. Pracownik prowadzący postępowanie, w tym w szczególności wydający w sprawie rozstrzygnięcie nie może być jednocześnie świadkiem lub biegłym w tej sprawie (art. 24 § 1 pkt 4). Celem wprowadzenia omawianej przesłanki jest uniknięcie konfliktu ról oraz interesów w postępowaniu administracyjnym. Należy bezwzględnie uznać, że obiektywizm jest ograniczony, gdy pracownik jest źródłem wiedzy o okolicznościach, które mają istotny wpływ na rozstrzygnięcie i jednocześnie ocenia swoją wiedzę jako wiarygodną i miarodajną dla danego rozstrzygnięcia (por. m.in. wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2019 r., II SA/Sz 375/19, CBOSA).

6. Pracownik rozstrzygający sprawę nie może być jednocześnie przedstawicielem strony. Pod pojęciem przedstawiciela należy rozumieć przedstawiciela ustawowego, a także pełnomocnika (por. art. 96 k.c.). W postępowaniu prowadzonym przez pracownika przedstawi-

ciem strony tego postępowania nie może być małżonek pracownika, jego krewny i powinowaty do drugiego stopnia. Przedstawicielem strony nie może być także osoba związana z pracownikiem stosunkiem przysposobienia, opieki lub kurateli (art. 24 § 1 pkt 4).

7. Na podstawie art. 24 § 1 pkt 5 pracownik, a także członek organu kolegialnego, będzie wyłączony od udziału w postępowaniu, jeśli brał udział w wydawaniu zaskarżonej decyzji, niezależnie od tego, czy miało to miejsce w tej samej instancji (w sytuacji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, np. wyrok WSA z dnia 10 grudnia 2018 r., II SA/Wa 310/18, CBOSA), w drugiej instancji (w sytuacji przeniesienia sprawy do organu wyższego stopnia w wyniku odwołania, np. wyrok WSA z dnia 8 lutego 2019 r., II SA/Wa 1120/18, CBOSA), czy w wyniku rozpatrywania sprawy w trybie nadzwyczajnym (wyrok WSA z dnia 19 września 2019 r., III SA/Gd 400/19, CBOSA).

Ustawodawca nie ogranicza się wyłącznie do środka zaskarżenia w postaci odwołania, ale używa sformułowania o charakterze ogólnym. Oznacza to, że pracownik, który brał udział w wydaniu decyzji ostatecznej, nie może brać udziału w wydaniu decyzji w postępowaniu związanym z jej weryfikacją.

Ratio legis omawianego przepisu sprowadza się do tego, by w wydaniu decyzji nie brała udziału osoba, która już raz uczestniczyła w czynnościach procesowych i ma przez to ugruntowane poglądy zarówno na stan faktyczny, jak i na sposób rozstrzygnięcia sprawy. Może to budzić uzasadnione wątpliwości co do jej bezstronności i obiektywizmu.

8. Zwrot „brać udział” z art. 24 § 1 pkt 5 oznacza zarówno wykonywanie czynności procesowych poprzedzających wydanie zaskarżonej decyzji, jak i wydawanie zaskarżonej decyzji przez pracownika na mocy stosownego upoważnienia (uchwała NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 2/06, CBOSA).

9. Instytucja wyłączenia pracownika nie znajdzie zastosowania w przypadku, gdy organ pierwszej instancji ponownie rozpatruje sprawę po uchyleniu poprzedniego rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy, a także w przypadku rozpatrywania sprawy ponownie na skutek uchylenia decyzji organu odwoławczego w postępowaniu sądowoadministracyjnym i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi drugiej instancji (wyrok WSA z dnia 21 sierpnia 2019 r., II SA/Rz 423/19, CBOSA).

10. Wystąpienie okoliczności, o której mowa w art. 24 § 1 pkt 6, a zatem wszczęcie dochodzenia służbowego, postępowania dyscyplinarnego lub karnego przeciwko pracownikowi spowoduje konieczność wyłączenia tego pracownika od udziału w postępowaniu w tej sprawie, z powodu której takie postępowanie zostało wszczęte. Ma zatem znaczenie zarówno moment, jak i przyczyna wszczęcia postępowania wobec pracownika.

W przypadku wszczęcia postępowania wobec pracownika zostaje on wyłączony od udziału w tym konkretnym postępowaniu, które stało się źródłem wszczęcia tego postępowania. Dopóki nie zaistnieje dodatkowa przesłanka (np. w postaci zastosowania środków izolacyjnych wobec pracownika) pracownik może skutecznie prowadzić inne postępowania administracyjne. Przesłanka, o której mowa, jest jedyną, która powoduje odsunięcie pracownika od prowadzonego postępowania w trakcie jego trwania (pozostałe obiektywne czynniki znane są zwykle przed wszczęciem postępowania) i wiąże się z postawą pracownika wobec sprawy bądź strony tego postępowania. Wyłączenie pracownika nastąpi z chwilą wszczęcia takiego postępowania. Postawą wyłączenia nie mogą być same podejrzenia czy doniesienia o popełnieniu czynu zagrożonego wszczęciem dochodzenia służbowego, postępowania dyscyplinarnego czy karnego, kierowane np. przez stronę wobec pracownika prowadzącego sprawę.

Jak podkreślił NSA, kierowanie zarzutów pod adresem pracowników nie powoduje automatycznego wszczęcia wobec tych pracowników „dochodzeń służbowych”, o jakich mowa art. 24 § 3. Takiej mocy sprawczej żadne prawo nie przewiduje, gdyż mogłoby to doprowadzić do paraliżu każdego postępowania, nie tylko administracyjnego (wyrok WSA z dnia 5 czerwca 2019 r., III SAB/Kr 28/19, CBOSA). Tego rodzaju zarzuty inicjują jedynie postępowanie wyjaśniające, które w efekcie może doprowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, ale jest to zawsze kompetencja właściwego organu i odbywa się na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 265 ze zm.). Nie ma natomiast przeszkód by w takich przypadkach zastosować przepis art. 24 § 3, podobnie jak w przypadku pociągnięcia

pracownika do odpowiedzialności cywilnej w związku z prowadzonym postępowaniem¹¹⁸.

11. Konstrukcja przepisu art. 24 § 1 pkt 7 budzi wątpliwości. Z przepisu wynika, że pracownik podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu, w której stroną jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzędności służbowej. W przypadku urzędnika prowadzącego sprawę taką osobą będzie z pewnością kierownik referatu czy wydziału, ale także – w każdym przypadku – osoba pełniąca funkcję organu, np. wójt czy wojewoda. W takim przypadku wyłączenie pracownika będzie skutkowało w praktyce wyłączeniem całego organu. Decyzji nie będzie mógł bowiem wydać żaden z podległych mu pracowników, ani tym bardziej osoba pełniąca funkcję organu (w zw. z art. 24 § 1 pkt 1). Przepis ten jest masowo naruszany, gdyż w praktyce nie stosuje się wyłączenia pracownika od udziału w sprawie wydania wojewodzie paszportu, albo dowodu osobistego wójtowi¹¹⁹. Sprawy te z zasady nie kończą się wydaniem decyzji administracyjnej, ale w sytuacjach przewidzianych w ustawach w formie decyzji można odmówić wydania dowodu osobistego czy też paszportu. Słuszny jest postulat, by wyłączenie w tym przypadku dotyczyło sytuacji, w których rozstrzygnięcie sprawy zostaje pozostawione uznaniu administracyjnemu¹²⁰.

VII

1. Podstawy wyłączenia pracownika wymienione w art. 24 § 1 nie dają same z siebie pełnej gwarancji prawidłowego przebiegu postępowania. W rzeczywistości mogą mieć miejsce różne okoliczności, które uzasadniają wątpliwości co do bezstronności i pełnego obiektywizmu pracownika. Ustawodawca mając tego świadomość pozostawia możliwość dokonania wyłączenia pracownika na podstawie art. 24 § 3 także z innych przyczyn, jeśli zachodzi prawdopodobieństwo stronniczości tego pracownika.

¹¹⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 208.

¹¹⁹ W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 84.

¹²⁰ Tamże, s. 84-85.

2. Ustawodawca nie wskazuje tu konkretnych podstaw wyłączenia ograniczając się do stwierdzenia, że mogą to być wszystkie inne okoliczności niewymienione w art. 24 § 1, a które mogą budzić wątpliwości co do bezstronności osoby uczestniczącej w postępowaniu.

3. Wyłączenie na podstawie art. 24 § 3 może nastąpić na wniosek bądź z urzędu. Wniosek może złożyć strona lub sam pracownik. We wniosku musi być wskazana konkretna osoba, wobec której zachodzą wątpliwości co do stronniczości. Wyłączenie pracownika od udziału w postępowaniu – zgodnie omawianym przepisem – może nastąpić, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności, które mogą wywołać wątpliwość co do bezstronności pracownika. Nie zachodzi zatem konieczność udowodnienia (przeprowadzenia dowodu w rozumieniu przepisów procesowych) stronniczości, a wykazanie prawdopodobieństwa jej wystąpienia, przy czym, okoliczności wywołujące wątpliwość powinny mieć charakter obiektywny. „Wyłączenia pracownika nie może uzasadniać samo subiektywne przekonanie skarżącego o braku bezstronności tego pracownika” (wyrok WSA z dnia 9 października 2019 r., II SA/Ke 514/19, CBOSA). Wyłączenie pracownika następuje na mocy postanowienia wydanego przez bezpośredniego przełożonego, a w przypadku członka organu kolegialnego – przewodniczącego tego organu. Na postanowienie nie służy zażalenie.

4. Złożenie wniosku o wyłączenie pracownika rodzi po stronie organu obowiązek przeprowadzenia „stosownej i właściwej procedury” (wyrok WSA z dnia 28 grudnia 2018 r., II SE/Ke 437/18, CBOSA). Zgłoszenie wniosku o wyłączenie, nawet przy braku podstaw do jego uwzględnienia, rodzi obowiązek po stronie właściwych organów administracji do jego rozpoznania – pozytywnie bądź negatywnie (zob. wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2007 r., I OSK 383/07, CBOSA; wyrok WSA z dnia 19 października 2009 r., II SA/Kr 591/09, CBOSA).

W sytuacji, gdy brak jest bezpośredniego przełożonego ze względu na to, że pracownik pełni funkcję organu, podmiotem zobowiązanym do przeprowadzenia procedury jest organ wyższego stopnia. „Brak (...) bezpośredniego przełożonego w rozumieniu przepisów prawa pracy nie może czynić martwą regulacji prawnej zawartej w art. 24 § 3. W takiej sytuacji o wyłączeniu na wniosek w sytuacji uprawdopodobnienia istnienia okoliczności wywołujących wątpliwości co

do bezstronności pracownika piastującego funkcję organu, orzeka organ wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 k.p.a.” (por. wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2007 r., II OSK 879/06, CBOSA).

VIII

1. Pracownik wyłączony od udziału w postępowaniu nie może dokonywać żadnych, nawet niezbędnych czynności do załatwienia sprawy w formie decyzji ani w nich uczestniczyć, a tym bardziej wydawać decyzji w imieniu organu administracji publicznej lub za ten organ, z wyjątkiem podejmowania czynności niecierpiących zwłoki z uwagi na interes społeczny lub ważny interes strony (wyrok TK z dnia 7 marca 2005 r., P 8/03, LEX nr 149908). Do takich czynności można zaliczyć np. zabezpieczanie dowodów¹²¹.

2. Skutki naruszenia przepisów o wyłączeniu pracownika od udziału w toczącym się postępowaniu mogą być różne w zależności od etapu postępowania. Ujawnienie się przyczyny wyłączenia w trakcie trwania postępowania powinno w każdym czasie skutkować wyłączeniem pracownika. Po zakończeniu postępowania w I instancji decyzję można podważyć w postępowaniu odwoławczym wskazując na to, że została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości. „Adekwatnym działaniem organu drugiej instancji jest wtedy wydanie rozstrzygnięcia kasacyjnego. Należy w tym miejscu wskazać, że zasada dwuinstancyjności zakłada prawo do dwukrotnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, przy czym liczy się tylko takie rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy, które odbywa się w warunkach gwarantujących zachowanie pełnego obiektywizmu” (wyrok WSA z dnia 19 września 2019 r., III SA/Gd 400/19, CBOSA).

W przypadku decyzji ostatecznej sankcją za naruszenie przepisów o wyłączeniu pracownika, organu i członka organu kolegiałnego jest wznowienie postępowania na mocy art. 145 § 1 pkt 3. W doktrynie słusznie wskazuje się na brak korelacji między art. 145 § 1 pkt 3 a art. 24. W tym pierwszym jako podstawę wznowienia postępowania wyraźnie wskazuje się wydanie decyzji przez pracownika podlegają-

¹²¹ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 104.

cego wyłączeniu. „Podstawa wznowienia postępowania dotyczy zatem wyłącznie sytuacji, gdy dany pracownik wydawał decyzję administracyjną, nie dotyczy zaś pracowników, którzy wprowadzić brali udział w podejmowaniu określonych czynności procesowych w toku postępowania, lecz nie podejmowali decyzji” (wyrok NSA z dnia 2 lutego 2017 r., I OSK 1984/15, CBOSA). Zatem przepis, który ma stanowić gwarancję przestrzegania przepisów o wyłączeniu w rzeczywistości pełnej gwarancji nie daje.

3. Wyłączenie pracownika od udziału w postępowaniu bez uzasadnionej przyczyny (o ile nie powoduje to przeniesienia kompetencji do rozpoznania sprawy na inny organ) nie niesie za sobą żadnych konsekwencji.

Art. 25. [Wyłączenie organu od załatwienia sprawy]

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

- 1) jego kierownika lub osób pozostających z tym kierownikiem w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3;
- 2) osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia lub osób pozostających z nim w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3.

§ 2. Przepis art. 24 § 4 stosuje się odpowiednio.

I

1. Pod pojęciem organu należy rozumieć zarówno organy jednoosobowe, jak i kolegalne. Z wyłączeniem organu monokratycznego mamy do czynienia w sytuacji, gdy od udziału w postępowaniu będzie wyłączona osoba piastująca funkcję organu i wszyscy pracownicy urzędu, w którym ta osoba pełni funkcję organu. Niedopuszczalne jest bowiem wydanie decyzji „z upoważnienia” tego organu przez podległego mu pracownika (uchwała NSA z dnia 19 maja 2003 r., OPS 1/03, ONSA 2003, nr 4, poz. 115).

2. W sytuacji wyłączenia z art. 25 k.p.a. organ traci zdolność do rozpatrzenia sprawy. Wyłączenie organu zawsze w efekcie doprowa-

dzi do zmiany właściwości miejscowej. Zastosowanie tej instytucji nie może być więc interpretowane rozszerzająco. „Strona postępowania nie może żądać wyłączenia organu z innych przyczyn, niż wymienione w art. 25 k.p.a., nawet jeżeli jej zdaniem mogą zachodzić wątpliwości co do bezstronności organu” (wyrok NSA z dnia 14 lutego 2014 r., I OSK 2885/15, CBOSA).

II

1. Organ administracji publicznej traci zdolność do prowadzenia postępowania w przypadku, gdy sprawa dotyczy interesów majątkowych: osoby fizycznej należącej do obsady personalnej organu administracji właściwego do prowadzenia postępowania, osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia albo osób pozostających z nimi w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3. *Ratio legis* tego przepisu sprowadza się do tego, by sprawa nie była rozstrzygana przez osoby zależne od podmiotu zainteresowanego rozstrzygnięciem. Dlatego krąg podmiotów obejmuje nie tylko kierownika organu i jego bliskich, ale został rozszerzony także o osoby zajmujące stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia w rozumieniu przepisów k.p.a.

2. Pojęcie kierownika organu jednoosobowego jest tożsame z osobą pełniącą funkcję tego organu. Kierownikiem organu kolegialnego jest osoba pełniąca funkcję przewodniczącego tego organu. W przypadku sprawy dotyczącej interesów majątkowych pozostałych członków tego organu, będą oni podlegać wyłączeniu na mocy art. 27.

3. Wyłączenie organu jest ograniczone do spraw dotyczących interesów majątkowych osób wskazanych w przepisie. Pojęcie to należy rozumieć szeroko. Określenie „sprawa dotyczy spraw interesów majątkowych” oznacza, że zakres stosowania tego przepisu nie powinien być ograniczany do przypadków bezpośredniego rozstrzygania o sprawach majątkowych określonych w przepisie kategorii osób, ale także odnoszących się do nich czy mających z nimi związek¹²².

¹²² Tamże.

4. Sprawę, której przedmiotem postępowania będzie własność lub inne prawa majątkowe (w rozumieniu k.c.) zaliczyć trzeba do kategorii spraw dotyczących interesów majątkowych¹²³.

5. W związku z tym, że podmiotem, z powodu którego może nastąpić wyłączenie organu jest osoba fizyczna, to pojęcie „interesów majątkowych” należy rozpatrywać w kontekście wpływu na sytuację majątkową tej osoby, a nie w kontekście majątku jednostki, w której ta osoba pełni funkcję organu. Jak zauważył NSA wydanie decyzji o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości może mieć wpływ na ocenę prawidłowości sprawowania przez jego kierownika funkcji organu, niemniej jednak nie można traktować tej sprawy jako sprawy majątkowej osoby piastującej tę funkcję (wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2016 r., I OSK 1155/14, CBOSA).

III

1. Wyłączenie organu następuje z mocy prawa. Organ w każdym przypadku ma obowiązek ustalić swoją właściwość w sprawie, zatem ocena, czy nastąpiła utrata zdolności do rozpoznania sprawy, należy do organu¹²⁴. W przypadku uznania, że zachodzą przesłanki wyłączenia organu, podmiot ten winien poinformować stronę o tym fakcie, wskazując organ który jest właściwy do rozpoznania sprawy. Rodzi to także obowiązek przekazania sprawy odpowiedniemu organowi, zgodnie z regułą określoną w art. 26. W szczególnych przypadkach, gdy osobą z powodu której nastąpiło wyłączenie jest minister (w rozumieniu k.p.a.) lub prezes samorządowego kolegium odwoławczego, organ wyłączony ma jednocześnie obowiązek poinformować Prezesa Rady Ministrów o konieczności wyznaczenia organu do rozpoznania sprawy.

2. Gdy organ został wyłączony od udziału w postępowaniu bez uzasadnionej przyczyny, skutkiem będzie rozpatrzenie sprawy przez inny organ. Oznacza to, że decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości (wyrok WSA z dnia 10 października 2017 r.,

¹²³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 216.

¹²⁴ Tak np. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 91.

VII SA/Wa 163/16, CBOSA), co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 154 § 1 pkt 1 k.p.a.

Art. 26. [Wyznaczenie innego pracownika lub organu do załatwienia sprawy]

§ 1. W przypadku wyłączenia pracownika (art. 24) jego bezpośredni przełożony wyznacza innego pracownika do prowadzenia sprawy.

§ 2. W przypadku wyłączenia organu sprawę załatwia:

1) w okolicznościach przewidzianych w art. 25 § 1 pkt 1 - organ wyższego stopnia nad organem załatwiającym sprawę;

2) w okolicznościach przewidzianych w art. 25 § 1 pkt 2 - organ wyższego stopnia nad organem, w którym osoba wymieniona w tym przepisie zajmuje stanowisko kierownicze.

Organ wyższego stopnia może do załatwienia sprawy wyznaczyć inny podległy sobie organ. W razie gdy osobą wymienioną w art. 25 § 1 pkt 2 jest minister albo prezes samorządowego kolegium odwoławczego, organ właściwy do załatwienia sprawy wyznacza Prezes Rady Ministrów.

§ 3. Jeżeli wskutek wyłączenia pracowników organu administracji publicznej organ ten stał się niezdolny do załatwienia sprawy, stosuje się odpowiednio § 2.

I

1. W przypadku wyłączenia pracownika sprawę poprowadzi z zasady inny pracownik urzędu (rozumianego jako aparat pomocniczy organu administracji publicznej) wyznaczony przez bezpośredniego przełożonego. Należy zakładać, że będzie to ta sama osoba, która wydała postanowienie w sprawie wyłączenia (o ile takie postanowienie zostało wydane). Bezpośrednim przełożonym może być kierownik referatu czy wydziału w danym urzędzie. Informacje w tym zakresie zawierają dokumenty określające strukturę organizacyjną urzędu.

2. Do wyłączenia organu dochodzi z mocy ustawy, zaś nowy organ zostaje wyznaczony zgodnie z zasadą z art. 26 § 2. Jeśli wyłączenie nastąpiło z powodu kierownika organu (lub osób bliskich określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3) podmiotem władnym do wyznaczenia innego organu do załatwienia sprawy będzie organ bezpośrednio wyższego stopnia nad organem wyłączonym. W przypadku wyłączenia organu z powodu osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie

bezpośrednio wyższego stopnia (lub osób bliskich określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3) podmiot do rozpoznania sprawy wyznacza organ wyższego stopnia nad tym, z powodu którego nastąpiło wyłączenie.

3. W przypadku wyłączenia organu mamy do czynienia z przeniesieniem kompetencji na organ wyższego stopnia (dewolucja kompetencji). W tym przypadku kompetencja do rozpoznania sprawy wynika wprost z przepisu k.p.a. (art. 26 § 2 pkt 1 i 2) bądź zostanie przekazana mocą decyzji organu wskazanego w przepisie (art. 26 § 1; art. 26 § 2 *in fine*). Oznacza to, że w tym przypadku nie dochodzi do sporu o właściwość. Organ wskazany w przepisie, bądź wyznaczony przez organ wskazany w przepisie nie może skutecznie odmówić podjęcia działań w sprawie, która została mu przekazana. Organ taki jest zobowiązany do rozpoznania sprawy (postanowienie NSA z dnia 26 sierpnia 2011 r., III OW 35/11, CBOSA).

II

1. Organem wyższego stopnia będzie organ wskazany w art. 17 albo w ustawie szczególnej. Zatem to, kto będzie w danym przypadku organem wyższego stopnia, będzie determinowane rodzajem sprawy, w której nastąpiło wyłączenie.

2. Organ wyższego stopnia ma możliwość przekazania kompetencji do załatwienia sprawy innemu podległemu organowi. Możliwość ta wynika z uprawnienia organu wyższego stopnia do delegowania swoich kompetencji na jeden z podległych organów (postanowienie NSA z dnia 18 października 2005 r., I OW 204/05, CBOSA). Działanie takie nie jest równoznaczne z uznaniem się za niewłaściwy w sprawie. Możliwość ta nie jest ograniczona żadnymi dodatkowymi przesłankami (postanowienie NSA z dnia 12 lutego 2008 r., I OW 100/07, CBOSA).

III

1. Wyznaczenie pracownika odbywa się na mocy postanowienia wydanego przez organ wskazany w art. 26 § 1; art. 26 § 2 *in fine*. Postanowienie to jest niezaskarżalne. Jako rozstrzygnięcie incydentalne, wydawane w toku innego postępowania zmierzającego do rozstrzygnięcia wniosku strony, nie kończy postępowania w sprawie jak i nie rozstrzyga jej co do

istoty (postanowienie NSA z dnia 18 grudnia 2009 r., II OSK 1900/09, CBOSA). Postanowienie to podlega badaniu w postępowaniu odwoławczym i, jak słusznie podkreślono w jednym z wyroków, „jego charakter sprawia, że nie ma przeszkód do zmiany stanowiska w zakresie zasadności dokonanego wcześniej przekazania właściwości wyznaczonemu organowi” (wyrok NSA z dnia 5 listopada 2014 r., I OSK 801/14, CBOSA).

2 Minister i samorządowe kolegium odwoławcze są podmiotami usytuowanymi na najwyższym szczeblu administracyjnego toku instancji. W przypadku wyłączenia tego organu, bądź wyłączenia organu z powodu sprawy dotyczącej interesów majątkowych ministra lub prezesa samorządowego kolegium odwoławczego (bądź osób im bliskich) organ właściwy do załatwienia sprawy wyznacza Prezes Rady Ministrów. Czyni to w zakresie swoich kompetencji, które nie są ograniczone żadnymi dodatkowymi przesłankami, przy czym w doktrynie wskazuje się, że powinien kierować się ogólnymi regułami ustalania właściwości rzeczowej¹²⁵.

IV

Jeżeli na skutek wyłączenia pracownika/pracowników dojdzie do utraty zdolności do załatwienia sprawy przez organ, wyznaczenie innego organu do rozpoznania sprawy odbywa się na zasadach określonych w art. 26 § 2 k.p.a.

Art. 27. [Wyłączenie członka organu kolegialnego od udziału w postępowaniu]

§ 1. Członek organu kolegialnego podlega wyłączeniu w przypadkach określonych w art. 24 § 1. O wyłączeniu tego członka w przypadkach określonych w art. 24 § 3 postanawia przewodniczący organu kolegialnego lub organu wyższego stopnia na wniosek strony, członka organu kolegialnego albo z urzędu.

§ 1a. Członek samorządowego kolegium odwoławczego podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jeżeli brał udział w wydaniu decyzji objętej wnioskiem.

§ 2. Jeżeli wskutek wyłączenia członków organu kolegialnego organ ten stał się niezdolny do podjęcia uchwały z braku wymaganego quorum, stosuje się odpowiednio przepisy art. 26 § 2.

¹²⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 226.

§ 3. Jeżeli samorządowe kolegium odwoławcze wskutek wyłączenia jego członków nie może załatwić sprawy, minister właściwy do spraw administracji publicznej, w drodze postanowienia, wyznacza inne samorządowe kolegium odwoławcze.

I

1. W postępowaniu administracyjnym w roli organu mogą występować organy kolegialne, czyli takie, które składają się w praktyce z przynajmniej trzech członków. Ustawodawca nie przewidział specjalnego trybu orzekania ze względu na rodzaj organu. Omawiany przepis, jako jeden z nielicznych, wskazuje na szczególne rozwiązania dotyczące organu kolegialnego.

2. Organy kolegialne mogą przybierać postać organów kilkuosobowych, których skład jest precyzyjnie określony przez ustawodawcę (np. zarząd powiatu, zarząd województwa). Tego rodzaju organy podejmują decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych w pełnym składzie. W takim przypadku do wydania decyzji niezbędne jest odpowiednie *quorum*.

3. Drugim rodzajem organu kolegialnego są samorządowe kolegia odwoławcze. Ich członkowie mogą wykonywać pracę na podstawie umowy o pracę (np. etatowi członkowie samorządowego kolegium odwoławczego), ale nie muszą (np. pozaetatowi samorządowego kolegium odwoławczego). W tym przypadku organ wyłączenia ze swego grona skład orzekający w konkretnej sprawie.

4. Różnica pomiędzy wskazanymi organami polega na tym, że pierwsze muszą wydawać decyzje administracyjne w ramach przyznanych im kompetencji i wyłączenie członka lub członków niesie ze sobą znacznie większe prawdopodobieństwo wyłączenia całego organu ze względu na brak wymaganego prawem *quorum*. W drugim przypadku istnieje mniejsze prawdopodobieństwo tego rodzaju skutku, gdyż w razie wyłączenia jednego członka organu można go zastąpić innym spośród innych osób wchodzących w skład organu.

II

1. Członek organu kolegialnego podlega wyłączeniu w tych samych przypadkach, które stanowią podstawę wyłączenia pracownika. Nale-

ży pamiętać, że – podobnie jak w przypadku wyłączenia pracownika – przyczyny wyłączenia określone w art. 24 § 3 muszą być obiektywne. „Same związki towarzyskie czy prowadzenie kancelarii adwokackich pod tym samym adresem przez członka samorządowego kolegium odwoławczego i inną osobę nie mogą być uznane za wystarczającą przesłankę do uznania, że w postępowaniu przed kolegium doszło do naruszenia przepisu art. 27 § 1 w zw. z art. 24 § 1 i § 3 k.p.a.” (wyrok WSA z dnia 29 stycznia 2015 r., II SA/Wr 858/14, CBOSA; podobnie wyrok WSA z dnia 25 kwietnia 2017 r., IV SA/GI 117/17, CBOSA).

2. Problemy wywołuje wyłączenie członka zarządu województwa, w szczególności w sytuacji, gdy jest instytucją zarządzającą regionalnym programem operacyjnym (por. art. 9 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1431 ze zm.) z udziału w postępowaniu odwoławczym (np. rozpatrywanie odwołań od decyzji o zwrocie środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań oraz decyzji o zapłacie odsetek, o których mowa w u.f.p. lub postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Część judykatury stoi na stanowisku, że w takim przypadku art. 27 nie ma zastosowania. Brak bowiem możliwości wyłonienia drugiego składu osobowego w taki sposób, by spełniać warunek *quorum* (tak np. wyrok WSA z dnia 19 lipca 2016 r., IV SA/GI 975/15, CBOSA).

Podkreśla się, że „wprawdzie, zgodnie z art. 27 § 1 k.p.a. w zw. z art. 24 § 1 pkt 5 tej ustawy, pracownik organu kolegialnego podlega wyłączeniu od jej załatwienia w sytuacji, w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, jednakże wyrażona w tej regulacji zasada nie znajduje automatycznego zastosowania we wszystkich przypadkach, w których organem rozstrzygającym sprawę jest organ kolegialny, gdyż niezbędnym jest uwzględnienie jego prawno-ustrojowego usytuowania w porządku prawnym” (wyrok WSA z dnia 7 lipca 2016 r., I SA/Rz 316/16, CBOSA).

3. W orzecnictwie pojawiają się rozstrzygnięcia, w ramach których proponowane jest dokonywanie takich zmian w składzie osobowym zarządu, by możliwie jak największa liczba członków rozpatrywała sprawę po raz pierwszy (np. wyrok WSA z dnia 10 grudnia

2014 r., II SA/Bd 609/14, CBOSA). Wydaje się, że nawet przy tego rodzaju rozwiązaniu nie można mówić o zapewnieniu stronie prawa do bezstronnego załatwienia sprawy.

4. Zasady konstytucyjne państwa prawnego i wyprowadzanej z niej zasady sprawiedliwości proceduralnej oraz zasady dwuinstancyjności postępowania wymagają jak najpełniejszego zastosowania przepisów o wyłączeniu organu kolegialnego, nawet jeśli łączyłoby się to z przeniesieniem kompetencji na inny organ. Należy w pełni zgodzić się ze stanowiskiem, w świetle którego z zasady dwuinstancyjności wynika, że „dwukrotne rozpatrzenie musi mieć charakter realny, a nie być swego rodzaju fikcją formalną”¹²⁶, zwłaszcza wówczas, gdy – jak w omawianym stanie prawnym – organ jest zarówno podmiotem przyznającym środki finansowe na podstawie umowy, kontrolującym ich wydatkowanie i władczo orzekającym o ich zwrocie. W takich bowiem okolicznościach stopień zainteresowania członków organu określonym sposobem rozpatrzenia sprawy jest oczywisty.

Jak podkreślił NSA, nawet w tak trudnej sytuacji, którą wykreowała ustawa o finansach publicznych, gdzie instytucja zarządzająca, czyli zarząd województwa jest jednocześnie stroną umowy o dofinansowanie i organem władzy administracyjnej, decydującym jednostronnie o tym, czy umowa jest właściwie realizowana, można starać się zadośćuczynić wymogom k.p.a. Na gruncie przepisów ustawy o finansach publicznych kompetencje instytucji zarządzającej nie są „niezbywalne”. Ustawa dopuszcza bowiem powierzenie przez instytucję zarządzającą, w drodze porozumienia, instytucji pośredniczącej lub wdrażającej część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego, a w szczególności wydawanie decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań oraz decyzji o zapłacie odsetek, o których mowa w przepisach o finansach publicznych, a także rozpatrywanie odwołań od tych decyzji, wydawanych w pierwszej instancji przez inną instytucję. Zatem od woli instytucji zarządzającej zależy, czy ukształtuje postępowanie instancyjne w takich sprawach w sposób zapewniający przestrzeganie

¹²⁶ Por. zdanie odrębne Z. Czarnika do uchwały NSA z dnia 5 grudnia 2016 r., II GPS 2/16, CBOSA.

standardów konstytucyjnych (wyrok NSA z dnia 27 listopada 2014 r., II GSK 1419/13, CBOSA).

5. Niezależnie od powyższego należy uznać, że zawsze, gdy istnieją przesłanki wyłączenia członka organu kolegialnego, należy dążyć do jak najpełniejszego zastosowania przepisu art. 27 § 1. W powyższym przypadku, uznając wyłączenie członka zarządu za uzasadnione, należy takiego wyłączenia dokonać. Jeśli spowoduje to niemożność rozpoznania sprawy z uwagi na brak odpowiedniego *quorum*, zastosowanie będzie miał odpowiednio art. 26 § 2.

III

1. Mniej wątpliwości budzi sytuacja, w której do ewentualnego wyłączenia ma dojść w organie kolegialnym, który orzeka w składzie wyłonionym z szerszego grona, np. samorządowe kolegium odwoławcze. W orzecznictwie dominuje pogląd, w świetle którego nie może dochodzić do sytuacji, w której skład zespołu orzekającego, choćby w postaci jednej osoby, pokrywał się z tym, który już orzekał w sprawie (wyrok WSA z dnia 30 stycznia 2019 r., III SA/Łd 776/18, CBOSA).

Przepisy o wyłączeniu mają zastosowanie zarówno w przypadku ponownego rozpoznania sprawy na mocy art. 127 § 3 (o czym wyrażnie stanowi art. 27 § 1a), jak i w przypadku postępowań nadzwyczajnych (wyrok WSA z dnia 30 stycznia 2019 r., III SA/Łd 776/18, CBO-SA; wyrok WSA z dnia 13 sierpnia 2019 r., II SA/Wr 304/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 lutego 2018 r., II SA/Bd 876/18, CBOSA).

2. W orzecznictwie sądowym dominuje stanowisko, że w dyspozycji omawianego przepisu nie mieści się orzekanie przez organ kolegialny po uchyleniu poprzedniej decyzji przez sąd. Po uchyleniu decyzji przez sąd w składach orzekających ponownie rozpoznających tę sprawę mogą brać udział członkowie organu kolegialnego, którzy uczestniczyli w wydaniu uchylonej przez sąd decyzji (wyrok WSA z dnia 6 listopada 2019 r., II SA/Gl 906/19, CBOSA). Podobnie, jeśli samorządowe kolegium odwoławcze ponownie rozpoznaje odwołanie strony od decyzji organu pierwszej instancji, wydanej na skutek wcześniejszej decyzji kasacyjnej (wyrok NSA z dnia 27 listopada 2017 r., II GSK 2218/17, CBOSA). Można jednak przyjąć stanowisko, że stoi w sprzeczności z *ratio legis* art. 27

sytuacja, w której „SKO uchyła (...) decyzję organu I instancji zajmując określone stanowisko co do dalszych losów postępowania (udziela wytycznych, zaleceń organowi I instancji), a następnie, w tym samym składzie, rozpoznaje odwołanie od kolejnej decyzji pierwszoinstancyjnej (po ponownym rozpoznaniu sprawy) i wydaje decyzję (...)” (wyrok WSA z dnia 28 sierpnia 2014 r., II SA/Bk 653/14, CBOSA).

3. Z zasady dwuinstancyjności postępowania wynika, że strona ma prawo, by jej sprawa była przedmiotem dwukrotnego rozpoznania przez dwa różne organy. Przesłanie sprawy do ponownego rozpoznania przez organ odwoławczy organowi I instancji, a następnie ponowne rozpoznanie odwołania przez ten sam skład orzekający spełnia warunek dwuinstancyjności. W tym przypadku przepisy o wyłączeniu nie znajdują zastosowania.

4. W przypadku samorządowego kolegium odwoławczego ustawodawca wyraźnie wyartykułował zakaz rozpoznawania sprawy przez ten sam skład orzekający w przypadku ponownego rozpoznania sprawy w wyniku zastosowania art. 127 § 3. Przepis ten wprowadza model weryfikacji rozstrzygnięcia (decyzji, postanowienia) poprzez złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie, a więc sprawa trafia do tego samego organu w znaczeniu strukturalnym. Jak podkreślono, „podstawową regułą tego modelu jest przeniesienie kompetencji do rozpatrzenia sprawy na inny organ w znaczeniu funkcjonalnym (inny skład kolegium) tego samego stopnia funkcjonujący na tym samym poziomie w hierarchii podporządkowania instancyjnego co organ wydający weryfikowaną decyzję” (wyrok WSA z dnia 12 maja 2011 r., II SA/Go 136/11, CBOSA).

5. Wątpliwości podniesione w poprzednim punkcie, dotyczące wyłączenia członka zarządu województwa od udziału w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, uzasadniają postulat *de lege ferenda* o rozszerzenie dyspozycji przepisu art. 27 § 1a k.p.a. na wszystkie organy kolegialne.

IV

1. Treść przepisu art. 27 § 1 sugeruje wyraźnie, że w przypadku wyłączenia z przyczyn określonych w art. 24 § 1 następuje ono z mocy prawa. Wniosek taki płynie z konstrukcji tego przepisu, który stanowi,

że postanowienie wydawane jest w przypadku wyłączenia z przyczyn określonych w art. 24 § 3. A *contrario* należałoby wnioskować, że w pierwszym przypadku postanowienia nie wydaje się. Jednak wydanie takiego postanowienia nie będzie stało w sprzeczności z zasadami postępowania i może być wydawane przez podmiot wskazany w dalszej części przepisu. W tym przypadku aktualne pozostają uwagi co do wyłączenia pracownika. W sytuacji wystąpienia podstaw innych niż określone w art. 24 § 1, a uzasadniających wątpliwości co do bezstronności członka organu kolegialnego, postanowienie o wyłączeniu wydaje przewodniczący tego organu (nie składu orzekającego) lub organu wyższego stopnia. Ten drugi podmiot będzie zobligowany do wydania takiego postanowienia w sytuacji wyłączenia całego składu organu kolegialnego. Postanowienie to wydawane jest na wniosek strony, członka organu kolegialnego lub z urzędu.

2. Złożenie wniosku o wyłączenie obliguje odpowiedni organ do wydania postanowienia o wyłączeniu bądź o odmowie wyłączenia poszczególnych członków organu kolegialnego, w którym ustosunkuje się w sposób merytoryczny do zarzutów braku obiektywizmu, sformułowanych pod adresem konkretnych osób (wyrok WSA z dnia 4 grudnia 2013 r., IV SA/Po 563/13, CBOSA). Brak wydania postanowienia nie może być traktowany jako odmowa wyłączenia.

3. W przypadku braku możliwości rozpoznania sprawy przez organ kolegialny z powodu braku *quorum* odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy art. 26 § 2. Zasadą jest, że kompetencje w tym zakresie przechodzą na organ wyższego stopnia nad organem wyłączonym. Organ wyższego stopnia może wyznaczyć do załatwienia sprawy inny podległy sobie organ. Jeśli właściwość do rozpoznania sprawy traci samorządowe kolegium odwoławcze, minister właściwy do spraw administracji publicznej wyznacza inne kolegium. Czyni to w drodze postanowienia, na które nie służy zażalenie. Minister powinien natomiast kierować się ogólnymi regułami ustalania właściwości rzeczowej.

Art. 27a. [Uchylony]

Rozdział 6

Strona

Art. 28. [Strona postępowania; interes prawny w postępowaniu administracyjnym]

Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

I

1. Strona jest jednym z obligatoryjnych uczestników postępowania administracyjnego. Uczestnicy obligatoryjni to podmioty, bez których udziału nie można mówić o istnieniu postępowania administracyjnego, czyli nie jest możliwe jego wszczęcie i prowadzenie (zob. art. 1). Zaliczamy do nich – poza stroną – organy administracji publicznej: organ główny, organ współdziałający (tj. organ, który występuje, gdy przepisy szczególne nakazują zajęcie stanowiska, uzyskanie opinii czy zgody przez inny organ – art. 106) oraz organ działający w ramach pomocy prawnej (art. 52). W postępowaniu administracyjnym powinien uczestniczyć przynajmniej jeden podmiot mający przymiot strony, inaczej mamy do czynienia z tzw. postępowaniem nieistniejącym¹²⁷.

2. Uczestniczenie określonej osoby (fizycznej, prawnej, jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej) w postępowaniu administracyjnym samo przez się nie czyni z niej strony. Musi ona wykazać, że ma w tej sprawie interes oparty na konkretnym przepisie (przepisach) prawa materialnego (zob. m.in. wyrok WSA z dnia

¹²⁷ J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

19 czerwca 2012 r., I SA/Wa 488/12, CBOSA; uchwałę NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., OPS 1/04, CBOSA)¹²⁸.

Złożenie podania przez podmiot niemający interesu prawnego powoduje konieczność wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a). Natomiast stwierdzenie przez organ u podmiotu braku przymiotu strony już w toku postępowania skutkuje umorzeniem postępowania jako bezprzedmiotowego (art. 105 § 1).

3. Jeżeli do organu wpłynął wniosek o wszczęcie postępowania od osoby prawnej lub jednostki nieposiadającej osobowości prawnej, która nie posiada organu powołanego do jego reprezentacji i prowadzenia w jej imieniu spraw (zatem pozbawionej zdolności do czynności prawnych) kodeks nie nakłada na organ obowiązku skorzystania w tym przypadku z regulacji art. 34 (zob. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2013, II OSK 234/13, CBOSA), gdyż przepis ten znajduje zastosowanie do już toczącego się postępowania. Organ powinien w tym przypadku wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a).

4. Nie są stronami podmioty zainteresowane przedmiotem postępowania i jego przebiegiem z uwagi na interes, któremu przepisy prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu, nie udzielają ochrony (interes faktyczny – por. m.in. wyrok WSA z dnia 6 lutego 2019 r., II SA/Wa 1893/18, CBOSA). Nazywa się je osobami zainteresowanymi, osobami trzecimi, „społeczeństwem”. Tylko w sytuacjach *expressis verbis*, wskazanych przez przepisy prawa, podmioty te mogą dokonywać czynności procesowych i to tylko czynności *stricto* określonych. Na gruncie postępowania administracyjnego uprawnienia procesowe osób zainteresowanych obejmują jedynie prawo do udziału w rozprawie, prawo złożenia przed rozprawą oświadczenia oraz dowodów na jego poparcie, o ile organ prowadzący postępowanie uzna to za potrzebne ze względu na przedmiot sprawy (art. 90 § 3)¹²⁹. Szersze uprawnienia osób zainteresowanych przewidują niektóre ustawy, np.

¹²⁸ Por. szersze rozważania: D. Całkiewicz, *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13, s. 84.

¹²⁹ A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 53-54.

ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.).

5. Czynniki różnicujące interes prawny i interes faktyczny stanowi istnienie lub brak normy prawnej przyznającej ochronę danemu podmiotowi (wyrok WSA z dnia 6 lutego 2019 r., II SA/Wa 1893/18, CBOSA).

6. Zdarza się, że przepisy szczególne wprost wyznaczają katalog podmiotów, którym w danej kategorii spraw administracyjnych przyznaje się przymiot strony. Rozwiązanie takie stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 28 (np. art. 83 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 55 ze zm; art. 63 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 1333, tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.; art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 1333. W takich przypadkach organ związany jest treścią przepisu ustawy, co skutkuje uznaniem wskazanego *expressis verbis* podmiotu jako obligatoryjnego uczestnika postępowania występującego w roli strony.

II

1. W świetle art. 28 przymiot strony przysługuje uczestnikowi postępowania, którego „interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie”, albo uczestnikowi, który „żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Strona bierze udział w postępowaniu w celu realizacji swego interesu prawnego, bądź w celu jego ochrony przed naruszeniem przez inną stronę. Strona pozostaje w materialnoprawnym związku ze sprawą administracyjną będącą przedmiotem postępowania, a orzeczenie kończące postępowanie (decyzja, ugoda) lub jej załatwienie w sposób milczący kształtuje jej uprawnienia i/lub obowiązki (zob. art. 104, art. 121, art. 122a).

2. Związek strony z postępowaniem administracyjnym i rozstrzyganą w nim sprawą administracyjną opiera się na istnieniu u niej interesu prawnego. Istotą interesu prawnego jest ustalenie materialnoprawnej więzi między obowiązującą normą prawa administracyjnego materialnego (ewentualnie normami prawa należącymi do innych gałęzi prawa) a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 22 lutego 1984 r., I SA 1748/83, LEX nr

1689510; wyrok WSA z dnia 6 lutego 2019 r., II SA/Wa 1893/18, CBO-SA). Wień ta wyraża się w tym, że akt stosowania tej normy (decyzja administracyjna) lub milczące załatwienie sprawy może mieć wpływ na sytuację prawną podmiotu (strony) w zakresie prawa materialnego poprzez m.in. udzielenie jej uprawnienia, odmowę udzielenia uprawnienia, cofnięcie uprawnienia lub nałożenie obowiązku (por. m.in. wyrok NSA z dnia 2 czerwca 1999 r., IV SA 2164/97, LEX nr 1684491).

3. System prawa stanowi jednolitą całość, zatem interes prawny strony może wynikać nie tylko z przepisów prawa materialnego administracyjnego, lecz także z przepisów innych gałęzi prawa, np. cywilnego, finansowego, handlowego (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1999 r., IV SA 629/97, LEX nr 47855; wyrok NSA z dnia 2 lipca 1998 r., IV SA 1306/96, LEX nr 45158; wyrok WSA z dnia 11 kwietnia 2018 r., II SA/Łd 127/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 28 września 2009 r., II GSK 62/09, CBOSA; wyrok NSA z dnia 26 marca 2013 r., II GSK 27/12, CBOSA).

Zasadą jest wyprowadzanie interesu prawnego z norm prawa materialnego, zaś wyjątkiem – z normy procesowej¹³⁰. Interes prawny wywodzony z normy procesowej istnieje np. w przypadku, gdy organ pierwszej instancji błędnie przyznał status strony podmiotowi, który nie ma interesu prawnego opartego na prawie materialnym i uczynił go adresatem decyzji. W takim wypadku mówimy o tzw. formalnym – w odróżnieniu od materialnego – interesie prawnym¹³¹. Osobie tej przyznaje się prawo do odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) a w przypadku decyzji ostatecznej – żądanie stwierdzenia nieważności takiej decyzji uznając, że na podstawie przepisów prawa procesowego ma interes prawny w tym, by skutecznie przeciwdziałać takiej niezgodnej z prawem sytuacji, wnosząc środek prawny¹³².

4. Interes prawny powinien charakteryzować się następującymi cechami: indywidualnością – powinien być przypisany tylko do zindywi-

¹³⁰ Tamże, s. 234; A. Toś, *Wielopodmiotowość postępowania administracyjnego*, Kraków 2003, s. 109.

¹³¹ A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 201; D. Całkiewicz, *Interes...*, s. 89-90.

¹³² A. Toś, *Wielopodmiotowość...*, s. 109; A. Skóra, *Współuczestnictwo...*, s. 234 i cyt. tam literatura.

dualizowanego podmiotu, czyli być interesem konkretnej jednostki); konkretnością – związany jest z daną sytuacją faktyczną podmiotu, który się nim legitymuje; aktualnością – dotyczy bieżącej, aktualnej sytuacji faktycznej podmiotu; obiektywną sprawdzalnością – istnieje rzeczywista potrzeba ochrony prawnej, nie zaś subiektywne odczucie podmiotu (zob. wyrok NSA z dnia 23 marca 1999 r., I SA 1189/98, LEX nr 47969; wyrok NSA z dnia 15 grudnia 1998 r., II SA 1355/98, LEX nr 41827; wyrok NSA z dnia 26 października 1999 r., IV SA 1693/97, LEX nr 48702; wyrok WSA z dnia 21 lutego 2017 r. VI SA/Wa 2550/16, CBOSA; wyrok WSA z dnia 11 kwietnia 2018 r., II SA/Łd 127/18, CBOSA)¹³³.

5. Interes prawny nie jest kategorią abstrakcyjną, co oznacza, że nie można wypowiedzieć się o jego istnieniu lub nieistnieniu w rozpatrywanej sprawie administracyjnej bez wszechstronnego zbadania prawdopodobnego wpływu rozstrzygnięcia na sytuację prawną stron. Uwaga ta odnosi się do tej jego cechy, którą określa się niekiedy jako „konkretność”¹³⁴. Przmiotu strony nie uzyska więc podmiot powołujący się na interes abstrakcyjny, oderwany od danej sytuacji faktycznej, którą można powiązać z obowiązującą, konkretną normą prawną (normami prawnymi)¹³⁵.

6. Interes prawny powinien być „realny” („aktualny”). O „realności” interesu mówi się, kiedy określone działanie dokonywane na podstawie przepisu prawa materialnego oddziałuje w sposób bezpośredni na ukształtowaną przez ustawodawcę sytuację prawną konkretnej jednostki. Interes realny jest zatem nierozłącznie związany z obowiązującą normą (normami) prawną i dotyczy bieżącej (aktualnej) sytuacji faktycznej jednostki. Nie może to być zatem interes tylko przewidywalny w przyszłości (hipotetyczny, ewentualny), ale rzeczywiście istniejący (wyrok NSA z dnia 26 października 1999 r., IV SA 1693/97, LEX nr 48702; wyrok WSA z dnia 16 czerwca 2013 r., IV SA/Wr 737/12, CBOSA; postanowienie WSA z dnia 16 grudnia 2015 r., II SA/Po 933/15, CBOSA)¹³⁶. Tym samym niedopuszczalne jest

¹³³ Zob. także: A. Skóra, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Elbląg 2015, s. 40 i n.

¹³⁴ A. Skóra, *Współuczestnictwo...*, s. 246 i cyt. tam literatura.

¹³⁵ Tamże; D. Całkiewicz, *Interes...*, s. 86.

¹³⁶ A. Duda, *Interes...*, s. 79-80; G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 266-267; A. Skóra, *Współuczestnictwo...*, s. 247.

poprzestanie przez organ wyłącznie na domniemaniu, że interes ten wystąpi w przyszłości. I tak, w orzecznictwie odmawia się statusu strony współwłaścicielowi budynku, który uzasadniał istnienie swego interesu prawnego w postępowaniu o podział nieruchomości uzyskaniem w przyszłości korzyści majątkowych z racji większych szans otrzymania budynku na wyłączną własność w wyniku działu spadku lub zniesienia współwłasności (wyrok NSA z dnia 14 lutego 2002 r., SA/Bk 1502/01, CBOSA). Z uwagi na brak cechy „aktualności” interesu prawnego orzecznictwo sprzeciwia się przyznaniu przymiotu strony w postępowaniu o podział nieruchomości w trybie u.g.n. osobom, którym do nieruchomości nie przysługuje żaden tytuł prawny, lecz wyrażają one „zainteresowanie” nabyciem w przyszłości własności lokali położonych na tych nieruchomościach gruntowych (wyrok NSA z dnia 23 października 1998 r., I SA 500/98, LEX nr 44571). Tego rodzaju zdarzenia przyszłe, a w pewnym sensie nawet niepewne, nie mogą stanowić o interesie prawnym, a jedynie o interesie faktycznym. Interes prawny powinien bowiem wyrażać się w możliwości zastosowania przepisu prawa materialnego w konkretnej sytuacji konkretnego podmiotu prawa. Możliwość ta winna przy tym istnieć aktualnie, a nie w przyszłości wywołanej odrębnym zdarzeniem prawnym, nie wynikającym z rozstrzygnięcia zawartego w decyzji¹³⁷.

7. Interes prawny powinien być rozumiany jako obiektywna, czyli rzeczywiście istniejąca potrzeba ochrony prawnej¹³⁸. O takiej ocenie nie decyduje wewnętrzne, subiektywne przekonanie osoby żądającej ochrony, lecz konkretny przepis (przepisy) prawa materialnego. Interes prawny istnieje obiektywnie, jeżeli jest wyznaczony przez przepisy prawa dla konkretnego podmiotu, w tym także podmiotu, który niekoniecznie zdaje sobie sprawę z jego istnienia. Interes ten nie może być zatem wyłącznie przejawem subiektywnego odczucia podmiotu¹³⁹. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w judykaturze (m.in. wyrok NSA z dnia 12 stycznia 1999 r., III SA 4729/97, LEX nr 37176; wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1995 r., I SA 1326/93, „Glosa” 1996, nr 1, s. 5; wyrok WSA z

¹³⁷ A. Skóra, *Współuczestnictwo...*, s. 247 i cyt. tam literatura.

¹³⁸ Zob. szerzej: D. Calkiewicz, *Interes...*, s. 85.

¹³⁹ M. Bogusz, *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997, s. 21; A. Skóra, *Współuczestnictwo...*, s. 237 i 246; D. Calkiewicz, *Interes...*, s. 85.

dnia 28 kwietnia 2010 r., II SA/Łd 148/10, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2011 r., VI SA/Wa 615/11, CBOSA).

8. Dyskusyjne jest zagadnienie bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania stosowanej normy prawnej na sytuację podmiotów tego postępowania (tzw. pośredni lub bezpośredni interes prawny). W judykaturze dominuje pogląd, wedle którego związek pomiędzy stosowaną normą (normami) prawa materialnego a sytuacją prawną jednostki winien mieć charakter bezpośredni (m.in. postanowienie NSA z dnia 15 grudnia 1998 r., II SA 1551/98, LEX nr 43215; wyrok NSA z dnia 20 września 2001 r., II SA 1539/00, LEX nr 53449; wyrok NSA z dnia 23 maja 1994 r., I SA 979/93, ONSA 1995 r., nr 1, poz. 50)¹⁴⁰.

„Bezpośredniość” jako cecha interesu prawnego oznacza, że interes ten powinien wprost odnosić się do sytuacji prawnej podmiotu. Twierdzi się bowiem, że – jeżeli w danej sprawie „zaangażowane” są dwa lub więcej podmioty – to interes prawny mają tylko te z nich, których sytuacja prawna wynika wprost ze stosowanej normy prawa materialnego. Interes prawny wynika „bezpośrednio” z normy prawnomaterialnej, jeżeli wynika z niej „otwarcie”, „wprost”. W języku polskim słowem „wprost” poprzedzamy wyrażenie przyimkowe, pozwalające na stwierdzenie, że między jakimiś rzeczami lub osobami istnieje bezpośredni związek¹⁴¹.

Interes pośredni to z kolei interes, który powstaje za pośrednictwem sytuacji prawnej innego podmiotu, dysponującego własnym, odrębnym interesem prawnym. Kryterium „pośredniego” wpływu normy prawnej na sytuację podmiotu jest – zarówno na gruncie teoretycznym, jak i praktycznym – trudne do ustalenia. Poglądy doktryny w analizowanej kwestii są dalekie od jednolitości (także w zakresie stosowanej terminologii), zaś różnych przypadków – podawanych jako przykłady „pośredniego” oddziaływania na sytuację prawną podmiotu – nie da się sprowadzić do wspólnego mianownika. Ponadto zagadnienie bezpośredniego/pośredniego charakteru interesu prawnego bywa niekiedy utożsamiane z problematyką wywoływania przez decyzję

¹⁴⁰ Zob. też J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, (w:) H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, Poznań 1997, s. 609; A. Duda, *Interes...*, s. 126; A. Skóra, *Współuczestnictwo...*, s. 237.

¹⁴¹ Tamże.

bezpośredniego lub pośredniego skutku prawnego w sferze prawnej adresatów decyzji administracyjnej (ugody)¹⁴².

Zagadnienia te – mimo istotnej łączności – nie są tożsame. Problematyka oceny interesu prawnego pod kątem tego, czy ma on charakter bezpośredni czy też pośredni, sprowadza się do stwierdzenia, że jego źródłem jest lub nie jest konkretny przepis prawa, z którego wynika on bezpośrednio, tj. wprost. Natomiast kwestia wywoływania przez decyzję bezpośredniego lub pośredniego skutku prawnego w sferze prawnej adresatów decyzji administracyjnej polega na rozróżnieniu skutków prawnych, jakie decyzja ta wywołuje w sytuacji prawnej „adresata głównego” decyzji (jego sytuacja prawna jest kształtowana bezpośrednio poprzez udzielenia uprawnienia, odmowę udzielenia uprawnienia, cofnięcie uprawnienia, nałożenie obowiązku) oraz „adresata pośredniego” („zobowiązując” go tym samym do określonego działania, znoszenia lub zaniechania). Należy zatem odrzucić potrzebę rozróżnienia interesu prawnego na pośredni i bezpośredni, przyjmując, że stanowi on kategorię jednolitą¹⁴³. Pogląd ten wydaje się uzasadniony także dlatego, że – skoro przepis art. 28, a także inne przepisy k.p.a. nie wprowadzają rozróżnienia w zakresie pojęcia „interes prawny” – należy przyjąć, że pojęcie to nie powinno być zróżnicowane¹⁴⁴.

9. Ustalenie kręgu podmiotów, które legitymują się interesem prawnym, dokonywane jest zawsze na potrzeby konkretnej sprawy administracyjnej. Stwierdzenie, że dany podmiot posiada interes prawny w danej sprawie w określonym postępowaniu, w żadnym razie nie przesądza o istnieniu tego interesu w innej sprawie i w innym postępowaniu (por. wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 1999 r., I SA 699/98, LEX nr 47361).

10. Interes prawny powinien wynikać wyłącznie z przepisu prawa powszechnie obowiązującego, przy czym nie ma znaczenia, do jakiej gałęzi prawa norma – z której interes ten jest wyprowadzony – należy¹⁴⁵.

¹⁴² A. Skóra, *Współuczestnictwo...*, s. 238 i cyt. tam literatura.

¹⁴³ A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

¹⁴⁴ Tamże; A. Skóra, *Współuczestnictwo...*, s. 239.

¹⁴⁵ A. Skóra, P. Żukowski, *Praktyczne problemy oznaczania adresatów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 727.

11. Sporna jest kwestia uzyskania statusu strony postępowania przez podmiot zbiorowy (grupowy), wyróżniony ze względu na pewną cechę wspólną w związku z konkretną sprawą administracyjną, np. mieszkańcy ulicy A w przebudowie, osoby zamieszkające w strefie zagrożenia promieniowaniem elektrowni atomowej w Z. Problem „indywidualizacji” interesu prawnego pojawia się w szczególności w przypadkach, gdy w postępowaniu bierze udział znaczna liczba podmiotów. Nie jest bowiem łatwo w każdym przypadku *a limine* przesądzić, czy duża liczba uczestników np. scalenia lub wymiany gruntów, czy uczestników postępowania o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego wielkopowierzchniowego obiektu handlowego reprezentuje wspólny interes zbiorowy (jest podmiotem „zbiorowym”), czy każdy z nich chroni jedynie swój interes indywidualny. Problem ten komplikuje się jeszcze w przypadkach, gdy mamy do czynienia nie tylko z jednym „podmiotem zbiorowym” (który tworzą np. wszyscy „przeciwnicy wniosku” inwestora), lecz także z kumulacją kilku „podmiotów zbiorowych” (występujących jako „przeciwnicy wniosku” lub jako „zwolennicy wniosku”, bądź działający częściowo w opozycji do „zwolenników wniosku”). Udzielenie jednoznacznej odpowiedzi możliwe jest jedynie na gruncie konkretnej sprawy administracyjnej. Nie ulega wątpliwości, że każda z osób należących do danej grupy uzyska status strony, jeżeli zostanie wykazane, że postępowanie dotyczy jej interesu prawnego lub obowiązku.

Zauważyć wypada, że sformułowanie „każdy” – zawarte w art. 28 – może oznaczać zarówno wymóg indywiduizacji interesu prawnego w odniesieniu do konkretnie oznaczonego podmiotu, jak i przeciwnie – dopuszczalność generalizacji tego interesu w odniesieniu do grupy osób (każdy w znaczeniu wszyscy, których interesu prawnego dotyczy postępowanie). Wydaje się, że w wielu wypadkach (jakkolwiek w żadnym razie nie jest to regułą) „zbiorowy” interes uczestników postępowania jest równocześnie interesem indywidualnym każdego z nich. Można zatem sformułować pogląd, że każda z osób należących do danej grupy uzyska status strony, jeżeli zostanie wykazane, iż postępowanie dotyczy jej indywidualnego interesu prawnego¹⁴⁶.

¹⁴⁶ A. Skóra, *Współuczestnictwo...*, s. 239; A. Skóra, P. Żukowski, *Praktyczne...*, s. 733.

III

W postępowaniu może uczestniczyć także więcej niż jedna strona. Kwestia udziału w postępowaniu kilku lub więcej stron jest zależna od przedmiotu postępowania, tj. sprawy administracyjnej. Kodeks nie wprowadza górnego limitu stron, jednak niekiedy przewiduje odmienne regulacje procesowe w przypadku przekroczenia pewnej liczby stron (por. art. 49a i 49b). Udział dwu lub więcej stron w postępowaniu określany jest jako współuczestnictwo (por. szerzej art. 62).

IV

1. Legitymacja prawna strony do udziału w postępowaniu zarówno wszczynanym z urzędu, jak i na wniosek, powinna mieć charakter obiektywny (in. obiektywistyczny, materialnoprawny). W świetle ukształtowanego orzecznictwa, interes prawny powinien mieć charakter obiektywny, zatem stroną będzie wyłącznie podmiot, którego interes prawny znajduje w konkretnej sytuacji oparcie w normach materialnych prawa administracyjnego (oraz niektórych innych gałęziach prawa, jak prawa finansowego, ubezpieczeń społecznych, gospodarczego publicznego, prawa europejskiego, a niekiedy także prawa prywatnego). W szczególności podmiot, ubiegający się o ukształtowanie swojej sytuacji prawnej w drodze decyzji lub ugody (ewentualnie w wyniku milczącego załatwienia sprawy) nie może sam (tj. subiektywnie) decydować o istnieniu interesu prawnego i przesądzać tym samym o swoim statusie w postępowaniu. Z tego względu – zgodnie z art. 61a – zachodzi potrzeba weryfikacji przez organ, jeszcze przed wszczęciem postępowania, czy interes prawny podmiotu znajduje odzwierciedlenie w normach prawa materialnego; jeżeli nie – postępowania administracyjnego nie wszczyna się.

Stwierdzenie interesu prawnego podmiotu żądającego wszczęcia postępowania administracyjnego oraz podmiotu, wobec którego organ uruchomił postępowanie z urzędu stanowi „warunek wstępny” postępowania. Organ daje formalny wyraz swojemu stanowisku, tj. w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania zapada postanowienie, na które stronie przysługuje zażalenie (art. 61a).

2. W postępowaniu wszczynanym z urzędu organ, podejmując wobec podmiotu, którego postępowanie dotyczy, pierwszą czynność urzędową w sprawie, także wyraża swoją ocenę, że podmiot wobec którego wszczął postępowanie jest stroną¹⁴⁷.

V

Status strony postępowania przysługuje podmiotowi posiadającemu interes prawny, bez względu na to, czy bierze lub brał udział w postępowaniu. Zatem strona, która nie brała udziału przed organem pierwszej instancji, może przed organem drugiej instancji szukać ochrony swego interesu prawnego za pomocą odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniesienie odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy jest możliwe zawsze – nawet, gdy strona z własnej winy nie uczestniczyła w postępowaniu. Jednakże zawiniony brak udziału strony w postępowaniu przed organem pierwszej instancji i/lub drugiej instancji powoduje, że nie może ona skutecznie wnieść wniosku o wznowienie postępowania (zob. szerzej art. 145).

VI

1. Organ administracji publicznej ma obowiązek *ex officio* ustalić zakres podmiotowy postępowania, co oznacza, że musi on ustalić wszystkie podmioty dysponujące interesem prawnym w sprawie i zapewnić im wszystkim aktywny udział w postępowaniu (zob. szerzej art. 7). Obowiązek ten wyraża się w pierwszym rzędzie w powinności zawiadomienia wszystkich stron o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4). Zatem od chwili wszczęcia postępowania każda strona powinna mieć zapewnione prawo czynnego w nim udziału¹⁴⁸ (zob. szerzej art. 10).

2. Strona nie ma jednak obowiązku aktywnego udziału i podejmowania obrony swojego interesu prawnego, gdyż udział stron w postępo-

¹⁴⁷ A. Skóra, *Współuczestnictwo...*, s. 239 i n.

¹⁴⁸ Zob. m.in. A. Skóra, *Z problematyki...*, s. 259 i n.; D. Całkiewicz, *Obowiązek organu zapewnienia stronie reprezentacji w postępowaniu podatkowym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010, nr 11, s. 280 i n.

waniu oparty jest na konstrukcji uprawnienia¹⁴⁹. Oznacza to, że strony mają prawo uczestniczenia w postępowaniu i podejmowania czynności procesowych, jednakże mogą zachowywać się biernie i nie tylko nie podejmować czynności, lecz nawet w ogóle nie „ujawniać” się w postępowaniu. Zamierzony (tj. nie wynikający z zaniedbań organu administracji) brak aktywności uczestnika legitymującego się interesem prawnym nie pozbawia go przymiotu strony, jednakże wywiera dla niej negatywne skutki procesowe po zakończeniu toku instancji. W wyroku z dnia 4 czerwca 1982 r., I SA 212/82, (ONSA 1982, nr 1, poz. 51), NSA przyjął, że gdy istotne dla sposobu rozstrzygnięcia sprawy okoliczności nie były znane organowi nie z powodu jego błędu lub zaniedbań, lecz na skutek zatajenia ich przez stronę, wówczas strona nie może skutecznie podnosić zarzutu niezgodności decyzji z prawem. W interesie strony jest więc powoływanie wszelkich doniosłych dla sprawy okoliczności i utrwalanie ich w aktach sprawy. W konsekwencji organ administracji może oprzeć rozstrzygnięcie na dostępnych dowodach, jeżeli strona wezwana do udziału w postępowaniu i złożenia wyjaśnień uporczywie odmawia wzięcia udziału w tym postępowaniu (zob. wyrok NSA z dnia 14 marca 1988 r., IV SA 1152/87, LexPolonica nr 297019).

Aktywizacji stron służy obowiązek nałożony na organ w art. 7, w świetle którego 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.

VII

1. Orzecznictwo przyjmuje, że spółka cywilna nie ma przymiotu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w postępowaniu administracyjnym i nie może być adresatem decyzji administracyjnych (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 13 września 1999 r., IV SA 39/99, LEX nr 47872; wyrok WSA z dnia 25 maja 2017 r., VIII SA/Wa 647/16, CBOSA). Podmio-

¹⁴⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 229 i s. 316.

tami praw i obowiązków w stosunkach, w których występuje spółka cywilna, są poszczególni wspólnicy. To im przysługuje status stron. W świetle wyroku NSA z dnia 8 stycznia 2015 r., II OSK 1395/13, (CBO-SA), „w sytuacji, kiedy w nazwie spółki cywilnej wskazani są wszyscy jej wspólnicy z imienia i nazwiska, decyzja skierowana do tak oznaczonej spółki, pomimo że wydana została z naruszeniem art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (...), nie jest dotknięta kwalifikowaną wadą prawną z art. 156 § 1 pkt 2 lub 4 tego Kodeksu”.

2. W orzecznictwie problemy wywołuje kwalifikacja konsorcjum osób fizycznych i/lub prawnych, w skład którego wchodzi osoby fizyczne i/lub osoby prawne i/lub inne jednostki organizacyjne jako strony postępowania. W prawie cywilnym konsorcjum uznawane jest za „nowy” podmiot utworzony przez dwa lub więcej podmiotów w wyniku zwartej pomiędzy nimi umowy, realizujący cele określone w umowie. Umowa konsorcjum jest umową cywilną, w której strony mogą ukształtować stosunek prawny według swego uznania. Konsorcjum „zrzesza” kilka podmiotów gospodarczych na określony czas w konkretnym celu¹⁵⁰. Współpraca podmiotów w ramach konsorcjum ograniczona jest zwykle do jednego zadania, tj. wspólnego działania w realizacji konkretnego przedsięwzięcia gospodarczego, które ze względów finansowych przekracza możliwości jednego podmiotu. Utworzenie konsorcjum ma zatem najczęściej charakter czasowy¹⁵¹. Umowa konsorcjalna jest „wzbogaconą” umową spółki prawa cywilnego, ewentualnie – spółką jawną¹⁵². Konsorcjum można zatem określić jako „nietypową spółkę prawa cywilnego”¹⁵³. W uzasadnieniu wyroku z dnia 3 października 2011 r., II SA/Op 93/11, (CBOSA), WSA zaznaczył, że organ pierwszej instancji niesłusznie uznał konsorcjum osób prawnych i fizycznych za stronę postępowania, gdyż status strony przysługuje wyłącznie pod-

¹⁵⁰ J. Hilla, *Prawne problemy funkcjonowania konsorcjum*, „Radca Prawny” 2005, nr 5, s. 1 i cyt. tam literatura.

¹⁵¹ A. Skóra, P. Żukowski, *Praktyczne...*, s. 728 i n.

¹⁵² S. Włodyka, *Strategiczne umowy przedsiębiorców*, Warszawa 2000, s. 259; J. Hilla, *Prawne...*, s. 2.

¹⁵³ Na temat różnic między spółką prawa cywilnego a konsorcjum zob. m.in.: L. Stecki, *Konsorcjum*, Toruń 1997, s. 140 i n.

miotom wchodzącym w skład konsorcjum, tj. osobom fizycznym i/lub osobom prawnym (np. bankom). Konsorcjum nie jest podmiotem gospodarczym, nie podlega obowiązkowej rejestracji, nie musi mieć odrębnej nazwy ani siedziby i nie zawsze stanowi odrębny od składających się na nie podmiotów byt organizacyjny. Status strony przysługuje więc wyłącznie podmiotom wchodzącym w skład konsorcjum (np. spółce prawa handlowego i/lub osobom fizycznym). Także SN w postanowieniu z dnia 27 maja 2010 r., III CZP 25/10, (LEX nr 602808), wyraził pogląd, że konsorcjum nie posiada podmiotowości prawnej, a tym samym nie posiada zdolności sądowej. Stroną w znaczeniu procesowym są wyłącznie podmioty wchodzące w skład konsorcjum¹⁵⁴.

Art. 29. [Podmioty, którym przysługuje zdolność do bycia stroną w ogólnym postępowaniu administracyjnym]

Stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne - również jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

I

1. Komentowany przepis określa podmioty, którym przysługuje zdolność do bycia stroną w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Zdolność uczestniczenia w tym postępowaniu jako strony mają osoby fizyczne, osoby prawne oraz nieposiadające osobowości prawnej: państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne. Przepis ten powinien być interpretowany łącznie z art. 30 § 1, przepisami szczególnymi, o ile wprowadzają rozwiązania odmienne oraz przepisami k.c.

2. Katalog stron postępowania wskazany w tym przepisie nie ma charakteru zamkniętego, zatem przepisy szczególne mogą przyznawać zdolność do bycia stroną postępowania również innym podmiotom. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie (zob. wyrok WSA z dnia 9 listopada 2010 r., VIII SA/Wa 605/10, CBOSA).

¹⁵⁴ A. Skóra, P. Żukowski, *Praktyczne...*, s. 728 i n.

II

1. Pojęcie osoby fizycznej zdefiniowane jest w przepisach prawa cywilnego (art. 8 k.c.). Osoba fizyczna jest kategorią prawa cywilnego, prawnym określeniem człowieka na gruncie tego prawa. Status osoby fizycznej istnieje od chwili urodzenia do chwili śmierci człowieka. Z osobowością prawną związane są: zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych.

2. W przypadku, gdy osoba fizyczna nie jest obywatelem polskim, przyjmuje się regułę, że zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych osoby fizycznej podlegają jej prawu ojczystemu. Jeżeli osoba fizyczna dokonuje czynności prawnej w zakresie prowadzonego przez siebie przedsiębiorstwa, wystarczy, że ma ona zdolność do dokonania tej czynności według prawa państwa, w którym przedsiębiorstwo jest prowadzone (art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1792). Przepis ten jednak nie wyłącza zastosowania prawa, któremu czynność prawna podlega, jeżeli z tego prawa wynikają szczególne wymagania w zakresie zdolności w odniesieniu do tej czynności prawnej.

III

1. Stronami w postępowaniu administracyjnym mogą być osoby prawne. Najogólniej, osoba prawna jest trwałym zespolem ludzi (osób fizycznych) i środków materialnych w celu realizacji określonych zadań, ze swej istoty samodzielnym, stanowiącym zorganizowaną strukturę, wyodrębnionym w postaci jednostki organizacyjnej, której przepis prawa przyznaje zdolność prawną. W świetle art. 29, osoby prawne posiadają bez żadnych ograniczeń zdolność bycia stroną w postępowaniu administracyjnym.

2. Pojęcie osoby prawnej powinno być na gruncie k.p.a. rozumiane zgodnie z przepisami art. 33 i n. k.c. oraz art. 17 i n. u.p.p.m. W świetle z art. 33 k.c., osobami prawnymi są Skarb Państwa i te jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną.

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 i ust. 2 u.p.p.m., osoba prawna podlega prawu państwa, w którym ma siedzibę. Jeżeli jednak prawo tego

państwa przewiduje właściwość prawa państwa, na podstawie którego osoba prawna została utworzona, stosuje się prawo tego państwa. Tak określone prawo podlegają w szczególności: 1) powstanie, łączenie, podział, przekształcenie lub ustanie osoby prawnej; 2) charakter prawny osoby prawnej; 3) nazwa oraz firma osoby prawnej; 4) zdolność osoby prawnej; 5) kompetencje i zasady działania oraz powoływanie i odwoływanie członków organów; 6) reprezentacja; 7) nabycie i utrata statusu wspólnika lub członkostwa oraz prawa i obowiązki z nimi związane; 8) odpowiedzialność wspólników lub członków za zobowiązania osoby prawnej; 9) skutki naruszenia przez osobę reprezentującą osobę prawną ustawy, aktu założycielskiego lub statutu.

3. W świetle prawa polskiego do osób prawnych zaliczamy państwowe osoby prawne i samorządowe osoby prawne oraz tzw. niepubliczne osoby prawne (wyrok WSA z dnia 24 sierpnia 2017 r., VII SA/Wa 1309/17, CBOSA). Kategorie państwowych osób prawnych określa m.in. art. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 735).

Państwową osobą prawną jest więc jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, utworzona w drodze ustawy lub na podstawie ustawy lub w wykonaniu ustawy przez organ administracji rządowej, w celu realizacji zadań publicznych, w której: a) przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo nadawania i zmiany statutu przysługuje organowi administracji rządowej albo przepisy te przewidują, że prawo do udziału w organie stanowiącym osoby prawnej, w tym uprawnionym do zmiany statutu, przysługuje w całości Skarbowi Państwa oraz b) przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo do nadwyżki między przychodami a kosztami tej osoby prawnej, jeżeli podlegają dysponowaniu, przysługują w całości Skarbowi Państwa, chyba że przepisy te przewidują inny niż prawo do nadwyżki sposób dysponowania nią, oraz c) w razie rozwiązania albo innej utraty bytu prawnego przez tę osobę prawną, prawa do jej majątku, w tym prawo do dysponowania tym majątkiem, przysługują wyłącznie Skarbowi Państwa (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.z.z.m.p.).

Państwową osobą prawną jest agencja wykonawcza, o której mowa w u.f.p., w szczególności: Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa,

Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Narodowe Centrum Nauki, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Polska Agencja Kosmiczna (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.z.z.m.p.).

Państwowymi osobami prawnymi są również instytucje gospodarki budżetowej, o której mowa u.f.p., państwowy fundusz celowy posiadający osobowość prawną; państwowa instytucja kultury, Polski Instytut Sztuki Filmowej, Narodowy Instytut Fryderyka Chopina, Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Polska Akademia Nauk i jej jednostki naukowe posiadające osobowość prawną, uczelnia publiczna utworzona przez państwo reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji rządowej, instytut badawczy w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1350 ze zm.), Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka, Polski Instytut Ekonomiczny, Instytut Europy Środkowej, Międzynarodowy Instytut Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie (art. 3 ust. 1 pkt 3-12 u.z.z.m.p.).

Ustawodawca zalicza również do państwowych osób prawnych federacje podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r., poz. 85 ze zm.), samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, dla którego podmiotem tworzącym jest Skarb Państwa reprezentowany przez ministra, centralny organ administracji rządowej albo wojewodę, uczelnię publiczną, Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego, park narodowy, przedsiębiorstwo państwowe, bank państwowy, Agencję Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, Agencję Badań Medycznych, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Polską Organizację Turystyczną, Urząd Dozoru Technicznego, Transportowy Dozór Techniczny, Polskie Centrum Akredytacji, Polską Agencję Żeglugi Powietrznej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Zdrowia, Rzecznika Finansowego, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Polski Klub Wyścigów Konnych, Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia, Centrum Doradztwa Rolniczego oraz wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego, Polski Instytut Spraw

Międzynarodowych, Fundację Platforma Przemysłu Przyszłości, Polską Agencję Nadzoru Audytowego (art. 3 ust. 1 pkt 12a-33 u.z.z.m.p.)

4. Należy odróżnić osobę prawną od jej organów, działających w jej imieniu. Organ osoby prawnej nie występuje jako samodzielny podmiot prawa, lecz wchodzi w skład struktury organizacyjnej osoby prawnej, której jest nieodzownym elementem. Osoba prawna zobowiązana jest posiadać organy¹⁵⁵. Zatem w żadnym wypadku nie są stroną członkowie osoby prawnej lub jej organy. Organ osoby prawnej pełni funkcję jej reprezentanta w postępowaniu i nie może być utożsamiany z samą stroną (zob. postanowienie NSA z dnia 21 października 1981 r., II SA 668/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 101; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 1999 r., IV SA 538/97, LEX nr 48157; postanowienie NSA z dnia 23 października 2008 r., I OSK 1286/08, CBOSA; wyrok NSA z dnia 28 maja 2009 r., I OSK 783/08, CBOSA). W wyroku z dnia 6 kwietnia 1999 r., IV SA 538/97, NSA przyjął, że „skierowanie decyzji do organu osoby prawnej i oznaczenie tego organu jako strony postępowania (zamiast osoby prawnej) oraz nałożenie określonych nakazów i zakazów na ten organ jest równoznaczne ze skierowaniem decyzji do osoby nie będącej stroną. W konsekwencji powoduje to, że decyzja ta jest dotknięta wadą nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.”

5. Ugruntowany jest pogląd, że za strony postępowania administracyjnego nie można uznać organów administracji publicznej, które w tym postępowaniu wydały decyzję administracyjną (zob. m.in. postanowienie NSA z dnia 15 października 1990 r., SA/Wr 990/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 7; wyrok NSA z dnia 19 lipca 2006 r., II GSK 103/06, CBOSA; wyrok WSA z dnia 3 grudnia 2010 r., I SA/Wa 846/10, CBO-SA; wyrok NSA z dnia 28 lutego 2012 r., II OSK 2377/10, CBOSA). W orzecznictwie podkreśla się, że zadań z zakresu administracji publicznej powierzonych przez ustawę organowi administracji publicznej nie można utożsamiać z posiadaniem interesu prawnego przez ten organ (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2016 r., II OSK 1201/16, CBOSA).

6. Stroną postępowania nie jest także organ, które współdziałał przy wydaniu decyzji administracyjnej w trybie art. 106 i 106a. W szczególności organy współdziałające nie mogą wnieść od decyzji zwyczajnych

¹⁵⁵ M. Smyk, *Pełnomocnictwo według kodeksu cywilnego*, Warszawa 2010, s. 95.

oraz nadzwyczajnych środków prawnych oraz skargi do sądu administracyjnego. Organ współdziałający może jedynie sygnalizować nieprawidłowości rozstrzygnięcia organowi sprawującemu nadzór nad organem, który wydał decyzję lub prokuratorowi¹⁵⁶ (wyrok NSA z dnia 12 grudnia 1994 r., II SA 1538–1539/94, „Wokanda” 1995, nr 4, s. 40; wyrok NSA z dnia 26 października 2012 r., II OSK 1937/12, CBOSA).

IV

1. Gmina nie ma przymiotu strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym w sprawie z zakresu administracji publicznej, w której decyzję wydaje wójt (burmistrz, prezydent) tej gminy. Powoduje to, że gmina nie jest m.in. uprawniona do wniesienia zwyczajnych oraz nadzwyczajnych środków prawnych na decyzję oraz skargi do sądu administracyjnego. W szczególności w wyroku z dnia 12 stycznia 1994 r., II SA 1971/93, (CBOSA), NSA przyjął, że „jeżeli organ gminy jest uczestnikiem procesu decyzyjnego jako organ, od stanowiska którego zależy treść decyzji (art. 106 k.p.a.), to nie przysługują mu w tej sprawie uprawnienia strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.”

2. NSA w uchwale z dnia 9 października 2000 r., OPK 14/00, (ONSA 2001, nr 1, poz. 17), stwierdził, że „pozycja jednostek samorządu terytorialnego jest wyznaczona przede wszystkim przez dwie kategorie prawne, a mianowicie przez kompetencje i przez osobowość prawną. Na podstawie określonych prawem kompetencji gmina realizuje władztwo administracyjne (imperium) i wtedy działa jako organ administracji publicznej, a w postępowaniu administracyjnym zajmuje pozycję organu prowadzącego postępowanie. Natomiast jako osoba prawna jest władna do wykonywania przysługujących jej praw i obowiązków właścicielskich i wtedy może występować w postępowaniu w charakterze strony. Jednakże gdy obowiązujące prawo powierza jednostce samorządu terytorialnego kompetencje do rozstrzygania w formie decyzji o prawach lub obowiązkach podmiotu pozostającego poza systemem organów administracji publicznej, to jednostka ta nie

¹⁵⁶ W. Chróścielewski, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

staje się stroną tego postępowania nawet wówczas, gdy decyzja ta wywołuje określone skutki cywilnoprawne dla tej jednostki samorządu terytorialnego jako właściciela”.

3. Także zarząd powiatu – jako organ jednostki samorządu terytorialnego – nie może wnieść zwyczajnych ani nadzwyczajnych środków prawnych od decyzji wydawanych przez starostę tego powiatu jako organ pierwszej instancji (zob. wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2015 r., I OSK 1655/13, CBOSA).

4. Organy osób prawnych, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, nie są samorządowymi lub państwowymi jednostkami organizacyjnymi w rozumieniu art. 29. Nie mają one zdolności do udziału w postępowaniu i nie mogą występować jako strony postępowania administracyjnego.

V

1. Stronami w postępowaniu administracyjnym mogą być również organizacje społeczne. Chodzi tu o organizacje społeczne wyposażone w osobowość prawną oraz takie, które jej nie mają, jak stowarzyszenia zwykłe. Stowarzyszenia zwykłe od dnia 20 maja 2016 r. uzyskały zdolność prawną, zdolność do czynności prawnych oraz zdolność sądową (ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r., poz. 1923). Na temat pojęcia organizacji społecznej i jej rodzajów zob. art. 31.

2. Podmioty utworzone według prawa obcego mogą być stronami w postępowaniu administracyjnym. Zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej osób utworzonych według prawa obcego (oraz ich przedstawicielstw w Polsce) reguluje ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1252 ze zm.). Są to zatem przepisy *leges specialis* w stosunku do art. 29 i 30. Podobne stanowisko zajmowane jest w orzecznictwie. WSA w wyroku z dnia 29 grudnia 2008 r., II SA/Go 637/08, (CBOSA), przyjął, że – zasadniczo – do oceny zdolności podmiotu do udziału jako strona w postępowaniu administracyjnym stosuje się przepisy art. 29 i 30, jednak w stosunku

do osoby prawnej innego państwa jej zdolność prawną, zdolność do udziału jako strona oraz zasady jej reprezentacji w postępowaniu administracyjnym należy oceniać według prawa tego państwa.

3. Stroną w postępowaniu administracyjnym może być wspólnota mieszkaniowa. Wspólnotę mieszkaniową tworzy ogół właścicieli, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości (art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 532 ze zm.). Wspólnota mieszkaniowa, gdy chodzi o krąg podmiotów ją tworzących, może być zróżnicowana. Mogą ją tworzyć wyłącznie osoby fizyczne, osoby fizyczne i osoby prawne, itd. Podmiot ten nie posiada osobowości prawnej, jednak może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywany. Sądownictwo przyznaje wspólnocie mieszkaniowej zdolność do udziału w postępowaniu administracyjnym w niektórych sprawach (m.in. wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2009 r., II OSK 146/09, CBOSA; wyrok NSA z dnia 6 lipca 2012 r., II OSK 654/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 14 marca 2013 r., I OSK 1059/12, CBOSA; wyrok WSA z dnia 24 kwietnia 2013 r., II SA/Op 516/12, CBOSA). Jednakże nie zawsze jest klarowne na gruncie konkretnej sprawy administracyjnej, czy wspólnota mieszkaniowa, czy też każdy właściciel lokalu z osobna – może być stroną w postępowaniu dotyczącym praw i obowiązków związanych z nieruchomością wspólną. Problematyka ta rozstrzygana jest zwykle *ad causam* (zob. uchwała NSA z dnia 26 listopada 2001 r., OPK 19/01, ONSA 2002, nr 2, poz. 68).

VI

1. Spółki prawa cywilnego nie posiadają osobowości prawnej i nie są jednostkami organizacyjnymi niebędącymi osobami prawnymi, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną. Spółka cywilna jest umową prawa cywilnego, ukształtowaną przez jej współników na zasadach określonych w art. 860-875 k.c. Nie stanowi więc samodzielnego podmiotu prawa, a podmiotami prawa pozostają wspólnicy spółki cywilnej. Orzecznictwo przyjmuje, że podmiotami praw i obowiązków w stosunkach, w których występuje spółka cywilna, są poszczególni wspólnicy (wyrok NSA z dnia 9 lutego 1995 r., V SA 418/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 40). To im przysługuje status stron w postępo-

waniu administracyjnym i każdy z nich powinien być adresatem decyzji administracyjnej.

2. Nałożenie na spółkę cywilną, nie zaś poszczególnych wspólników, uprawnień i/lub obowiązków w ogólnym postępowaniu administracyjnym może nastąpić wyłącznie w przypadkach, gdy przepis szczególny tak stanowi (zob. wyrok WSA z dnia 16 listopada 2010 r., VIII SA/Wa 574/10, CBOSA; wyrok WSA z dnia 23 czerwca 2010 r., VIII SA/Wa 214/10, CBOSA).

Art. 30. [Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych strony; zarządca sukcesyjny; kurator spadku nieobjętego]

§ 1. Zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

§ 2. Osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swych ustawowych przedstawicieli.

§ 3. Strony niebędące osobami fizycznymi działają przez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli.

§ 4. W sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni.

§ 4a. W sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych, wynikających z prowadzenia przedsiębiorstwa strony, w razie jej śmierci w toku postępowania, jeżeli został ustanowiony zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwem strony, na jej miejsce wstępuje zarządca sukcesyjny. W przypadku wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego do postępowania toczącego się z udziałem zarządcy sukcesyjnego na jego miejsce wstępują następcy prawni zmarłego.

§ 5. W sprawach dotyczących spadków nieobjętych jako strony działają osoby sprawujące zarząd majątkiem masy spadkowej, a w ich braku – kurator wyznaczony przez sąd na wniosek organu administracji publicznej.

I

1. Komentowany przepis reguluje problematykę oceny zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych strony w postępowaniu administracyjnym. Przyjmuje on ogólne rozwiązanie, zgodnie z któ-

rym zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 30 § 1).

2. W pierwszej kolejności organ powinien dokonać oceny zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych strony w świetle przepisów szczególnych prawa administracyjnego. Zdarza się bowiem, że przepisy te przyznają status strony postępowania jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej w określonej dziedzinie¹⁵⁷.

3. Zdolność prawna jest możliwością bycia podmiotem praw i obowiązków w określonej sferze prawa. O istnieniu zdolności prawnej w sferze prawa administracyjnego rozstrzygają przepisy materialnego prawa administracyjnego i/lub ewentualnie innych gałęzi prawa.

4. Zdolność do czynności prawnych osób prawnych to możliwość dokonywania czynności prawnych i dzięki temu kształtowania swej sytuacji prawnej poprzez nabywanie lub utratę uprawnień i/lub obowiązków. Zakres zdolności do czynności prawnych jest różny. Ma na niego wpływ wiek osoby, będącej osobą fizyczną, to, czy jest ona w związku małżeńskim oraz czy jest ubezwłasnowolniona. Przepisy art. 11 k.c. przyznają pełną zdolność do czynności prawnych pełnoletnim osobom fizycznym, które nie zostały ubezwłasnowolnione, ani dla których nie ustanowiono doradcy tymczasowego (zob. art. 548 i n. k.p.c.). Osoby fizyczne, które ukończyły trzynaście lat, oraz osoby ubezwłasnowolnione częściowo mają ograniczoną zdolność do czynności prawnych (zob. art. 15 k.c.). Zgodnie z art. 12 k.c., osoby fizyczne, które nie ukończyły lat trzynastu oraz osoby ubezwłasnowolnione całkowicie nie mają w ogóle zdolności do czynności prawnych.

II

1. Zgodnie z art. 8 § 1 k.c. zdolność prawną ma każdy człowiek od chwili urodzenia do śmierci. Dokumentem dokumentującym zdolność prawną osoby fizycznej jest sporządzony akt urodzenia. Zakres zdolności prawnej jest identyczny dla każdej osoby fizycznej. Zdolność ta przysługuje obywatelom polskim, w tym posiadającym równocześnie

¹⁵⁷ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2017.

obywatelstwo innego państwa. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 347), obywatel polski posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa ma wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki, jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie. Zdolność prawna przysługuje także cudzoziemcom, w tym także tym, którzy nie posiadają żadnego obywatelstwa (art. 3 pkt 2 i art. 260 ust. 1 pkt 3 u.c.). Osoby fizyczne posiadają zdolność występowania w postępowaniu jako strony bez żadnych ograniczeń od chwili urodzenia do chwili śmierci. Zdolności prawnej nie można się zrzec, nie można też jej pozbawić ani ograniczyć. Nie może być przeniesiona na inną osobę w drodze czynności prawnej.

2. Dziecko poczęte, a jeszcze nienarodzone (*nasciturus*) posiada zdolność prawną, jeżeli urodzi się żywe (wyrok SN z dnia 29 maja 1996 r., III ARN 96/95, OSNP 1996, nr 24, poz. 366). Dziecko poczęte ma warunkową zdolność do udziału w postępowaniu w takim zakresie, jak przewidują to przepisy szczególne. Do strzeżenia przyszłych praw dziecka poczętego, lecz nienarodzonego może być ustanowiony kurator. W świetle art. 182 k.r.o., dla dziecka poczętego, lecz jeszcze nieurodzonego, ustanawia się kuratora, jeżeli jest to potrzebne do strzeżenia przyszłych praw dziecka. Kuratela ustaje z chwilą urodzenia się dziecka. Jeżeli dziecko urodzi się martwe czynność prawna, na mocy której nabyłoby prawo w chwili urodzenia, jest nieważna.

3. Nie mają zdolności do czynności prawnych osoby, które nie ukończyły lat trzynastu oraz osoby ubezwłasnowolnione całkowicie. Ograniczoną zdolność do czynności prawnych mają małoletni, którzy ukończyli lat trzynaście, oraz osoby ubezwłasnowolnione częściowo. Osoby te mogą być stroną w postępowaniu administracyjnym. W takim wypadku osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swoich ustawowych przedstawicieli. Orzecznictwo podkreśla, że jako adresata decyzji należy wskazać osobę fizyczną niemającą zdolności do czynności prawnych, niezależnie od sposobu jej reprezentacji. Skierowanie decyzji do przedstawiciela ustawowego, zamiast do strony, uzasadnia stwierdzenie jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. (zob. m.in. wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2006 r., II SA/Rz 596/06, CBOSA).

4. Utrata zdolności prawnej przez osobę fizyczną następuje z chwilą jej śmierci albo uznania jej za zmarłą. Ustanie zdolności prawnej sankcjonuje się poprzez wystawienie aktu zgonu. Sporządza się go na podstawie karty zgonu, protokołu zgłoszenia zgonu lub postanowienia o stwierdzeniu zgonu albo o uznaniu danej osoby za zmarłą. Z chwilą śmierci osoby fizycznej jej uprawnienia i/lub obowiązki o charakterze osobistym i niezbywalnym wygasają. Uprawnienia i/lub obowiązki niezbywalne przechodzą na następców prawnych.

5. W razie gdy osoba zmarła przed dniem wszczęcia postępowania administracyjnego, a miałyby być jego stroną główną, postępowanie to nie może być wszczęte. Śmierć strony w toku postępowania może prowadzić do jego zawieszenia, do czasu ustalenia spadkobierców strony, gdy uprawnienia i/lub obowiązki mają charakter zbywalny lub umorzenia, jeżeli mają charakter osobisty i niezbywalny (wyrok NSA z dnia 11 marca 2008 r., I OSK 1959/06, LEX nr 505429). Skierowanie decyzji do osoby zmarłej jest obarczone wadą nieważności, albowiem została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie (skoro zmarła), była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność miała charakter trwały.

6. Osoby nieżyjące nie posiadają zdolności do bycia stroną w postępowaniu administracyjnym. Wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego w stosunku do osoby zmarłej oraz załatwienie sprawy przez wydanie decyzji jest rażącym naruszeniem prawa – art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (por. m.in. wyrok NSA z dnia 22 września 2011 r., I OSK 1587/10, CBOSA).

7. Śmierć strony ubocznej nie prowadzi do bezprzedmiotowości postępowania.

III

1. Zdolność do bycia stroną w postępowaniu administracyjnym posiadają osoby prawne.

2. Strony niebędące osobami fizycznymi działają przez swoich ustawowych lub statutowych przedstawicieli (art. 30 § 2 i § 3).

3. Osoby prawne uzyskują zdolność do bycia stroną postępowania administracyjnego z chwilą nabycia osobowości prawnej. Zgodnie z przepisem art. 37 § 1 k.c. jednostka organizacyjna uzyskuje osobowość

prawną z chwilą jej wpisu do właściwego rejestru, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Zdolność prawna może zostać przez jednostkę organizacyjną nabyta również na mocy przepisu ustawy. Niekiedy przepisy przyznają zdolność prawną spółkom w organizacji, a więc w okresie między zawarciem umowy spółki a wpisem do rejestru (np. spółki z o.o. i spółki akcyjne).

Status prawny spółki kapitałowej w organizacji określa art. 11 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 505 ze zm.), według którego spółki kapitałowe w organizacji, tj. spółka z o.o. w organizacji i spółka akcyjna w organizacji, mogą we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność nieruchomości i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywane. Do spółki kapitałowej w organizacji w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące danego typu spółki po jej wpisie do rejestru. Jednak firma spółki kapitałowej w organizacji powinna zawierać dodatkowe oznaczenie „w organizacji”.

4. Utrata przez osoby prawne zdolności do bycia stroną w postępowaniu następuje z chwilą utraty osobowości prawnej. Osoby prawne, które uzyskały osobowość prawną z chwilą dokonania wpisu do określonego rejestru, tracą ją z chwilą wykreślenia z powyższego rejestru lub zakończenia procesu likwidacji. Przepisy prawa nie zawsze określają chwilę utraty tej osobowości przez osoby prawne.

5. Należy mieć jednakże na uwadze, że np. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością będąca w czasie likwidacji nie traci osobowości prawnej, a przez to nie przestaje być stroną postępowania administracyjnego (wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1993 r., III SA 238/93, „Monitor Podatkowy” 1994, nr 3, s. 80)¹⁵⁸.

6. W praktyce wątpliwości budzi zagadnienie, czy jednostka organizacyjna będąca w trakcie nabywania osobowości prawnej (np. w toku postępowania rejestrowego), może być stroną postępowania administracyjnego jeszcze przed uzyskaniem osobowości prawnej. Powstaje problem, czy jednostka taka może być kwalifikowana jako państwowa (samorządowa) jednostka organizacyjna lub organizacja

¹⁵⁸ W. Chróścielewski, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

społeczna nieposiadająca osobowości prawnej. W przypadku stowarzyszenia orzecznictwo przyjmuje, że członkowie (założyciele) stowarzyszenia, które nie zostało jeszcze wpisane do rejestru, mogą być stroną postępowania administracyjnego. Po uzyskaniu przez stowarzyszenie osobowości prawnej wstępuje ono w ich miejsce jako strona tego postępowania (wyrok NSA z dnia 27 marca 1996 r., I SA 623/95, ONSA 1997, nr 1, poz. 38).

7. Jeśli spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, występująca jako strona w ogólnym postępowaniu administracyjnym, nie jest reprezentowana przez organ oznaczony w rejestrze przedsiębiorców, decyzja administracyjna wydana w takim postępowaniu dotknięta jest wadą nieważności (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 9 grudnia 1993 r., SA/Lu 688/93, „Prawo Gospodarcze” 1994, nr 4, s. 22)¹⁵⁹.

IV

Komentowanego przepisu nie można odnosić do innych uczestników postępowania oraz do innych postępowań unormowanych w Kodeksie. Tak więc osoba ubezwłasnowolniona częściowo lub całkowicie może zeznawać jako świadek lub składać wyjaśnienia jako strona. Osoba taka jest także uprawniona do wniesienia skargi lub złożenia wniosku w rozumieniu przepisów działu VIII¹⁶⁰.

V

1. Zgodnie z art. 30 § 4, w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępuje jej następca prawny.

2. Prawem zbywalnym jest takie prawo, które może być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego. Jak słusznie zauważa P. Przybysz, „nieprzenaszalność” jest niezwykle istotną cechą uprawnień i obowiązków administracyjnych. Zasadniczo konieczność zmiany osoby, która ma być adresatem uprawnienia i/lub obowiązku, powoduje wygaśnięcie

¹⁵⁹ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2017.

¹⁶⁰ Tamże.

dotychczasowego uprawnienia i/lub obowiązku i zawiązanie nowego¹⁶¹. Nowy podmiot nie jest następcą prawnym dotychczasowego adresata¹⁶². Do przeniesienia uprawnienia i/lub obowiązku administracyjnoprawnego dochodzi wyjątkowo, w szczególności w sytuacji, gdy uprawnienie i/lub obowiązek są związane z rzeczą. Tytułem przykładu można wskazać na obowiązki z art. 27 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁶³. Przeniesienie własności tej rzeczy może powodować przeniesienie uprawnienia i/lub obowiązku bądź wskutek samego przeniesienia własności, bądź w następstwie decyzji właściwego organu¹⁶⁴.

VI

1. Zgodnie z art. 30 § 4a, w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych, wynikających z prowadzenia przedsiębiorstwa strony, w razie jej śmierci w toku postępowania, jeżeli został ustanowiony zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwem strony, na jej miejsce wstępuje zarządca sukcesyjny. W przypadku wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego do postępowania toczącego się z udziałem zarządcy sukcesyjnego na jego miejsce wstępują następcy prawni zmarłego. Przepis ten został dodany ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1629) i obowiązuje od dnia 25 listopada 2018 r. Przepisy te umożliwiają np. w przypadku niespodziewanej, nagłej śmierci osoby, prowadzącej działalność w toku postępowania administracyjnego, zapewnienie trwałości funkcjonowania przedsiębiorstwa. Pozwalają zatem na płynne kontynuowanie działalności gospodarczej, wykonywanej z wykorzystaniem przedsiębiorstwa, po śmierci przedsiębiorcy, który we własnym imieniu wykonywał działalność gospodarczą na podstawie wpisu do CEIDG i który złożył wniosek o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działal-

¹⁶¹ P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 37.

¹⁶² A. Skóra, *Obowiązek administracyjnoprawny. Zagadnienia teoretycznoprawne*, (w:) P. Bieś-Srokosz (red.), *Współczesne kierunki zmian administracji publicznej*, Częstochowa 2016, s. 119 i n.

¹⁶³ Tamże.

¹⁶⁴ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2017.

ności Gospodarczej (CEIDG) zarządcy sukcesyjnego, powołanego na podstawie art. 9 ust. 1 u.z.s. Przepisy te mają też odpowiednie zastosowanie do przedsiębiorców działających w spółkach cywilnych.

2. Działalnością gospodarczą zmarłego zajmuje się w takim wypadku zarządca sukcesyjny. Nie jest on pełnomocnikiem zmarłej strony, lecz działa we własnym imieniu, na rachunek właścicieli przedsiębiorstwa w spadku¹⁶⁵. Zarządca powoływany jest na okres dwóch lat od śmierci przedsiębiorcy, jednak sąd z ważnych przyczyn może okres ten przedłużyć do 5 lat. Zadaniem zarządcy jest zachowanie przedsiębiorstwa w takim stanie, by po dziale spadku przedsiębiorstwo wciąż stanowiło realną wartość. W tym celu prowadzi on przedsiębiorstwo zmarłego (pod jego dotychczasową firmą z dodatkiem „w spadku”) działając we własnym imieniu, ale na rachunek właściciela przedsiębiorstwa w spadku. Zarządca jest umocowany do czynności sądowych i pozasądowych. Do dokonania czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu potrzebuje on jednak zgody wszystkich właścicieli przedsiębiorstwa w spadku lub sądu.

Organ prowadzący postępowanie po uzyskaniu wiadomości o śmierci strony, która była przedsiębiorcą – i ustanowieniu zarządu sukcesyjnego winien wezwać zarządcę sukcesyjnego do wstąpienia do postępowania w miejsce zmarłej strony. Jeśli zarządca sukcesyjny został wskazany przez przedsiębiorcę i zgłoszony przez niego do CEIDG, zarządca sukcesyjny może zacząć działać już z chwilą jego śmierci.

3. Do ustanowienia zarządu sukcesyjnego wymagane jest: powołanie zarządcy sukcesyjnego (może to zrobić przedsiębiorca, który we własnym imieniu wykonuje działalność gospodarczą na podstawie wpisu do CEIDG), wyrażenie zgody osoby powołanej na zarządcę sukcesyjnego na pełnienie tej funkcji oraz dokonanie wpisu do CEIDG zarządcy sukcesyjnego. Przedsiębiorca powinien wskazać określoną osobę do pełnienia funkcji zarządcy sukcesyjnego w formie pisemnej, uzyskać zgodę osoby powołanej na zarządcę sukcesyjnego na pełnienie tej funkcji, przy czym jej zgoda pod rygorem nieważności musi być wyrażona na piśmie. Następnie przedsiębiorca powinien złożyć wniosek o wpis do CEIDG zarządcy sukcesyjnego.

¹⁶⁵ Tamże.

4. Jest możliwe powołanie zarządcy sukcesyjnego po śmierci przedsiębiorcy (art. 12 u.z.s.). Przy ustanawianiu zarządcy po śmierci przedsiębiorcy, zarówno powołanie zarządcy, jak i zgoda każdej z osób wymaga zachowania formy aktu notarialnego. Termin na powołanie zarządcy wynosi 2 miesiące od, co do zasady, dnia śmierci przedsiębiorcy. Po jego upływie uprawnienie do ustanowienia zarządcy wygasa. Zarządca sukcesyjny może zostać powołany po śmierci przedsiębiorcy przez: małżonka przedsiębiorcy, któremu przysługuje udział w przedsiębiorstwie; spadkobiercę ustawowego przedsiębiorcy, który przyjął spadek, spadkobiercę testamentowego przedsiębiorcy, który przyjął spadek, albo zapisobiorcę windykacyjnego, który przyjął zapis windykacyjny, jeżeli zgodnie z ogłoszonym testamentem przysługuje mu udział w przedsiębiorstwie w spadku. Do powołania zarządcy sukcesyjnego wymagana jest zgoda osób, którym łącznie przysługuje udział w przedsiębiorstwie w spadku większy niż 85/100.

VII

1. Zgodnie z art. 30 § 5, w sprawach dotyczących spadków nieobjętych jako strony działają osoby sprawujące zarząd majątkiem masy spadkowej, a w ich braku – kurator wyznaczony przez sąd na wniosek organu administracji publicznej.

2. Spadek uważa się za nieobjęty, jeżeli żaden ze spadkobierców nie objął go w posiadanie (lub zarząd, użytkowanie czy przechowanie), ponieważ żaden z nich nie wiedział o powołaniu do spadku lub o śmierci spadkodawcy (zob. m.in. orzeczenie SN z dnia 5 kwietnia 1956 r., III CR 566/56, OSNCK 1956, nr 4, poz. 115). W świetle orzecznictwa, spadek nieobjęty to spadek, którego spadkobiercy faktycznie nie objęli we władanie i w związku z tym pozostaje on bez należytego dozoru, a spadkobiercy nie sprawują nad nim faktycznej pieczy, zwłaszcza nie wykonują czynności wchodzących w zakres zarządu w rozumieniu stosowanych odpowiednio przepisów o zarządzie rzeczą wspólną. Do czasu objęcia spadku przez spadkobiercę sąd czuwa nad całością spadku. W razie potrzeby sąd ten ustanawia kuratora spadku (art. 666 k.p.c.). Zaistnienie stanu spadku nieobjętego, uzasadniające ustanowienie zarządu i wyznaczenie kuratora spadku, może wystąpić

w trojakiemu rodzaju sytuacjach: gdy istnieją wątpliwości co do osoby spadkobiercy; gdy spadkobierca jest znany, ale skontaktowanie się z nim napotyka na poważne trudności i nie można powiadomić go o fakcie nabycia spadku; gdy znany i mający świadomość dziedziczenia spadkobierca nie jest w stanie objąć spadku w posiadanie (zob. m.in. postanowienie SO w Łodzi z dnia 7 listopada 2018 r., III Ca 407/18, LEX nr 2608921).

3. Sądem spadku (zob. art. 628 k.p.c.) jest sąd ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy, a jeżeli jego miejsca zamieszkania w Polsce nie da się ustalić, sąd miejsca, w którym znajduje się majątek spadkowy lub jego część (sąd spadku).

4. Jeśli do spadku zostało powołanych kilku spadkobierców, wystarczające jest objęcie spadku przez jednego z nich. W doktrynie prawa prywatnego można spotkać się ze stanowiskiem, że w razie objęcia spadku przez któregośkolwiek bądź wszystkich spadkobierców, nie ustanawia się kuratora spadku. Jednak wydaje się, że możliwe jest również ustanowienie przez sąd kuratora dla osoby nieobecnej. Sąd może podjąć takie działanie dla ochrony praw osoby, która z powodu nieobecności nie może prowadzić swoich spraw, a nie ma pełnomocnika bądź nie może on wykonywać swoich czynności albo gdy wykonuje je nienależycie. W takim przypadku głównym zadaniem ustanowionego kuratora jest ustalenie miejsca pobytu osoby nieobecnej i zawiadomienie jej o stanie toczącej się sprawy (art. 184 k.r.o.).

5. Kurator spadku powinien przede wszystkim starać się o wyjaśnienie, kto jest spadkobiercą oraz zawiadomić spadkobierców o otwarciu spadku. Kurator zarządza majątkiem spadkowym pod nadzorem sądu spadku. Do sprawowania zarządu stosuje się odpowiednio przepisy o zarządzie w toku egzekucji z nieruchomości zgodnie z k.p.c. SN w wyroku z dnia 25 listopada 2010 r., III CSK 36/10, (LEX nr 852659), uznał, że czynności kuratora spadku nie ograniczają się do zwykłego zarządu majątkiem spadkowym. Istota tego zarządu wymaga dokonywania wszelkich czynności niezbędnych do zapewnienia prawidłowej gospodarki tym majątkiem.

Uprawnienie kuratora spadku rozciąga się na wszelkie czynności wiążące się z zarządem majątkiem spadkowym, także nieruchomością spadkową.

6. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 6 stycznia 1995 r., IV SA 1922/93, (ONSA 1996, nr 1, poz. 27), „osoby sprawujące zarząd majątkiem masy spadkowej oraz kurator wyznaczony przez sąd mają wyłącznie legitymację procesową do udziału w postępowaniu administracyjnym.” Osobom tym przysługują uprawnienia materialnoprawne.

7. W świetle wyroku WSA z dnia 18 stycznia 2012 r., IV SA/Po 1121/11, (CBOSA), „następca prawny wstępuje do postępowania na miejsce dotychczasowej strony, w rozumieniu art. 30 § 4 w takim stadium, w jakim postępowanie to znajduje się w chwili jego zgłoszenia się, co w szczególności oznacza, iż wszystkie czynności procesowe dokonane przed zaistnieniem następstwa przez organ lub poprzednika prawnego pozostają ważne (wiążące) i nie muszą być powtarzane. Jeżeli zaś jakaś czynność podjęta przez poprzednika ma charakter odwoławczy, to, zgodnie z ogólną zasadą dyspozycyjności, następca prawny może ją zmienić lub odwołać na takich zasadach, jak strona postępowania”.

8. Organ administracji publicznej nie ma prawa samodzielnie ustalać kręgu spadkobierców zmarłej strony. Zobowiązany jest opierać się albo na postanowieniu sądu o stwierdzeniu nabycia praw spadkowych, albo na akcie poświadczenia dziedziczenia. W sytuacji, gdy prawa spadkowe zostały już prawomocnie stwierdzone przez sąd lub potwierdzone przez notariusza, organ administracji publicznej ma obowiązek odszukać ustalonych spadkobierców oraz wezwać ich do udziału w toczącym się postępowaniu w charakterze strony (wyrok NSA z dnia 9 października 2014 r., I OSK 432/13, CBOSA).

Art. 31. [Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym]

§ 1. Organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem:

- 1) wszczęcia postępowania,
 - 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu,
- jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

§ 1a. Organizacja społeczna, o której mowa w § 1, może brać udział w postępowaniu w imieniu i na rzecz pracownika delegowanego na terytorium RP lub z terytorium RP albo pracodawcy delegującego pracownika na terytorium

RP lub z terytorium RP - za zgodą strony w imieniu i na rzecz której występuje w postępowaniu.

§ 2. Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie.

§ 3. Organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony.

§ 4. Organ administracji publicznej, wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, zawiadamia o tym organizację społeczną, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe, i gdy przemawia za tym interes społeczny.

§ 5. Organizacja społeczna, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, może za zgodą organu administracji publicznej przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego.

§ 6. (uchylony).

I

1. *Quasi*-legalną definicję pojęcia organizacji społecznej podaje art. 5 § 2 pkt 5. Stanowi on, że pod tym pojęciem rozumie się na gruncie k.p.a. „organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne”. Przepis ten wskazuje na przykładowy katalog podmiotów należących do kategorii organizacji społecznych¹⁶⁶.

2. Organizacja społeczna jest zasadniczo zrzeszeniem (korporacją; jakkolwiek od kilkunastu lat utrwalił się pogląd, że można objąć jego zakresem także podmioty typu fundacyjnego) osób fizycznych lub prawnych o trwałym (w sensie jego niezmienności dla danej organizacji) celu o charakterze politycznym, społecznym, gospodarczym lub kulturalnym, funkcjonującym poza strukturą aparatu państwa, o wyodrębnieniu organizacyjnym¹⁶⁷. Jest to pojęcie stale ewoluujące, a katalog zaliczanych do niego podmiotów bywa dyskusyjny, np. w odniesieniu do związków wyznaniowych oraz partii politycznych (por.

¹⁶⁶ A. Skóra, *Ogólne ...*, s. 45.

¹⁶⁷ T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 208.

m.in. wyrok TK z dnia 24 czerwca 1992 r., W 11/91, OTK 1992, nr 1, poz. 18)¹⁶⁸.

3. Pojęcie organizacji społecznej odpowiada pojęciu organizacji pozarządowej, jakim posługują się przepisy k.p.c. i ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1057)¹⁶⁹.

4. Niektóre akty normatywne posługują się pojęciem organizacji ekologicznej. Przepis art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska i art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, definiują organizację ekologiczną jako organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska. Zgodnie z art. 44 ust. 1 u.u.i.ś., organizacje ekologiczne, które – powołując się na swoje cele statutowe – zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej służy zażalenie (art. 44 ust. 4 u.u.i.ś.).

5. Szerokiej i kompleksowej wykładni cech podmiotów, które można zaliczyć do organizacji społecznych dokonała uchwała NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, (CBOSA). Uchwała uwzględnia treść art. 12 Konstytucji RP, ujmującego różne formy organizacji jednostek. W uchwale wskazano, że katalog podmiotów zawarty w tym przepisie stanowi zestawienie niemające charakteru wyczerpującego. Wszystkie wymienione tam organizacje mają pięć cech wspólnych dla organizacji społecznych. Po pierwsze, są to organizacje obejmujące wyodrębniony zespół osób, oparte na dobrowolnej przynależności. Po drugie, do organizacji tych odnosi się określony zespół przepisów regulujących

¹⁶⁸ A. Skóra, *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017, s. 76 i cyt. tam literatura.

¹⁶⁹ A. Skoczylas, M. Swora, *Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2006, nr 3-4, s. 14-24.

ich strukturę, zakres uprawnień i obowiązków stanowiących o ich organizacyjnej odrębności i samodzielności. Po trzecie, działalność i cele organizacji są określone przepisami statutu, lecz powinny pozostawać w zgodzie z prawem i celami państwa. Po czwarte, organy tych organizacji pochodzą z wyboru tych, którzy te organizacje tworzą. Ostatnia cecha wyraża się w tym, że organizacje te pozostają pod kontrolą lub nadzorem organów władzy publicznej¹⁷⁰.

6. Pojęcie „organizacje zawodowe”, którym posługuje się art. 5 § 2 pkt 5 nie jest jasne; wydaje się, że do tej kategorii można zaliczyć np. związki zawodowe (ustawa z dnia 21 maja 1991 r. o związkach zawodowych, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 263) i społeczno-zawodowe organizacje rolników¹⁷¹.

7. Organizacje samorządowe to zrzeszenia jednostek, które nie mają charakteru przymusowego. Zaliczamy do nich samorząd gospodarczy (izby gospodarcze oraz cechy i izby rzemieślnicze) oraz samorząd zawodowy¹⁷², tj. m.in. samorząd komorniczy (ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, Dz.U. z 2020 r., poz. 121 ze zm.); samorząd adwokacki (ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1513, ze zm.); samorząd radcowski (ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 75); samorząd notarialny (ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1192 ze zm.); samorząd rolniczy (ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1027).

Z zakresu pojęcia „organizacji samorządowej” należy natomiast wykluczyć samorząd terytorialny, a zatem wszystkie organy tego samorządu, łącznie z organami jednostek pomocniczych tego samorządu, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (por. wyrok NSA z dnia 26 marca 1992 r., SA/Wr 300/92, „Wspólnota” 1992, nr 33, s. 21)¹⁷³.

¹⁷⁰ A. Skóra, *Ogólne...*, s. 45.

¹⁷¹ P. Gołaszewski, (w:) M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2018.

¹⁷² R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 29-30.

¹⁷³ A. Skóra, *Ogólne...*, s. 45; P. Gołaszewski, (w:) M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2018.

8. Organizacjami społecznymi są stowarzyszenia (zob. ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 713 ze zm.).

9. Do organizacji społecznych będących organizacjami spółdzielczymi w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 można zaliczyć np. spółdzielnie (ustawa z dnia 6 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 275 ze zm.).

10. Za organizacje społeczne można uznać także fundacje (por. uchwałę NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, CBOSA).

11. Sporne jest, czy za organizacje społeczne w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 można uznać niektóre spółki kapitałowe, to jest spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością i spółkę akcyjną. Wydaje się to możliwe w przypadkach, gdy spółka kapitałowa została utworzona w celu gospodarczym niemającym charakteru zarobkowego (uzyskując w ten sposób status instytucji *non for profit*), bądź w celu niegospodarczym (stając się instytucją *non profit*), gdy prowadzi działalność kulturalną, społeczną, polityczną, religijną, socjalną, naukową, charytatywną, użyteczności publicznej¹⁷⁴.

12. Orzecznictwo przyjmuje, że nie są organizacjami społecznymi jednostki pomocnicze gmin i ich organy (zob. postanowienie NSA z dnia 11 grudnia 2003 r., II SA/Wr 1541/03, CBOSA)¹⁷⁵ ani jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej osiedla (wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2003 r., IV SA 2841/01, „Wspólnota” 2004, nr 9, s. 59). Rada osiedla nie jest organizacją społeczną w rozumieniu art. 31 § 1 w zw. z art. 5 § 2 pkt 5 (wyrok SN z dnia 20 września 2002 r., III RN 144/01, OSNC 2003, nr 15, poz. 349).

¹⁷⁴ P. Gołaszewski, (w:) M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2018. Odmiennie m.in. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2017.

¹⁷⁵ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Pozycja prawna jednostek pomocniczych samorządu gminnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym (na przykładzie jednostek pomocniczych w Poznaniu)*, „Studia Lubuskie” 2013, t. 9, s. 113 i n.

II

1. Organizacja społeczna w postępowaniu administracyjnym może występować w kilku rolach: jako strona w rozumieniu art. 28, jako organ orzekający, czyli organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym (art. 5 § 2 pkt 3 w zw. z art. 1 pkt 2 i 5 § 2 pkt 5) oraz jako podmiot na prawach strony.

2. Komentowany przepis reguluje udział organizacji społecznej w postępowaniu jako uczestnika na prawach strony. Przez prawa strony należy rozumieć uprawnienia procesowe strony, np. prawo do składania wniosków dowodowych, przeglądania akt sprawy, do wniesienia odwołania, zażalenia, itd.¹⁷⁶ Uprawnienia procesowe służą organizacji społecznej ochronie racji wynikających z określonych wartości i zasad, wpisanych w jej cele statutowe i zgodnych z interesem społecznym. Organizacje społeczne uczestniczą z woli ustawodawcy w postępowaniu administracyjnym ze względu na potrzebę zapewnienia większej ochrony wartościom ponadjednostkowym, grupowym; mają one na celu zapewnienie poszanowania interesu publicznego.

3. Organizacje społeczne jako podmiot na prawach strony nie mają „własnego” interesu prawnego w postępowaniu, występują w nim obok strony i niezależnie od niej¹⁷⁷. Nigdy więc nie staną się adresatem uprawnień i/lub obowiązków określonych w treści decyzji administracyjnej (ugodzie), to jest rozstrzygnięcie decyzji (ugody) nigdy nie jest do nich kierowane. Organizacje społeczne nie mogą rozporządzać prawami materialnymi, gdyż nie są stronami. Z tego względu uczestnik na prawach strony nie może np. wnieść wniosku o umorzenie postępowania administracyjnego, zawieszenie postępowania, nie może złożyć wniosku o jego wznowienie na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 (zob. np. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2017 r., II OSK 2548/15, CBOSA), nie może zawrzeć ugody. Organizacja społeczna biorąca udział w postę-

¹⁷⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 173; J. Borkowski (w:), B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

¹⁷⁷ A. Skóra, *Zakaz...*, s. 75. Zob. także: M. Karpiuk, *Pozycja procesowa organizacji społecznej jako podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym*, (w:) S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 230.

powaniu na prawach strony nie może także cofnąć odwołania wniesionego przez stronę (art. 137), nie może też zrzec się prawa wniesienia odwołania, gdy odwołanie takie wniosła strona (art. 127a).

4. Organizacja społeczna staje się uczestnikiem na prawach strony i korzysta z jej procesowych uprawnień od chwili doręczenia jej postanowienia o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 2. Chwilą uzyskania statusu procesowego uczestnika na prawach strony nie jest zatem nigdy chwila zgłoszenia przez nią żądania (zob. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2005 r., OSK 1755/04, CBOSA; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2007 r., I OSK 1595/06, CBOSA).

5. Organizacja społeczna nie jest zobowiązana do przyłączenia się do stanowiska strony (czy jednej ze stron) postępowania. Organizacja społeczna może podejmować działania procesowe zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść strony¹⁷⁸.

III

1. Organizacja społeczna może wystąpić w postępowaniu – w sprawie dotyczącej innej osoby – z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi organizacji i przemawia za tym interes społeczny (art. 31 § 1-3). Ocena wystąpienia tych przesłanek należy do organu administracji, który – jeżeli uzna żądanie organizacji społecznej za uzasadnione – wydaje postanowienie o wszczęciu postępowania administracyjnego z urzędu lub postanowienie o dopuszczeniu organizacji do udziału w toczącym się postępowaniu. Przesłanki te powinny być spełnione kumulatywnie. Niespełnienie chociażby jednej z nich powoduje, że organ administracji zobowiązany jest wydać postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału organizacji w postępowaniu lub o wszczęciu postępowania z urzędu (por. wyrok NSA z dnia 17 listopada 2011 r., II OSK 1786/10, CBOSA).

2. Cel statutowy winien obejmować sprawy stanowiące przedmiot postępowania, np. cel statutowy zwalczania alkoholizmu uzasadnia udział w postępowaniu o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów al-

¹⁷⁸ A. Skóra, *Zakaz...*, s. 75.

koholowych. Zgodnie z poglądem judykatury, określenie „cel statutowy” oznacza, że „sprawa dotyczy zasadniczych kierunków działalności danej organizacji, zapisanych w statucie lub w innym, spełniającym podobną do statutu funkcję, akcie regulującym wewnętrzny ustrój danej organizacji społecznej” (por. m.in. wyrok WSA z dnia 26 listopada 2007 r., IV SA/Wa 2060/07, CBOSA).

Cele organizacji społecznej powinny być tak określone, by dawały możliwość jednoznacznego ustalenia, że wiążą się bezpośrednio z przedmiotem rozpatrywanej sprawy i nie nasuwały żadnych wątpliwości, na jakie obszary aktywności nakierowane są działania tej organizacji (por. wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2008 r., II OSK 1499/06, CBOSA; wyrok WSA z dnia 14 października 2016 r., II SA/Kr 773/16, CBOSA). Organizacja społeczna powinna również uprawdopodobnić, że udział w postępowaniu w celu realizacji jej celu statutowego przyczyni się do lepszego wypełnienia przez postępowanie administracyjne tego celu (zob. np. wyrok NSA z dnia 15 lutego 2017 r., II OSK 1409/15, CBOSA).

IV

1. Nawet gdy organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym wykaże, że jej udział jest uzasadniony celami statutowymi, organ może uznać jej żądanie za niezasadne, jeżeli za jej udziałem nie przemawia interes społeczny (m.in. wyrok NSA z dnia 25 października 2016 r., II OSK 107/15, CBOSA).

Pojęcie „interesu społecznego” jest zwrotem niedookreślonym. Przepisy zawierające zwroty nieostre upoważniają organ do wiążącego ustalenia, w drodze wykładni, ich treści znaczeniowej w konkretnym przypadku.

Umieszczenie zwrotów niedookreślonych w akcie normatywnym wynika przede wszystkim z chęci uelastycznienia określonej instytucji prawnej lub konkretnego przepisu prawnego i w ten sposób należy postrzegać interpretację pojęcia „interesu społecznego” w art. 31. Interpretacja tego pojęcia nie oznacza jednak dowolności w zakresie wykładni. Postanowienia organu administracji odmawiające żądaniom organizacji społecznej (wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu) podlegają bowiem zaskarżeniu w toku instancji, a następnie do wojewódzkiego sądu administracyjnego z po-

wodu ich niezgodności z prawem, który w takim wypadku kontroluje nie tylko sposób oraz rezultat ustalania stanu faktycznego sprawy, ale także prawidłowość dokonanej przez organ oceny znaczenia treści pojęcia nieostrego na tle danego stanu faktycznego¹⁷⁹.

2. Obecnie dyskusyjne jest także posługiwanie się przez k.p.a. pojęciem „interes społeczny”; zwłaszcza w kontekście konsekwentnego zastępowania go w większości aktów normatywnych pojęciem „interes publiczny”. Pojęcia te należy uznać za tożsame¹⁸⁰. Wyrażenie „interes społeczny” występuje w wielu przepisach k.p.a. w związku z jego szczegółowymi instytucjami. Posługują się nim przepisy także art. 7, art. 7b, art. 23, art. 24 § 4, art. 98 § 1, art. 99, art. 100 § 2, art. 102, art. 105 § 2, art. 108 § 1, art. 118 § 3, art. 137, art. 139, art. 145 § 2, art. 154, art. 155, art. 162 § 1, zaś do pojęcia „interes publiczny” odwołują się jedynie: art. 7a § 2, art. 81a § 2, art. 189d. Do pojęcia „interes publiczny” odwołuje się także w postępowaniu w sprawach skarg i wniosków przepis art. 221 § 3 k.p.a.

3. Pojęcie „interesu społecznego” ma charakter względny, gdyż jego treść ulega zmianom w czasie i w przestrzeni, a także jest zdeterminowana kontekstem politycznym, społecznym i ustrojowym. Wymaga więc ciągłego określania i stale – na nowo – podejmowanych prób definiowania. Niemożliwość stworzenia bezwzględnej i trwałej definicji tego pojęcia jest konsekwencją braku trwałego i niezmiennego przedmiotu definicji¹⁸¹. Wyczerpująca wykładnia pojęcia interesu społecznego może przy tym zostać dokonana tylko na użytek konkretnej sprawy administracyjnej i wynikać z okoliczności tej sprawy (zob. wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2012 r., II OSK 614/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., II OSK 1229/16, CBOSA).

¹⁷⁹ Por. A. Skóra, *Zakaz...*, s. 95; P. Ruczkowski, *Stosowanie przepisów dopuszczających różne formy luzu decyzyjnego administracji a zasada proporcjonalności*, (w:) D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak (red.), *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 58.

¹⁸⁰ A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 24; A. Matusiak, *Pojęcie interesu społecznego jako przesłanka udziału prokuratora w postępowaniu*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, nr 13, s. 148 i n.; A. Skóra, *Zakaz...*, s. 104.

¹⁸¹ Zob. m.in. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 43 i n.; J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 56; A. Skóra, *Zakaz...*, s. 104.

Udział organizacji społecznej nie może nigdy służyć realizacji jej partykularnego interesu (por. m.in. wyrok NSA z dnia 6 października 2016 r., II GSK 3491/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 15 lutego 2017 r., II OSK 1409/15, CBOSA).

4. Przesłanki udziału organizacji społecznej, tj. uzasadnienie jej udziału celami statutowymi oraz fakt, że przemawia za tym interes społeczny, muszą zostać spełnione łącznie. Ich wystąpienie powinno zostać należycie uzasadnione w konkretnym wniosku organizacji społecznej (por. m.in. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2007 r., II GSK 20/07, CBOSA).

V

1. W świetle art. 31 § 1a, organizacja społeczna może brać udział w postępowaniu w imieniu i na rzecz pracownika delegowanego na terytorium RP lub z terytorium RP albo pracodawcy delegującego pracownika na terytorium RP lub z terytorium RP – za zgodą strony w imieniu i na rzecz której występuje w postępowaniu. Przepis ten wprowadza dodatkową przesłankę udziału organizacji społecznej w postępowaniu w postaci uzyskania przez organ zgody strony, będącej pracownikiem delegowanym na terytorium RP lub z terytorium RP albo pracodawcy delegującego pracownika na terytorium RP lub z terytorium RP, w imieniu i na rzecz której organizacja społeczna występuje w postępowaniu. Rozwiązanie to dotyczy stosunkowo niewielkiej kategorii spraw związanych z delegowaniem pracowników w ramach świadczenia usług na podstawie ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2206). W świetle powyższej ustawy pracodawca delegujący pracownika na terytorium RP zapewnia takiemu pracownikowi warunki zatrudnienia nie mniej korzystne niż wynikające z przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.). Rozwiązania te dostosowują k.p.a. do treści dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 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 z dnia 28 maja 2014, s. 11). Przepis art. 11 ust. 3 tej dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie UE zobowiązane są zapewnić, by „związki zawodowe i inne strony trzecie, takie jak stowarzyszenia, organizacje i inne podmioty prawne, które mają – zgodnie z kryteriami ustanowionymi na podstawie prawa krajowego – uzasadniony interes w zapewnieniu przestrzegania powyższej dyrektywy i dyrektywy 96/71/WE, mogły brać udział, w imieniu lub na rzecz pracowników delegowanych lub ich pracodawcy i za ich zgodą, we wszelkich postępowaniach sądowych lub administracyjnych, celem wdrożenia tej dyrektywy i dyrektywy 96/71/WE lub egzekwowania zobowiązań z nich wynikających”.

2. Pracownikiem delegowanym na terytorium RP jest pracownik zatrudniony w innym państwie członkowskim, tymczasowo skierowany do pracy na terytorium RP przez pracodawcę delegującego pracownika na terytorium RP (art. 3 pkt 6 u.d.p.r.u.), zaś pracownik delegowany z terytorium RP to pracownik w rozumieniu przepisów państwa członkowskiego, do którego jest delegowany, wykonujący pracę na terytorium RP, tymczasowo skierowany do pracy na terytorium tego państwa przez pracodawcę delegującego pracownika z terytorium RP (art. 3 pkt 7 u.d.p.r.u.).

3. W sprawach pracowników delegowanych organizacja społeczna może działać w postępowaniu tylko za zgodą strony. Powoduje to konieczność zrewidowania dotychczasowego postrzegania organizacji społecznej jedynie jako wyraziciela interesu społecznego. Zgodnie z przepisem art. 31 § 1a, organizacja społeczna występuje w postępowaniu tylko w interesie określonego podmiotu, tj. „w imieniu lub na rzecz pracowników delegowanych lub ich pracodawcy”. Wzmocnienie działania na „korzyść” strony gwarantuje wspomniany wymóg uzyskania zgody strony (pracownika delegowanego lub jego pracodawcy). Zgoda strony jest podaniem w rozumieniu art. 63; powinna być wyraźna i bezwarunkowa. Oznacza to, że organizacja społeczna nie może działać na niekorzyść pracownika delegowanego lub jego pracodawcy¹⁸².

4. Odmienne ukształtowana jest także przesłanka występowania organizacji społecznej w sprawach wskazanych podmiotów: jest

¹⁸² A. Skóra, *Zakaz...*, s. 77.

nim „uzasadniony interes w zapewnieniu przestrzegania dyrektywy 2014/67/UE i dyrektywy 96/71/WE (art. 11 ust. 3 dyrektywy 2014/67/UE)”. Oznacza to, że kryterium interesu społecznego ulega w tym wypadku konkretyzacji lub modyfikacji w ten sposób, że organizacja społeczna powinna wykazać, że jej udział w postępowaniu jest uzasadniony z uwagi na zapewnienie przestrzegania przepisów wskazanych dyrektyw oraz wdrażającej je ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług¹⁸³.

VI

1. Odwołanie (lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, zażalenie) przysługuje tylko organizacji społecznej, która uczestniczyła w postępowaniu w pierwszej instancji na prawach strony¹⁸⁴. „Dowodem” takiego uczestnictwa jest ostateczne postanowienie organu pierwszej instancji o wszczęciu postępowania z urzędu na żądanie organizacji społecznej lub ostateczne postanowienie o dopuszczeniu jej do udziału w toczącym się postępowaniu. Jeżeli zatem organizacja społeczna nie uczestniczyła w postępowaniu pierwszoinstancyjnym na prawach strony, nie jest uprawniona do wniesienia odwołania. Nie wyklucza to jednak możliwości wystąpienia z żądaniem dopuszczenia do jej udziału w postępowaniu odwoławczym, przy czym wniosek w tej sprawie powinien zostać skierowany do organu odwoławczego¹⁸⁵ (zob. m.in. wyrok WSA z dnia 22 maja 2007 r., IV SA/Wa 324/07, CBOSA).

2. Organ odwoławczy, do którego zostało wniesione odwołanie organizacji społecznej, uczestniczącej w postępowaniu na prawach strony, będzie niezwiązany treścią takiego postanowienia tylko wtedy, gdy postanowienie to jest obciążone wadą, uzasadniającą wszczęcie z urzędu wobec tego postanowienia jednego z postępowań nadzwyczajnych

¹⁸³ A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

¹⁸⁴ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2017; A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

¹⁸⁵ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2017; A. Skóra, *Zakaz...*, s. 78.

(art. 16), albo gdy odpadła przesłanka uczestnictwa ze względu na cele statutowe tej organizacji, których organizacja społeczna nie realizuje faktycznie lub w rezultacie odnosnych zmian statutu¹⁸⁶.

3. Organizacja społeczna, która została dopuszczona na podstawie art. 31 do udziału w postępowaniu przed organem pierwszej i/lub drugiej instancji zakończonym wydaniem decyzji ostatecznej, nie może automatycznie brać udziału w postępowaniach nadzwyczajnych dotyczących takiej decyzji. Powinna wystąpić z osobnych wnioskiem, a jej udział w postępowaniu podlega na nowo ocenie organu administracji publicznej. Postępowania prowadzone w trybach nadzwyczajnych są nowymi i całkowicie odrębnymi postępowaniami, których przedmiotem jest ocena legalności wydanej decyzji (art. 145, 145a, 145b, 156), bądź brane są pod uwagę inne kryteria (np. art. 154, 155, 161), nie zaś rozstrzyganie sprawy administracyjnej poprzez udzielenie uprawnienia, odmowę udzielenia uprawnienia, cofnięcie uprawnienia lub nałożenie obowiązku.

4. Jeżeli strona nie wniosła odwołania od decyzji, lecz uczyniła to organizacja społeczna, może się zdarzyć, że wniesienie odwołania przez organizację społeczną „na korzyść” strony – może spowodować wydanie orzeczenia na jej „niekorzyść”, oczywiście przy spełnieniu przesłanek z art. 139 (zob. m. in. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2013 r., II OSK 1569/12, LEX nr 1430372). Możliwa jest też sytuacja odwrotna, gdy odwołanie wniesione przez organizację społeczną „na niekorzyść strony” w efekcie spowoduje wydanie decyzji dla niej korzystniejszej.

VII

1. Niektóre przepisy *expressis verbis* wyłączają stosowanie art. 31 w określonych postępowaniach (np. art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.). Przepis art. 53 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wyłącza tylko stosowanie przepisu art. 31 § 4.

¹⁸⁶ W. Chróścielewski, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

2. Organizacja społeczna nie może być w postępowaniu administracyjnym pełnomocnikiem innej organizacji społecznej, gdyż w świetle art. 33 § 1 pełnomocnikiem może być wyłącznie osoba fizyczna (por. m.in. wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2001 r., I SA 511/00, LEX nr 54725).

VIII

1. Organizacja społeczna może przedstawić organowi orzekającemu swój pogląd w sprawie dotyczącej osoby trzeciej (art. 31 § 5), jeżeli: 1) nie bierze udziału w postępowaniu na prawach strony, 2) działa za zgodą organu orzekającego, a 3) jej pogląd wyrażony został w sposób formalny, czyli w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego. W powyższym przypadku organizacja społeczna działa w charakterze uczestnika postępowania. Uchwała lub oświadczenie organu statutowego organizacji społecznej może przybierać formę pisemną, formę dokumentu elektronicznego lub może być ustnie wniesione do protokołu (por. art. 14, art. 63).

2. Orzecznictwo podkreśla, że organ statutowy organizacji społecznej powinien być należycie umocowany do podjęcia uchwały lub oświadczenia (por. m.in. wyrok WSA z dnia 8 czerwca 2005 r., IV SA 2218/03, CBOSA). Nieuzasadniony jest pogląd, że w przedmiocie wyrażenia zgody na przedstawienie przez organizację społeczną jej poglądu w sprawie organ prowadzący postępowanie orzeka w formie niezaskarżalnego postanowienia wydanego na podstawie art. 123 § 2, które może być zarówno pozytywne, jak i negatywne¹⁸⁷. Jest on bowiem niezgodny z zasadą odformalizowania postępowania administracyjnego.

IX

1. Żądanie wszczęcia postępowania oraz żądanie dopuszczenia do udziału w postępowaniu przez organizację społeczną organ rozpatruje

¹⁸⁷ P. Gołaszewski, (w:) M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2018.

w formie postanowienia. Jeżeli uzna, że przesłanki wszczęcia postępowania lub żądania dopuszczenia do udziału w postępowaniu zostały spełnione, wydaje odpowiednio: postanowienie o wszczęciu postępowania z urzędu lub postanowienie o dopuszczeniu określonej organizacji społecznej w konkretnej sprawie do udziału w postępowaniu. Na te postanowienia zażalenie nie przysługuje (ani wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), mogą być one jednak kwestionowane w odwołaniu od decyzji (por. art. 142). Jeżeli organ nie stwierdzi przynajmniej jednej z przesłanek określonych w art. 31 § 1, wydaje postanowienia: o odmowie wszczęcia postępowania lub o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do toczącego się postępowania. Na oba postanowienia odmowne służy zażalenie (wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy), które mogą wnieść strony, inni uczestnicy na prawach strony oraz sama organizacja społeczna¹⁸⁸.

2. W orzecnictwie ugruntował się pogląd, że jeżeli organ nie wydał postanowienia o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu organizacji społecznej, jednak przyjmował składane przez tę organizację oświadczenia, a także doręczał tej organizacji decyzje, ugody i postanowienia, to należy uznać, że faktycznie dopuścił organizację do udziału w postępowaniu administracyjnym. Organizacja społeczna w takiej sytuacji ma również prawo złożenia odwołania od decyzji organu pierwszej instancji (zob. np. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., II OSK 329/10, CBOSA).

X

Organizacjom społecznym doręcza się pisma w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism. Przepis art. 44 k.p.a. stosuje się odpowiednio.

¹⁸⁸ Szerzej: P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Komentarz. Wzory pism i kasus*, Warszawa 2017, s. 45.

Art. 32. [Zasady udziału pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym]

Strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania.

I

1. Strona może w postępowaniu administracyjnym działać osobiście bądź przez pełnomocnika. Działanie strony za pośrednictwem pełnomocnika jest jej uprawnieniem i może zostać ograniczone lub wyłączone tylko, gdy czynność w postępowaniu ma *stricte* osobisty charakter.

Jeżeli zatem charakter czynności wymaga osobistego udziału strony, pełnomocnik nie może jej zastępować. Może on jednak asystować przy przeprowadzaniu takiej czynności i udzielać stronie pomocy prawnej¹⁸⁹.

2. Obowiązek osobistego działania strony wynika z przepisów prawa (np. konieczność osobistego stawiennictwa przed organem, przeprowadzenie dowodu z przesłuchania strony) lub z charakteru danej czynności (np. złożenie własnoręcznego podpisu, przystąpienie do egzaminu celem uzyskania uprawnień zawodowych, poddanie się obowiązkowym szczepieniom ochronnym, oględziny ciała strony). Organ administracji może nałożyć na stronę obowiązek osobistego działania, jeżeli uzna, że wymagają tego okoliczności sprawy¹⁹⁰.

3. Źródłem ograniczenia możliwości działania przez pełnomocnika może być przepis szczególny. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, cudzoziemiec składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej osobiście. Także wniosek o wydanie dokumentu paszportowego składa się osobiście, z wyjątkami określonymi w art. 13 ust. 1 pkt 1-2 ustawy z dnia 13 lipca 2013 r. o dokumentach paszportowych.

¹⁸⁹ A. Skóra, *Ogólne...*, s. 43.

¹⁹⁰ J. Borkowski (w:), B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

4. Instytucja pełnomocnictwa polega na reprezentacji mocodawcy do dokonywania działań w cudzym imieniu z mocy jednostronnej czynności prawnej - oświadczenia woli: tzn. strona (mocodawca) ustanawia osobę, która będzie dokonywała za nią określonych czynności przed organem administracji publicznej.

5. Pełnomocnictwa nie można utożsamiać z przedstawicielstwem ustawowym. Przedstawicielem ustawowym jest podmiot uprawniony z mocy ustawy (a nie w wyniku jednostronnej czynności prawnej) do działania w cudzym imieniu.

6. Kodeks nie przewiduje możliwości ustanowienia dla strony pełnomocnika z urzędu.

7. Do pełnomocnictwa w sprawach nieuregulowanych w k.p.a. stosuje się odpowiednio przepisy k.c. o pełnomocnictwie (zob. m.in. wyrok WSA z dnia 19 listopada 2010 r., II OSK 1753/09, CBOSA). Są to przepisy art. 98-108 k.c.

II

1. Chwila ustanowienia pełnomocnictwa zależy wyłącznie od strony postępowania, chyba że co innego wynika z przepisów szczególnych.

2. Wraz z momentem ustanowienia pełnomocnictwa pełnomocnik działa za stronę ze wszelkimi konsekwencjami prawnymi. Skutki działań i zaniechań pełnomocnika wywołują konsekwencje bezpośrednio w sferze prawnej strony.

3. Od chwili doręczenia organowi pełnomocnictwa, pełnomocnik powinien być zawiadamiany o wszystkich czynnościach dokonywanych w toku postępowania (por. m.in. wyrok NSA z dnia 1 marca 1999 r., II SA 1533/98, LEX nr 46787). W konsekwencji w niektórych przypadkach jego pominięcie może stanowić przesłankę do powtórzenia czynności procesowych (np. nieprawidłowe zawiadomienie o przesłuchaniu świadka – art. 79 § 1 i § 2 w zw. z art. 40 § 1) lub nawet wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 4).

Wznowieniem postępowania będzie zasadniczo skutkował brak udziału pełnomocnika przez niego niezawiniony, gdyż w świetle orzecznictwa jest równoznaczny z pominięciem strony postępowania (por. m.in. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1998 r., III SA 1597/96, LEX nr

35482). Dla organu administracji publicznej udział pełnomocnika podczas czynności procesowych jest istotny w kontekście zasady zapewnienia stronie czynnego udziału w toku postępowania (por. art. 10).

4. W przypadku ustanowienia pełnomocnika jest on podmiotem, któremu doręcza się pisma (por. art. 39 i art. 39¹), m.in. decyzję administracyjną (wyrok NSA z dnia 18 czerwca 1999 r., I SA/Łd 1089/97, LEX nr 40871), ugodę, postanowienie, wezwania. Doręczenie jednocześnie decyzji stronie i pełnomocnikowi skutkuje tym, że za datę doręczenia tego pisma uznaje się moment doręczenia decyzji pełnomocnikowi. Doręczenie stronie ma w tym wypadku znaczenie tylko informacyjne.

5. Ustanowienie pełnomocnika nie ogranicza samodzielnego działania strony w postępowaniu. W przypadku, gdy działania będą podejmowane równocześnie przez pełnomocnika i osobiście przez stronę, organ powinien uwzględniać stanowisko strony, ponieważ jej wola ma charakter decydujący. Czynność procesowa strony może uprzedzać, bądź zmienić czy jedynie korygować działania pełnomocnika.

6. Kodeks nie określa zasad odwoływania lub prostowania przez stronę oświadczeń pełnomocnika. Mogą być one korygowane przez stronę na zasadach ogólnych w takim zakresie, w jakim pozwala na to stan postępowania i przepisy regulujące określone czynności procesowe. Strona może zatem samodzielnie cofnąć – złożony przez pełnomocnika – wniosek o wszczęcie postępowania, jego zawieszenie czy umorzenie; może też samodzielnie cofnąć odwołanie lub zażalenie. Jednak w postępowaniu odwoławczym nie może ona skutecznie odwołać lub prostować wniosku o wszczęcie postępowania przed organem pierwszej instancji, jego zawieszenie lub umorzenie przed tym organem, gdyż czynności te zostały już uwzględnione przez organ i wywołały skutki prawne.

III

1. Strona dysponuje prawem ustanowienia dwóch lub więcej pełnomocników. Kodeks nie określa ich maksymalnej liczby. W przypadku ustanowienia kilku pełnomocników z takim samym zakresem umocowania, każdy z nich może działać samodzielnie, chyba że co innego wy-

nika z treści pełnomocnictwa (art. 107 k.c.). Organ jednak jest zobowiązany do doręczania pism tylko jednemu z nich (zob. szerzej art. 40 § 2).

2. Jeżeli mocodawca ustanowił kilku pełnomocników z takim samym zakresem umocowania, każdy z nich może działać samodzielnie, chyba że co innego wynika z treści pełnomocnictwa (art. 107 k.c.). Stosunkowo może jednak zróżnicować zakres pełnomocnictwa w stosunku do poszczególnych pełnomocników. W takim wypadku każdy z nich będzie uprawniony jedynie do działania w zakresie swojego umocowania.

3. Osoba, która działa w imieniu strony bez wymaganego pełnomocnictwa, z wyjątkiem sytuacji tzw. pełnomocnictwa domniemanego (art. 33 § 4), albo przekracza jego zakres, musi liczyć się z poniesieniem odpowiedzialności odszkodowawczej wobec strony.

Art. 33. [Forma i sposoby uwierzytelnienia pełnomocnictwa; domniemanie pełnomocnictwa]

§ 1. Pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych.

§ 2. Pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie, w formie dokumentu elektronicznego lub zgłoszone do protokołu.

§ 2a. Pełnomocnictwo w formie dokumentu elektronicznego powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

§ 3. Pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. Organ administracji publicznej może w razie wątpliwości zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony.

§ 3a. Jeżeli odpis pełnomocnictwa lub odpisy innych dokumentów wykazujących umocowanie zostały sporządzone w formie dokumentu elektronicznego, ich uwierzytelnienia, o którym mowa w § 3, dokonuje się, opatrując odpisy kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Odpisy pełnomocnictwa lub odpisy innych dokumentów wykazujących umocowanie uwierzytelniane elektronicznie są sporządzane w formatach danych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. t.j. 2020 r., poz. 346 ze zm.).

§ 4. W sprawach mniejszej wagi organ administracji publicznej może nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony.

I

1. Instytucja pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym oparta jest na zasadzie odformalizowania. Pełnomocnikiem strony może być każda osoba fizyczna (i tylko osoba fizyczna), której zostanie udzielone pełnomocnictwo pisemnie, w formie dokumentu elektronicznego lub ustnie wniesione do protokołu (art. 33 § 1-2a). Nie są wymagane od pełnomocnika kwalifikacje fachowe (np. bycie członkiem określonej korporacji, zwłaszcza zajmującej się zawodowo reprezentowaniem podmiotów przed organami państwa), czy szczególne umiejętności.

2. Osoba prawna nie może być pełnomocnikiem w postępowaniu administracyjnym (por. m.in. wyrok WSA z dnia 15 lutego 2005 r., IV SA 4360/03, CBOSA). Pełnomocnictwa nie można więc udzielić „Kancelarii prawnej X”, będącej osobą prawną lub jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej, lecz konkretnej osobie fizycznej. Z tych samych powodów pełnomocnictwa nie można udzielić organizacji społecznej (por. m.in. wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2001 r., I SA 511/00, LEX nr 54725).

3. Strona może udzielić pełnomocnictwa adwokatowi, radcy prawnemu, rzecznikowi patentowemu lub doradcy podatkowemu. Profesjonalni pełnomocnicy korzystają z uprawnienia do samodzielnego sporządzenia odpisu pełnomocnictwa (art. 33 § 3 zd. 2). Przepisy k.p.a. nie obligują do uwierzytelnienia odpisu w sposób szczególny. Można tego dokonać odręcznie, ważne jest jednak opatrzenie go datą i podpisanie dokumentu.

4. Przepis art. 33 § 1 k.p.a. *expressis verbis* stanowi, że pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna, która posiada zdolność do czynności prawnych, nie uszczegóławiając czy chodzi o pełną, czy ograniczoną zdolność. W doktrynie utrzymało się stanowisko, że pełnomocnikiem może być także osoba o ograniczonej zdolności do czynności prawnych. Ponadto w świetle art. 100 k.c., okoliczność, że

pełnomocnik jest ograniczony w zdolności do czynności prawnych, nie ma wpływu na ważność czynności dokonanej przez niego w imieniu mocodawcy. W praktyce jednak reprezentacja przez osoby o ograniczonej zdolności do czynności prawnych nie jest częsta; zwykle ma miejsce w sytuacji tzw. pełnomocnictwa domniemanego.

5. Strona, będąca mocodawcą, udziela pełnomocnictwa poprzez jednostronną czynność prawną (oświadczenie woli).

6. Należy odróżniać pojęcia „reprezentowanego” (podmiotu, w którego sferze bezpośrednio realizują się skutki prawne działania pełnomocnika) od pojęcia mocodawcy (podmiotu udzielającego pełnomocnictwa). Pełnomocnik działa nie w imieniu mocodawcy lecz reprezentowanego. O działaniu w imieniu mocodawcy można mówić tylko wówczas, gdy jest on jednocześnie reprezentowanym¹⁹¹.

7. O zakresie ustanowionego pełnomocnictwa decyduje strona, która może wyznaczyć pełnomocnika tylko do dokonania jednej, konkretnej czynności procesowej, np. do wniesienia odwołania, do odbioru pism lub też do reprezentowania strony w toku całego postępowania, w zakresie wszelkich czynności związanych z postępowaniem¹⁹².

8. Treść pełnomocnictwa powinna określać zakres czynności, jakich może dokonywać pełnomocnik. Pełnomocnictwo może obejmować dokonanie konkretnej czynności w toku postępowania (np. wniesienie odwołania), dokonanie tylko niektórych czynności (wniesienie odwołania i reprezentacja w postępowaniu odwoławczym), jak i działanie w imieniu strony w toku całego postępowania administracyjnego.

9. W toku postępowania możliwa jest zmiana zakresu pełnomocnictwa: można je zarówno rozszerzyć, jak i ograniczyć.

10. Udzielenie pełnomocnictwa nie pozbawia reprezentowanego możliwości osobistego działania w zakresie czynności objętych umocowaniem¹⁹³.

¹⁹¹ M. Smyk, *Pełnomocnictwo...*, s. 119.

¹⁹² P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2017.

¹⁹³ M. Smyk, *Pełnomocnictwo...*, s. 120.

II

1. Pełnomocnictwo, aby mogło wywrzeć skutki w postępowaniu, musi zostać uzewnętrznione, czyli informacja o jego istnieniu musi dotrzeć do organu. Zgodnie z art. 33 § 2 dokument pełnomocnictwa pełnomocnik dołącza do akt sprawy. W postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada bezpośredniości, zgodnie z którą organ zapoznaje się z oryginałem dokumentów. Zasada ta doznaje w art. 33 § 2 ograniczenia, zatem pełnomocnik może złożyć dokument pełnomocnictwa w oryginale, ale również w formie urzędowo poświadczanego odpisu (m.in. odpis poświadczony przez notariusza). Adwokat lub radca prawny oraz rzecznik patentowy oraz doradca podatkowy może sam uwierzytelnić odpis udzielonego mu pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. Odpisy „innych dokumentów wykazujących ich umocowanie” to m.in. odpis z Krajowego Rejestru Sądowego, z którego wynika reprezentacja spółki udzielającej pełnomocnictwa, a także inne upoważnienia, gdy pełnomocnik działa na podstawie pełnomocnictwa niepochodzącego bezpośrednio od osób reprezentujących stronę (np. zarząd spółki udziela pełnomocnictwa dyrektorowi oddziału firmy, który udziela dalszego pełnomocnictwa już fachowemu pełnomocnikowi). Dotyczy to także aktu powołania, mianowania czy nominacji na dany urząd lub stanowisko bądź do pełnienia określonej funkcji (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2008 r., II OSK 704/07, CBOSA)¹⁹⁴.

Poświadczenie odpisów (inaczej kopii odzwierciedlającej oryginał) powinno zawierać podpis profesjonalnego pełnomocnika, datę i oznaczenie miejsca jego sporządzenia, na żądanie – również godzinę dokonania czynności. Jeżeli dokument zawiera cechy szczególne (dopiski, poprawki lub uszkodzenia) stwierdza się to w poświadczeniu.

2. Wydruki komputerowe z elektronicznej bazy Krajowego Rejestru Sądowego, na mocy art. 4 ust. 4aa ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1500 ze zm.),

¹⁹⁴ P. Gołaszewski, K. Wąsowski, (w:) M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2018.

same w sobie mają moc zrównaną z mocą papierowych dokumentów urzędowych, wydawanych bezpośrednio przez Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego.

3. Pełnomocnictwo zasadniczo powinno być złożone w toku postępowania, tj. po jego wszczęciu, a zatem niemożliwe jest „przenoszenie” pełnomocnictwa z innej sprawy do aktualnie wszczętej (por. m.in. wyrok WSA z dnia 26 sierpnia 2010 r., II SA/Wa 363/10, CBOSA). Jednakże fakt, że w aktach sprawy nie ma dokumentu pełnomocnictwa, nie oznacza, że nie zostało ono udzielone.

4. Pełnomocnictwo można cofnąć w każdym czasie i w każdym stadium postępowania. Cofnięcie pełnomocnictwa wywołuje skutek prawny w stosunku do organu z chwilą zawiadomienia go o tym (zwykle poprzez doręczenie stosownego oświadczenia).

5. Pełnomocnik może wypowiedzieć pełnomocnictwo. W świetle art. 94 § 1 k.p.c., adwokat lub radca prawny, który wypowiedział pełnomocnictwo, obowiązany jest działać za stronę jeszcze przez dwa tygodnie, chyba że mocodawca zwolni go od tego obowiązku. Każdy inny pełnomocnik powinien, mimo wypowiedzenia, działać za mocodawcę przez ten sam czas, jeżeli jest to konieczne do uchronienia mocodawcy od niekorzystnych skutków prawnych.

III

1. Pełnomocnictwo wymaga zachowania wymogów formalnych. Pełnomocnictwo oparte jest na oświadczeniu strony i jest czynnością dyspozytywną (pozostaje wyłącznie w gestii strony), a jego treść ujawnia się w dokumencie pełnomocnictwa. W postępowaniu administracyjnym nie ma szczególnych wymagań w zakresie dokumentu pełnomocnictwa, co nie oznacza, że nie powinno zawierać określonych wymogów formalnych. Przepis art. 33 § 2 wymaga, by pełnomocnictwo zostało ustanowione na piśmie, w formie dokumentu elektronicznego lub zgłoszone ustnie do protokołu organowi prowadzącemu postępowanie. Nie ma zatem podstawy prawnej do żądania od pełnomocnika zachowania formy aktu notarialnego lub innej szczególnej formy, czy ustanowienia pełnomocnika w obecności pracownika organu, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

2. Dla zachowania formy pisemnej wystarczające jest złożenie pod oświadczeniem o ustanowieniu pełnomocnika (sporządzonym własnoręcznie lub na komputerze) własnoręcznego podpisu.

3. Pełnomocnictwo w formie dokumentu elektronicznego powinno być uwierzytelnione za pomocą mechanizmów określonych w art. 20a ust. 1, albo art. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 346 ze zm.).

IV

1. Organ jest *ex officio* zobowiązany zbadać istnienie i treść pełnomocnictwa, ale nie jest uprawniony do samodzielnego uzupełniania zakresu pełnomocnictwa. Braki formalne w zakresie pełnomocnictwa to m.in. niedołączenie dokumentu pełnomocnictwa do wniosku reprezentowanego, brak w prawidłowym uwierzytelnieniu pełnomocnictwa przez profesjonalnych pełnomocników (np. brak daty uwierzytelnienia), brak w zakresie treści pełnomocnictwa (np. brak podpisu strony), niezłożenie pełnomocnictwa w odpowiedniej formie do akt sprawy (np. nie w oryginale lub urzędowo poświadczonym odpisie). Organ obowiązany jest wezwać wnoszącego w trybie art. 64 § 2 do jego uzupełnienia w terminie przez siebie wyznaczonym, jednak nie krótszym niż 7 dni.

2. Wezwanie w trybie art. 64 § 2 do usunięcia braku formalnego w zakresie pełnomocnictwa organ powinien skierować do podmiotu bezpośrednio wnoszącego podanie, a zatem albo pełnomocnika, albo reprezentowanego (np. strony postępowania). Jeśli zatem podanie wniesione zostało przez pełnomocnika, to jego (a nie reprezentowanego, np. stronę) należy wzywać do uzupełnienia braków w zakresie pełnomocnictwa (por. m.in. wyrok WSA z dnia 10 października 2017 r., II SA/Rz 733/17, CBOSA).

3. Pełnomocnictwo powinno być opłacone opłatą skarbową, uiszczoną w kasie właściwego organu podatkowego lub na jego rachunek (art. 1 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 8 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1000 ze zm.).

Adwokat, radca prawny, doradca podatkowy oraz rzecznik patentowy mogą składać w organie administracji publicznej uwierzytelnio-

ną przez siebie kopię dowodu zapłaty opłaty skarbowej od dokumentu stwierdzającego udzielenie im pełnomocnictwa lub prokury albo jego podpisu, wypisu lub kopii.

Organ administracji może, w razie wątpliwości, żądać przedłożenia oryginału dowodu zapłaty. W praktyce jednak – zgodnie z art. 2, art. 3 i art. 7 ustawy o opłacie skarbowej – wiele spraw rozstrzyganych w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest objętych zwolnieniem, wynikającym *expressis verbis* z tej ustawy lub z przepisów szczególnych.

4. Nieuiszczenie opłaty skarbowej od pełnomocnictwa nie wpływa na jego ważność i skuteczność czynności podejmowanych przez pełnomocnika (zob. m.in. wyrok WSA z dnia 10 czerwca 2008 r., I SA/Gl 98/08, CBOSA).

V

1. Pełnomocnictwo wygasa wraz ze śmiercią reprezentowanego, który jest osobą fizyczną, a także wraz ze śmiercią pełnomocnika. Ustaje też w przypadku utraty przez pełnomocnika zdolności do czynności prawnych. Czynność dokonana przez pełnomocnika pozbawionego zdolności do czynności prawnych jest bezskuteczna.

2. Zgodnie z w art. 101 § 2 k.c., umocowanie wygasa ze śmiercią reprezentowanego lub pełnomocnika, chyba że w pełnomocnictwie zastrzeżono inaczej z przyczyn, uzasadnionych treścią stosunku prawnego będącego podstawą pełnomocnictwa. W przypadku śmierci strony, która była reprezentowanym i jednocześnie mocodawcą, postępowanie ulega obowiązkowemu zawieszeniu z urzędu. Żaden przepis k.p.a. nie daje pełnomocnikowi możliwości skutecznego działania po tej dacie.

3. Śmierć pełnomocnika nie powoduje z urzędu zawieszenia postępowania, jako niewymieniona *expressis verbis* w art. 97 k.p.a. Wyjątkowo można przyjąć, że próba doręczenia pełnomocnikowi po jego śmierci pisma (np. przez podwójne awizowanie przesyłki przez pocztę) była nieskuteczna, albo że jego śmierć stanowić może podstawę do przywrócenia reprezentowanemu (np. stronie) terminu do czynności procesowej (np. zmarły po prawidłowym doręczeniu decyzji pełnomocnik nie przekazał reprezentowanemu przesyłki, co uniemożliwiło mu wniesienie odwołania)¹⁹⁵.

¹⁹⁵ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2017.

VI

1. Zasadniczo istnienia pełnomocnictwa nie można domniemywać. To na reprezentowanym lub pełnomocniku ciąży obowiązek dołączenia do postępowania administracyjnego w konkretnej sprawie dokumentu pełnomocnictwa.

2. Wyjątkiem od tej zasady jest formuła tzw. pełnomocnictwa domniemanego. Polega ono na tym, że organ może nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w jej imieniu (art. 33 § 4), a sprawa oceniana jest jako mająca „mniejszą wagę”. Mamy tu zatem do czynienia z domniemaniem, że za stronę działa inny podmiot, uznany przez organ za pełnomocnika, jednak niemający formalnego umocowania strony w postaci dokumentu pełnomocnictwa.

3. Warto zauważyć, że przepis ten *expressis verbis* pozwala na działanie domniemanego pełnomocnika tylko w interesie strony postępowania. Z uwagi na wyjątkowy – w stosunku do poprzednich (tj. art. 33 § 1-3) – charakter przepisu art. 33 § 4 należy przyjąć, że domniemany pełnomocnik nie może reprezentować innych uczestników postępowania.

4. Ocena, kogo należy uznać za „członka najbliższej rodziny” oraz „domownika” należy do organu administracji publicznej i jest przedmiotem wykładni praktyki administracyjnej i sądów administracyjnych.

5. „Domownicy” strony to zamieszkujący z nią w jednym mieszkaniu lub domu jej krewni i powinowaci, nawet jeśli nie prowadzą z nią wspólnego gospodarstwa domowego. Osoby obce stronie stają się domownikami tylko wtedy, gdy zostały przez nią włączone do wspólnoty domowej i prowadzą z nią (jej rodziną) wspólne gospodarstwo domowe. Przykładem domowników mogą być: małżonek strony, jej rodzeństwo, osoba pozostająca w związku faktycznym („narzeczona”) brata strony, jeśli została włączona do wspólnoty domowej i prowadzi wspólne gospodarstwo.

6. „Członkowie najbliższej rodziny” to małżonek strony, wstępni, zstępni, rodzeństwo, powinowaci pierwszego stopnia oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki i kurateli.

7. Ocena, czy sprawa ma charakter „mniejszej wagi” należy do organu administracji publicznej i ma charakter uznaniowy. W wyroku WSA z dnia 6 lutego 2007 r., IV SA/GI 418/06, (CBOSA), trafnie przyjął, że „ze względu na określenie sprawa mniejszej wagi może powstać wątpliwość, czy zakres domniemanego pełnomocnictwa musi obejmować całą sprawę administracyjną, czy też jedynie jej część. Jak się wydaje, pojęcie sprawy w tym przypadku należy raczej odnosić do czynności postępowania administracyjnego m.in. ze względu na wyjątkowy charakter tej instytucji”. Przepis ten odnosi się więc do przypadków prostych życiowych czynności, niemających charakteru majątkowego¹⁹⁶. W świetle orzecznictwa nie jest sprawą „mniejszej wagi” m.in. wniesienie odwołania od decyzji (wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2011 r., I OSK 858/10, CBOSA).

Ocena wagi sprawy należy do organu administracji publicznej, jednakże powinien on wziąć pod uwagę, czy wynik sprawy może mieć wpływ na sytuację prawną członka najbliższej rodziny lub domownika strony. W wypadku uprawdopodobnienia, że pełnomocnik strony może być zainteresowany wynikiem postępowania, organ powinien zażądać pełnomocnictwa (por. szerzej wyrok WSA z dnia 6 lutego 2007 r., IV SA/GI 418/06, CBOSA).

VII

Jeżeli dany podmiot tylko doręcza pismo, obejmujące cudze oświadczenie woli, jest posłańcem. Posłaniec wykonuje jedynie w cudzym imieniu czynności o charakterze materialno-technicznym. Pełnomocnik, w odróżnieniu od posłańca, może samodzielnie działać w imieniu i na rzecz strony postępowania administracyjnego¹⁹⁷.

VIII

Pełnomocnik, z chwilą ustanowienia, powinien mieć zapewniony czynny udział w postępowaniu. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem

¹⁹⁶ P. Gołaszewski, K. Wąsowski, (w:) M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2018.

¹⁹⁷ M. Smyk, *Pełnomocnictwo...*, s. 96.

sądów administracyjnych, pominięcie pełnomocnika jest równoznaczne z pominięciem strony postępowania i uzasadnia wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4.

Art. 34. [Kurator osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych]

§ 1. Organ administracji publicznej wystąpi do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony.

§ 2. W przypadku konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki organ administracji publicznej wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd.

I

1. Komentowany przepis reguluje dwie niezależne od siebie konstrukcje procesowe, tj. wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej oraz wyznaczenie przedstawiciela dla osoby niezdolnej do czynności prawnych. Obie konstrukcje procesowe wpisują się w realizację podstawowych zasad postępowania, tj. zasady czynnego udziału strony (art. 10), ochrony zaufania do organów państwa (art. 8) oraz szybkości postępowania (art. 12).

2. Przepis art. 34 posługuje się *expressis verbis* sformułowaniem „osoba” (nie „strona”), co *prima facie* sugeruje, że organ może wyznaczyć przedstawiciela dla osoby nieobecnej oraz dla osoby niezdolnej do czynności prawnych także dla innych – niż strona – uczestników postępowania. Wniosek taki nie jest słuszny. W szczególności nie jest możliwe wyznaczenie przedstawiciela dla nieobecnego świadka lub biegłego, gdyż konstrukcja taka niweczyłaby istotę obu środków dowodowych. Natomiast w przypadku uczestników na prawach strony zawsze będziemy mieli do czynienia z możliwością zastąpienia osoby nieobecnej lub która utraciła zdolność do czynności prawnych przez inną osobę. Komentowany przepis może jednak znaleźć zastosowanie do osoby trzeciej, zobowiązanej do okazania przedmiotu oględzin

(art. 85 § 2), w sytuacji, gdy konieczne jest dokonanie oględzin znajdującego się w posiadaniu tej osoby przedmiotu¹⁹⁸.

3. W świetle art. 41 § 1, w toku postępowania strony oraz ich przedstawiciele i pełnomocnicy mają obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie swojego adresu, w tym adresu elektronicznego. W razie zaniedbania tego obowiązku doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem ma skutek prawny (art. 41 § 2).

4. Strona, która nie ma miejsca zamieszkania lub zwykłego pobytu albo siedziby w RP, innym państwie członkowskim UE, Konfederacji Szwajcarskiej, państwie członkowskim EFTA – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, i nie ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia sprawy zamieszkałego w RP i nie działa za pośrednictwem konsula RP, jest obowiązana wskazać w RP pełnomocnika do doręczeń, chyba że doręczenie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 40 § 4). Państwa UE to Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy. Państwa członkowskie EFTA – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym – to Islandia, Szwajcaria, Lichtenstein i Norwegia. W razie niewskazania pełnomocnika do doręczeń, przeznaczone dla tej strony pisma pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Stronę należy o tym pouczyć przy pierwszym doręczeniu. Strona powinna być również pouczona o możliwości złożenia odpowiedzi na pismo wszczynające postępowanie i wyjaśnień na piśmie oraz o tym, kto może być ustanowiony pełnomocnikiem (art. 40 § 5).

5. Jeżeli pismo będące zawiadomieniem o wszczęciu postępowania zostało zwrócone z poczty z adnotacją o wyprowadzce adresata lub adnotacją, że adresat pod wskazanym adresem jest nieznany, zgodnie z judykaturą organ nie może skorzystać z domniemania przewidzianego w art. 44 (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 14 lutego 1992 r., SA/Wr 19/92, LEX nr 1688572). Powinien on natomiast podjąć czynności mające na celu ustalenie aktualnego adresu strony, np. wystąpić do Wydzia-

¹⁹⁸ P. Gołaszewski, K. Wąsowski, (w:) M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2018.

łu Udostępniania Informacji w Departamencie Spraw Obywatelskich MSWiA z wnioskiem o udostępnienie danych ze zbioru danych PESEL. Jeżeli uzyska nowy, aktualny adres strony, powinien ponownie doręczyć pismo. W przypadku, gdy MSWiA nie posiada aktualnych danych, dotyczących miejsca pobytu strony, znajduje zastosowanie przepis art. 34 § 1¹⁹⁹.

6. Osoba, która wskazała adres elektroniczny, na jaki powinny być jej doręczane pisma w formie dokumentu elektronicznego, nie może być uznana za osobę nieobecną, nawet jeżeli nie ma miejsca zamieszkania lub zwykłego pobytu albo siedziby w RP, innym państwie członkowskim UE, Konfederacji Szwajcarskiej, państwie członkowskim EFTA – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, i nie ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia sprawy zamieszkałego w RP i nie działa za pośrednictwem konsula RP.

II

1. Przepis art. 34 § 2 przewiduje dla organu obowiązek wystąpienia do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony. Przedstawiciel dla osoby nieobecnej ustanawiany jest z uwagi na konieczność wszczęcia lub prowadzenia postępowania administracyjnego, jeżeli udział takiej osoby jest obligatoryjny (por. art. 28).

2. Osobą nieobecną jest osoba znana organowi administracji, w stosunku do której nie ma dowodu jej śmierci (ustania osobowości prawnej), a miejsce jej zamieszkania (lub siedziby – w przypadku osób prawnych bądź jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej) – jest znane organowi, jednak osoba ta trwale tam nie przebywa. Sytuacja taka ma miejsce m.in. wtedy, gdy organ administracji nie dysponuje aktem zgonu osoby fizycznej, prawomocnym postanowieniem sądu o stwierdzeniu zgonu lub prawomocnym postanowie-

¹⁹⁹ S. Szczepaniak, *Osoba nieobecna jako strona w postępowaniu*, https://samorząd.infor.pl/sektor/organizacja/prawo_administracyjne/388470,3,Osoba-nieobecna-jako-strona-w-postepowaniu.html.

niem sądu o uznaniu za zmarłego (por. wyrok WSA z dnia 9 grudnia 2005 r., I SA/Wa 93/05, CBOSA).

3. Przepis ten znajduje zastosowanie także w przypadku, gdy osoba nieobecna jest znana organowi administracji, lecz niemożliwe jest ustalenie jej adresu²⁰⁰.

4. W celu wyznaczenia przedstawiciela dla osoby nieobecnej organ kieruje wniosek do sądu. W świetle art. 601 k.p.c. dla osoby, która z powodu nieobecności nie może prowadzić swoich spraw, a nie ma pełnomocnika, ustanawia kuratora na wniosek osoby zainteresowanej sąd opiekuńczy miejsca ostatniego zamieszkania lub pobytu osoby nieobecnej.

Wnioskodawca we wniosku o ustanowienie kuratora wskazuje zakres spraw, w jakich kurator powinien podjąć czynności. Sąd nie jest związany zakresem żądania (art. 603² § 1 k.p.c.). Sąd wyznacza przedstawiciela (jest to kurator) na podstawie art. 184 k.r.o. W świetle tego przepisu, dla ochrony praw osoby, która z powodu nieobecności nie może prowadzić swoich spraw, a nie ma pełnomocnika, ustanawia się kuratora. To samo dotyczy wypadku, gdy pełnomocnik nieobecnego nie może wykonywać swoich czynności albo gdy je wykonuje nienależycie.

Kurator powinien przede wszystkim postarać się o ustalenie miejsca pobytu osoby nieobecnej i zawiadomić ją o stanie jej spraw. Nie ustanawia się kuratora dla ochrony praw osoby, jeżeli istnieją przesłanki uznania jej za zmarłą.

5. Wystąpienie organu administracji do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej nie jest podstawą do zawieszenia postępowania administracyjnego. W szczególności nie stanowi tzw. kwestii wstępnej (por. m.in. wyrok NSA z dnia 2 listopada 1999 r., II SA/Kr, ONSA 2000, nr 4, poz. 164).

III

Zgodnie z art. 34 § 1 k.p.a., w przypadku nieposiadania przez stronę (lub osobę wskazaną w art. 85 § 2) zdolności do czynności prawnych, organ administracji zobowiązany jest zwrócić się do sądu z wnioskiem o wyznaczenie dla niego przedstawiciela, o ile przedstawiciel nie zo-

²⁰⁰ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2017.

stał już wyznaczony. Dotyczy to także przypadku, gdy osoba prawna lub jednostka nieposiadająca osobowości prawnej nie posiada organu powołanego do jego reprezentacji i prowadzenia spraw²⁰¹, nie może zatem działać z powodu braku ustawowych lub statutowych organów upoważnionych do działania w jej imieniu. Zgodnie ze stanowiskiem judykatury (zob. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2013, II OSK 234/13, CBOSA), przepis ten znajduje zastosowanie wyłącznie na etapie toczącego się już postępowania administracyjnego.

IV

Kurator ma prawo do wynagrodzenia za swoją działalność oraz do zwrotu uzasadnionych wydatków, które poniósł w związku ze swoimi czynnościami. Koszty działania kuratora obciążają tymczasowo: 1) wnioskodawcę – odpowiednio do zakresu spraw wskazanych we wniosku; 2) Skarb Państwa – w pozostałym zakresie (por. art. 603⁴ § 1 k.p.c.). Wynagrodzenie kuratora wchodzi w skład kosztów postępowania administracyjnego (uchwała SN z dnia 9 grudnia 1989 r., III CZP 117/88, OSNC 1990, nr 1, poz. 11).

²⁰¹ Zob. szerzej: Z. Cieślak (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2010, s. 61; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2017.

Rozdział 7

Załatwianie spraw

Art. 35. [Terminy załatwiania spraw]

§ 1. Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

§ 2. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ.

§ 3. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

§ 3a. Załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania.

§ 4. Przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż określone w § 3 i 3a.

§ 5. Do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

I

1. Na tle pierwszego z komentowanych przepisów można zadać pytanie, co oznacza zwrot „załatwiać sprawę”. Zgodnie z art. 104 § 1 organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Tak więc „załatwienie sprawy” będzie najczęściej oznaczać wydanie decyzji administracyjnej

rozstrzygającej o *meritum*, to jest nakładającej obowiązek, udzielającej uprawnienia, nieudzielającej uprawnienia bądź cofającej uzyskane wcześniej uprawnienie. Chodzi tu o sprawę indywidualną z zakresu administracji publicznej.

2. Nierzadko sądy administracyjne skłonne są przyjmować rozszerzającą wykładnię pojęcia „załatwianie sprawy”. Jest to związane z faktem, że – jak podniósł NSA w uzasadnieniu uchwały składu pięciu sędziów z 1997 r. – coraz częściej ustawodawca odchodzi od kształtowania stosunków administracyjnoprawnych, zachodzących między państwem (jego organami) a podmiotami administrowanymi w drodze decyzji, na rzecz obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa (uchwała NSA z dnia 23 czerwca 1997 r., OPK 1/97, ONSA 1997, nr 4, poz. 149). Taka linia orzecznicza jest dalej kontynuowana, przykładowo WSA orzekł w 2010 r., że do konkretyzacji stosunku administracyjnego nie jest wymagane w powyższych przypadkach rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej, natomiast mogą pojawić się akty lub czynności podejmowane przez organy administracji publicznej, których przedmiotem jest przyznanie (odmowa przyznania), stwierdzenie (odmowa stwierdzenia) albo uznanie (odmowa uznania) określonego uprawnienia lub obowiązku, wynikającego z mocy powszechnie obowiązującego przepisu prawa. Właśnie to, że istnienie lub nieistnienie uprawnienia lub obowiązku wynika z przepisów prawa, wyraźnie wskazuje, że chodzi tu o uprawnienia lub obowiązki określonej osoby (podmiotu administrowanego), których źródłem jest obowiązujący powszechnie przepis prawny (wyrok WSA z dnia 8 kwietnia 2010 r., IV SA/GI 70/10, CBOSA).

3. Załatwienie sprawy może także polegać na umorzeniu postępowania z przyczyn obiektywnych (obligatoryjne umorzenie z art. 97) lub subiektywnych (fakultatywne umorzenie z art. 98).

II

1. Komentowany art. 35 pozostaje w ścisłym związku z zasadą szybkości i prostoty postępowania administracyjnego, wyrażoną w art. 12. Jak przyjęto w orzecznictwie sądów administracyjnych, organ administracji powinien prowadzić postępowanie w sposób sprawny, bez nie-

uzasadnionego wstrzymywania i przewlekania czynności, tak by zakończenie postępowania nastąpiło w najkrótszym możliwym terminie (wyrok WSA z dnia 27 lutego 2019 r., II SAB/Gd 130/18, CBOSA).

Zasada szybkości postępowania jest zasadą ogólną postępowania, która w założeniu ma gwarantować, że realizacja prawa jednostki do rozpatrzenia sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym nie tylko nie dozna uszczerbku, ale nastąpi w możliwie najkrótszym czasie.

2. Terminy procesowe realizują funkcję dynamizowania postępowania. Ustanawiając je, ustawodawca przyjął, że wyznaczają one maksymalne okresy załatwienia sprawy przez organ, a ich przekroczenie z zasady może stanowić podstawę do powzięcia wątpliwości, czy działania organu charakteryzują się wymaganą sprawnością (wyrok WSA z dnia 31 maja 2019 r., VII SAB/Wa 18/19, CBOSA).

Przepisy o terminach załatwiania spraw stanowią rozwinięcie zasady szybkości i prostoty postępowania, mając na celu przeciwdziałanie odwlekaniu w czasie wydania rozstrzygnięcia sprawy. Prowadzenie postępowania w sposób długotrwały bez wątpienia może bowiem narazić stronę na różnego rodzaju negatywne konsekwencje natury faktycznej i prawnej, ale również podważyć zaufanie jednostki do państwa i prawa oraz autorytet władzy (wyrok WSA z dnia 21 marca 2019 r., II SAB/OI 110/18, CBOSA).

3. Zasada szybkości i prostoty postępowania nie jest jedyną zasadą ogólną, która znajduje swoje zastosowanie w związku z komentowanym artykułem. Jak bowiem słusznie podniesiono w judykaturze, zasada sformułowana w art. 6, zgodnie z którą organy administracji działają na podstawie przepisów prawa, odnosi się również do ścisłego przestrzegania terminów wyznaczonych do załatwiania spraw określonych w art. 35 i 36.

Obowiązek załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki pozostaje także w bezpośrednim związku z dyrektywami zawartymi w art. 7 i 8, zobowiązującymi organy administracji do stania na straży praworządności i uwzględniania słusznego interesu obywateli a także pogłębiania prowadzonym postępowaniem zaufania obywateli do organów państwa (wyrok NSA z dnia 6 października 2000 r., IVSA105/00, LEX nr 53462).

4. Należy pamiętać o procesowym znaczeniu zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Stanowią one integralną część przepi-

sów regulujących postępowanie i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami, są też wytycznymi do stosowania przepisów k.p.a. i dlatego należy je stosować razem z przepisami dotyczącymi poszczególnych instytucji procesowych (wyrok NSA z dnia 4 maja 1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 53). Taki pogląd jest również powszechnie akceptowany w literaturze²⁰².

III

1. Art. 35 § 2 należy rozumieć w ten sposób, że niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy niewymagające postępowania wyjaśniającego, chyba że sprawę załatwia organ odwoławczy.

2. Odczytując łącznie przepisy art. 35 oraz art. 12 trzeba sprecyzować, że sprawami niewymagającymi postępowania wyjaśniającego są sprawy, w których organ nie musi zbierać dowodów, informacji ani wyjaśnień, ale może załatwić sprawę na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Niezwłocznemu załatwieniu podlegają zatem nie tylko sprawy proste, lecz także sprawy zawiłe i skomplikowane, w których jednakże nie trzeba prowadzić postępowania dowodowego, ponieważ albo cały materiał dowodowy jest od razu dostarczany przez stronę, albo materiał ten może być uzupełniony przez organ, przez podjęcie odpowiednich czynności faktycznych. W pozostałych przypadkach organ jest zobowiązany załatwić sprawę w terminach, o których mowa w art. 35 w § 3, w § 3a i w § 4. Należy przy tym zauważyć, że słowo „niezwłocznie” nie oznacza „natychmiast”, organ powinien bowiem dysponować realnym i dostosowanym do konkretnych okoliczności czasem potrzebnym do przeanalizowania stanu prawnego i faktycznego sprawy oraz wydania i uzasadnienia rozstrzygnięcia w sprawie. Organ powinien więc wydać

²⁰² E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne*, Toruń 2008, s. 44; J.P. Tarno, *Zasady ogólne k.p.a. w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. XXXVI, s. 63.

rozstrzygnięcie bez nieuzasadnionego odwlekania tej czynności (wyrok WSA z dnia 18 czerwca 2019 r., II SAB/OI 26/19, CBOSA).

IV

1. Określenie „nie później” użyte w powyższych przepisach oznacza, że określone w nich terminy jednego miesiąca oraz dwóch miesięcy od daty wszczęcia postępowania należy traktować jako terminy maksymalne²⁰³. Dlatego też organy administracji zobowiązane są rozstrzygnąć sprawę we wskazanych terminach, a ich przekroczenie powinno być sytuacją wyjątkową (wyrok WSA z dnia 11 grudnia 2019 r., II SAB/Gd 89/19, CBOSA).

2. Nie oznacza to bynajmniej, że powyższe terminy mają być wypełniane przez organy administracji niezależnie od charakteru sprawy. Jeśli bowiem danej sprawy nie da się załatwić niezwłocznie, ale można to uczynić w terminie krótszym, niż kodeksowy, to tak właśnie należy uczynić. Organ prowadzący postępowanie powinien więc nie tylko zachować terminy określone w k.p.a., ale także w razie możliwości załatwiać sprawy w terminie krótszym (wyrok WSA z dnia 21 września 2006 r., VII SAB/Wa 40/06, LEX nr 255859). W przeciwnym wypadku organ może bowiem popaść w przewlekłość postępowania (wyrok WSA z dnia 20 marca 2019 r., II SAB/Go 10/19, CBOSA).

3. Niezałatwienie sprawy w terminach przewidzianych w komentowanym artykule, ani w terminie wskazanym w art. 36 § 1 stanowi beczynność, którą ustawodawca zdefiniował w art. 37 § 1.

4. Terminy załatwienia sprawy nie są terminami instrukcyjnymi i nie stanowią jedynie sugestii dla organu co do tego, w jakim terminie – w ocenie ustawodawcy – pożądane byłoby zakończenie postępowania administracyjnego. Treść komentowanych przepisów art. 35 k.p.a. oraz art. 36 w związku z art. 12 § 1, jest dla organów administracji wiążąca, a ich przekroczenie stanowi naruszenie prawa, zatem również może być oceniane w kategorii rażącego naruszenia prawa (wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2016 r., I OSK 1681/15, CBOSA).

²⁰³ A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 303.

5. Miesięczny termin załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym nie jest natomiast terminem maksymalnym, co wynika z użycia przez ustawodawcę określenia „w ciągu miesiąca”, w odróżnieniu od określenia „nie później niż w ciągu miesiąca” zastosowanego do terminów w pierwszej instancji.

V

1. O szczególnie skomplikowanym charakterze sprawy możemy mówić wówczas, gdy mamy do czynienia z zawiłym stanem faktycznym sprawy, wymagającym przeprowadzenia licznych czynności dowodowych, jak i ze złożonym, niełatwym do ustalenia stanem prawnym, wymagającym wnikliwej analizy oraz wykładni przepisów prawa, a także z precedensowym charakterem rozstrzygnięcia. Nawet w sprawach o skomplikowanym charakterze organ winien działać wnikliwie i szybko (wyrok WSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., II SAB/Gd 2/19, CBOSA).

2. Zakwalifikowanie danej sprawy administracyjnej do kategorii spraw „wymagających postępowania wyjaśniającego” lub spraw „szczególnie skomplikowanych” należy do organu prowadzącego postępowanie. O takiej kwalifikacji organ powinien powiadomić stronę (wyrok WSA z dnia 22 listopada 2006 r., II SAB/Po 15/06, CBOSA).

3. Jeżeli organ administracyjny ze skomplikowanego charakteru sprawy uczynił główny argument uzasadniający przedłużanie postępowania, to winien on prowadzić czynności dowodowe mające na celu wyjaśnienie tego skomplikowanego stanu faktycznego, w szczególności dotyczy to gromadzenia takiego materiału dowodowego, który prowadziłby do podjęcia ostatecznego rozstrzygnięcia. Czynności takie powinny znaleźć stosowne odzwierciedlenie w aktach danego postępowania (wyrok WSA z dnia 10 kwietnia 2019 r., II SAB/Gd 137/18, CBOSA).

VI

Stosownie do komentowanego art. 35 § 4, przepisy szczególnie mogą określać inne terminy, niż przewidziane w art. 35 § 3 oraz § 3a. Mogą one być zarówno krótsze, jak i dłuższe. W przypadku, gdy są

one znacznie dłuższe (np. sześciomiesięczne lub dwunastomiesięczne) działania organów administracji powinny podlegać bardziej wnikliwej i skrupulatnej kontroli sądowej, niż w przypadku terminów krótszych. Pojęcie przewlekłości postępowania można bowiem odnosić także do przypadków prowadzenia postępowania w sprawach indywidualnych, jeszcze przed upływem obowiązującego terminu do załatwienia sprawy, w przypadkach gdy jest ono nieefektywne, polega na podejmowaniu czynności w dużych odstępach czasu, czy ma charakter pozorny²⁰⁴. Pogląd ten znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie (wyrok WSA z dnia 20 marca 2014 r., II SAB/Go 106/13, CBOSA).

VII

1. Nieprawidłowe zawieszenie postępowania nie wpływa na przebieg biegu terminu do załatwienia sprawy (wyrok NSA z dnia 5 września 2018 r., II OSK 634/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2017 r., II OSK 2630/16, CBOSA). Przewlekłość może mieć miejsce także wtedy, gdy bieg terminu został zatrzymany, w szczególności wskutek bezzasadnego zawieszenia postępowania lub jego niepodjęcia (wyrok NSA z dnia 11 października 2013 r., I OSK 1495/13, CBOSA).

2. Nie jest usprawiedliwieniem uchybienia terminom załatwienia sprawy administracyjnej dokonywanie zbędnych działań przez organ, a informowanie o nich nie uwalnia od odpowiedzialności za opóźnienie załatwienia sprawy z tego powodu (wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2015 r., I OSK 1033/15, CBOSA).

Art. 36. [Obowiązek zawiadomienia o przyczynie zwłoki]

§ 1. O każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

²⁰⁴ P. Kornacki, *Intertemporalne aspekty orzekania sądu administracyjnego w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania przez organem administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 5, s. 43 i n.

§ 2. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

I

1. Organ administracyjny, który wyznacza na podstawie art. 36 § 1 nowy termin załatwienia sprawy jest związany przepisami art. 12 k.p.a. i art. 35, a zatem jest zobowiązany do ustalenia możliwie najkrótszego terminu załatwienia sprawy. Jak zauważył NSA, art. 36 k.p.a. nie stwarza ograniczeń ani też nie ustala zasady, którą powinien kierować się organ przy wyznaczaniu nowego terminu, jednakże nie oznacza to dowolności i swobody (wyrok NSA z dnia 20 lipca 2016 r., I OSK 608/16, CBOSA). Pomimo tego, że w komentowanym przepisie nie zostały określone kryteria, jakimi powinien kierować się organ przy wyznaczaniu nowego terminu załatwienia sprawy, to nowy termin musi być określony obiektywnie w takim znaczeniu, że jego upływ może być kontrolowany przez stronę i organ (wyrok WSA z dnia 20 marca 2014 r., II SAB/Go 106/13, CBOSA).

2. Co do zasady zdaniem judykatury nie ma przeszkód prawnych do wielokrotnego przedłużania terminu załatwienia sprawy, jeżeli jest to usprawiedliwione konkretnymi okolicznościami. Za każdym razem musi to być jednak termin konkretnie określony przez wskazanie okresu, do którego nastąpi załatwienie sprawy, tak aby strona mogła go skontrolować (wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2013 r., II FSK 1090/11, CBOSA). Nie może to być dokonane poprzez użycie niedookreślonych sformułowań, np. „jeden miesiąc od ustalenia danych adresowych wszystkich uczestników. Jak zauważono, nie wiadomo, do czego organowi ten termin miesięczny od wskazanego zdarzenia będzie jeszcze potrzebny, skoro z akt nie wynika, aby planowane były jeszcze jakieś czynności dowodowe. (wyrok WSA z dnia 16 maja 2019 r., II SAB/Rz 30/19, CBOSA).

II

1. Zauważyć trzeba, że wskazana w art. 36 możliwość informowania strony o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego ter-

minu ma charakter wyjątkowy i nie może być przez organ nadużywana (wyrok WSA z dnia 20 marca 2014 r., II SAB/Go 106/13, CBOSA).

2. Przykład takiego nadużywania znaleźć można w pewnym casusie, w którym NSA zwrócił uwagę, że całkowicie nieprawidłowa jest argumentacja organu, iż trzykrotne wyznaczanie przez niego nowego terminu załatwienia sprawy było realizacją przez organ jego ustawowego obowiązku i nie można z tego powodu czynić mu zarzutu naruszenia prawa. Sąd podkreślił, że obowiązkiem organu jest załatwienie sprawy bez zbędnej zwłoki. Jedynie we wskazanych w ustawie przypadkach organ może przedłużyć termin rozpoznania sprawy, dopełniając przy tym wymogów przewidzianych w art. 36 § 1. Jest to dopuszczony przez ustawę wyjątek od obowiązku załatwienia sprawy w terminie przewidzianym w ustawie i z tego uprawnienia organ może skorzystać tylko w uzasadnionych przypadkach. Nie można jednak utożsamiać przyznanego na rzecz organu przez ustawodawcę uprawnienia do przedłużenia terminu z wiążącym się z nim obowiązkiem dopełnienia przez organ wymogów formalnych zawiadomienia strony o niezakończonym w terminie. Błędne jest w ocenie NSA rozumowanie organu, że miał on w tej sprawie obowiązek wydawania kolejnych postanowień o przedłużeniu postępowania. Przeciwnie, należy podkreślić, że organ miał obowiązek niezwłocznego załatwienia sprawy. Skoro zaś tego obowiązku nie dopełnił, prawo pozwalało mu na przedłużenie postępowania, o ile to przedłużenie było uzasadnione i o ile zachował w tym zakresie wymagane wymogi formalne. Było to zatem uprawnienie organu, z którego wolno mu było korzystać, ale tylko w uzasadnionych przypadkach (wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2017 r., II GSK 1738/16, CBOSA).

3. Komentowane przepisy nie nakazują organowi administracyjnemu, który informuje o niezakończonym w terminie, dokładnego wskazania, jakie jeszcze czynności w sprawie zamierza podjąć. Czynności te powinny wszakże wynikać z akt administracyjnych danego postępowania. Strona bowiem korzystając z możliwości wglądu do akt sprawy powinna wiedzieć, co w danej sprawie organ uczynił, by wydać dane rozstrzygnięcie (wyrok WSA z dnia 20 marca 2014 r., II SAB/Go 106/13, CBOSA).

4. Przez sam fakt dochowywania litery art. 36 organ nie uwalnia się od odpowiedzialności za prowadzenie postępowania. Samo informo-

wanie strony o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisie szczególnym i wyznaczeniu kolejnego terminu do załatwienia sprawy nie świadczy o braku bezczynności czy też przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ (wyrok WSA z dnia 20 marca 2014 r., II SAB/Go 106/13, CBOSA).

5. Jeżeli organ na żadnym etapie postępowania, pomimo przekroczenia terminów ustawowych, nie zawiadomił stron o tym, że sprawa nie zostanie rozstrzygnięta w czasie określonym w przepisach prawa, to jest on winien nie tylko zlekceważenia przepisów ustawy regulujących kwestie terminów załatwiania spraw. Takie postępowanie organu pozbawia bowiem również strony postępowania administracyjnego stosownych środków do sądowej kontroli działań organu. Brak zawiadomienia stron postępowania po przekroczeniu terminu do załatwienia sprawy oznacza przecież także brak zawiadomienia o prawie do wniesienia ponaglenia, które jest nie tylko obligatoryjnym elementem takiego zawiadomienia, lecz również wymogiem koniecznym do skutecznego wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłość organu. W konsekwencji organ pośrednio narusza też konstytucyjną zasadę prawa do sądu stron niezadowolonych z bezczynności organu lub jego opieszałego i nieskutecznego działania (wyrok WSA z dnia 11 grudnia 2019 r., II SAB/Gd 90/19, CBOSA).

Art. 37. [Prawo wniesienia ponaglenia]

§ 1. Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli:

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

§ 2. Ponaglenie zawiera uzasadnienie.

§ 3. Ponaglenie wnosi się:

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

§ 4. Organ prowadzący postępowanie jest obowiązany przekazać ponaglenie organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie

siedmiu dni od dnia jego otrzymania. Organ przekazuje ponaglenie wraz z niezbędnymi odpisami akt sprawy. Odpisy mogą zostać sporządzone w formie dokumentu elektronicznego. Przekazując ponaglenie, organ jest obowiązany ustosunkować się do niego.

§ 5. Organ, o którym mowa w § 3, rozpatruje ponaglenie w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania.

§ 6. Organ rozpatrujący ponaglenie wydaje postanowienie, w którym:

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

2) w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości:

a) zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej załatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończzone,

b) zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.

§ 7. Organ rozpatrujący ponaglenie może z urzędu zmienić postanowienie, o którym mowa w § 6, wyznaczając dłuższy termin zakończenia postępowania, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody, wymagające dłuższego postępowania, nieznane w momencie wyznaczania terminu.

§ 8. W przypadku, o którym mowa w § 3 pkt 2, przepisów § 4, 6 i 7 nie stosuje się. W przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości organ prowadzący postępowanie niezwłocznie załatwia sprawę oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.

I

1. Beczynność i przewlekłość postępowania są dwiema odmiennymi instytucjami. Beczynność jest kategorią obiektywną, zachodzi zawsze wtedy, gdy organ nie załatwił sprawy w terminie jednego miesiąca (sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania), lub gdy nie rozpoznał odwołania w ciągu miesiąca od dnia jego otrzymania lub w terminach wskazanych w przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1. W związku z tym dla stwierdzenia

bezczynności organu istotny jest jedynie upływ czasu między datą wszczęcia postępowania (wniesienia odwołania, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) a chwilą orzekania przez sąd w sprawie ze skargi na bezczynność (wyrok WSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., VII SAB/Wa 7/19, CBOSA). Pojęcie „bezczynności” jest rozumiane w orzecznictwie jako niewydanie w terminie decyzji lub postanowienia, względnie aktu lub czynności.

2. Przez pojęcie „przewlekłego prowadzenia postępowania” należy rozumieć sytuację prowadzenia postępowania w sposób nieefektywny przez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest bezczynny, ewentualnie mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy. Pojęcie przewlekłości postępowania obejmować będzie zatem opieszałe, niesprawne i nieskuteczne działanie organu, w sytuacji, gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy (wyrok NSA z dnia 31 maja 2016 r., II OSK 1903/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2016 r., II OSK 1156/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 5 lipca 2012 r. II OSK 1031/12, CBOSA).

3. Sąd kontrolujący legalność działań administracji zobowiązany jest zatem, przy ocenie zarzutu przewlekłości postępowania rozważyć, czy możliwe było szybsze i efektywniejsze prowadzenie postępowania w danej sprawie. Natomiast przy ocenie zarzutu bezczynności organu sąd winien zbadać, czy organ załatwił sprawę w określonym prawem terminie (wyrok WSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., II SAB/Gd 2/19, CBOSA).

4. Co do zasady długi czas prowadzenia przez organ postępowania nie zawsze może być utożsamiany z przewlekłością postępowania. Ta występuje wówczas, gdy zwłoka w rozpoznaniu sprawy jest nadmierna bądź rażąca i nie znajduje uzasadnienia w obiektywnych okolicznościach sprawy (wyrok WSA z dnia 7 marca 2012 r., II SAB/Łd 2/12, CBOSA).

5. Przewlekłość może występować także w sytuacji, gdy organ nie pozostaje w bezczynności z powodu nieprzekroczenia ustawowych terminów załatwienia sprawy (wyrok WSA z dnia 16 maja 2019 r., II SAB/Rz 30/19, CBOSA).

II

1. Bezczytność organu administracji zachodzi wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności. Rozpoznanie przez sąd skargi na bezczynność wiąże się więc z badaniem ewentualnego naruszenia terminowości działania organów – niezakończona sprawa w terminie (wyrok WSA z dnia 10 kwietnia 2019 r., II SAB/Gd 137/18, CBOSA).

2. Przesłanką, która uzasadnia stwierdzenie bezczynności jest bierność organu administracyjnego, przejawiająca się w niepodjęciu czynności procesowych koniecznych dla rozpatrzenia sprawy. Nawet bowiem jej skomplikowany charakter nie może stanowić uzasadnienia dla ignorowania przez organ przepisów prawa, regulujących kwestie terminów załatwiania spraw oraz ogólnych zasad tego postępowania, w tym zasady szybkości określonej w art. 12 k.p.a. (wyrok WSA z dnia 10 kwietnia 2019 r., II SAB/Gd 137/18, CBOSA).

3. Okoliczność, że dany organ dysponuje jednym urzędem na całą Polskę, bez jednostek pomocniczych czy oddziałów zamiejscowych, a liczba skarg wpływających do niego z każdym rokiem się zwiększa, nie usprawiedliwia opóźnień w załatwieniu sprawy (wyrok WSA z dnia 7 czerwca 2016 r., II SAB/Wa 189/16, CBOSA). Podstawowym obowiązkiem organu jest bowiem zorganizowanie pracy w taki sposób, aby możliwe było wypełnianie przez organ terminowego i sprawnego rozstrzygania spraw (wyrok NSA z dnia 6 maja 2015 r., I OSK 1538/14, CBOSA).

4. Podobnie brak akt, konieczność zebrania materiału dowodowego czy powstanie zaległości nie mogą być okolicznościami usprawiedliwiającymi bezczynność organu, ale są obrazem niedowładu organizacyjnego organu (wyrok NSA z dnia 8 grudnia 1999 r., I SAB 155/99, LEX nr 47244). Stanowisko to zachowuje aktualność również na tle obowiązujących przepisów prawa (wyrok NSA z dnia 20 lipca 2016 r., I OSK 608/16, CBOSA).

III

1. Za przejawy rażącej beczynności uznaje się zwykle zbyt długi okres prowadzenia sprawy, niemający uzasadnienia ani w jej stopniu skomplikowania, ani w konieczności prowadzenia szerokiego postępowania dowodowego, ani w ilości spraw do załatwienia przez organ, ani w ilości wniosków procesowych składanych przez strony (por. m.in. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., II OSK 2426/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2013 r., II OSK 3059/12, CBOSA; wyrok WSA z dnia 26 kwietnia 2013 r., II SAB 10/13, CBOSA).

2. Kryteria powyższe powinny być jednak zawsze odnoszone do stanu konkretnych spraw, których okoliczności zwykle są zróżnicowane. Dlatego też zagadnienie charakteru beczynności należy ocenić przez pryzmat rodzaju i stanu danej sprawy, bo np. nie jest uznawana za beczynność z rażącym naruszeniem prawa sytuacja, w której do niezałatwienia sprawy dochodzi z powodu błędnych działań organu, wynikających z oceny wniosku strony (wyrok NSA z dnia 14 marca 2013 r., II OSK 2806/12, CBOSA). Pod pojęciem rażącego naruszenia prawa ujmuje się więc sytuację, w której bez żadnej wątpliwości można stwierdzić, że naruszono prawo, inaczej mówiąc to naruszenie jest oczywiste (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., I OSK 675/12, CBOSA). Nie jest zatem wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych terminów załatwienia sprawy, nawet jeśli jest to przekroczenie dość znaczne, np. kilkumiesięczne. Przekroczenie to musi być bowiem nie tylko znaczne, lecz nieznaające żadnego usprawiedliwienia w okolicznościach prawnych lub faktycznych sprawy (wyrok WSA z dnia 11 grudnia 2019 r., II SAB/Gd 90/19, CBOSA).

IV

1. W judykaturze zarysowały się dwie linie orzecznicze w odniesieniu do tego, jakimi kryteriami należy się kierować przy rozstrzygnięciu o beczynności organu administracji.

2. Zgodnie z pierwszym poglądem, nie każde przekroczenie przez organ ustalonych przez ustawodawcę terminów załatwiania spraw oznacza *per se*, że organ pozostaje w stanie beczynności lub prowadzi

postępowanie w sposób przewlekły. Konieczne jest bowiem zdaniem sądu poddanie ocenie istotnych okoliczności konkretnej sprawy, w tym w szczególności stopnia jej skomplikowania (zarówno w aspekcie prawnym, jak i faktycznym), zaniechań lub wadliwości działań podejmowanych przez organ, a także postawy stron (wyrok NSA z dnia 24 lipca 2018 r., II OSK 3021/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., II SAB/Gd 2/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 11 grudnia 2019 r., II SAB/Gd 90/19, CBOSA).

3. Drugie stanowisko uznaje natomiast, że w sprawie dotyczącej bezczynności organu wpływ na rozstrzygnięcie ma jedynie fakt uchybienia terminu, bez znaczenia natomiast pozostają przyczyny tego uchybienia. Sąd podejmujący kontrolę działań lub bezczynności administracji nie będzie zatem badał, czy organ prowadzący postępowanie przejawiał relewantną aktywność w toku tegoż postępowania. Ta okoliczność nie może być przez sąd wzięta pod uwagę przy rozpoznawaniu skargi na bezczynność, pozostaje ona bowiem irrelevantna dla oceny, czy w sprawie doszło do bezczynności i czy miała ona miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Bez znaczenia dla ustalenia czy w sprawie doszło do bezczynności i czy miała ona charakter rażącego naruszenia prawa było w szczególności to, z jakiego powodu organ nie wydał aktu w terminie, a więc to, że sprawa dotyczyła skomplikowanej materii. Dla ustalenia, czy organ dopuścił się bezczynności przesądzające było jedynie to, czy termin do jej rozpoznania został przekroczony (wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2017 r., II GSK 1738/16, CBOSA).

V

1. W orzecznictwie i w literaturze przyjmuje się, że przez przewlekłe prowadzenie postępowania należy rozumieć: brak należytego zaangażowania organu w załatwieniu sprawy indywidualnej; prowadzenie postępowania w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu; wykonywanie czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest bezczynny²⁰⁵; mno-

²⁰⁵ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 44; R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed*

żenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy²⁰⁶. Tak więc pojęcie przewlekłości postępowania obejmować będzie opieszałe, niesprawne i nieskuteczne działanie organu w sytuacji, gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy, np. poprzez nieuzasadnione zawieszenia postępowania (wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2017 r., I OSK 1039/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2013 r., II OSK 549/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 26 października 2012 r., II OSK 1956/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 5 lipca 2012 r., II OSK 1031/12, CBOSA).

2. Działanie niesprawne obejmuje zdaniem NSA sytuacje, w których organ dokonuje czynności procesowych w ten sposób, że występują pomiędzy nimi nieusprawiedliwione okresy przerw, które w wyniku ich zsumowania prowadzą do znaczącego i nieakceptowalnego z punktu widzenia ekonomiki procesowej wydłużenia czasu trwania postępowania. Niesprawność odnosić należy również do podejmowania czynności nieistotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy, ponieważ zasadność czynności podjętych przez organ, obok stopnia zawłości sprawy i zachowania samej strony, determinuje ocenę, czy czas trwania postępowania przekracza rozsądne granice (wyrok NSA z dnia 10 lipca 2018 r., II OSK 737/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 maja 2018 r., II OSK 1592/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 16 marca 2018 r., II OSK 1401/17, CBOSA).

3. Przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ może być spowodowane różnymi okolicznościami. Zaistnieje ono zarówno w sytuacji, gdy będzie można organowi postawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania, by zakończyło się w rozsądnym terminie, jak również, kiedy będzie można postawić zarzut prowadzenia czynności (w tym dowodowych), pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia. Za przejaw przewlekłe-

sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, s. 69-70; Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 6, s. 33; A. Kabat, B. Dauter, B. Gruszczyński, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 51.

²⁰⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 238.

go prowadzenia postępowania może być także uznana, zdaniem NSA, nieporadność organu, kiedy z naruszeniem przepisu art. 12 § 1 k.p.a. nie działa on w sprawie wnikliwie i szybko, a podejmuje czynności i środki dowodowe nieadekwatne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy. Jak przyjęto w orzecznictwie, stwierdzenie, że w określonej dacie można zakwalifikować postępowanie organu jako dotknięte przewlekłością jego prowadzenia, wymaga gruntownego zbadania sprawy pod wieloma względami, dokonania oceny czynności procesowych, analizy faktów i okoliczności zależnych od działania organu i jego pracowników oraz stanu zastoju procesowego sprawy, wynikającego z zaniechania lub wadliwości działań podejmowanych przez organ, strony lub innych uczestników postępowania (wyrok NSA z dnia 24 lipca 2018 r., II OSK 3021/17, CBOSA).

4. W doktrynie od dawna przyjęto, że przewlekłe prowadzenie postępowania stanowi zaprzeczenie prawa do dobrej administracji. Szybkość, tj. zasada osiągnięcia końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie, należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania. Przewlekłość postępowania zawsze jest zaprzeczeniem stabilności i pewności w stosunkach społecznych, podważa w oczach społeczeństwa autorytet władzy, zabiera stronom i organom wiele cennego czasu²⁰⁷. Pogląd ten znajduje również oparcie w orzecznictwie. Jak zauważono, z konstatacją powyższą nie sposób się nie zgodzić, trafnie akcentuje ona bowiem brak pewności sytuacji prawnej adresata i brak zaufania do działań administracji wywołany niezrozumiałością dla niego opieszałością działania organu. Nakłada to na sąd rozpoznający skargę na przewlekłość obowiązek rozważenia w sposób wnikliwy przestrzegania przez organ zasad szybkości i sprawności postępowania. (wyrok WSA z dnia 31 maja 2019 r., VII SAB/Wa 18/19, CBOSA).

5. Przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ zaistnieje zatem wówczas, gdy będzie mu można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania, by zakończyło się ono w rozsądnym terminie, względnie zarzut prowadzenia czynności (w tym dowodowych), pozbawionych

²⁰⁷ E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 62.

dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia (wyrok WSA z dnia 20 marca 2014 r., II SAB/Go 106/13, CBOSA).

Przewlekłość postępowania zachodzi, gdy jest ono długotrwałe, prowadzone rozwlekle i trwa ponad konieczność wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych niezbędnych do końcowego rozstrzygnięcia (wyrok WSA z dnia 6 września 2013 r., VI SAB/Wa 102/13, CBOSA).

6. Przy ocenie przewlekłości postępowania istotne jest, czy organ podejmował czynności niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy, niezależnie od tego, czy strona zgłaszała określone żądania w tym zakresie. O przewlekłości postępowania można mówić, gdy czas jego trwania przekracza rozsądne granice, przy uwzględnieniu terminowości i prawidłowości czynności podjętych przez organ, a także stopnia zawiłości sprawy i postawy samej strony. Przewlekłość w prowadzeniu postępowania występuje wówczas, gdy organ nie załatwia sprawy w terminie, a podejmowane przez niego czynności procesowe nie charakteryzują się koncentracją, niezbędną w świetle zasady szybkości i prostoty postępowania administracyjnego lub też mają charakter czynności pozornych, nieistotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy (wyrok NSA z dnia 26 października 2012 r., II OSK 1956/12, LEX nr 1233717).

7. Z przewlekłością postępowania mamy do czynienia wówczas, gdy postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. Znamiona przewlekłości postępowania mogą więc zostać wyczerpane także wtedy, gdy jeszcze w ramach terminu podstawowego wywieść należy wniosek, że sprawa mogła zostać załatwiona w czasie krótszym niż termin maksymalny²⁰⁸.

8. Istnieją też sytuacje, gdy organ, któremu nie można zarzucić bezczynności (bo np. przedłużył termin załatwienia sprawy na podstawie art. 36 § 1 k.p.a.), załatwia sprawę dłużej, mimo że sprawa mogła być załatwiona w krótszym terminie. Nie jest też wykluczone, że organ będzie bezczynny (bo nie wydał decyzji w terminie, nie wyznaczył nowego terminu załatwienia sprawy), niemniej z uwagi na charakter sprawy (podejmowane czynności) nie można mu zarzucić przewlekłości postępowania. Zatem zachowanie organu z punktu widzenia ewentualnej przewlekłości jest ocenne, podobnie jak waga stwierdzonej prze-

²⁰⁸ Z. Kmiecik, *Przewlekłość...*, s. 33.

wlekłości (wyrok WSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., VII SAB/Wa 7/19, CBOSA).

VI

1. O ile każda przewlekłość postępowania jest naruszeniem prawa, o tyle niekoniecznie naruszenie to będzie miało charakter rażący. Ze względu na to, że ustawodawca nie zdefiniował kryteriów stanu rażącego naruszenia prawa, dokonanie kwalifikacji beczynności lub przewlekłości pozostawiono uznaniu sądu orzekającego. Uznanie to cechuje brak sztywnych ram wartościowania danego stanu rzeczy, opiera się ono na analizie całokształtu okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu pewnych wskazań ustawowych, zasad doświadczenia życiowego i zawodowego. Taka kwalifikacja będzie więc zasadna, gdy stan beczynności lub przewlekłości jest oczywisty i nie daje się pogodzić z regułami demokratycznego państwa prawa. Na tę ocenę rzutuje z kolei m.in. zbyt długi okres prowadzenia sprawy, niemający uzasadnienia ani w stopniu jej skomplikowania, ani w konieczności prowadzenia szerokiego postępowania dowodowego (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2016 r., I OSK 2234/1, CBOSA).

2. Rażące naruszenie prawa musi bowiem posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do tego stanu, który może być podstawą stwierdzenia przewlekłości. Rażące naruszenie prawa dotyczyć może w szczególności zawartych w k.p.a. przepisów o terminach załatwienia sprawy przez ich ewidentne niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie. Przyjmuje się w orzecznictwie, że w celu ustalenia, czy naruszenie prawa jest rażące, należy uwzględnić nie tylko proste zestawienie terminów rozpoczęcia postępowania i jego zakończenia, lecz także warunkowane okolicznościami materialnoprawnymi sprawy czynności, jakie powinien podjąć organ dążąc do merytorycznego rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Oznacza to, że samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy, musi być znaczne i niezaprzeczalne, zaś rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach musi być pozbawione racjonalnego uzasadnienia (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., I OSK 675/12, CBOSA; wyrok WSA z dnia 29 maja 2013 r., II SAB/Gd 29/13, CBOSA; wyrok WSA z dnia 27

czerwca 2013 r., III SAB/Gd 13/13, CBOSA; wyrok WSA z dnia 17 października 2014 r., II SAB/Łd 124/1, CBOSA).

3. Pod pojęciem „rażącego naruszenia prawa” należy rozumieć takie działania lub zaniechania organu prowadzącego postępowanie, które w sposób niewątpliwy i oczywisty pozostają w sprzeczności z obowiązkiem podejmowania czynności zmierzających bezpośrednio do załatwienia w terminie sprawy administracyjnej (wyrok WSA z dnia 16 maja 2019 r., II SAB/Rz 30/19, CBOSA).

4. Dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ terminów załatwienia sprawy. To przekroczenie musi być znaczne oraz pozbawione racjonalnego uzasadnienia, niemożliwe do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa i wywoływać dotkliwe skutki społeczne lub indywidualne (wyrok WSA z dnia 11 kwietnia 2018 r., II SAB/Go 9/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 10 lipca 2018 r., II SAB/Łd 73/18, CBOSA).

5. Opóźnienie organu w rozpoznaniu wniosków strony postępowania, aczkolwiek naganne, nie jest zachowaniem godzącym w ład demokratycznego państwa prawa, jeżeli było ono w znacznej mierze wynikiem skomplikowanego charakteru sprawy i związanego z tym postępowania wyjaśniającego oraz gdy nie wywołuje dotkliwych skutków dla strony, ponieważ brak osiągnięcia przez nią szybkiego skutku procesowego nie dotyczy jej bezpośrednio i nie stanowi zdarzenia, mogącego mieć istotne znaczenie dla jej codziennej egzystencji (wyrok WSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., VII SAB/Wa 7/19, CBOSA).

6. Rażące naruszenie prawa w rozumieniu komentowanego przepisu odnosi się bowiem do wadliwości o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym, mającej miejsce w razie oczywistego braku podejmowania jakichkolwiek czynności, oczywistego lekceważenia wniosków strony i jawnego natężenia braku woli do załatwienia sprawy, jak i w razie ewidentnego niestosowania przepisów prawa (wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2019 r., II OSK 1557/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 5 września 2018 r., II OSK 272/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 maja 2018 r., II OSK 381/18, CBOSA).

Stwierdzenie przez sąd rażącego naruszenia prawa i odniesienie tego stanu do zaistniałej przewlekłości prowadzonego przez organ postępowania wymaga, jak przyjęto w judykaturze, zaistnienia szczegól-

nych okoliczności, które – z punktu widzenia celów ochrony zapewnianej stronie – powinny być powszechnie uznawane za niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia zasady praworządności (wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2019 r., I OSK 1831/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 31 maja 2019 r., VII SAB/Wa 18/19, CBOSA).

7. Zgodnie z orzecznictwem NSA rażącym naruszeniem prawa jest stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań, bez potrzeby odwoływania się do szczegółowej oceny okoliczności sprawy, można powiedzieć, że naruszono prawo w sposób oczywisty (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., I OSK 675/12, CBOSA).

O rażącym naruszeniu prawa można mówić, gdy zwłoka w załatwieniu sprawy jest znaczna i jest efektem działań czy też zaniechań organów, które to działania bądź zaniechania można zinterpretować jako unikanie podejmowania rozstrzygnięcia lub lekceważenie praw stron domagających się czynności organu, które to czynności organ prowadzi w sposób nieefektywny, poprzez wykonywanie ich w dużym odstępie czasu, bądź wykonywanie czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest bezczynny (wyrok NSA z dnia 23 października 2013 r., I OSK 1181/13, CBOSA).

8. Rażącym naruszeniem prawa jest naruszenie ciężkie, które nosi cechy oczywistej i wyraźnej sprzeczności z obowiązującym prawem, niepozwalające na zaakceptowanie w demokratycznym państwie prawa i wywołujące dotkliwe skutki społeczne lub indywidualne²⁰⁹. Dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy. Wspomniane przekroczenie musi być znaczne i niezaprzeczalne, a rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach ma być oczywiście pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia. (wyrok NSA z dnia 24 lipca 2018 r., II OSK 3021/17, CBOSA).

²⁰⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 1998, s. 808-812.

VII

1. Sądy administracyjne powinny roztropnie podchodzić do kwalifikowania beczynności czy przewlekłości jako mającej miejsce z rażącym naruszeniem prawa, co ma związek z konsekwencjami (w tym prawnokarnymi) takiej kwalifikacji (wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., II OSK 652/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 marca 2017 r., I OSK 1925/16, CBOSA).

2. W judykaturze zgodnie przyjęty jest pogląd, że rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym i jako takie ma miejsce w razie oczywistego braku podejmowania jakichkolwiek czynności, oczywistego lekceważenia wniosków skarżącego i jawnego natężenia braku woli do załatwienia sprawy, jak i w razie ewidentnego niestosowania przepisów prawa. Charakter rażący ma beczynność o znamionach „wyjątkowej” (wyrok NSA z dnia 26 lutego 2016 r., I OSK 2451/14, CBOSA).

3. O rażącym naruszeniu prawa w postaci beczynności może świadczyć zlekceważenie wnioskodawcy i jego żądania (wyrok NSA z dnia 6 września 2016 r., I OSK 296/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2016 r., I OSK 2451/14, CBOSA). Zwłoka w wykonaniu obowiązku musi być efektem nacechowanego złą wolą, uporczywego zaniechania, pozbawionego racjonalnego uzasadnienia.

Oceniając charakter beczynności nie można pominąć charakteru sprawy, jak i specyfiki trybu jej załatwienia (wyrok NSA z dnia 18 marca 2015 r., I OSK 585/15, CBOSA) oraz zindywidualizowanych okoliczności sprawy (wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., II OSK 652/15, LEX nr 1990907), co każe uwzględnić m.in. stopień zaniedbań ze strony organu i naruszenia terminów załatwienia sprawy, obiektywną sytuację, w jakiej działa oraz sposób zachowania strony. Zatem o tym, czy beczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa nie decyduje tylko sam przedmiot sprawy, ale wszystkie okoliczności z tym związane, w tym także czas trwania beczynności (wyrok NSA z dnia 8 lipca 2015 r., I OSK 237/15, CBOSA).

4. Beczynność o charakterze rażącego naruszenia prawa ma miejsce wówczas, gdy w sposób jednoznaczny i znaczący doszło do przekroczenia terminów określonych przepisami prawa na dokonanie da-

nej czynności, a zarazem nie zachodzą okoliczności ekskulpujące tę beczynność organu (wyrok NSA z dnia 8 lipca 2015 r., I OSK 1514/14, CBOSA), czyli występujące ewentualnie w sprawie przyczyny usprawiedliwiającej beczynność organu (wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2014 r., II FSK 3614/13, CBOSA). Dla uznania, że beczynność organu miała miejsce z naruszeniem prawa w stopniu rażącym należy wykazać, iż odpowiedzialność za nią ponosi organ administracji i że jest ona niemożliwa do zaakceptowania w państwie prawnym (wyrok WSA z dnia 18 czerwca 2019 r., II SAB/Ol 26/19, CBOSA).

5. Katalog okoliczności, co do których w orzecznictwie przyjęto, że doszło do rażącego naruszenia prawa przy przewlekłym prowadzeniu postępowania, obejmuje np. nadanie biegu sprawie, w której podanie nie było podpisane, następnie ignorowanie faktu złożenia żądania do podpisanego przez stronę protokołu, ignorowanie treści pism składanych przez stronę i wzywanie do oświadczenia, czy popiera zgłoszone wcześniej wielokrotnie żądania, nieuzasadnione opóźnienie i brak koncentracji czynności związanych z ustaleniem najpierw adresu, potem następców prawnych zmarłego właściciela sąsiedniej działki, zaniechanie tak oczywistej czynności, jak sprawdzenie rejestru spadkowego, wyznaczanie w niekonkretny i wymykający się spod kontroli strony sposób zbyt długich terminów załatwienia sprawy przy biernym oczekiwaniu na niezbędne dane. Wzywanie strony do potwierdzenia, że nadal domaga się tego, co jasno, co najmniej kilkakrotnie wcześniej artykułowała, trudno uznać za czynności celowe lub mające na celu załatwienie sprawy (wyrok WSA z dnia 16 maja 2019 r., II SAB/Rz 30/19, CBOSA).

6. Systematyczne podejmowanie przez organ czynności zmierzających do ustalenia przesłanek ewentualnego zawieszenia postępowania z uwagi na toczące się postępowanie karne, nie służy bynajmniej merytorycznemu rozstrzygnięcia sprawy. Takie działanie organu należy uznać za opieszale i niesprawne, nie odpowiadające kryteriom zawartym w art. 12 k.p.a. W prowadzonym postępowaniu brak jest jakiegokolwiek dynamiki, koncentracji w czasie podejmowanych czynności, zmierzających do rozstrzygnięcia spraw (wyrok WSA z dnia 20 marca 2014 r., II SAB/Go 106/13, CBOSA).

7. Rażącej beczynności dopuszcza się organ, który z wydaniem decyzji zwleka 10 miesięcy od wszczęcia postępowania, jeśli nie potrafi

przedstawić poważnych przyczyn tak długiego czasu trwania postępowania (wyrok NSA z dnia 11 lutego 2015 r., II GSK 1164/14, CBOSA).

8. Odnośnie do takich okoliczności faktycznych i prawnych, jak kilkakrotne przekroczenie ustawowego dwumiesięcznego terminu na przeprowadzenie postępowania, długi okres oczekiwania pomiędzy poszczególnymi czynnościami oraz podejmowanie czynności nieefektywnych, sądy zwróciły uwagę na długie odstępy czasu pomiędzy podejmowanymi czynnościami, których nie uzasadniał skomplikowany charakter sprawy, lecz wynikały z braku sprawności ze strony organu. Istotna jest także kwestia doświadczenia organu w prowadzeniu postępowań o podobnym charakterze. Rażąco jest, że organ, który prowadził szereg postępowań o podobnym historycznym charakterze, i który musiał mieć świadomość – nawet bez dogłębnej analizy stanu sprawy – konieczności pozyskania dokumentów archiwalnych, przez tak długi czas zwlekał z podjęciem właściwych działań. Rażąco w działaniu organu jest również to, że pomimo długiej analizy wstępnej wniosku organ nie wystosował zapytań do wszystkich organów, które mogły posiadać dokumenty istotne dla sprawy, lecz czynił to stopniowo w toku postępowania. Takie kompleksowe działanie organu zapewniłoby szybsze rozpoznanie sprawy i świadczyłoby o rzetelnym prowadzeniu postępowania, tymczasem organ biernie oczekiwał przez długi czas na odpowiedzi (zazwyczaj negatywne) jednych organów i dopiero po ich uzyskaniu podejmował dalsze czynności wyjaśniające, kierując zapytania do innych organów, które mogą posiadać dokumenty dotyczące przedmiotowej nieruchomości. O rażącym charakterze naruszeń organu świadczy też, iż w żaden sposób nie reagował on na opieszałość organów, do których zwracał się o informacje, co również stanowiło przyczynę zbyt długich przerw między kolejnymi czynnościami w sprawie. Działania organu nie miały więc na celu szybkiego i sprawnego rozpoznania sprawy, a konieczność oczekiwania na odpowiedzi od innych organów była traktowana jako pretekst do przedłużania postępowania (wyrok WSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., II SAB/Gd 5/19, CBOSA).

VIII

1. Przewlekłość jest stanem sprawy administracyjnej, którego zaistnienie sąd ocenia bez względu na to, czy organ podjął żadaną decyzję, załatwiając sprawę co do istoty lub kończąc w inny sposób postępowanie w danej instancji. Wydanie rozstrzygnięcia, którego domagała się strona, uniemożliwia wyłącznie zobowiązanie organu do wydania aktu, nie czyni jednakże bezprzedmiotowym oceny, czy sposób prowadzenia zakończonego postępowania cechował się przewlekłością i jaki był jej rodzaj. Stan przewlekłości w chwili, gdy w sprawie zaistniał, stał się bowiem trwałą cechą charakteryzującą działanie organu i jego usunięcia nie mogą spowodować jakiegokolwiek czynności procesowe podejmowane następnie przez organ (wyrok WSA z dnia 31 maja 2019 r., VII SAB/Wa 18/19, CBOSA).

2. Prowadzenie przez organ postępowania w danej sprawie w sposób niepopadający w przewlekłość powinno znaleźć stosowne odzwierciedlenie w aktach sprawy. Powinny one wskazywać, dlaczego niektóre czynności nie są podejmowane bez zbędnej zwłoki (wyrok WSA z dnia 16 maja 2019 r., II SAB/Rz 30/19, CBOSA). Jeśli organ wielokrotnie informuje stronę postępowania o niezałatwieniu sprawy w terminie za każdym razem wskazując, że przedmiotowej sprawy nie zakończono z uwagi na jej skomplikowany charakter, „wymagający przeprowadzenia szeregu ustaleń”, to w aktach administracyjnych danej sprawy, oprócz kolejnych zawiadomień o niezałatwieniu sprawy w terminie i wskazywaniu nowych terminów wydania decyzji, powinny się znaleźć dokumenty świadczące o czynnościach podejmowanych w tym czasie przez organ (wyrok WSA z dnia 20 marca 2014 r., II SAB/Go 106/13, CBOSA).

Art. 38. [Odpowiedzialność pracownika za niezałatwienie sprawy w terminie]

Pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w

terminie lub prowadził postępowanie dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy.

I

1. Zgodnie z jednolitym poglądem przyjętym w doktrynie i w judykaturze, komentowany przepis nie tworzy samoistnej podstawy odpowiedzialności pracownika organu administracji z powodu nieuzasadnionego niezakończania sprawy w terminie (bezczytność) albo prowadzenia postępowania dłużej, niż było to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość). Odsyła on w istocie do innych uregulowań dotyczących odpowiedzialności porządkowej, dyscyplinarnej albo innej, w szczególności majątkowej²¹⁰.

2. To, czy pracownik organu administracji publicznej, który z nieuzasadnionych przyczyn nie zakończył sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 36 k.p.a. albo nie zakończył sprawy w dodatkowym terminie ustalonym w myśl art. 37 § 2 k.p.a. zostanie pociągnięty do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, zależy od organu w ramach stosunku prawnego łączącego pracownika z organem (wyrok WSA z dnia 28 kwietnia 2017 r., IV SAB/Wa 423/16, CBOSA).

3. Sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach z zakresu odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej pracowników organów administracji, co wynika również wprost z art. 3 § 2 p.p.s.a., który wyznacza zakres spraw, w których orzekają sądy administracyjne. Brak jest wśród nich spraw dotyczących odpowiedzialności pracowników organów. Jak zauważył sąd, wprowadzie zgodnie z art. 3 § 3 p.p.s.a. sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach. Brak jest jednak w systemie prawa przepisu, który mógłby stanowić podstawę do orzekania przez sąd w określonym wyżej zakresie (wyrok WSA z dnia 24 lipca 2019 r., II SAB/Wr 26/19, CBOSA).

²¹⁰ Z. Kmiecik, (w:) W. Chrościelewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

4. Nie oznacza to jednak, że komentowany przepis posiada charakter „bezzębny”. W grę wchodzić będzie bowiem między innymi odpowiedzialność majątkowa, na podstawie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Określa ona zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych wobec Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa oraz zasady postępowania w przedmiocie takiej odpowiedzialności.

5. Ustawodawca w u.o.m. zawiera definicję legalną funkcjonariusza publicznego, którym jest: osoba działająca w charakterze organu administracji lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiального organu administracji lub osoba wykonująca w urzędzie organu administracji pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorąca udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ.

6. Funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność majątkową w razie łącznego spełnienia następujących przesłanek: 1) na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa; 2) rażące naruszenie prawa zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego; 3) rażące naruszenie prawa zostało stwierdzone zgodnie z wymaganiami określonymi w u.o.m. w art. 6 tejże ustawy.

7. Postępowanie przewidziane w omawianym akcie prawnym odbywa się na następujących zasadach: w terminie 14 dni od wypłaty odszkodowania kierownik podmiotu odpowiedzialnego, który wypłacił odszkodowanie, albo kierownik jednostki organizacyjnej podmiotu odpowiedzialnego, która wypłaciła odszkodowanie, składa do prokuratora okręgowego właściwego ze względu na siedzibę podmiotu odpowiedzialnego wniosek o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego.

Do wniosku załącza się: dowód wypłaty odszkodowania i stanowiące podstawę tej wypłaty orzeczenie lub ugodę oraz rozstrzygnięcie, stwierdzające rażące naruszenie prawa oraz uwierzytelnione kopie po-

siadanych akt postępowania sądowego lub administracyjnego, w którym zostało wydane to rozstrzygnięcie.

8. Po wpłynięciu wniosku prokurator przeprowadza postępowanie wyjaśniające zmierzające do ustalenia przesłanek, uzasadniających wytoczenie na rzecz podmiotu odpowiedzialnego powództwa o odszkodowanie przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu z tytułu szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. W przypadku stwierdzenia istnienia podstaw do wytoczenia przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu powództwa, prokurator przed jego wytoczeniem wzywa na piśmie funkcjonariusza publicznego do dobrowolnego spełnienia świadczenia w określonym terminie, nie krótszym jednak niż 7 dni od otrzymania wezwania, a po bezskutecznym upływie tego terminu wytacza powództwo. Jeżeli brak jest podstaw do wytoczenia powództwa, prokurator odmawia podjęcia tej czynności.

Rozdział 8

Doręczenia

Art. 39. [Doręczenie]

Organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 1481 oraz z 2018 r., poz. 106, 138, 650, 1118 i 1629), przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

I

1. W rozdziale ósmym kodeksu unormowano instytucję doręczenia, regulującą zasady i sposób doręczania pism w postępowaniu administracyjnym. Przepisy dotyczące doręczeń są bezwzględnie obowiązujące i powinny być wykładane ściśle, gdyż powodują szereg doniosłych skutków procesowych (zob. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2017 r., II OSK 642/17, CBOSA). Wskazana instytucja zapewnia stronie i innym uczestnikom informacje o czynnościach procesowych w postępowaniu administracyjnym, pozwalające tym samym na realizację praw lub obowiązków procesowych.

2. Doręczenie stanowi wyraźną, obligatoryjną, formalną i nieodwoalną czynność procesową (materialno-techniczną) właściwego organu administracji publicznej lub wykonującego funkcje zlecone, za pomocą której przekazuje (udostępnia) się pisma adresatowi w postępowaniu administracyjnym, w sposób przewidziany prawem, z którą prawo wiąże określone skutki prawne²¹¹. W kodeksie przyjęto zasadę oficjalności doręczeń, która nakłada na organ prowadzący postępo-

²¹¹ Zob. szerzej: G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998, s. 47.

wanie obowiązek doręczania z urzędu pism w postępowaniu administracyjnym. Strony i inni uczestnicy postępowania nie muszą składać osobnych wniosków co do doręczania im pism albo sprawdzać w siedzibie organu, czy jest pismo do odebrania w ich sprawie²¹². W postępowaniu administracyjnym skutek prawny, wynikający z doręczenia pisma, wiąże się doręczeniem (przekazaniem; udostępnieniem) pisma w sposób określony w tym kodeksie, a nie z faktycznym zapoznaniem się przez adresata z treścią (doręzonego) pisma (zob. postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., I OZ 599/11, CBOSA).

3. Kodeks przewiduje następujące sposoby doręczeń: doręczenie tradycyjne (art. 39, art. 42-45 oraz art. 47), doręczenie elektroniczne (art. 39¹, art. 39² oraz art. 46 § 3-10) oraz doręczenie przez obwieszczenie (art. 49-49b). Ponadto w szczególnych przypadkach sposób doręczenia może zostać uregulowany w odrębnych przepisach (zob. art. 48 § 2). Sposób doręczenia zależy od warunków spełnionych przez adresata lub przepisów szczególnych.

4. Przedmiotem doręczeń są pisma. Termin ten oznacza wszelkiego rodzaju dokumenty, wezwania, zawiadomienia, decyzje, postanowienia, z którymi strona lub inny uczestnik postępowania powinien być zaznajomiony, a więc takie, które mają istotne znaczenie dla załatwienia sprawy i toku postępowania²¹³. Obejmuje on zarówno pisma w formie pisemnej, jak i w formie dokumentu elektronicznego. Kodeks stanowi o doręczeniu pisma, czyli oryginału, a nie jego odpisu, kopii, wyciągu itd.; nawet poświadczonego za zgodność z oryginałem (por. wyrok NSA z dnia 28 marca 2013 r., II OSK 2321/11, CBOSA; odmiennie wyrok NSA z dnia 10 października 2003 r., II SA 13/03, LEX nr 149501). W szczególności w odniesieniu do decyzji (postanowień) nie przewidziano doręczenia ich w odpisach (zob. art. 110 k.p.a., por. art. 75 § 1 p.p.s.a. oraz art. 140 § 1 k.p.c.). Udostępnienie stronie odpisu decyzji lub postanowienia, w sposób i w formie przez nią określonej we wniosku, przewidziano w ramach procedury doręczenia przez obwieszczenie (zob. art. 49b). Wydaje się, że – poza przypadkiem ure-

²¹² Zob. szerzej: J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

²¹³ Tamże.

gulowanym w tym przepisie – tylko w drodze wyjątku można uznać za prawidłowe doręczenie poświadczonych za zgodność z oryginałem odpisu pisma, gdy z przyczyn niezależnych od organu nie jest już możliwe doręczenie oryginału (np. wobec jego zniszczenia, bez możliwości sporządzenia kolejnego egzemplarza oryginału). Ponadto pismo powinno zostać doręczone w całości, ze wszystkimi załącznikami. Można doręczać za jednym razem kilka pism (np. w jednej kopercie), o ile zostanie to wyraźnie zaznaczone w potwierdzeniu odbioru.

5. Doręczenie pisma powinno nastąpić wyłącznie jednym, właściwym sposobem. Ustawodawca wiąże bowiem skutki prawne doręczenia tylko z jego pierwszym, prawidłowym doręczeniem. Każde kolejne przekazanie (udostępnienie) tego samego pisma wobec tego samego adresata, nawet przy zachowaniu wszelkich wymogów ustawowych, nie wywołuje już żadnego skutku procesowego; czynność ta nie stanowi już doręczenia w rozumieniu przepisów prawa (por. wyrok NSA z dnia 24 października 2018 r., II OSK 2647/16, CBOSA).

6. Przekazanie (udostępnienie) pisma niezgodnie z przepisami prawa powoduje wadliwość doręczenia. Słusznie w piśmiennictwie uznano, że strona lub inny uczestnik postępowania nie powinni ponosić negatywnych konsekwencji uchybień organu w stosowaniu procedury doręczeń (zob. wyrok WSA z dnia 10 listopada 2009 r., III SA/Wr 511/09, CBOSA). Zatem doręczenie przeprowadzone w sposób wadliwy może zostać uznane za skuteczne, o ile nie wpłynie na sytuację procesową adresata.

7. Przyjęcie fikcji prawnej w ramach doręczenia zastępczego jest możliwe wyłącznie po właściwym zastosowaniu przepisów. Zapoznanie się strony z decyzją (pismem) w ramach przeglądania akt sprawy nie świadczy o doręczeniu tej decyzji, nawet jeżeli strona uzyskała (poświadczony za zgodność z oryginałem) odpis tego rozstrzygnięcia. Konieczne jest bowiem odróżnienie czynności wglądu w akta sprawy, w tym możliwości sporządzania z nich kopii, notatek i odpisów, co obejmuje możliwość zapoznania się z pismem, od czynności doręczania pisma. Uznać należy, że doręczenie pisma w sposób sprzeczny z warunkami doręczenia (np. zastosowanie doręczenia tradycyjnego, gdy podmiot niepubliczny będący stroną wskazał doręczenie elektroniczne) obarczone jest istotną wadą. W takim przypadku uchybienia orga-

nu są tak dalece idące, że przemawiają za uznaniem bezskuteczności prawnej tego doręczenia pisma; nie wywołuje ono skutków prawnych wynikających z doręczenia.

8. Wymaga zaznaczenia, że uchybienia (wady) w doręczeniu nie mogą dotyczyć istoty tej czynności, ponieważ w takiej sytuacji nie stanowi ona już doręczenia (por. wyrok NSA z dnia 17 września 2008 r., II OSK 1014/07, CBOSA). Przekazanie (udostępnienie) pisma inną metodą, niż sposobem doręczenia uregulowanym w k.p.a., nie stanowi doręczenia w rozumieniu przepisów prawa.

9. W razie wadliwego doręczenia (np. wskutek wystąpienia w procesie doręczenia uchybienia, mającego wpływ na sytuację procesową adresata), prowadzącego do uznania bezskuteczności tego doręczenia, organ powinien ponownie doręczyć pismo adresatowi i dopiero od tego prawidłowego doręczenia wywołuje ono skutki procesowe²¹⁴. Warto również zauważyć, że okoliczności związane z doręčeniem decyzji (postanowienia) nie mogą stanowić przyczyny stwierdzenia jej nieważności (wyrok NSA z dnia 6 października 2016 r., II OSK 3291/14, CBOSA).

10. Potwierdzenie przekazania (udostępnienia) pisma w drodze doręczenia, w zależności od jego sposobu, stanowi: pokwitowanie, urzędowe poświadczenie odbioru albo adnotacja w aktach sprawy o realizacji obowiązku doręczenia przez ogłoszenie wraz z treścią tego ogłoszenia.

II

1. Przepis art. 39 reguluje doręczenie tradycyjne. Warunki zastosowania tego doręczenia nie zostały przewidziane *expressis verbis* w kodeksie, jak ma to miejsce w odniesieniu do warunków doręczenia elektronicznego czy też warunków doręczenia przez obwieszczenie. Przyjąć zatem należy, że organ doręcza pisma w drodze doręczenia tradycyjnego w sytuacji, gdy nie znajdzie zastosowanie doręczenie elektroniczne albo doręczenie przez obwieszczenie.

2. Doręczenie tradycyjne polega na przekazaniu przez organ administracji publicznej, prowadzący postępowanie administracyjne, pisma

²¹⁴ Zob. szerzej: G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenie...*, s. 30.

w formie pisemnej za pokwitowaniem. Przekazanie za pokwitowaniem pisma (skanu pisma w formie pisemnej, nawet podpisanego kwalifikowanym podpisem elektronicznym), które zostało utrwalone na informatycznym nośniku danych (np. pendrive, płyta CD lub DVD), nie stanowi doręczenia tradycyjnego. W ramach doręczenia tradycyjnego pisma organ może doręczać wyłącznie w formie pisemnej.

3. Organ prowadzący postępowanie doręcza pisma przez operatora pocztowego w rozumieniu u.p.p., przez swoich pracowników, przez inne upoważnione osoby lub organy. Operator pocztowy w rozumieniu u.p.p. oznacza przedsiębiorcę uprawnionego do wykonywania działalności pocztowej, na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych (art. 3 pkt 12 u.p.p.). Rejestr operatorów pocztowych jest jawny i prowadzony przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (art. 13 ust. 1 i 2 u.p.p.). Przy doręczaniu pism operator pocztowy powinien kierować się przepisami k.p.a. oraz uzupełniając przepisanymi u.p.p., w zakresie, w jakim nie są one sprzeczne z kodeksem (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2011 r., II OSK 1205/10, CBOSA). Pracownik obsługujący organ administracji publicznej, prowadzący postępowanie administracyjne, nie musi mieć upoważnienia (pełnomocnictwa) do dokonania czynności doręczenia pisma; jego umocowanie „wynika z zakresu jego obowiązku wynikającego ze świadczenia na rzecz pracodawcy pracy związanej z danym stanowiskiem”²¹⁵. Przez inne upoważnione osoby lub organy należy odpowiednio rozumieć osoby lub organy, które zostały upoważnione przez organ prowadzący postępowanie administracyjne do dokonywania doręczeń pism.

4. Dokonanie doręczenia tradycyjnego spoczywa na organie, prowadzącym postępowanie, który – nawet przy posłużeniu się innym podmiotem – zawsze odpowiada za prawidłowość jego przebiegu (zob. wyrok WSA z dnia 9 grudnia 2015 r., I SA/Gd 621/15, CBOSA). Kolejność podmiotów doręczających, zawarta w art. 39, nie ma charakteru wiążącego, ale przy tym wyborze organ powinien jednak uwzględnić okoliczności sprawy²¹⁶. W szczególności doręczenie pisma stronie lub

²¹⁵ J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

²¹⁶ A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

innemu uczestnikowi postępowania nie powinno nastąpić przez upoważnione osoby, posiadające w sprawie sporne interesy z tą stroną lub tym uczestnikiem postępowania, będącym adresatem doręczanego pisma (por. wyrok NSA z dnia 8 maja 2009 r., II OSK 700/08, CBOSA). Dopuszczalna jest zmiana (nawet wielokrotna) podmiotu doręczającego w toku postępowania administracyjnego.

5. W sytuacji, gdy nie jest możliwe bezpośrednio przekazanie (doręczenie) pisma w formie pisemnej adresatowi powinna zostać zastosowana procedura doręczenia tradycyjnego zastępczego.

III

1. Pokwitowanie to dokument, który potwierdza odbiór pisma w procesie doręczenia tradycyjnego. Dokument ten powinien zawierać wskazanie doręczanego pisma (w sposób pozwalający jednoznacznie je zidentyfikować), datę odebrania oraz podpis własnoręczny odbierającego (albo podpis doręczającego ze wskazaniem osoby, która odebrała pismo, i przyczyną braku jej podpisu – zob. art. 46 § 2, względnie adnotację o odmowie przyjęcia pisma i dacie tej odmowy – zob. art. 47 § 1). Brak któregośkolwiek z tych elementów powoduje wadliwość pokwitowania. Jednakże tylko brak kluczowych elementów prowadzi do przyjęcia, że dokument ten nie może potwierdzać faktu doręczenia. Dodatkowe dopiski nie wpływają na ważność tego dokumentu, jeżeli zostały spełnione wszystkie wymagania formalne doręczenia.

2. Potwierdzenie doręczenia następuje poprzez opatrzenie datą oraz własnoręczne podpisanie pokwitowania przez adresata (art. 46 § 1) albo przez inną osobę uprawnioną do odbioru pisma w jego zastępstwie (zob. np. art. 43). W przypadku, gdy adresat odmawia albo uchyła się od odbioru pisma bądź też w razie braku możliwości potwierdzenia odebrania pisma przez odbierającego ustawodawca określił okoliczności, podlegające stwierdzeniu i odnotowaniu w takiej sytuacji. Pokwitowanie stanowi dowód z dokumentu na okoliczność doręczenia pisma we wskazanej dacie.

Art. 39¹. [Warunki doręczenia elektronicznego podmiotowi niepublicznemu]

§ 1. Doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania spełni jeden z następujących warunków:

- 1) złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej;
- 2) wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny;
- 3) wyrazi zgodę na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny.

§ 1a. Organ administracji publicznej może zwrócić się do strony lub innego uczestnika postępowania o wyrażenie zgody na doręczanie pism w formie dokumentu elektronicznego w innych, określonych przez organ kategoriach spraw indywidualnych załatwianych przez ten organ.

§ 1b. Organ administracji publicznej może wystąpić o wyrażenie zgody, o której mowa w § 1 pkt 3 lub w § 1a, przesyłając to wystąpienie za pomocą środków komunikacji elektronicznej na adres elektroniczny strony lub innego uczestnika postępowania.

§ 1c. Do wystąpienia, o którym mowa w § 1b, nie stosuje się art. 46 § 3-8.

§ 1d. Jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania zrezygnuje z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, organ administracji publicznej doręcza pismo w sposób określony dla pisma w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego.

§ 2. (uchylony).

I

1. Ustawodawca uregulował w art. 39¹ warunki, których spełnienie przez stronę lub innego uczestnika postępowania zobowiązuje organ do doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.s.u.d. (doręczenie elektroniczne) tym adresatom. Przewidziane w tym przepisie warunki odnoszą się wyłącznie do podmiotu niepublicznego, czyli strony lub innego uczestnika postępowania (np. świadka, biegłego), który nie spełnia wymagań podmiotu publicznego. Przez środki komunikacji elektronicznej należy rozumieć rozwią-

zania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną (art. 2 pkt 5 u.s.u.d.). Konstytytywną cechą tych środków jest realizacja indywidualnego procesu komunikowania się na odległość, przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi²¹⁷. Z kolei zgodnie z art. 2 pkt 3 u.s.u.d. system teleinformatyczny to zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania, zapewniający przetwarzanie i przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych poprzez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2460 ze zm.).

2. Spełnienie przez podmiot niepubliczny chociaż jednego z trzech warunków określonych w art. 39¹ § 1 oznacza, że organ ma ustawowy obowiązek doręczania elektronicznego pism temu podmiotowi do ostatecznego zakończenia sprawy administracyjnej, chyba że wcześniej podmiot ten zrezygnuje z tego sposobu doręczania, co powoduje konieczność doręczania tradycyjnego.

3. Pierwszy warunek zostanie spełniony w sytuacji, gdy strona lub inny uczestnik postępowania złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. Nie jest konieczne wyrażenie w tym podaniu żadnych dodatkowych oświadczeń czy też jakiegokolwiek zgody – realizacja tego warunku następuje przez czynność wniesienia podania w określony sposób. Termin „podanie” użyty w art. 39¹ § 1 pkt 1 należy rozumieć jako każde pismo w formie dokumentu elektronicznego, złożone przez te podmioty w opisany sposób na dowolnym etapie sprawy administracyjnej. Warunek ten nie zostanie jednak spełniony w sytuacji, gdy podanie zostanie pozostawione bez rozpoznania (zob. art. 64). Do spełnienia omawianego warunku nie jest konieczne wskazanie adresu

²¹⁷ Zob. szerzej: D. Lubasz, M. Namysłowska, *Świadczenie usług drogą elektroniczną oraz dostęp warunkowy. Komentarz do ustaw*, Warszawa 2011, s. 59-61. Por. P. Litwiński, *Świadczenie usług drogą elektroniczną*, (w:) P. Podrecki (red.), *Prawo Internetu*, Warszawa 2007, s. 192-193.

elektronicznego, ponieważ przyjmuje się, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego (zob. art. 63 § 3b). Jednakże zawarte w podaniu żądanie doręczania pod określonym adresem elektronicznym wiąże organ.

4. Drugi warunek zostanie zrealizowany w sytuacji, gdy strona lub inny uczestnik postępowania (podmiot niepubliczny) wystąpi do organu o doręczanie elektroniczne i wskaże adres elektroniczny. Wystąpienie podmiotu niepublicznego stanowi podanie (wniesione do protokołu, w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego), które powinno spełniać ustawowe wymagania i wywołuje skutek procesowy od jego złożenia do organu. Żądanie doręczania elektronicznego powinno być wyraźne i jednoznaczne. Nie spełnia tego warunku zamieszczenie adresu elektronicznego w stopce bądź nagłówku pisma złożonego do organu. Jeżeli wystąpienie zawiera wady, w tym nie wskazano adresu elektronicznego, organ powinien odpowiednio do stwierdzonych uchybień pozostawić je bez rozpoznania albo wezwać do uzupełnienia braków. Pozostawienie wystąpienia bez rozpoznania oznacza, że warunek doręczania elektronicznego nie został spełniony.

5. Organ może wystąpić do strony lub innego uczestnika postępowania (podmiotu niepublicznego) o wyrażenie zgody na doręczanie elektroniczne pism w formie dokumentu elektronicznego w konkretnej sprawie administracyjnej (art. 39¹ § 1 pkt 3) lub w określonych kategoriach spraw indywidualnych, załatwianych przez ten organ (art. 39¹ § 1a). Wystąpienie organu stanowi pismo w formie dokumentu elektronicznego, które powinno zostać przesłane za pomocą środków elektronicznych bezpośrednio na adres elektroniczny podmiotu niepublicznego (uproszczone doręczenie elektroniczne – przy tym doręczaniu organ nie stosuje art. 46 § 3-6). Przyjąć należy, że organ – działając zgodnie z art. 9 – może w toczącym się postępowaniu administracyjnym wystąpić również pismem w formie pisemnej do podmiotu niepublicznego, informując go o możliwości doręczania mu pism elektronicznie, jeżeli wyrazi on takie żądanie.

6. Trzeci warunek zostanie spełniony w sytuacji, gdy strona lub inny uczestnik postępowania wyrazi zgodę na doręczanie elektroniczne i wskaże adres elektroniczny. Wyrażenie zgody przez podmiot niepubliczny powinno spełniać wymagania podania oraz być wyraźne i

jednoznaczne. Wywołuje ono skutek procesowy od dnia jego złożenia do organu. Nie spełnia tego warunku zamieszczenie adresu elektronicznego w stopce bądź nagłówku pisma złożonego do organu. Jeżeli wyrażenie zgody zawiera wady, w tym nie wskazano adresu elektronicznego, organ powinien odpowiednio do stwierdzonych uchybień pozostawić je bez rozpoznania albo wezwać do uzupełnienia braków. Pozostawienie wyrażenia zgody bez rozpoznania oznacza, że warunek doręczania elektronicznego nie został spełniony.

7. Brak wyrażenia zgody na doręczanie elektroniczne przez stronę lub innego uczestnika postępowania, a także niezajęcie stanowiska w związku z wystąpieniem organu w tej sprawie oznacza brak możliwości doręczania pism tej stronie lub temu innemu uczestnikowi postępowania za pomocą środków komunikacji elektronicznej; nie można domniemywać tej zgody.

8. Wyrażenie zgody na doręczenia elektroniczne w określonych kategoriach spraw indywidualnych, załatwianych przez organ, może obejmować wszystkie kategorie spraw wskazanych przez organ w wystąpieniu albo tylko część z nich. Zakres wyrażonej zgody przez podmiot niepubliczny wiąże organ.

II

Strona lub inny uczestnik postępowania może w każdym czasie zrezygnować z doręczania elektronicznego pism, co oznacza doręczanie tradycyjne pism temu podmiotowi. Rezygnacja powinna zostać sformułowana jednoznacznie i wyraźnie w podaniu (wniesionym do protokołu, złożonym w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego). Za rezygnację z doręczeń elektronicznych należy również uznać żądanie przez podmiot niepubliczny doręczania tradycyjnego pism. Rezygnacja może zostać złożona w odniesieniu do doręczeń elektronicznych w konkretnej sprawie albo w określonych kategoriach spraw indywidualnych załatwianych przez organ. Wywołuje ona skutek prawny od dnia jej wniesienia do organu.

Art. 39². [Doręczenie elektroniczne podmiotowi publicznemu]

W przypadku gdy stroną lub innym uczestnikiem postępowania jest podmiot publiczny obowiązany do udostępniania i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej na podstawie art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. tj. 2020 r., poz. 346 ze zm.) doręczenia dokonuje się na elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu. Przepisu art. 39¹ nie stosuje się.

I

1. W komentowanym przepisie ustawodawca przewidział, że w odniesieniu do strony lub innego uczestnika postępowania – podmiotu publicznego nie stosuje się warunków doręczania elektronicznego określonych w art. 39¹, dotyczących strony lub innego uczestnika postępowania – podmiotu niepublicznego. Jednocześnie nie wyłączono możliwości doręczania tradycyjnego podmiotowi publicznemu (art. 39). Słusznie zatem w doktrynie stwierdzono, że można podmiotowi publicznemu doręczać pisma tradycyjnie albo elektronicznie²¹⁸.

2. Wybór sposobu doręczania pism podmiotowi publicznemu należy do organu prowadzącego postępowanie, który – ze względu na zasadę szybkości i prostoty (art. 12) – powinien doręczać pisma podmiotowi publicznemu elektronicznie (domniemanie doręczania elektronicznego podmiotom publicznym), chyba że co innego wynika z przepisów szczególnych lub racjonalnych względów (np. awaria systemu ePUAP)²¹⁹.

3. Przepis art. 39² stosuje się do strony lub innego uczestnika – podmiotu publicznego zobowiązanego do udostępniania i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej na podstawie art. 16 ust. 1a u.i.d.p. Przez elektroniczną skrzynkę podawczą należy rozumieć dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej, służący do przekazywania dokumentu elek-

²¹⁸ G. Sibiga, *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019, s. 176-179. Odmienne: J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019. Według tego drugiego stanowiska art. 39² k.p.a. wprowadził wyłączną drogę doręczania pism na elektroniczną skrzynkę podawczą podmiotom publicznym.

²¹⁹ Zob. szerzej: G. Sibiga, *Stosowanie...*, s. 178.

tronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego (art. 3 pkt 17 u.i.d.p.). Podmiot publiczny udostępnia elektroniczną skrzynkę podawczą, spełniającą standardy określone i opublikowane na ePUAP przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, oraz zapewnia jej obsługę (art. 16 ust. 1a u.i.d.p.). Z kolei w myśl art. 2 ust. 1 u.i.d.p., z zastrzeżeniem zawartym w ust. 2-4 tego przepisu, za podmioty publiczne uznaje się realizujące zadania publiczne, określone przez ustawy: 1) organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy, jednostki organizacyjne prokuratury, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich organy; 2) jednostki budżetowe i samorządowe zakładów budżetowych; 3) fundusze celowe; 4) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz spółki wykonujące działalność leczniczą w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej; 5) Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; 6) Narodowy Funduszu Zdrowia; 7) państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań publicznych; 8) uczelnie; 9) federacje podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki; 10) instytuty badawcze; 11) instytuty działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz; 12) jednostki organizacyjne tworzone przez Polską Akademię Nauk; 13) Polską Komisję Akredytacyjną; 14) Radę Doskonałości Naukowej.

4. Doręczenia elektronicznego podmiotowi publicznemu dokonuje się na jego elektroniczną skrzynkę podawczą. Podmioty publiczne mają obowiązek informowania na swoich stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej m.in. o udostępnionym adresie elektronicznej skrzynki podawczej, podanym w formie identyfikatora URI oraz o maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, wyrażonym w megabajtach, możliwym do doręczenia za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej, nie mniejszym niż 5 megabajtów (zob. § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 r.s.d.d.). Ponadto adresy elektronicznych skrzynek podawczych podmiotów publicznych zamieszczane są na ePUAP²²⁰ przez ministra właściwego do spraw informatyzacji (art. 19a ust. 1a u.i.d.p.). W zakresie szczegółowego sposobu realizacji

²²⁰ Elektroniczna platforma usług administracji publicznej (ePUAP) – system teleinformatyczny, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet (art. 2 pkt 13 u.i.d.p.).

procedury doręczania elektronicznego pism tym podmiotom kodeks postępowania administracyjnego odsyła do przepisów u.i.d.p. (zob. art. 46 § 10).

Art. 39³. [Doręczenie wydruku pisma, które zostało uzyskane z systemu teleinformatycznego]

§ 1. W przypadku pism wydanych przez organ administracji publicznej w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania nie złożyła podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, nie wystąpiła do organu administracji publicznej o takie doręczenie lub nie wyraziła zgody na doręczanie pism w taki sposób.

§ 2. Wydruk pisma, o którym mowa w § 1, zawiera:

- 1) informację, że pismo zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała, albo opatrzone zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną;
- 2) identyfikator tego pisma, nadawany przez system teleinformatyczny, za pomocą którego pismo zostało wydane.

§ 3. Wydruk pisma, o którym mowa w § 1, może zawierać mechanicznie odtworzony podpis osoby, która podpisała pismo.

§ 4. Wydruk pisma, o którym mowa w § 1, stanowi dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w formie dokumentu elektronicznego.

I

1. Przepis art. 39³ został wprowadzony z dniem 18 kwietnia 2020 r. ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 695).

2. Komentowany przepis określa zasady konwersji (przekształcenia) pisma sporządzonego pierwotnie w formie dokumentu elektronicznego w formę pisemną (wydruk dokumentu), przesłanki dokonania takiej czynności oraz jej skutki. Ma to szczególne znaczenie, gdyż istotą każdego dokumentu jest jego trwałość i niezmienność, a modyfikacje zwykle prowadzą do utraty mocy dowodowej dokumentu (przede wszystkim dokumentu urzędowego), bądź w ogóle do ustania bytu prawnego określonego materiału analogowego lub cyfrowego jako dokumentu.

3. Przepis art. 39³ § 1 daje organom możliwość doręczania stronie lub innemu uczestnikowi postępowania wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego. Przedmiotem doręczenia jest w takim wypadku wydruk dokumentu elektronicznego odzwierciedlający jego treść. Wydruk ten może zostać doręczony, jeżeli strony lub inni uczestnicy postępowania nie spełnili jednego z warunków umożliwiających doręczenie im takich pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, tj. nie złożyli podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu, nie wystąpili do organu o takie doręczenie lub nie wyrazili zgody na doręczanie pism w taki sposób.

Zgodnie z treścią art. 39³ § 1, dokument elektroniczny musi zostać opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną.

4. Dodanie art. 39³ wynikało z konieczności zapewnienia organom łatwiejszego i szybszego sposobu doręczania stronom lub innym uczestnikom postępowania pism sporządzonych w formie dokumentu elektronicznego, w sytuacji, gdy podmioty te nie wyraziły chęci komunikowania się z organem w formie elektronicznej²²¹. Jednocześnie zmiana ta stanowi wyraz ochrony osób wykluczonych cyfrowo lub osób, które na wymianę pism w formie elektronicznej z różnych przyczyn nie są jeszcze gotowe.

²²¹ A. Dauter-Kozłowska, *Doręczenie przez organ wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego*, <https://www.lex.pl/doreczenie-wydruku-pisma-uzyskanego-z-systemu-teleinformatycznego>, nr 7851.

II

1. W świetle art. 39³ § 4 k.p.a., wydruk pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego sporządzony przez organ administracji publicznej stanowi dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w formie dokumentu elektronicznego. Oznacza to, że wydruk ten uzyskuje moc dowodową dokumentu urzędowego. Dokumentowi takiemu przysługują domniemanie autentyczności oraz wiarygodności.

Domniemanie autentyczności oznacza, że wydruk pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego pochodzi od organu, który go sporządził. Domniemanie wiarygodności w analizowanym przypadku natomiast oznacza, że treść wydruku pisma jest: 1) zgodna z treścią pisma w formie elektronicznej oraz 2) zgodna z rzeczywistym stanem rzeczy. Domniemanie te mogą być obalone na zasadach ogólnych. Rozciągnięcie na wydruk pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego powyższych domniemań ma istotne znaczenie, gdyż niezachowanie przepisanej formy dokumentu może sprawić, że utraci on swoją wartość dowodową. Utrwalony jest bowiem pogląd, że możliwość wzruszenia domniemanie przyznanego dokumentowi urzędowemu nie jest ograniczona jedynie do jego treści, lecz obejmuje również jego formę²²².

Przepis art. 39³ pozwala zarówno na modyfikację w zakresie formy (konwersja z formy cyfrowej w analogową) oraz co do treści (dodanie elementów wskazanych w art. 39³ § 2 i § 3).

2. W świetle art. 76 dokumentem urzędowym jest dokument sporządzony w określonej przez przepisy prawa formie, przez powołane do tego organy państwa, w zakresie ich działania. Dokumentami urzędowymi są dokumenty sporządzone zarówno w formie pisemnej, jak i w formie dokumentu elektronicznego.

²²² B. Kwiatek, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 286.

III

1. Kodeks uzależnia przyznanie szczególnej mocy dowodowej dokumentowi urzędowemu od spełnienia trzech przesłanek: sporządzenia go w przepisanej formie, przez powołany do tego organ, w zakresie jego działania. „Przepisana forma”, o której mowa w art. 76 to m.in. forma pisemna, forma dokumentu elektronicznego, bądź forma wynikająca z innych przepisów. Na gruncie prawa utrwalenie oświadczenia przez konkretny podmiot w formie dokumentu może nastąpić nie tylko w formie dokumentu elektronicznego (przewidzianej przez k.p.a.), ale także przybrać inną postać cyfrową. Dla k.p.a. jednak – ze względu na pisemny sposób utrwalania czynności – forma dokumentu elektronicznego związana jest tylko z dokumentem elektronicznym w postaci pisma²²³. Zatem dokument elektroniczny mający inną postać, np. audio-wizualną nie będzie spełniał wymagań takiej formy. „Przepisaną formą” dokumentu urzędowego może więc być forma pisemna (dokument tradycyjny urzędowy), forma dokumentu elektronicznego (dokument elektroniczny urzędowy pisemny), a także inna forma elektroniczna lub cyfrowa²²⁴.

2. Przyjmuje się, że wydruk dokumentu elektronicznego na papierze jest tzw. konwersją postaci dokumentu. Wynikiem przekształcenia dokumentu elektronicznego w postać właściwą dla dokumentu tradycyjnego będzie powstanie jego kopii (reprodukcji) w postaci papierowej²²⁵.

3. Postać odwrotnej konwersji, tj. konwersji pisma w postaci analogowej w postać cyfrową stanowi konstrukcja tzw. odwróconego doręczenia hybrydowego, wprowadzona do porządku prawnego przez art. 15zzu1 i n. ustawy dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.). „Odwrócona hybryda” pomyślana była jako aktualna odpowiedź ustawodawcy na konieczność zachowania zasad bezpieczeństwa w kontaktach międzyludzkich oraz skrócenia czasu pracy placówek pocztowych w przypadku zagrożenia epidemicznego albo podczas stanu epidemii w tym choroby

²²³ Tamże, s. 284.

²²⁴ Tamże, s. 285.

²²⁵ Tamże, s. 136.

(COVID-19) wywołanej wirusem SARS-CoV-2 oraz jej rozprzestrzeniania się. Instytucja ta ma jednak charakter efemeryczny, gdyż ten sposób doręczenia ulega wygaśnięciu z dniem 30 września 2020 r.²²⁶

Art. 40. [Doręczenie stronie, przedstawicielowi i pełnomocnikowi]

§ 1. Pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela - temu przedstawicielowi.

§ 2. Jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi. Jeżeli ustanowiono kilku pełnomocników, doręcza się pisma tylko jednemu pełnomocnikowi. Strona może wskazać takiego pełnomocnika.

§ 3. W sprawie wszczętej na skutek podania złożonego przez dwie lub więcej stron pisma doręcza się wszystkim stronom, chyba że w podaniu wskazały jedną jako upoważnioną do odbioru pism.

§ 4. Strona, która nie ma miejsca zamieszkania lub zwykłego pobytu albo siedziby w Rzeczypospolitej Polskiej, innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, jeżeli nie ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia sprawy zamieszkałego w Rzeczypospolitej Polskiej i nie działa za pośrednictwem konsula Rzeczypospolitej Polskiej, jest obowiązana wskazać w Rzeczypospolitej Polskiej pełnomocnika do doręczeń, chyba że doręczenie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

§ 5. W razie niewskazania pełnomocnika do doręczeń przeznaczone dla tej strony pisma pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Stronę należy o tym pouczyć przy pierwszym doręczeniu. Strona powinna być również pouczona o możliwości złożenia odpowiedzi na pismo wszczynające postępowanie i wyjaśnień na piśmie oraz o tym, kto może być ustanowiony pełnomocnikiem.

I

1. W art. 40 ustalono zasady doręczania pism w toku postępowania administracyjnego, obowiązujące zarówno w doręczaniu tradycyjnym,

²²⁶ A. Skóra, K. Szelałowska, P. Kardasz, *Ewolucja czy rewolucja doręczeń elektronicznych w czasach kryzysu? Przyczynek do dyskusji na temat komunikowania się organów administracji publicznej z jednostką na przykładzie usług hybrydowych*, (w:) J.H. Szlachetko (red.), *Cyfrowa czy analogowa? Funkcjonowanie administracji publicznej w stanie kryzysu*, Gdańsk 2020.

jak i elektronicznym. Pisma doręcza się precyzyjnie określonym adresatom. Organ administracji publicznej powinien indywidualnie doręczać pisma wszystkim stronom postępowania. Warto wskazać, że w przypadku, gdy stronami postępowania są małżonkowie, pismo powinno zostać doręczone każdemu z nich osobno; w szczególności odebranie pisma przez jednego z małżonków nie może zarazem stanowić o doręczeniu tego pisma drugiemu małżonkowi (zob. wyrok WSA z dnia 27 listopada 2013 r., II SA/Gd 711/13, CBOSA).

2. Pismo skierowane do strony powinno być doręczone tej stronie, chyba że strona działa przez przedstawiciela, ustanowiła pełnomocnika, w tym pełnomocnika do doręczeń, albo wskazała inną stronę upoważnioną do odbioru pism. Doręczanie pisma przedstawicielowi, pełnomocnikowi albo innej upoważnionej stronie do odbioru pism nie stanowi zmiany osoby będącej stroną w postępowaniu administracyjnym (osoba ta nie wstępuje w sprawę administracyjnej w miejsce strony).

3. W sytuacji, gdy strona działa przez przedstawiciela pismo należy doręczyć temu przedstawicielowi. Działanie strony przez przedstawiciela wynika z przepisów prawa. Osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swych ustawowych przedstawicieli (art. 30 § 2). Strony niebędące osobami fizycznymi działają przez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli (art. 30 § 3). Przedstawiciel strony może zostać wyznaczony przez sąd dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych (zob. art. 34 § 1). Ponadto działanie strony przez przedstawiciela może wynikać z odrębnych przepisów prawa. Ustanowienie w sprawie pełnomocnika przez przedstawiciela strony oznacza doręczanie pisma temu pełnomocnikowi; doręczenie w tej sytuacji pisma stronie lub jej przedstawicielowi ma charakter informacyjny.

4. Ustanowienie przez stronę pełnomocnika w sprawie kreuje po stronie organu obowiązek doręczania temu pełnomocnikowi pism kierowanych do tej strony. Pełnomocnictwo udzielone przez stronę może obejmować upoważnienie do prowadzenia wszelkich spraw w imieniu strony lub do prowadzenia poszczególnych spraw albo też ich części bądź tylko niektórych czynności procesowych (postanowienie NSA z dnia 26 kwietnia 2012 r., II GZ 140/12, CBOSA). Pełnomocnik samodzielnie decyduje o adresie (w tym o adresie elektronicznym), służącym do doręczeń. Zarazem pełnomocnik, jako podmiot niepubliczny, może

również we własnym zakresie, poprzez spełnienie określonych warunków zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego, ustalać sposób doręczania mu pism (tradycyjny albo elektroniczny) kierowanych do strony, którą reprezentuje.

5. Obowiązek doręczania pism pełnomocnikowi strony występuje od dnia zawiadomienia organu o ustanowieniu pełnomocnika, co następuje przez wniesienia do organu pełnomocnictwa złożonego w konkretnej sprawie przez stronę lub jej pełnomocnika. Zgłoszenie pełnomocnika po wydaniu decyzji, a przed jej doręczeniem oznacza konieczność jej doręczenia temu pełnomocnikowi, a nie stronie (wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2017 r., I OSK 2360/16, CBOSA).

6. Strona może ustanowić w sprawie więcej niż jednego pełnomocnika, ale pisma należy doręczać tylko jednemu z nich. Wyboru pełnomocnika, któremu należy doręczać pisma, dokonuje strona, a w razie braku wskazania – organ. Strona może w każdym czasie: zmienić (wielokrotnie) swój wybór w tym zakresie albo – jeżeli tego wcześniej nie uczyniła – wskazać pełnomocnika. Wskazania właściwego pełnomocnika do doręczeń może również w imieniu strony dokonać każdy z jej pełnomocników. Organ jest związany wyborem strony od dnia zawiadomienia. Przyjmując należy, że przesłanie (udostępnienie) pisma innemu pełnomocnikowi, niż ten wskazany przez stronę, nie stanowi doręczenia pisma pełnomocnikowi strony; ma charakter co najwyżej informacyjny, a organ powinien doręczyć to pismo wskazanemu pełnomocnikowi. Przekazanie (udostępnienie) pisma kilku pełnomocnikom – przy zastrzeżeniu, że strona nie wskazała pełnomocnika, któremu należy doręczać pisma – powoduje, że doręczenie pisma pierwszemu z nich stanowi skuteczne doręczenie; od tej daty rozpoczynają biec terminy i inne skutki procesowe (wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2014 r., II OSK 2086/12, CBOSA).

7. W postępowaniu strona może ustanowić tego samego pełnomocnika co inna(e) strona(y). Pełnomocnikowi powinno się doręczać tyle (egzemplarzy) pism, ile stron reprezentuje i w taki sposób (np. odpowiednio oznaczając na kopercie), aby mógł się zorientować, dla której ze stron organ dokonuje doręczenia (zob. postanowienie NSA z dnia 29 września 2005 r., II OSK 2/05, CBOSA).

8. Organ obowiązany jest doręczać w sprawie administracyjnej pisma pełnomocnikowi strony, chyba że wystąpią przyczyny warunkują-

ce zmianę tego postępowania. Zgłoszenie ustania umocowania pełnomocnika do działania w imieniu strony (np. wskutek wypowiedzenia pełnomocnictwa przez pełnomocnika lub stronę) powoduje, że – od daty złożenia zawiadomienia (pisma) o tej okoliczności do akt sprawy – organ doręcza już pisma stronie.

9. Przy doręczaniu pism organ powinien wziąć pod uwagę, poza ustanowieniem pełnomocnika w rozumieniu art. 33 § 1, również możliwość umocowania przez stronę innej osoby do odbioru jej pism: upoważnienie innej strony do odbioru pism (art. 40 § 3), ustanowienie pełnomocnika do doręczeń (art. 40 § 4) albo udzielenie pełnomocnictwa pocztowego lub ogólnego do odbioru pism (art. 37 ust. 2 pkt 2 u.p.p. oraz art. 38 u.p.p.). Odebranie pisma przez tę osobę, przy spełnieniu wszystkich pozostałych wymagań określonych w przepisach prawa, stanowi skuteczne doręczenie.

II

1. Strona może – poprzez wskazanie w podaniu – upoważnić inną stronę do odbioru pism w sprawie wszczętej na skutek podania złożonego przez więcej niż jedną stronę. Przyjąć należy, że wskazania tego można dokonać nie tylko w podaniu wszczynającym postępowanie, ale także w podaniu złożonym już w toku tego postępowania²²⁷. Wskazanie w podaniu może odnosić się wyłącznie do innej strony tego postępowania; nie można w ten sposób wyznaczyć biegłego, świadka itd. Upoważnienie innej strony do odbioru pism oznacza obowiązek doręczania pism tej upoważnionej stronie (jej przedstawicielowi, gdy działa ona przez przedstawiciela), nawet jeżeli działa ona przez pełnomocnika²²⁸. Organ powinien doręczać pisma (tradycyjnie albo elektronicznie) w sposób ustalony dla strony upoważnionej. Strona wskazująca może w toku postępowania w każdym czasie zmienić upoważnienie, wskazując inną stronę. Możliwe jest również wypowiedzenie wskazania przez każdą ze stron.

²²⁷ J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

²²⁸ Por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 161.

2. Zasada doręczania pism stronie obowiązuje w doręczaniu wobec strony mającej miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu albo siedziby w Rzeczypospolitej Polskiej, innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Strona, która nie spełnia tych wymagań, obowiązana jest wskazać w Rzeczypospolitej Polskiej pełnomocnika do doręczeń, chyba że ustanowiła już pełnomocnika do prowadzenia sprawy, zamieszkałego w Rzeczypospolitej Polskiej, działa za pośrednictwem konsula Rzeczypospolitej Polskiej albo doręcza się jej pisma drogą elektroniczną. Przyjąć należy, że zamieszkiwanie lub pobyt strony (osoby fizycznej) poza Rzeczypospolitą Polską, innym państwem członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwem członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), mający charakter tymczasowy (np. wyjazd na wakacje; krótkotrwały wyjazd służbowy), nie stanowi zamieszkania lub zwykłego pobytu w rozumieniu art. 40 § 3, skutkującego koniecznością np. wskazania pełnomocnika do doręczeń w kraju. Nie oznacza to jednak, że strona nie może w takim przypadku ustanowić pełnomocnika umocowanego do odbioru pism, którego uprawnienia będą tożsame z pełnomocnikiem do doręczeń (zob. szerzej: wyrok WSA z dnia 2 listopada 2015 r., VI SA/Wa 1020/15, CBOSA).

3. Podzielić należy stanowisko, że pełnomocnik do doręczeń (art. 40 § 4) powinien spełniać wymagania stawiane pełnomocnikowi (art. 33) oraz zamieszkiwać w Rzeczypospolitej Polskiej (por. częściowo odmiennie, wskazując na możliwość ustanowienia pełnomocnikiem do doręczeń również osobą prawną – wyrok NSA z dnia 10 listopada 2017 r., II GSK 131/16, CBOSA)²²⁹. Pełnomocnik ten nie jest umocowany do dokonywania innych czynności procesowych, poza odbieraniem pism. Dopuszczyć jednak należy możliwość skutecznego zgłoszenia zmiany swojego adresu przez tego pełnomocnika. W razie ustanowienia przez stronę pełnomocnika do prowadzenia sprawy (art. 33) oraz pełnomocnika do doręczeń (art. 40 § 4) organ powinien doręczać pisma kierowane do

²²⁹ A. Wróbel, (w:) Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

tej strony pełnomocnikowi do prowadzenia sprawy (art. 40 § 2), ponieważ strona działa przez niego w sprawie administracyjnej²³⁰.

4. Strona powinna zostać pouczona przy pierwszym doręczeniu o konsekwencjach braku wskazania pełnomocnika do doręczeń, o możliwości złożenia odpowiedzi na pismo wszczynające postępowanie i wyjaśnień na piśmie oraz o tym, kto może być ustanowiony pełnomocnikiem. Pierwsze doręczenie pisma dla strony, o której mowa w art. 40 § 4, powinno następować za granicę ze względu na konieczność pouczenia – co nie zostanie zrealizowane przez pozostawienie pisma w aktach sprawy.

5. Konsekwencją braku wskazania pełnomocnika do doręczeń przez stronę jest pozostawianie pism przeznaczonych dla tej strony w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Przyjąć należy, że organ powinien poczynić adnotację (art. 72) o pozostawieniu pisma w aktach sprawy ze wskazaniem daty, co jest szczególnie istotne w odniesieniu do pism, które powodują skutek procesowy, związany z terminem ich doręczenia.

Art. 41. [Zmiana adresu doręczenia]

§ 1. W toku postępowania strony oraz ich przedstawiciele i pełnomocnicy mają obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie swojego adresu, w tym adresu elektronicznego.

§ 2. W razie zaniedbania obowiązku określonego w § 1 doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem ma skutek prawny.

I

1. Strona, jej przedstawiciel oraz pełnomocnik powinni w toku postępowania zawsze wskazać organowi ich jeden aktualny adres. Ustawodawca uregulował w art. 41 § 1 obowiązek zawiadamiania organu o każdej zmianie adresu, w tym adresu elektronicznego. Obowiązek ten obejmuje informowanie o zmianie adresu tradycyjnego i elektronicznego, chociaż nie zawsze wymagane jest wskazanie obu tych adre-

²³⁰ Odmiennie P. Wajda, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

sów w podaniu przez wnoszącego. Wykładnia funkcjonalna art. 41 § 1 przemawia za uznaniem, że organ powinien być zawsze zawiadamiany o zmianie adresu (tradycyjnego albo elektronicznego) używanego do doręczeń oraz adresu tradycyjnego, jeżeli ten ma wpływ na przebieg postępowania (zob. np. art. 21).

2. Użyty w komentowanym przepisie termin adres, bez dodatkowego określenia, oznacza adres w znaczeniu tradycyjnym (geograficznym) – określenie konkretnego miejsca (nazwa miejscowości, ulicy oraz numer budynku i lokalu). Adresem tym jest, przy wszczęciu postępowania z urzędu (zwracania się przez organ z urzędu), miejsce zamieszkania lub pobytu osoby fizycznej albo siedziba osoby prawnej lub jednostki nieposiadającej osobowości prawnej, a w przypadku złożenia podania – miejsce wskazane przez wnoszącego jako adres²³¹. Natomiast adres elektroniczny to oznaczenie systemu teleinformatycznego, umożliwiające porozumiewanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej (art. 2 pkt 1 u.s.u.d.). Tym adresem nie musi być wyłącznie adres skrzynki (konta) na ePUAP, ale może to być też adres poczty elektronicznej²³².

3. Obowiązek przewidziany w komentowanym przepisie powinien być przestrzegany przez strony oraz ich przedstawicieli i pełnomocników w toku postępowania, a zatem od jego wszczęcia do ostatecznego zakończenia. Nie dotyczy natomiast biegłego albo świadka. Występowanie w sprawie pełnomocnika lub przedstawiciela nie zwalnia z obowiązku zawiadamiania o zmianie adresu strony. Ustalony obowiązek dotyczy każdej zmiany adresu, o ile nie ma ona charakteru krótkotrwałego, np. wyjazd na wakacje (zob. wyrok WSA z dnia 5 listopada 2015 r., VII SA/Wa 821/15, CBOSA). Sformułowanie przepisu w ten sposób służy realizacji zasady gwarancji udziału strony w postępowaniu, ponieważ organ doręcza pisma zawsze pod aktualnym adresem strony (pełnomocnika lub przedstawiciela), który został podany przez adresata.

²³¹ Zob. szerzej: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 443-444. Por. także: P. Wajda, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

²³² Zob. szerzej: A. Prasal, E. Perlakowska, G. Abgarowicz, *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Warszawa 2018, s. 273-275.

4. Zawiadomienie o zmianie adresu powinno spełniać warunki podania (zob. art. 63). Informacja o nowym adresie musi być wyrażona jednoznacznie, nie można jej domniemywać. W szczególności nie spełnia tego warunku umieszczenie nowego adresu w nagłówku, bez wyrażenia woli przez odbiorcę doręczania pism na ten adres (por. postanowienie NSA z dnia 22 stycznia 2008 r., I OSK 1916/07, CBO-SA; wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2012 r., II OSK 2061/10, CBOSA). Wspomniane zawiadomienie wywołuje skutek procesowy od dnia jego złożenia do organu. Wymaga podkreślenia, że w sprawie prowadzonej w formie pisemnej wniesienie zawiadomienia o zmianie adresu, w tym adresu elektronicznego, przez podmiot niepubliczny przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu spowoduje zmianę z doręczenia tradycyjnego na doręczenie elektroniczne wobec tego podmiotu, chyba że wyraźnie zostanie wyrażona jego wola o dalszym stosowaniu doręczenia tradycyjnego wobec niego (zob. art. 39¹ § 1 pkt 1 i 1d).

II

1. Zaniedbanie obowiązku zawiadomienia organu o zmianie adresu, w tym adresu elektronicznego, powoduje, że doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem ma skutek prawny. Przez zaniedbanie, poza oczywistym zaniechaniem wskazania aktualnego adresu (elektronicznego), należy również rozumieć podanie niepełnego lub nieistniejącego adresu, co obiektywnie uniemożliwia doręczenie pod tym wadliwym adresem. Jednakże w razie stwierdzenia podania niepełnego lub nieistniejącego adresu organ powinien, przed doręczeniem pisma na dotychczasowy adres, podjąć działania celem ustalenia właściwego adresu w dostępnych rejestrach, ewidencjach itp. (np. w KRS).

2. Powzięcie w toku postępowania przez organ informacji o nowym adresie strony, jej przedstawiciela lub pełnomocnika zobowiązuje organ do doręczania pism pod tym nowym adresem, chyba że osoby te wskazały inny adres (por. wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2012 r., II OSK 2061/10, CBOSA).

3. W judykaturze podniesiono, że skuteczność prawna doręczenia pisma stronie, jej przedstawicielowi lub pełnomocnikowi pod dotychczasowym adresem wymaga uprzedniego pouczenia tej osoby o treści

art. 40 § 1 i § 2 (zob. m.in. wyrok WSA z dnia 20 grudnia 2012 r., II SA/Kr 1426/12, CBOSA). Warto jednak zauważyć, że wymóg ten nie wynika *expressis verbis* z art. 40 (por. art. 136 k.p.c.), a uzasadnia się go obowiązkiem należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków, będących przedmiotem postępowania administracyjnego (art. 9). Słusznie wskazuje się, że organ, zwłaszcza przy wszczęciu postępowania z urzędu, powinien w pierwszym piśmie pouczyć stronę, jej przedstawiciela lub pełnomocnika o treści art. 41. Nie można jednak braku tego pouczenia automatycznie wiązać z przyjęciem, że doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem nie ma skutku prawnego. Każdą taką sytuację procesową należy rozważyć indywidualnie (por. postanowienie WSA z dnia 18 lutego 2016 r., VI SA/Wa 1542/15, CBOSA).

Art. 42. [Miejsce doręczania pism adresatowi]

§ 1. Pisma doręcza się osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy.

§ 2. Pisma mogą być doręczane również w lokalu organu administracji publicznej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

§ 3. W razie niemożności doręczenia pisma w sposób określony w § 1 i 2, a także w razie koniecznej potrzeby, pisma doręcza się w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie.

I

Art. 42 k.p.a. reguluje podstawowy sposób doręczeń osobom fizycznym, zwany doręczeniem właściwym (por. m.in. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2011 r., I OSK 1750/10, CBOSA; wyrok WSA z dnia 18 lipca 2019 r., VIII SA/Wa 363/19, CBOSA), doręczeniem zwykłym²³³ lub doręczeniem bezpośrednim (por. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., I OSK 179/17, CBOSA). Powyższy przepis dotyczy osób fizycznych, a więc nie tylko stron postępowania, lecz także innych podmiotów, jak świadkowie i biegli. Ponadto zgodnie z orzecznictwem NSA,

²³³ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 290.

osobom prowadzącym działalność gospodarczą (por. m.in. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2015 r., II GSK 1956/13, CBOSA) oraz radcom prawnym (wyrok NSA z dnia 20 lutego 2014 r., II OSK 2159/12, CBO-SA) należy doręczać pisma w postępowaniu administracyjnym tak jak każdej innej osobie fizycznej, a zatem według zasad określonych w komentowanym przepisie.

II

1. Co do zasady wybór miejsca doręczenia należy do organu administracji publicznej, przed którym toczy się sprawa. Zasada ta doznaje ograniczenia jedynie wówczas, gdy strona spośród miejsc wymienionych w art. 42 § 1 k.p.a. wybiera i wskazuje adres do doręczeń (wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2015 r., II GSK 1956/13, CBOSA).

2. W pierwszej kolejności organ doręcza pismo osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub w miejscu pracy. Jak orzekł NSA w wyroku z dnia 6 lipca 2018 r., doręczenie w lokalu organu administracji publicznej stanowi tryb dodatkowy (wyrok NSA z dnia 6 lipca 2018 r., I OSK 861/18, CBOSA), podobnie jak przewidziane w art. 42 § 3 doręczenie pisma w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie, które może zostać dokonane w razie niemożności doręczenia pisma w mieszkaniu lub miejscu pracy adresata, a także w lokalu organu administracji publicznej; bądź też w razie koniecznej potrzeby w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie²³⁴.

3. Ustalona w tym przepisie kolejność nie jest pozbawiona znaczenia prawnego. Za najważniejsze miejsca doręczenia kodeks uznaje mieszkanie adresata lub miejsce jego pracy. Są to podstawowe (zasadnicze) miejsca doręczenia (art. 42 § 1 k.p.a.). W nich podmiot doręczający ma obowiązek w pierwszej kolejności podjąć próbę doręczenia pisma. Określając te miejsca, przepis łączy je spójnikiem „lub”, co w zasadzie oznacza brak wskazania ich kolejności (wyrok WSA z dnia 8 lutego 2019 r., III SA/Gl 1020/18, CBOSA). Innymi słowy, w pierwszym rzędzie należy doręczać pisma w mieszkaniu lub w miejscu pracy

²³⁴ Odmienne: A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 333.

adresata. Natomiast nie jest wskazana kolejność pomiędzy tymi dwiema lokalizacjami, jej wybór należy do organu administracji.

III

1. Przez pojęcie mieszkania należy rozumieć miejsce, gdzie osoba fizyczna faktycznie zamieszkuje (wyrok WSA z dnia 18 lipca 2019 r., VIII SA/Wa 363/19, CBOSA). Jest to miejsce, w którym adresat przebywa z zamiarem dłuższego (a nie krótkotrwałego) pobytu, umożliwiającego doręczenie mu pisma (postanowienie SN z dnia 27 października 2009 r., II UK 81/09, OSNP 2011, nr 11-12, poz. 166). Pojęcia „mieszkanie” i „adres” mogą być traktowane zamiennie i nie muszą być tożsame z miejscem zameldowania na pobyt stały, bądź stałego zamieszkania. Mieszkaniem osoby fizycznej jest miejsce, gdzie znajduje się jej centrum życiowe, jest to przede wszystkim miejsce, w którym zamieszkują członkowie rodziny, z którymi adresat prowadzi wspólnie gospodarstwo domowe (wyrok WSA z dnia 2 lutego 2019 r., III SA/Łd 941/18, CBOSA). Wyjazd do pracy za granicę i spędzanie pod dotychczasowym adresem urlopów i świąt nie oznacza, że adres ten przestał być mieszkaniem adresata w rozumieniu art. 42 § 1 k.p.a. (wyrok NSA z dnia 21 listopada 2018 r., I OSK 861/18, CBOSA).

2. Przez pojęcie miejsca pracy należy rozumieć zakład pracy, w którym adresat jest zatrudniony. Istnieje rozbieżność pomiędzy orzecznictwem SN i NSA w zakresie tego, czy doręczenie pisma osobie fizycznej w jej miejscu pracy może być dokonane wyłącznie adresatowi (postanowienie SN z dnia 14 listopada 2002 r., III RN 115/02, OSNP 2004, nr 1, poz. 3) czy także osobie przez niego upoważnionej (wyrok NSA z dnia 16 lipca 2019 r., II OSK 2283/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2017 r., II OSK 645/17, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2011 r., II GSK 2218/11, CBOSA). Nie ulega natomiast wątpliwości, że osoba upoważniona przez pracodawcę do odbioru pism nie jest upoważniona do odebrania korespondencji przeznaczonej dla pracownika (wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., II OSK 2663/17, CBOSA). Taki sposób doręczania pism przewidziany jest wyłącznie w odniesieniu do jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych na mocy art. 45 k.p.a.

Art. 43. [Doręczenie zastępcze w przypadku nieobecności adresata]

W przypadku nieobecności adresata pismo doręcza się, za pokwitowaniem, dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. O doręczeniu pisma sąsiadowi lub dozorczy zawiadamia się adresata, umieszczając zawiadomienie w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy to nie jest możliwe, w drzwiach mieszkania.

I

1. Skuteczność doręczenia zastępczego uregulowanego w tym przepisie warunkowana jest równoczesnym spełnieniem następujących przesłanek: adresat jest nieobecny w mieszkaniu w czasie doręczenia pisma; pismo zostało przyjęte za pokwitowaniem przez dorosłego domownika, sąsiada lub dozorcę domu; osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. W przypadku przekazania pisma sąsiadowi lub dozorczy wymagane jest także spełnienie dodatkowej, czwartej przesłanki, a mianowicie umieszczenie zawiadomienia o doręczeniu pisma tym osobom w oddawczej skrzynce pocztowej lub – gdy to nie jest możliwe – w drzwiach mieszkania adresata.

2. Przez pojęcie „nieobecności” rozumie się każde spowodowane przejściowymi okolicznościami niezastanie odbiorcy w miejscu, które jest dla doręczeń właściwe, czy też każdą, chociażby krótkotrwałą nieobecność wywołaną zwykłymi okolicznościami²³⁵. Jest to nieobecność czasowa niezwiązana ze zmianą miejsca zamieszkania lub pobytu²³⁶. Pozytywna jednorazowa weryfikacja faktu nieobecności adresata pisma w mieszkaniu sprowadza się do stwierdzenia przez osobę dokonującą doręczenia właściwego, nieobecności adresata w mieszkaniu (wyrok WSA z dnia 18 lipca 2019 r., VIII SA/Wa 364/19, CBOSA). Podstawowym kryterium odróżniającym czasową nieobecność od innych sytuacji (jak wyjazd na stałe do innej miejscowości lub za granicę) jest brak zerwania chociażby przejściowo z dotychczasowym mieszkaniem jako ośrodkiem życia (wyrok NSA z dnia 30 kwietnia

²³⁵ G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 449.

²³⁶ A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 335.

2013 r., I OSK 2012/02, LEX nr 1339606). W sytuacji, gdy nieobecność adresata ma charakter trwały, doręczenie zastępcze w oparciu o normę z art. 43 k.p.a. jest nieprawidłowe (wyrok NSA z dnia 14 lutego 1992 r., SA/Wr 19/92, LEX nr 1688572).

3. Doręczenie zastępcze pism osobom fizycznym odnosi się tylko do przypadków doręczenia w mieszkaniu adresata, a nie w jego miejscu pracy (wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2017 r., II OSK 653/17, CBO-SA). Przepisy prawa nie przewidują doręczenia zastępczego w miejscu pracy²³⁷. Nawet w przypadku, gdy osoba fizyczna wskazała miejsce pracy jako adres dla doręczeń, doręczenie jest skuteczne tylko wtedy, gdy pismo odbierze ta osoba fizyczna, a nie osoba uprawniona do odbioru pism w zakładzie pracy (postanowienie SN z dnia 14 listopada 2002 r., III RN 115/02, OSNP 2004, nr 1, poz. 3). Warto natomiast pamiętać, że w świetle orzecznictwa doręczenie pisma może nastąpić w miejscu pracy do rąk osoby upoważnionej przez adresata do odbioru pism. Nie jest to jednak doręczenie zastępcze z art. 43 k.p.a. Doręczenie zastępcze osobom, o których mowa w art. 43 k.p.a. może nastąpić wyłącznie w miejscu zamieszkania strony, które powinno zostać ustalone w sposób niebudzący wątpliwości (wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2013 r., IV SA/Wr 500/12, CBOSA).

II

1. Pojęcie „domownika” nie jest jednolicie rozumiane. Według części orzecznictwa, osoba ta nie musi być spokrewniona z adresem, ani też prowadzić z nim wspólnego gospodarstwa domowego. Wystarczający jest sam fakt zamieszkiwania pod tym samym adresem, a zatem w jednym domu lub mieszkaniu (postanowienie WSA z dnia 27 października 2008 r., II SA/Op 392/08, CBOSA). Dotyczy to także współlokatora (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2009 r., II OSK 964/08, CBOSA; postanowienie WSA z dnia 1 marca 2010 r., VI SA/Wa 1557/09, CBOSA; postanowienie WSA z dnia 3 grudnia 2013 r., IV SA/Po 1167/13, CBOSA). Pogląd ten można uznać za nieaktualny. Takie ujęcie tematu jest wszakże kwestionowane w doktrynie, której

²³⁷ Tamże.

przedstawiciele opowiadają się za węższym rozumieniem pojęcia „domownik” ze względu na ochronę interesów adresata pisma²³⁸.

2. Najnowsze orzecznictwo przyjmuje, że domownikami adresata są jego krewni i powinowaci, którzy z nim zamieszkują oraz inne osoby, jeśli prowadzą z adresatem wspólne gospodarstwo domowe. Taki pogląd został najpierw ugruntowany w orzecznictwie sądów powszechnych (postanowienie SN z dnia 13 listopada 1996 r., III RN 27/96, OSNAPiUS 1997, nr 11, poz. 18). Ujmują one krąg domowników w szerszy sposób, zaliczając do tej kategorii krewnych i powinowatych, niezależnie od tego, czy osoby te prowadzą z adresatem wspólne gospodarstwo domowe, czy też nie. Jak trafnie zauważył sąd, pojęcie „gospodarstwa domowego” jest nieostre i trudne do zobiektywizowania, zwłaszcza w rodzinach wielopokoleniowych. Jak można więc domniemywać, stosowanie kryterium prowadzenia tegoż gospodarstwa przy ustalaniu statusu domownika w odniesieniu do krewnych i powinowatych dałoby stronom postępowania zbyt szerokie możliwości nadużywania procedury administracyjnej, poprzez twierdzenie, iż adresat nie prowadzi z tymi osobami wspólnego gospodarstwa.

3. Zamieszkiwanie osoby dorosłej i pracującej ze swoją matką w sytuacji, w której matka adresata pobiera za pośrednictwem poczty emeryturę lub rentę, podczas gdy adresat otrzymuje wynagrodzenie na rachunek bankowy, prowadzony na jego dane osobowe, może jednak oznaczać twierdzenie o prowadzeniu przez nich odrębnych gospodarstw domowych, niezależnie od stanu faktycznego. Zagadnienie to doznaje skomplikowania, gdy np. małżeństwo zamieszkuje w domu wielorodzinnym z rodzicami i dziadkami jednej ze stron. Powołując się na zasady ogólne postępowania, jak choćby zasadę prawdy obiektywnej, strony łatwo mogłyby się wybronić przed przyjmowaniem przez organ ustaleń co do stanu faktycznego, sprzecznych z ich twierdzeniami. Próby rzetelnego i w zgodzie z zasadami k.p.a. wyjaśnienia tegoż stanu przez organ mogłyby zaś z kolei napotkać solidarne działania całej rodziny, wspierającej nawzajem swoje twierdzenia. Należy także przyjąć, iż inne osoby (nie należące do kategorii krewnych lub powinowatych),

²³⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 301.

zamieszkujące z adresatem pisma pod wspólnym adresem lecz nie prowadzące z nim gospodarstwa domowego (np. współlokator, lokator, sublokator), nie są jego domownikami i należy je traktować w świetle art. 43 k.p.a. jak sąsiadów adresata. Konsekwentnie zatem, o fakcie doręczenia im przeznaczonej dla niego przesyłki należy poinformować zainteresowanego poprzez umieszczenie odpowiedniego zawiadomienia na drzwiach jego mieszkania, względnie izby w jego mieszkaniu.

4. Z innej linii orzeczniczej i zarazem poglądu prezentowanego w doktrynie wynika natomiast, iż domownikiem jest osoba pozostająca z adresatem we wspólnym gospodarstwie domowym (wyrok NSA z dnia 9 września 2011 r., II OSK 1333/10, CBOSA; wyrok WSA z dnia 20 lutego 2014 r., II SA/Rz 1333/13, CBOSA). Domownikami w tym ujęciu będą zatem takie osoby, dla których mieszkanie adresata będzie ich aktualnym centrum życiowej działalności, ośrodkiem osobistych i majątkowych interesów²³⁹. Jest to więc pogląd kształtujący węższe rozumienie pojęcia „domownika” niż stanowiska powyżej omówione. Wyklucza on bowiem z tej kategorii także krewnych i powinowatych, jeśli nie spełniają oni powyższych warunków (wyrok WSA z dnia 18 marca 2010 r., IV SA/Po 879/09, CBOSA).

5. W orzecznictwie mamy także obecny pogląd, według którego za domownika można uznać także osobę, która przebywa w danym miejscu gościnnie, z wizytą. Osoba spokrewniona (w szczególności rodzic bądź dziecko adresata), chociaż stale niezamieszkująca z adresatem, jest więc zdaniem sądu uprawniona do odbioru przesyłki w jego imieniu (wyrok WSA z dnia 4 kwietnia 2016 r., I SA/Sz 879/16, CBOSA).

6. Przyjmujemy obecnie, że domownikami adresata są jego krewni i powinowaci, którzy z nim zamieszkują oraz inne osoby, jeśli prowadzą z adresatem wspólne gospodarstwo domowe. Problemy interpretacyjne, jakie pojawiają się na tle stosowania przepisów k.p.a. winny bowiem być rozwiązywane w oparciu przede wszystkim o zasady ogólne tegoż kodeksu. W związku z tym, sam fakt zamieszkiwania z adresatem w tym samym domu lub mieszkaniu nie może być uznany za wystarczający z punktu widzenia ochrony interesów adresata pisma. Doręczenie pisma takim osobom, np. współlokatorowi, nadal może być dokonane, jednak

²³⁹ G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 432.

na zasadach przewidzianych wobec sąsiada, nie zaś domownika. Pozwała to pogodzić zasadę wnikliwości, szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.) z zasadą praworządności (art. 6 k.p.a.), zasadą czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 k.p.a.) oraz zasadą budzenia zaufania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.).

III

1. Sporny jest status pomocy domowej w świetle art. 43 k.p.a. We wcześniejszym orzecznictwie przyjmowano, że „gospośia” niekoniecznie jest domownikiem w rozumieniu przepisów prawa, pomimo tego, że tak ją określił doręczyciel na zwrotnym potwierdzeniu odbioru. Jak zauważono, z doświadczenia życiowego wynika, że przypisanie pomocy domowej statusu domownika niekoniecznie musi się pokrywać z rozumieniem tego pojęcia w świetle art. 43 k.p.a. Nie wiadomo, na jakiej podstawie doręczyciel przyjął to ustalenie, tym samym nie ma pewności co do tego, czy odbiorca przesyłki był domownikiem, a zatem materiał dowodowy w sprawie jest niezupełny (wyrok WSA z dnia 11 stycznia 2010 r., I SA/Bd 888/09, CBOSA). Sąd powołał się również na wspomnianą wyżej linię orzeczniczą, nakazującą traktowanie osób obcych adresatowi zamieszkujących z nim pod jednym adresem, jak sąsiadów adresata, jeśli nie prowadzą z nim wspólnego gospodarstwa domowego.

2. Odmienny pogląd wyrażają sądy administracyjne w kilku późniejszych orzeczeniach. Uzasadnione wydaje się, ich zdaniem, uznanie za domowników także osób przebywających w mieszkaniu adresata za jego zgodą, niespokrewnionych z nim i niespowinowaconych, zatrudnionych do pomocy w prowadzeniu domu (wyrok NSA z dnia 11 marca 2015 r., II FSK 426/13, CBOSA). Są to bowiem osoby, których związek z adresatem ma charakter osobisty i które posiadają jego aprobatę dla długotrwałego i nieokazjonalnego przebywania w jego mieszkaniu. Te okoliczności uprawdopodobniają, zdaniem sądu, właściwe wywiązanie się przez te osoby z obowiązku przekazania odebranej przesyłki adresatowi. Sąd zwrócił ponadto uwagę na funkcjonowanie tych osób z punktu widzenia doręczyciela przesyłki. Ich obecność w mieszkaniu i kontaktowanie się z innymi osobami, poszukującymi adresata pod tym adresem, upewnia doręczyciela o możliwości i prawidłowości

doręczenia dokonanego za ich pośrednictwem. Powyższe stanowisko nie wydaje się uzasadnione. Nie jest bowiem tak, że brak przyznania „gosposi” statusu domownika w świetle art. 43 k.p.a. pozbawia doręczyciela możliwości doręczenia pisma w tym trybie. Może ono nadal być skutecznie dokonane, jednak na zasadach takich samych, jak doręczenie pisma sąsiadowi, a więc z wymogiem pozostawienia pisemnego zawiadomienia o tym fakcie w oddawczej skrzynce pocztowej lub na drzwiach mieszkania. Pozwala to pogodzić ze sobą stosowanie wcześniej wspomnianych zasad ogólnych postępowania i nie ogranicza ochrony interesów adresata pisma. Sąsiadem jest bowiem ten, kto mieszka w pobliżu adresata²⁴⁰, zatem jako sąsiada potraktować można osoby obce adresatowi, mieszkające w tym samym mieszkaniu.

IV

1. Spornym zagadnieniem jest kwestia pobytu czasowego. Według jednego poglądu, nie ulega wątpliwości, że nie jest domownikiem w kodeksowym rozumieniu tego pojęcia osoba przebywająca pod danym adresem jedynie czasowo, np. krewny składający adresatowi kilkudniową wizytę²⁴¹ lub osoba, która opiekuje się domem pod jego nieobecność (wyrok NSA z dnia 24 marca 1999 r., I SA/Lu 151/98, LEX nr 37218). Tak więc przykładowo kuzyn, opiekujący się krótkotrwale mieszkaniem adresatki podczas jej nieobecności, nie może być uznany za domownika (postanowienie NSA z dnia 22 września 2010 r., I OSK 1421/10, CBOSA).

Inne orzeczenia rozszerzają powyższą wykładnię, przyznając status domownika także osobie, którą łączy z adresatem węzeł narzeczeństwa, który nie posiada przecież charakteru prawnego. Zgodnie z tym poglądem, dorosłym domownikiem adresata pisma jest zatem jego narzeczona przebywająca w mieszkaniu adresata podczas jego czasowego pobytu za granicą (wyrok WSA z dnia 11 stycznia 2010 r., I SA/Bd 888/09, CBOSA; wyrok WSA z dnia 7 marca 2012 r., I SA/Gd 1055/11,

²⁴⁰ G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 451.

²⁴¹ T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 319.

CBOSA; wyrok WSA z dnia 6 sierpnia 2014 r., I SA/Wa 860/14, CBO-SA). Tym bardziej dotyczy to osoby spokrewnionej z adresatem, która chociaż stale z nim nie zamieszkuje, jest – zdaniem sądu – uprawniona do odbioru przesyłki w jego imieniu (wyrok WSA z dnia 4 kwietnia 2016 r., I SA/Sz 879/16, CBOSA).

2. Wymogiem uznania osoby za domownika w rozumieniu art. 43 k.p.a. nie musi być jej zameldowanie w miejscu zamieszkania adresata (wyrok NSA z dnia 8 lutego 2011 r., I OSK 1750/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., II OSK 1537/10, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 16 listopada 2011 r., II GSK 2165/11, CBO-SA; wyrok NSA z dnia 15 lipca 2014 r., I GSK 58/13, CBOSA). Jest to pogląd dobrze ukształtowany w doktrynie i orzecznictwie.

3. Domownik powinien być dorosły, przy czym pojęcie to w rozumieniu art. 43 k.p.a. jest tożsame z pojęciem „pełnoletni” użytym w przepisie art. 10 § 1 k.c. (zob. np. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2011 r., I OSK 1750/10, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 3 grudnia 1993 r., SA/Po 1931/93, ONSA 1995, nr 2, poz. 53).

V

1. Doręczenie zastępcze skutkuje tym, że od daty tego doręczenia rozpoczyna się bieg terminu do wniesienia odwołania (zażalenia, zarzutów), gdyż pokwitowanie odbioru pisma przez osobę w tym trybie uznaje się jak doręczenie go adresatowi (wyrok WSA z dnia 12 listopada 2012 r., II SA/Op 331/12, CBOSA). Jeżeli osoba, do rąk której dokonano doręczenia zastępczego, nie powiadomiła adresata o decyzji (postanowieniu, tytule wykonawczym) w terminie do wniesienia odwołania (zażalenia, zarzutów), to zaniechanie tej osoby wywołuje skutki dla adresata rozstrzygnięcia i nie stanowi okoliczności uprawdopodobniającej, że uchybienie terminowi do wniesienia odwołania przez adresata nastąpiło bez jego winy (wyrok WSA z dnia 1 lutego 2018 r., III SA/Łd 824/17, CBOSA).

2. Powyższa stanowisko odnaleźć można w konsekwentnej linii orzeczniczej sądów administracyjnych (zob. m.in. wyrok WSA z dnia 4 listopada 2004 r., II SA/Wr 1515/03, CBOSA; wyrok WSA z dnia 25 listopada 2015 r., II SA/Bd 1067/15, CBOSA). Poprzez doręczenie za-

stępcze powstaje domniemanie prawne doręczenia pisma adresatowi. Domniemanie to może zostać jednak obalone dowodem przeciwnym (wyrok WSA z dnia 29 maja 2008 r., III SA/Lu 594/07, CBOSA). Aby tak się stało, adresat winien udowodnić, że mimo zastosowania zastępczej formy doręczenia pismo nie zostało mu doręczone z przyczyn od niego niezależnych. Domniemanie to może zostać także obalone przez udowodnienie, że domownik nie był upoważniony do odbierania korespondencji kierowanej do adresata. Dotyczy to także domowników będących krewnym lub powinowatym (wyrok NSA z dnia 15 lipca 2014 r., I GSK 58/13, CBOSA). Dowodem w tym przypadku może być więc przede wszystkim fakt upoważnienia innej osoby do odbioru wspomnianej korespondencji, znajdujący potwierdzenie w stosownym dokumencie znajdującym się np. w placówce pocztowej. Biorąc jednak pod uwagę, iż stosunki społeczne i rodzinne przynoszą wiele różnych stanów faktycznych, w tym także wrogość panującą niekiedy pomiędzy członkami najbliższej rodziny, należy przypuszczać, iż takim dowodem w sprawie byłoby również wcześniejsze od daty doręczenia pismo, skierowane przez zainteresowanego do organu administracji z prośbą (żądaniem) o niedoręczanie pism urzędowych konkretnemu domownikowi, z podaniem wiarygodnej przyczyny. Byłaby nią np. sprzeczność interesów pomiędzy tymi osobami w tej czy innej sprawie, jak również istnienie sporu sądowego między nimi. Przypuszczalnie jednak, uwzględniając zasady ogólne k.p.a., wystarczyłoby także subiektywne przekonanie strony o istnieniu złej woli po stronie wspomnianego domownika.

VI

1. Odbierający pismo domownik nie musi składać oświadczenia, że zobowiązuje się oddać pismo adresatowi. Nie jest również wymagane, aby adresat wyraził zgodę na odbieranie korespondencji przez tę osobę (por. m.in. wyrok WSA z dnia 1 lutego 2018 r., III SA/Łd 824/17, CBO-SA). Jeżeli dorosły domownik złożył czytelny podpis na potwierdzeniu odbioru, to oznacza, że podjął się on jej doręczenia adresatowi. Skuteczne doręczenie zastępcze następuje wówczas, gdy dorosły domownik zobowiązuje się do oddania pisma adresatowi, przy czym zobowiązanie to

następuje z momentem przyjęcia pisma i złożenia czytelnego podpisu na potwierdzeniu odbioru. Pokwitowanie faktu odbioru przesyłki, złożone na dowodzie doręczenia, stanowi uzewnętrznienie podjętej wcześniej przez odbierającego pismo woli przekazania przesyłki adresatowi (wyrok NSA z dnia 24 października 1997 r., I SA/Gd 360/97, LEX nr 44241).

Zdaniem NSA brak jest podstaw, aby twierdzić, że odbierający pismo domownik musi złożyć oświadczenie, że zobowiązuje się oddać pismo adresatowi (por. m.in. wyrok NSA z dnia 1 lutego 2011 r., II OSK 1098/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 15 lipca 2014 r., I GSK 58/13, CBOSA). Brak takiej adnotacji na pokwitowaniu nie może przesądzać o tym, że odbiorca nie podjął się oddania pisma adresatowi. W takim przypadku bowiem okoliczność tegoż podjęcia się może być wykazywana przy pomocy innych środków dowodowych (wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2015 r., I OSK 916/14, CBOSA). Służą one także adresatowi pisma do wykazania, iż odbiorca takiego obowiązku na siebie nie przyjął. Jak zauważył skład orzekający, stosowane podczas doręczenia pism formularze, takie jak potwierdzenia odbioru czy pokwitowania, zawierają stwierdzenie (adnotacje), komu doręczono pismo oraz, że ta osoba podjęła się oddania pisma adresatowi, co ma służyć eliminowaniu sporów co do okoliczności doręczenia. Jeżeli jednak takiej adnotacji brakuje, nie wyklucza to dowodzenia, że osoba, której doręczono pismo, podjęła się oddania pisma adresatowi. Skład orzekający powołał się przy tym na pogląd wyrażony we wcześniejszych wyrokach NSA, iż doręczenie pisma w sposób zastępczy (art. 43 k.p.a.) stwarza domniemanie, że w dniu doręczenia pisma osobie wskazanej w tym przepisie, pismo to zostało doręczone adresatowi. Domniemanie to może być wzruszone przez adresata pisma, ale jako przeciwdowód nie wystarczy sam brak adnotacji, że osoba, której pismo doręczono, zobowiązała się oddać pismo adresatowi (por. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2012 r., II OSK 1558/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2013 r., II OSK 2408/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 5 września 2014 r., II GSK 1175/13, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 8 listopada 2007 r., II GSK 192/07, CBOSA). W powyższym orzeczeniu można wszakże dopatrzeć się pewnej sprzeczności. Stwierdzenie, że brak adnotacji nie wyklucza dowodzenia, że odbiorca podjął się oddać pismo adresatowi, a okoliczność ta może być wykazywana przy pomocy innych środków

dowodowych, oznacza bowiem, iż sam brak adnotacji nie przesądza co prawda o nieskuteczności doręczenia zastępczego, jednak w przypadku jego zakwestionowania, to na organie spoczywa wówczas ciężar dowodu, że odbiorca zobowiązał się dostarczyć pismo. Z kolei przywołany w dalszej części wyroku pogląd innych składów orzekających o zaistnieniu domniemania przenosi ciężar dowodu na stronę.

2. W orzecznictwie prezentowany jest pogląd przeciwny do komentowanego powyżej. Dla skutecznego doręczenia pisma wystarczy zatem, aby na potwierdzeniu odbioru podpisanym przez odbiorcę pisma znajdowała się informacja, że doręczenie następuje, jeżeli osoba ta podjęła się oddania pisma adresatowi. Jeżeli na odwrocie poświadczenia odbioru pisma nie podkreślono, że doręczenia dokonano dorosłemu domownikowi, zaznaczając lub wskazując jednocześnie, że osoba ta podjęła się oddać przesyłkę adresatowi, to doręczenie nie spełnia wymogów z art. 40 § 1 ani z art. 43 k.p.a. (por. m.in. wyrok NSA z dnia 14 marca 2007 r., II GSK 315/06, CBOSA; wyrok WSA z dnia 7 października 2009 r., I SA/Lu 239/09, CBOSA; wyrok WSA z dnia 29 czerwca 2011 r., II SA/Wr 275/11, CBOSA).

3. Podobne stanowisko prezentuje też orzecznictwo sądów powszechnych. W jednym z nowszych wyroków sąd okręgowy przeanalizował dotychczasowe orzecznictwo administracyjne. W konkluzji doszedł do wniosku, iż aktualnie utrwalona linia orzecznicza jednoznacznie potwierdza, że dla skutecznego doręczenia w trybie art. 43 k.p.a. konieczne jest, aby karta zwrotnego potwierdzenia odbioru zawierała informację, że doręczenie następuje, jeżeli odbiorca podjął się oddania przesyłki adresatowi. Konkluzja ta nie wydaje się poprawna w odniesieniu do jednoznaczności orzecznictwa, na której brak zdaje się wskazywać chociażby powołany wyżej wyrok NSA (wyrok SO Warszawa-Praga w Warszawie z dnia 6 maja 2015 r., VII Ua 16/15, LEX nr 1841907, zob. także: wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2015 r., I OSK 916/14, CBOSA). Zdaniem tegoż sądu powszechnego, samo doręczenie korespondencji dorosłemu domownikowi adresata nie daje podstaw domniemaniu, iż tenże odbiorca podjął się oddania przesyłki adresatowi. Takie zobowiązanie ma wynikać z dowodu doręczenia (w postaci adnotacji doręczyciela bądź odbiorcy, bądź z treści formularza dowodu doręczenia).

4. W orzecznictwie odnaleźć można także pogląd, że nie można uznać jakiegokolwiek domniemania warunkującego możliwość zastosowania i uznanie skuteczności takiego sposobu doręczenia (wyrok WSA z dnia 24 września 2008 r., I SA/Lu 201/08, CBOSA). Zastosowanie art. 43 wymaga łącznego zaistnienia trzech przesłanek: czasowa nieobecność adresata w domu, „dorosłość” domownika oraz podjęcie się przezeń oddania pisma adresatowi. Jak zauważył WSA, organ doręczający ma tu nie tylko prawo, ale przede wszystkim obowiązek zażądania, aby odbiorca złożył w tej kwestii wyraźne oświadczenie, w którego treści powinna znaleźć się zgoda odbiorcy na przyjęcie pisma i zobowiązanie do osobistego przekazania pisma adresatowi. Wobec braku takiego oświadczenia, organ doręczający winien odstąpić od doręczenia w trybie art. 43 k.p.a.

VII

1. Potwierdzenie odbioru traktowane jest jako dokument urzędowy. Strona zamierzająca obalić domniemanie prawne doręczenia winna pamiętać, że potwierdzenie odbioru stanowi dokument urzędowy (w rozumieniu art. 76 § 1), który, jeśli jest sporządzony w przepisanej prawem formie przez uprawniony do tego podmiot, korzysta z domniemania prawdziwości i zgodności z prawdą tego, co zostało w nim stwierdzone, będąc traktowanym jako najbardziej wiarygodny środek dowodowy. Nie oznacza to braku możliwości obalenia domniemania przez stronę, jednakże przedstawione przez nią dowody muszą być zdecydowanie przekonujące. Pogląd ten znajduje swoje potwierdzenie w licznych orzeczeniach (por. wyrok WSA z dnia 21 maja 2013 r., IV SA/Wa 562/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 6 lutego 2013 r., I FSK 387/12, CBOSA, postanowienie NSA z dnia 3 kwietnia 2012 r., II GSK 496/12, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., I GSK 16/13, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 30 kwietnia 2015 r., I OZ 390/1, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 6 listopada 2015 r., II GSK 2636/15, CBOSA; wyrok WSA z dnia 28 stycznia 2014 r., III SA/Wa 2099/13, CBOSA; wyrok WSA z dnia 24 października 2014 r., III SA/Wa 1934/13, CBOSA). NSA rozszerzył ten walor także na wszelkie adnotacje poczynione na zwróconej przesyłce, które zostały opatrzone

stosownymi pieczętami i podpisami. Dotyczy to więc również adnotacji poczynionych na kopercie (wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2012 r., II FSK 864/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 26 listopada 2015 r., I FSK 852/14, CBOSA). Także SN przyznaje walor dokumentu urzędowego potwierdzeniu odbioru przesyłki sądowej (postanowienie SN z dnia 23 kwietnia 2009 r., IV CZ 31/09, LEX nr 738364; postanowienie SN z dnia 11 marca 2013 r., II PZ 1/13, LEX nr 1555507).

2. W orzecznictwie można również napotkać pogląd przeciwny, zgodnie z którym zwrotne potwierdzenie odbioru nie ma już charakteru dokumentu urzędowego, nie można więc takiemu dokumentowi przypisać domniemania prawdziwości tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. Pozostaje ono jednak dokumentem, a więc stanowi dowód tego, co w nim oświadczone, z możliwością przeprowadzenia przeciwdowodu (wyrok NSA z dnia 11 marca 2015 r., II FSK 426/13, CBOSA). Nie wydaje się jednak prawdopodobne, aby tenże pogląd ugruntował się w orzecznictwie. Świadczą o tym orzeczenia NSA, które zostały wydane w dacie późniejszej, niż omawiane i kontynuują w swej treści poprzednią linię orzecniczą (np. postanowienie NSA z dnia 31 sierpnia 2017, II GZ 627/17, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 6 marca 2018 r., II FZ 80/18; postanowienie NSA z dnia 26 marca 2019 r., II GZ 40/19, CBOSA).

VIII

Doręczenie zastępcze jest nieprawidłowe, gdy organowi wiadomo, że adresat w tych miejscach nie przebywa (chyba że zmiana adresu nastąpiła w toku postępowania, a strona zaniechała obowiązku zawiadomienia o tym organu). Powyższy pogląd słusznie przejawiał się w orzecznictwie (wyrok NSA z dnia 14 lutego 1992 r., SA/Wr 19/92, LEX nr 1688572) i w doktrynie²⁴². Pobyt adresata pisma w szpitalu i związana z tym jego czasowa nieobecność w miejscu zamieszkania nie pozbawia jednak skuteczności instytucji doręczenia zastępczego (wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 1997 r., I SA/Ka 7/96, LEX nr 30334; wyrok NSA z dnia 22 marca 2000 r., I SA/Lu 1731/98, LEX nr 40679).

²⁴² G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 449.

IX

1. Strony postępowania o spornych interesach nie mogą być upoważnione do doręczania pism innym stronom. W orzecznictwie pojawił się pogląd, że ze względu na niepewność doręczenia należy wykluczyć strony postępowania o spornych interesach, jako osoby mogące zostać upoważnione do doręczania pism. W związku z tym sąd uznał doręczenie decyzji o pozwoleniu na budowę dokonane stronie z upoważnienia prezydenta miasta przez pełnomocnika inwestora za nieskuteczne (wyrok NSA z dnia 8 maja 2009 r., II OSK 700/08, CBOSA). Powyższa teza wydaje się w pełni uzasadniona. Organ administracji, aczkolwiek nie posiada pozycji arbitra sądu cywilnego, winien unikać wszelkich sytuacji, w których jego działania mogą dostarczać stronom postępowania uzasadnionych podejrzeń o brak obiektywizmu w sprawie.

2. W sposób szczególny dotyczy to spraw dotyczących pozwoleń na budowę dla różnego rodzaju inwestycji, rozstrzyganych przez organy samorządowe. Z doświadczenia życiowego wiadomo, iż zrealizowanie takiego przedsięwzięcia jest zazwyczaj postrzegane jako korzystne dla samorządu, chociażby w perspektywie potencjalnych miejsc pracy, przyszłych wpływów podatkowych, wzrostu znaczenia danej jednostki samorządowej na tle jednostek ościennych, itp. Inwestycje zrealizowane na terenie takiej jednostki są też częstym motywem kolejnych kampanii wyborczych włodarzy samorządowych. Z drugiej strony, lokalna opinia publiczna pozostaje wysoce wrażliwa (a nieraz przewrażliwiona) na oddziaływanie tych inwestycji na środowisko lub (i) działki położone w sąsiedztwie. Rodzi to podatny grunt na szerzenie oskarżeń o korupcję, czy też w inny sposób motywowaną stronniczość organów samorządowych, które skłonne są w wielu przypadkach faworyzować w postępowaniu administracyjnym inwestora kosztem mieszkańców.

3. Sytuacja, w której organ upoważnia pełnomocnika inwestora do doręczenia decyzji o pozwoleniu na budowę innej stronie tego postępowania jest bez wątpienia poważnym naruszeniem zasady budzenia zaufania do organów administracji publicznej. Jak zaś wynika z obszernego orzecznictwa, nie jest ona li tylko hasłem lub postulatem deontologicznym, lecz żywą zasadą, której treść sądy administracyjnie starają się usilnie, aczkolwiek nie zawsze niestety skutecznie, odcisnąć

na praktyce decyzyjnej organów administracji. W świetle tych rozważań należy przyjąć, iż upoważnienie strony przez organ do doręczenia pisma urzędowego innej stronie o spornych interesach będzie w większości przypadków istotnym naruszeniem powyższej zasady.

Wyjątki z pewnością są możliwe, np. szczególne okoliczności losowe, w których szybkie doręczenie decyzji przez stronę o spornych interesach lub jej pełnomocnika będzie miało priorytet, zgodnie z interesem społecznym lub (i) interesem strony, której doręcza się pismo, nad skorzystaniem z usług innego doręczyciela, które byłyby zrealizowane w późniejszym terminie. Z pewnością jednak przesłanką nie powinien być tutaj interes strony, która zostaje upoważniona przez organ do doręczenia pisma.

X

Pisma należy doręczać osobno każdemu z małżonków będących stronami postępowania, choćby zamieszkiwali oni pod tym samym adresem. Każdy z małżonków, którego interesu prawnego dotyczy przedmiot postępowania jest stroną tego postępowania, a więc prawidłowo wszystkie pisma w sprawie powinny być doręczane każdemu z nich z osobna (wyrok NSA z dnia 23 marca 2010 r., II OSK 573/09, CBO-SA; wyrok NSA z dnia 25 lutego 2014 r., II OSK 2263/12, CBOSA). Jeżeli natomiast jeden z małżonków legitymuje się pełnomocnictwem drugiego, wówczas można doręczyć pismo tylko jemu, aczkolwiek w dwóch egzemplarzach. Pełnomocnictwa nie można jednak domniemywać tylko ze względu na instytucję małżeństwa (wyrok WSA z dnia 27 czerwca 2012 r., II SA/Go 317/12, CBOSA).

XI

Domniemanie doręczenia pisma adresatowi powstaje tylko wówczas, gdy jest pewne, że pismo zostało wręczone jednej z osób wymienionych w art. 43 k.p.a. Powyższy pogląd jest konsekwentnie prezentowany w orzecznictwie (postanowienie NSA z dnia 22 listopada 2005 r., I OSK 1170/05, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 9 maja 2012 r., II GZ 154/12, CBOSA). O takiej pewności przesądza przede wszystkim stosowna adnotacja, dokonana przez doręczyciela na potwierdzeniu

odbioru lub na kopercie. Powinna ona zawierać wyraźne stwierdzenie, której z osób wymienionych w powyższym przepisie k.p.a. zostało przekazane pismo. Do organu administracji publicznej należy wyegzekwowanie od doręczyciela, aby przesyłki, doręczone adresatom za zwrotnym poświadczeniem odbioru na odwrocie dowodu doręczenia, były szczegółowo i prawidłowo wypełniane (wyrok WSA z dnia 11 marca 2011 r., V SA/Wa 2799/10, CBOSA). Z dokumentu tego musi jednoznacznie wynikać, w jaki sposób przesyłka została doręczona, w przeciwnym razie doręczenie nie może zostać uznane za skuteczne (wyrok NSA z dnia 24 marca 1999 r., I SA/Lu 151/98, LEX nr 37218).

W pewnych sytuacjach adnotacja dokonana przez doręczyciela nie będzie jednak wystarczająca. Przykładowo, jeśli pismo zostało doręczone siostrze adresata mieszkającej w innym domu, zaś okoliczność ta (iż siostra nie jest domownikiem strony) wynikała z dokumentów posiadanych przez organ, domniemanie doręczenia pisma adresatowi nie zaistniało (wyrok WSA z dnia 8 października 2012 r., III SA/Łd 785/12, CBOSA). Jak zauważył sąd, zasada oficjalności doręczeń oznacza, że podmiot, do którego kierowane jest pismo, nie musi wykazywać żadnej aktywności dla otrzymania korespondencji. Tym samym, wszelkie błędy popełnione przez podmioty, którym zlecono doręczanie pism, obciążają organ, nawet jeżeli są to podmioty zawodowo trudniące się dostarczaniem przesyłek.

XII

Doręczanie pism przez operatora pocztowego powinno mieć pierwszeństwo przed innymi sposobami doręczeń, jednak posłużenie się nimi nie stanowi wadliwości postępowania. Ustawodawca nie określił w art. 39 kolejności podmiotów doręczających pisma, jednakże powszechnie przyjmuje się, że doręczenie pism przez pracowników organu albo inne upoważnione osoby lub organy powinno być ograniczone do przypadków szczególnie uzasadnionych (wyrok NSA z dnia 8 maja 2009 r., II OSK 700/08, CBOSA). Należy zgodzić się z poglądem, iż posłużenie się przez organ określonym podmiotem doręczającym jest rzeczą wtórną z punktu widzenia adresata pisma. Wybór przez organ innego niż Poczta Polska podmiotu doręczającego może być uzasad-

nione upływającym terminem załatwienia sprawy lub tanim kosztem takiego doręczenia w stosunku do pozostałych podmiotów doręczających (wyrok NSA z dnia 30 kwietnia 2013 r., I OSK 2009/12, CBOSA).

XIII

W komentowanym przepisie została ustanowiona kolejność osób, którym można zastępczo doręczyć pismo (dorosły domownik sąsiad lub dozorca domu) i posiada ona swoje znaczenie prawne. Przestrzeganie przez organ doręczający ustanowionej kolejności daje bowiem najdalej idącą gwarancję przekazania pisma adresatowi przez odbiorcę, jak również wykonania tej czynności w takim miejscu i terminie, który zapewni stronie możliwość pełnej obrony swoich praw w postępowaniu administracyjnym²⁴³.

Art. 44. [Doręczenie zastępcze *per awizo*]

§ 1. W razie niemożności doręczenia pisma w sposób wskazany w art. 42 i 43:

1) operator pocztowy w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe przechowuje pismo przez okres 14 dni w swojej placówce pocztowej – w przypadku doręczania pisma przez operatora pocztowego;

2) pismo składa się na okres czternastu dni w urzędzie właściwej gminy (miasta) - w przypadku doręczania pisma przez pracownika urzędu gminy (miasta) lub upoważnioną osobę lub organ.

§ 2. Zawiadomienie o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie siedmiu dni, licząc od dnia pozostawienia zawiadomienia w miejscu określonym w § 1, umieszcza się w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania adresata, jego biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe, bądź w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata.

§ 3. W przypadku niepodjęcia przesyłki w terminie, o którym mowa w § 2, pozostawia się powtórne zawiadomienie o możliwości odbioru przesyłki w terminie nie dłuższym niż czternaście dni od daty pierwszego zawiadomienia.

§ 4. Doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia okresu, o którym mowa w § 1, a pismo pozostawia się w aktach sprawy.

²⁴³ G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 452.

I

1. Aby uznać doręczenie pisma w trybie art. 44 za dokonane prawidłowo, muszą zostać łącznie spełnione cztery przesłanki. Pierwszą z nich jest niemożność doręczenia pisma w sposób określony w art. 42 i w art. 43 k.p.a., a zatem, gdy adresatowi nie doręczono pisma w żadnych z miejsc określonych w art. 42, ani też nie doręczono pisma żadnej z osób wymienionych w art. 43 – to ostatnie zaś obejmuje zarówno sytuacje, gdy doręczający pismo nie zastał dorosłego domownika strony, jego sąsiada lub dozorcę, jak też i przypadki, w których osoby te nie podjęły się oddania pisma adresatowi (por. wyrok WSA z dnia 6 stycznia 2012 r., I SA/Wa 2104/11, CBOSA).

2. Drugą z przesłanek jest pozostawienie pisma na przechowanie przez okres 14 dni w placówce pocztowej danego operatora pocztowego, w przypadku doręczania pisma przez operatora pocztowego albo też w urzędzie właściwej gminy (miasta), w przypadku doręczania pisma przez pracownika urzędu gminy (miasta), upoważnioną osobę lub organ. Trzecią przesłanką jest zawiadomienie o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie 7 dni, licząc od dnia pozostawienia zawiadomienia, odpowiednio w placówce pocztowej albo w urzędzie właściwej gminy (miasta). Przepis ten ustanawia wiążącą doręczyciela kolejność miejsc, w których należy umieścić zawiadomienie: najpierw w oddawczej skrzynce pocztowej, następnie na drzwiach mieszkania adresata, jego biura lub innego pomieszczenia, w których adresat wykonuje swoje czynności zawodowe, a w ostateczności – w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata (wyrok WSA z dnia 23 października 2014 r., III SA/Łd 584/14, CBOSA). Czwartą przesłanką jest, w przypadku niepodjęcia przez adresata przesyłki we wskazanym terminie, pozostawienie powtórnego zawiadomienia o możliwości odbioru przesyłki w terminie nie dłuższym niż 14 dni od daty pierwszego zawiadomienia (wyrok WSA z dnia 22 stycznia 2018 r., VII SA/Wa 552/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 3 lipca 2019 r., II SA/Go 265/19, CBOSA).

II

1. Jak jednoznacznie przyjęto w orzecznictwie, zasady i procedury odnoszące się do stosowania instytucji doręczenia zastępczego powinny być przestrzegane ściśle, w związku z tym uchybienie któremukolwiek z elementów procedury doręczenia zastępczego powoduje, iż nie można skutecznie powołać się na domniemanie doręczenia.

2. Dla skuteczności doręczenia subsydiarnego konieczna jest wyraźna adnotacja doręczyciela, że zawiadomił on adresata o przesyłce w sposób określony w art. 44 k.p.a. Osoba doręczająca powinna w treści takiego zawiadomienia poinformować o pozostawieniu pisma procesowego do odbioru, precyzyjnie wskazać miejsce (tzn. określić nazwę danej instytucji i jej adres), w którym pismo może być odebrane, wskazać, że pismo może być odebrane w terminie 7 dni, licząc od dnia pozostawienia zawiadomienia w miejscu określonym w art. 44 § 1 k.p.a. oraz szczegółowo pouczyć o skutkach prawnych nieodebrania pisma w tak wyznaczonym terminie (wyrok WSA z dnia 22 stycznia 2018 r., VII SA/Wa 552/17, CBOSA).

Adresat musi być zawiadomiony w sposób niebudzący wątpliwości zarówno o pozostawieniu pisma, miejscu, gdzie może je odebrać, jak i terminie odbioru. W przypadku braku takiej informacji doręczenie zastępcze jest bezskuteczne.

3. Samo umieszczenie na kopercie zawierającej przesyłkę lub na dowodzie potwierdzającym doręczenie pisma pieczęci urzędu pocztowego i daty, czy też wzmianki o awizowaniu przesyłki nie może być wystarczające do przyjęcia, że spełnione zostały przesłanki doręczenia zastępczego z art. 44 k.p.a. (por. wyrok NSA z dnia 23 września 2009 r., I OSK 1359/08, CBOSA; wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2013 r., I OSK 406/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2016 r., II OSK 1158/14, CBOSA). Bezwarunkowo konieczna jest informacja doręczyciela, czy i w jaki sposób powiadomił on adresata o przesyłce. Przy jej braku, nie wiadomo, czy doręczyciel uczynił zadość wymogom wspomnianego przepisu, a tym samym nie ma podstaw prawnych dla przyjęcia fikcji doręczenia subsydiarnego.

4. Przyjęcie fikcji doręczenia pisma może mieć doniosłe skutki dla strony postępowania administracyjnego i dlatego nie może bu-

dzić wątpliwości, że doręczyciel dochował wymogów z art. 44 k.p.a., w tym wymogu dotyczącego sposobu zawiadomienia adresata o złożeniu przesyłki na określony czas w placówce pocztowej (postanowienie NSA z dnia 5 kwietnia 2019 r., II OZ 274/19, CBOSA).

III

Domniemanie doręczenia z art. 44 k.p.a. nie ma zastosowania do pisma błędnie zaadresowanego. Pogląd taki wyraził *expressis verbis* SN oraz NSA (postanowienie SN z dnia 6 kwietnia 2000 r., III RN 141/99, OSNP 2001, nr 1, poz. 6; postanowienie NSA z dnia 29 lutego 2012 r., I OSK 270/12, CBOSA). Doręczenie subsydiarne, a zatem fikcja prawna doręczenia pisma niepodjętego z poczty przez adresata w terminie 14 dni od dnia pierwszego zawiadomienia (pomimo pozostawienia w drzwiach mieszkania, w skrzynce pocztowej lub w innym widocznym miejscu przy wejściu na posesję kolejno dwóch tzw. awizo w odstępie 7 dni) może mieć miejsce wyłącznie w sytuacji prawidłowego zaadresowania przesyłki.

IV

1. Na tle zastosowania komentowanego przepisu pojawia się pytanie jak należy traktować odbiór przez adresata przesyłki z urzędu pocztowego po upływie 14 dni? Niniejszy problem powstać może w różnych stanach faktycznych. Pierwsza możliwość dotyczy wyznaczenia przez pocztę adresatowi dłuższego niż w k.p.a. terminu na odbiór przesyłki. Przyczyną może być błąd pracownika poczty, który np. w drugim zawiadomieniu wpisze termin 14 dni, zamiast 7, jakie pozostają jeszcze adresatowi na odebranie pisma. Obecnie jest to mało prawdopodobne ze względu na powszechne posługiwanie się ujednoliconymi wzorami zawiadomień. Inną i zapewne częściej spotykaną sytuacją faktyczną jest pozostawienie drugiego zawiadomienia (informującego o terminie 7 dni) w terminie późniejszym niż 7 dni od pierwszego zawiadomienia. Tym samym, wynikający z zawiadomienia termin odbioru przesyłki przekracza ustawowe 14 dni od pierwszego zawiadomienia. Istnieje również możliwość wydania adresatowi przesyłki w urzędzie pocztowym pomimo upływu terminu zakreślonego

na jej odbiór, jeśli nie została ona jeszcze zwrócona do nadawcy (organu administracji publicznej).

2. Trzeba podkreślić, że skutek prawny doręczenia wynika z przepisów prawa i następuje z ostatnim dniem terminu wskazanego w k.p.a., niezależnie od tego, jaka informacja znalazła się na zawiadomieniu, pozostawionemu stronie przez pracownika poczty. Odmienne w tym zakresie stanowisko sądu wojewódzkiego zostało skorygowane przez NSA (wyrok NSA z dnia 6 lutego 2008 r., I OSK 375/07, CBOSA).

Fakt określenia adresatowi przez pocztę dłuższego terminu na odbiór przesyłki, niż termin wynikający z przepisu kodeksowego, nie uprawnia do innej interpretacji tegoż przepisu. Jego celem jest bowiem zapewnienie sprawności postępowania administracyjnego, nie zaś ochrona praw strony. Wykładnia językowa nie jest tu potrzebna, gdyż wystarczy bezpośrednie rozumienie tekstu prawnego. Wykładnia funkcjonalna przychodzi zaś w sukurs temuż rozumieniu. Przyjęcie możliwości przedłużenia terminu ustawowego na skutek praktyki operatora pocztowego byłoby już interpretacją, zmieniającą pierwotne znaczenie przepisu, wbrew intencji ustawodawcy.

3. W orzecznictwie sądów administracyjnych są dwie rozbieżne linie orzecznicze. Według pierwszej z nich, w przypadku odebrania pisma przez stronę w przedłużonym terminie nastąpi doręczenie bezpośrednie z datą pokwitowania. Zgodnie z powyższym stanowiskiem, w przypadku nieodebrania przesyłki przez adresata w terminie podstawowym, może ona zostać odebrana w dłuższych terminach określonych przez pocztę w zawiadomieniu (awizo), jeżeli nie została jeszcze zwrócona nadawcy (wyrok NSA z dnia 22 lipca 2009 r., I OSK 1235/08, CBOSA). W takiej sytuacji domniemanie z art. 44 k.p.a. nie zaistnieje, bowiem należy uznać pismo za doręczone bezpośrednio adresatowi, zaś terminem odbioru będzie data wskazana w pokwitowaniu – art. 39, art. 40 § 1 w zw. z art. 42 § 1 k.p.a. (wyrok NSA z dnia 6 lutego 2008 r., I OSK 375/07, CBOSA). Wspomniana wyżej ochrona interesu strony ma więc w tej sytuacji realny, a nie tylko pozorny charakter.

Czynność materialnoprawna w postaci odebrania pisma przez adresata w okresie zawieszenia skutku prawnego doręczenia subsydiarnego jest równoznaczna z wypełnieniem dyspozycji powyższych norm

prawnych, traktujących o doręczeniu bezpośrednim. Art. 44 k.p.a. traci zatem zastosowanie w tej sprawie.

4. Trafność powyższego poglądu wynika także z wykładni art. 44 § 4 k.p.a., który *expressis verbis* wspomina o pozostawieniu pisma w aktach sprawy²⁴⁴. Aby mogło ono do tychże akt trafić, winno zostać najpierw zwrócone organowi przez urząd pocztowy. Jeżeli zaś w tym urzędzie dojdzie do wydania adresatowi pisma w przedłużonym terminie, to siłą rzeczy nie będzie mogło już dojść do zwrotu przesyłki do nadawcy. Organ administracji publicznej otrzyma jedynie potwierdzenie odbioru, stanowiące dowód doręczenia bezpośredniego. Datą doręczenia nie będzie zatem ostatni dzień przechowania pisma, lecz faktyczna data jego odbioru z urzędu pocztowego (stwierdzona pokwitowaniem na zwrotnym potwierdzeniu odbioru). Jak ponadto zauważył sąd, tylko taka wykładnia art. 44 k.p.a. odpowiada jednej z zasad ogólnych polskiego postępowania administracyjnego, a mianowicie zasadzie ekonomiki procesowej (wyrok NSA z dnia 12 marca 2015 r., II FSK 317/13, CBOSA).

5. Jak zauważył NSA, pozostawienie pisma w placówce pocztowej na okres dłuższy niż wymagany przez art. 44 k.p.a. stwarza dla strony korzystniejszą sytuację niż określona w tym przepisie. Przesyłka oczekuje bowiem na adresata w placówce pocztowej przez dodatkowy okres. Dopóki możliwe jest odebranie pisma przez stronę, skutek prawny doręczenia subsydiarnego ulega zawieszeniu (wyrok NSA z dnia 6 lutego 2008 r., I OSK 375/07, CBOSA). A zatem, jeśli w przedłużonym terminie adresat nie odbierze przesyłki i zostanie ona zwrócona do nadawcy (organu administracji publicznej), to dopiero wtedy może on przyjąć fikcję prawną doręczenia. Skutek prawny wystąpi zatem *ex tunc*, z upływem terminu kodeksowego, jednak jego stwierdzenie przez organ może nastąpić dopiero po otrzymaniu zwrotu pisma z placówki pocztowej. Ochrona interesu strony wystąpi więc w tym przypadku nie poprzez przedłużenie terminu określonego w art. 44, lecz zmanifestuje się w zawieszeniu skutków prawnych jego upływu.

²⁴⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz* 2012, Wrocław 2012, s. 712-713.

6. Zgodnie z drugą, rozbieżną, linią orzecniczą, dniem doręczenia jest dzień, w którym bezskutecznie upłynął czternastodniowy termin odbioru decyzji prawidłowo złożonej w placówce pocztowej, a nie dzień późniejszego faktycznego wydania jej w tej placówce adresatowi. W sytuacji, gdy stosownie do art. 44 k.p.a. nastąpił prawny skutek procesowy doręczenia, późniejsze faktyczne wydanie pisma adresatowi przesyłki nie może być uznane jako doręczenie prawne. Odebranie pisma przez adresata po tym terminie nie wywołuje żadnych skutków prawnych (postanowienie NSA z dnia 12 stycznia 2010 r., II FSK 1908/09, CBOSA). Zdaniem sądu, doręczenie pisma w toku postępowania administracyjnego może nastąpić tylko raz, zważywszy, że skutki procesowe ustawa łączy z doręczeniem w formie prawem przepisanej, a nie z faktycznym otrzymaniem tego pisma (wyrok WSA z dnia 18 listopada 2015 r., I SA/Gd 1416/15, CBOSA). Pokwitowanie odbioru pisma w późniejszym terminie świadczy jedynie o zaistnieniu tego faktu i nie czyni bezskutecznym doręczenia zastępczego (wyrok NSA z dnia 10 lutego 2003 r., V SA 2016/02, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 21 października 2015 r., I OSK 2666/15, CBOSA). Dniem doręczenia zastępczego jest bowiem dzień, w którym bezskutecznie upłynął czternastodniowy termin odbioru decyzji prawidłowo złożonej w placówce pocztowej, a nie dzień późniejszego faktycznego wydania jej w tej placówce adresatowi (wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2009 r., II FSK 1075/08, CBOSA). Takie nieprawidłowe działanie poczty mogłoby zostać rozważone jedynie w kontekście przywrócenia terminu do wniesienia skargi (wyrok NSA z dnia 3 lutego 2016 r., II FSK 3495/13, CBOSA; postanowienie WSA z dnia 21 marca 2016 r., I SA/Bd 148/16, CBOSA).

V

Nie ulega natomiast wątpliwości, że strona postępowania nie powinna ponosić odpowiedzialności za błąd zaistniały po stronie urzędu pocztowego. Ten pogląd jest obecny zarówno w wyrokach należących do pierwszej z omawianych linii orzecniczych (w przypadku wyznaczenia adresatowi terminu na odbiór przesyłki dłuższego, niż 14 dni od pierwszego zawiadomienia, a zarazem dokonania zwrotu przesyłki organowi po upływie 14 dni, co uniemożliwiło odbiór osobisty w ter-

minie wyznaczonym przez pocztę, stronie służy przywrócenie terminu), jak też i drugiej z nich (doręczenie właściwe przesyłki po upływie 14 dni jest niemożliwe, ale jeśli urząd pocztowy wyznaczył adresatowi termin odbioru pisma dłuższy, niż kodeksowy, może on się ubiegać o przywrócenie terminu). Adresat pisma może obalić domniemanie doręczenia pisma, jeżeli udowodni, że mimo zastosowania zastępczej formy doręczenia pismo to nie zostało doręczone z przyczyn od niego niezależnych. Nie jest w tym zakresie jednak wystarczające samo tylko zaprzeczenie adresata pisma, że nie powziął wiadomości o złożeniu korespondencji w placówce pocztowej lub urzędzie gminy, lecz konieczne jest poparcie tego twierdzenia przekonującymi dowodami (wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2019 r., II OSK 1158/18, CBOSA).

VI

Komentowany przepis zawiera błąd w § 2: „zawiadomienie o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie siedmiu dni, licząc od dnia pozostawienia zawiadomienia w miejscu określonym w § 1”. Problem polega na tym, że „miejsce określone w § 1” to placówka pocztowa lub urząd właściwej gminy, tak więc poprawna formuła powinna brzmieć: „zawiadomienie o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie siedmiu dni, licząc od dnia pozostawienia pisma w miejscu określonym w § 1”.

Art. 45. [Doręczanie pism jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym]

Jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym doręcza się pisma w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism. Przepis art. 44 stosuje się odpowiednio.

I

1. Komentowany przepis reguluje doręczanie pism wszystkim podmiotom, które nie są osobami fizycznymi. Dotyczy on osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej

oraz organizacji społecznych, niezależnie od tego, czy mają osobowość prawną, czy też nie.

2. Jak zauważono w orzecznictwie, w świetle art. 45 k.p.a. posiadanie lub brak posiadania osobowości prawnej jest bez znaczenia, gdyż dany podmiot tak czy inaczej kwalifikuje się do kategorii jednostek organizacyjnych, w rozumieniu tegoż przepisu. Znaczeniu tego pojęcia odpowiadają cechy spółki cywilnej (wyrok NSA z dnia 10 listopada 2011 r., II SA/Sz 900/11, CBOSA). Spółka cywilna jest niewątpliwie inną jednostką organizacyjną, o jakiej mowa w przepisie art. 45 k.p.a., i zgodnie z nim jednostce takiej doręcza się pisma w lokalu jej siedziby do rąk osób uprawnionych do ich odbioru (wyrok NSA z dnia 25 czerwca 1998 r., SA/Bk 1302/97, LEX nr 34158).

II

1. Doręczenie pisma w trybie komentowanego przepisu wymaga kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek: 1) doręczenie nastąpiło w lokalu siedziby danej jednostki organizacyjnej lub organizacji społecznej oraz 2) doręczenie nastąpiło do rąk osoby upoważnionej do odbioru pism (wyrok WSA z dnia 28 listopada 2016 r., II SA/GI 833/16, CBOSA). Osobom prawnym pismo należy doręczyć w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism, tzn. członkowi organu uprawnionemu do ich reprezentowania, ustanowionemu pełnomocnikowi procesowemu albo pracownikowi upoważnionemu do odbioru pism. Doręczenie pisma w sposób inny niż wyżej wskazany nie wywołuje skutków prawnych (wyrok WSA z dnia 15 lutego 2006 r., II SA/GI 732/04, CBOSA).

Wymóg z art. 45 k.p.a. ma istotne znaczenie materialne, stanowiąc gwarancję dokonania doręczenia organowi osoby prawnej w taki sposób, by umożliwić organowi powołanemu do reprezentowania osoby prawnej i kierowania jej działalnością, należyte zapoznanie się z treścią kierowanych do organu pism i podjęcie działań niezbędnych do dochodzenia praw i obrony swych interesów (wyrok WSA z dnia 26 marca 2019 r., II SA/Lu 922/18, CBOSA).

2. Doręczenie decyzji jednostce organizacyjnej danej strony, np. wysłanie korespondencji na adres oddziału, nie zaś na adres siedziby głównej,

nie może być uznane jako skuteczne doręczenie przesyłki (postanowienie NSA z dnia 9 lutego 2011 r., II OSK 166/11, CBOSA). Organ administracji publicznej ma bowiem możliwość sprawdzenia poprzez wyszukiwarkę w dostępnej przez Internet bazie Krajowego Rejestru Sądowego, jaka jest prawidłowa siedziba i adres podmiotu wpisanego do tego rejestru. Organ administracji publicznej ma również prawo, w ramach prowadzonego postępowania, żądać m.in. od stron informacji, które są niezbędne do prawidłowego prowadzenia i zakończenia danej sprawy. Żaden przepis k.p.a. nie dopuszcza możliwości doręczenia przesyłki skierowanej do jednostki organizacyjnej na adres jej jednostki terenowej (wyrok WSA z dnia 9 marca 2016 r., II SA/Bd 27/16, CBOSA). Ponadto statut spółki dostępny jest w biuletynie informacji publicznej tej spółki i wskazuje jej siedzibę (wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., II OSK 1728/11, CBOSA).

3. Odrębność oddziału od spółki macierzystej polega bowiem tylko na funkcjonalnym i przestrzennym wydzieleniu części organizacyjno-gospodarczej spółki. Oddział spółki prawa handlowego nie posiada zatem osobowości prawnej, nie może być również uznany jako odrębna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, cały czas pozostaje bowiem częścią spółki. Oddział spółki prawa handlowego nie może więc występować samodzielnie w obrocie prawnym i być adresatem decyzji administracyjnej (wyrok WSA z dnia 13 kwietnia 2017 r., III SA/Gd 125/17, CBOSA).

4. W orzecznictwie wyrażono jednak również pogląd przeciwny, a mianowicie, że koniecznym warunkiem skuteczności prawnej doręczenia pisma urzędowego podmiotowi będącemu jednostką organizacyjną, jest dokonanie tej czynności w lokalu siedziby tej jednostki, a więc np. w lokalu siedziby zarządu spółki akcyjnej albo w lokalu będącym miejscem wykonywania wyodrębnionej i samodzielnej organizacyjnie działalności, np. gospodarczej tej jednostki poza jej siedzibą, np. w oddziale spółki akcyjnej (wyrok WSA z dnia 15 maja 2018 r., II SA/Rz 163/18, CBOSA).

III

1. Zagadnieniem kontrowersyjnym pozostaje kwestia tzw. adresu korespondencyjnego, wskazanego oficjalnie przez dany podmiot. Warto zauważyć, iż w dzisiejszych realiach cywilizacyjnych i gospo-

darczych siedziba podmiotu niekoniecznie pokrywać się będzie z jego adresem korespondencyjnym. Jest to związane np. z praktyką wynajmowania prestiżowych adresów na siedzibę spółek, podczas gdy do korespondencji wskazany zostaje adres znacznie mniej prestiżowy, ale za to dostępny na co dzień np. prezesowi zarządu. Przepisy k.p.a. nie regulują, niestety, w żaden sposób zagadnienia doręczania pism na adres wskazany do korespondencji.

2. Należy zgodzić się z opinią wyrażoną w orzecznictwie, że powyższy stan rzeczy nie jest rezultatem celowego zabiegu ustawodawcy, lecz jest wynikiem anachronizmu kodeksu postępowania administracyjnego, którego treść nie została dostosowana w należyтым stopniu do istotnie zmienionych warunków społeczno-gospodarczych, w których obecnie funkcjonujemy. Anachronizmy te są pochodną poprzedniego ustroju, w którym istotne było przypisanie podmiotom określonego adresu, co już nie zachowuje swojej aktualności na tle systemu prawnego, tworzonego na przestrzeni ostatnich dekad przez demokratyczne państwo prawne. W związku z tym, obecnie odpowiednich przepisów k.p.a. nie należy interpretować literalnie, co daje podstawę do uznania istnienia uprawnienia strony postępowania do wskazania adresu do korespondencji. Ponadto, jak zauważył NSA, jest to przejaw dbałości strony o własne interesy w postępowaniu administracyjnym, tak aby korespondencja docierała do niej bez zakłóceń w toku postępowania (postanowienie NSA z dnia 17 stycznia 2017 r., II OZ 1387/18, CBOSA).

3. Za słuszny uznać trzeba pogląd sądu, że brak w k.p.a. przepisów, przewidujących możliwość wyznaczenia przez stronę postępowania administracyjnego adresu „do korespondencji”, nie może przemawiać za pozbawieniem strony możliwości korzystania z doręczenia jej pism urzędowych pod wskazanym przez nią adresem, innym od adresu jej siedziby, o którym mowa w art. 45 k.p.a. Warunkiem skuteczności tak wykonywanego doręczenia jest wskazanie adresu do korespondencji w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości. Wskazanie adresu dla doręczeń musi wynikać *expressis verbis* z treści pisma strony. Niezbędne jest więc nie tylko oznaczenie w piśmie nowego adresu, ale przede wszystkim jednoznaczne i wyraźne oznajmienie woli strony co do tego, by doręczeń pism dokonywać pod wskazany przez nią adres, inny od adresu jej siedziby (wyrok WSA z dnia 26 marca 2019 r., II SA/Lu 922/18, CBOSA).

IV

1. W zakresie pojęcia „osoby uprawnionej” wyróżnić możemy trzy linie orzecznicze. Pierwsza z nich traktuje to pojęcie najbardziej rygorystycznie. W ślad za orzeczeniem SN przyjmuje się, że spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, jako jednostce organizacyjnej w rozumieniu art. 45 k.p.a. pismo może być doręczone w lokalu jej siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism, to jest członkowi organu spółki uprawnionemu do jej reprezentowania lub pełnomocnikowi procesowemu spółki, ustanowionemu w postępowaniu administracyjnym w sprawie albo pracownikowi uprawnionemu do odbioru pism (postanowienie SN z dnia 5 października 1994 r., III ARN 54/94, OSNAPiUS 1994, nr 12, poz. 187). Jeżeli osoba odbierająca pismo w siedzibie spółki dysponuje pieczęcią firmową adresata pisma, należy domniemać, że jest uprawniona do odbioru pism w rozumieniu art. 45 k.p.a. (postanowienie SN z dnia 5 października 1994 r., III ARN 54/94, OSNAPiUS 1994, nr 12, poz. 187; wyrok NSA z dnia 7 maja 2010 r., II OSK 741/09, CBOSA).

Skoro dany adres został wskazany jako adres do korespondencji i obecna pod tym adresem osoba dysponująca firmową pieczęcią firmy poświadczyła odbiór pisma własnoręcznym czytelnym podpisem, to uwiarygodniła domniemanie faktyczne o uprawnieniu jej do odbioru (wyrok WSA z dnia 4 kwietnia 2018 r., V SA/Wa 71/18, CBOSA).

2. Zgodnie z drugą linią orzecniczą pojęcie osoby upoważnionej do odbioru pism należy interpretować szerzej, niż jako „pełnomocnik” czy też „upoważniony do reprezentacji”. Należy brać bowiem pod uwagę funkcję danej osoby w jednostce organizacyjnej.

Wspólnik spółki cywilnej dysponuje w jej ramach „najszerzym wachlarzem uprawnień”, jest uprawniony do prowadzenia spraw spółki i jej reprezentowania, jest więc tym samym uprawniony/upoważniony do odbioru korespondencji kierowanej do spółki (wyrok NSA z dnia 10 listopada 2011 r., II SA/Sz 900/11, CBOSA). Wspólnik spółki cywilnej jest osobą uprawnioną do odbioru pism skierowanych do spółki, zatem pokwitowanie przez niego odbioru decyzji wywołuje skutki, jakie są związane z doręczeniem decyzji (wyrok NSA z dnia 25 czerwca 1998 r., SA/Bk 1302/97, LEX nr 34158).

Jako osobę uprawnioną do odbioru pisma należy, zdaniem NSA, traktować każdą osobę, która ze względu na wykonywaną funkcję została regulaminowo lub tylko zwyczajowo uprawniona do odbierania korespondencji przesyłanej do siedziby adresata. Do kategorii osób nieuprawnionych należą natomiast inne osoby, takie jak sąsiad, klient jednostki organizacyjnej albo osoby przebywające przypadkowo w siedzibie jednostki organizacyjnej, do której została skierowana korespondencja. Jak zauważył przy tym NSA, art. 45 k.p.a. nie zna zastosowanej w art. 97 k.c. konstrukcji prawnej domniemania upoważnienia do dokonywania czynności prawnych osoby czynnej w lokalu przedsiębiorstwa, przeznaczonym do obsługi publiczności (wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2012 r., II OSK 1480/11, CBOSA).

3. Trzecia linia orzecznicza traktuje pojęcie „osoby upoważnionej” w sposób najbardziej elastyczny, przerzucając jednocześnie całą odpowiedzialność na jednostkę organizacyjną odbierającą pismo. Zgodnie z orzeczeniami wchodzącymi w skład tej linii, powinnością każdej jednostki organizacyjnej jest zapewnienie takiej organizacji odbioru pism, aby przebieg korespondencji odbywał się w sposób ciągły i niezakłócony oraz wyłącznie przez osoby uprawnione. Zaniedbania w tym zakresie obciążają tę właśnie jednostkę organizacyjną. Upoważnienie do odbioru pism zwykle wynika ze sposobu podziału pracy w konkretnej jednostce organizacyjnej. Może ono wynikać również z pisemnego upoważnienia do odbioru pism. Osoba doręczająca pismo nie ma jednak obowiązku każdorazowego sprawdzania, czy odbiera je osoba uprawniona do odbioru pism (wyrok WSA z dnia 8 lutego 2019 r., III SA/GI 1020/18, CBOSA). Jeśli osoba taka przebywa w miejscu wskazanym jako siedziba podmiotu i nie oświadcza doręczającemu, iż przyjmowanie przesyłek nie mieści się w zakresie jej obowiązków, nie można – zdaniem sądu – twierdzić, że doręczyciel doręczył przesyłkę do rąk osoby nieuprawnionej.

Doręczający nie musi znać zakresu obowiązków i uprawnień osób znajdujących się w firmie, do której przesyłka jest adresowana, skoro zobowiązują się one do jej odbioru, składając własnoręczny podpis. Organ oceniający skuteczność doręczenia pisma może oprzeć się na domniemaniu, że osoba odbierająca pismo, skierowane do spółki, jest uprawniona do wykonania tej czynności, a nieuwzględnienie takiego

domniemania pozostawałoby w sprzeczności z realiami obrotu gospodarczego i funkcjonowania osób prawnych. Nie można zasadnie oczekiwać od organu, aby prowadził czynności wyjaśniające w celu ustalenia, czy osoba odbierająca pismo jest do tego uprawniona (wyrok WSA z dnia 12 października 2017 r., I SA/Ke 432/17, CBOSA). Obowiązkiem jednostki organizacyjnej jest bowiem takie zorganizowanie odbioru pism, aby odbioru dokonywała osoba upoważniona, a ponadto podjęcie takich działań organizacyjnych, aby wykluczyć możliwość odbioru przesyłek przez osoby nieuprawnione (wyrok WSA z dnia 4 kwietnia 2018 r., V SA/Wa 71/18, CBOSA).

4. Zgodnie z pierwszą linią orzecniczą, dla skuteczności doręczenia pisma w trybie art. 45 k.p.a. do rąk osoby uprawnionej do odbioru pism wymagane jest oświadczenie takiej osoby, poparte pieczęcią firmową oraz podpisem. Zgodnie z drugą linią orzecniczą, możliwe jest również mniej formalne i zwyczajowe umocowanie danej osoby do odbioru pism w imieniu jednostki organizacyjnej. Stosownie zaś do trzeciej z omawianych linii, jakie uwidoczniły się w orzecznictwie sądów administracyjnych, do skuteczności doręczenia w zupełności wystarczy, iż dana osoba przebywa w siedzibie podmiotu i nie składa oświadczenia o nieprzyjęciu przesyłki. To ostatnie stanowisko należy określić jako zbyt daleko idące. Umożliwia ono uznanie skuteczności doręczenia nie tylko do rąk każdego w zasadzie pracownika podmiotu znajdującego się w danej chwili w jego siedzibie, lecz także do rąk osoby przypadkowej, w tym klienta danego podmiotu, jeśli klient taki nie wyprowadzi doręczyciela z błędu przez wyraźne oświadczenie woli.

V

1. Jeżeli został ustanowiony pełnomocnik, to prawidłowe doręczenie może nastąpić pełnomocnikowi (osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej) lub pod adresem wskazanym przez taką osobę (wyrok WSA z dnia 13 listopada 2013 r., II SA/Wr 667/13, CBOSA).

2. W praktyce administracyjnej zaistniała sytuacja, w której organ otrzymał informację o ustanowieniu pełnomocnika procesowego po wydaniu decyzji i wysłaniu jej stronie, lecz przed doręczeniem decyzji. Pełnomocnik ten stawiał się w siedzibie organu, gdzie po złożeniu peł-

nomocnictwa został zapoznany z treścią decyzji. Jej adresat nie odebrał natomiast przesyłki poleconej, zawierającej pismo. Organ przyjął zaistnienie doręczenia subsydiarnego i uznał niedopuszczalność odwołania złożonego przez pełnomocnika, jako wniesionego przed terminem doręczenia decyzji.

3. Jak słusznie zauważa orzecznictwo, powzięcie przez organ wiedzy o ustanowieniu pełnomocnika aktualizowało powinnoś doręczenia decyzji właśnie jemu, nawet jeżeli wcześniej organ wysłał stronie decyzję za pośrednictwem poczty (wyrok NSA z dnia 5 lutego 2013 r., II OSK 1844/11, CBOSA; wyrok WSA z dnia 27 maja 2015 r., II SA/Wr 234/15, CBOSA).

Instytucja prawna doręczenia stanowi jedną z gwarancji procesowych ochrony uprawnień strony i służy uzyskaniu przez nią informacji na temat podejmowanych przez organ czynności procesowych. Naruszenie przez organ procedury doręczeń nie może być zatem wykorzystywane na niekorzyść strony i nie powinno mieć znaczenia procesowego, o ile z oświadczeń lub czynności strony wynika, że nie wywołało ono uszczuplenia jej uprawnień lub ujemnych dla niej skutków procesowych (wyrok WSA z dnia 27 maja 2015 r., II SA/Wr 234/15, CBOSA). Jeśli więc doręczenie dokonane przez organ było wadliwe i procesowo bezskuteczne, jednak strona wniosła odwołanie przed ponowieniem doręczenia, należy jedynie przyjąć do wiadomości podaną przez stronę datę zapoznania się z decyzją, zamiast uznawać odwołanie za przedwczesne.

Jako słuszną należy ocenić dezaprobatę sądu dla narzucania adresatowi decyzji obowiązku czekania na ponowne doręczenie pisma, które już posiada i następnie ponownego wniesienia tego samego odwołania tylko po to, aby uczynić zadość formalistycznym wymogom. Sąd nie powołał przy tym zasad ogólnych postępowania, warto jednak zauważyć, iż napiętnowana przezeń praktyka organów administracji narusza zasadę prawdy obiektywnej, zasadę uwzględniania słusznego interesu strony, zasadę budzenia zaufania, a także zasadę ekonomiki procesowej.

4. Organy administracji publicznej, nadal, niestety popadają w nadmierny formalizm, skutkujący uznawaniem za przedwczesne odwołań wniesionych od decyzji doręczonych stronie, zamiast jej pełnomocnikowi. Jak słusznie zauważono, doręczenie ma zapewnić stronie

możność zapoznania się z decyzją i nie ma samodzielnego i osobnego znaczenia (wyrok WSA z dnia 21 kwietnia 2016 r., II SA/Go 122/16, CBOSA). Istotne jest to, aby nieprawidłowe doręczenie nie pociągało za sobą negatywnych skutków dla strony (wyrok WSA z dnia 12 sierpnia 2015 r., II SA/Wa 2255/14, CBOSA). Obowiązek doręczenia postanowienia pełnomocnikowi i liczenie terminu do wniesienia zażalenia od daty tegoż doręczenia został ustalony przez ustawodawcę w interesie strony postępowania i nie może być interpretowany i wykorzystywany na jej niekorzyść (wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2013 r., II OSK 1817/11, CBOSA).

Akcentowany wielokrotnie w orzecznictwie i w doktrynie pogląd o bezskuteczności doręczenia decyzji stronie zamiast jej pełnomocnikowi miał na celu ochronę strony przed negatywnymi, arbitralnymi działaniami organów administracji publicznej, tak aby nie pozbawić jej prawa do sądu (wyrok NSA z dnia 1 października 2013 r., II GSK 795/12, CBOSA).

Ustanowienie pełnomocnika ma ustrzec stronę przed skutkami nieznajomości prawa, jeśli więc organ pomija pełnomocnika w doręczeniach, to w ten sposób niweczy skutki staranności strony w dążeniu do ochrony jej praw i interesów. Jeżeli jednak strona wnosi odwołanie w terminie liczonym od dnia doręczenia jej decyzji, a szczególnie wtedy, gdy jest to czynione za pośrednictwem pełnomocnika, sytuacja ulega niejako odwróceniu. Wtedy bowiem uznanie przez organ odwoławczy wniesionego odwołania za przedwczesne jest działaniem podejmuwanym na niekorzyść strony postępowania.

Art. 46. [Procedura doręczenia]

§ 1. Odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia.

§ 2. Jeżeli odbierający pismo uchyla się od potwierdzenia doręczenia lub nie może tego uczynić, doręczający sam stwierdza datę doręczenia oraz wskazuje osobę, która odebrała pismo, i przyczynę braku jej podpisu.

§ 3. W przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli adresat potwierdzi odbiór pisma w sposób, o którym mowa w § 4 pkt 3.

§ 4. W celu doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego organ administracji publicznej przesyła na adres elektroniczny adresata zawiadomienie zawierające:

- 1) wskazanie, że adresat może odebrać pismo w formie dokumentu elektronicznego;
- 2) wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma;
- 3) pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, oraz informację o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w określony sposób.

§ 5. W przypadku nieodebrania pisma w formie dokumentu elektronicznego w sposób, o którym mowa w § 4 pkt 3, organ administracji publicznej po upływie 7 dni, licząc od dnia wysłania zawiadomienia, przesyła powtórne zawiadomienie o możliwości odebrania tego pisma.

§ 6. W przypadku nieodebrania pisma doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni, licząc od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia.

§ 7. Zawiadomienia, o których mowa w § 4 i 5, mogą być automatycznie tworzone i przesyłane przez system teleinformatyczny organu administracji publicznej, a odbioru tych zawiadomień nie potwierdza się.

§ 8. W przypadku uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone na podstawie § 6 organ administracji publicznej umożliwia adresatowi pisma dostęp do treści pisma w formie dokumentu elektronicznego przez okres co najmniej 3 miesięcy od dnia uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone oraz do informacji o dacie uznania pisma za doręczone i datach wysłania zawiadomień, o których mowa w § 4 i 5, w swoim systemie teleinformatycznym.

§ 9. Warunki techniczne i organizacyjne doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego określają przepisy ustawy, o której mowa w § 4 pkt 3.

§ 10. Doręczenie pisma w formie dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego w rozumieniu przepisów ustawy, o której mowa w § 4 pkt 3, następuje przez elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu, w sposób określony w tej ustawie.

I

1. Potwierdzenie doręczenia pisma w ramach doręczenia tradycyjnego następuje przez złożenie na potwierdzeniu odbioru (pokwitowaniu, zob. art. 39) własnoręcznego podpisu przez odbierającego ze

wskazaniem daty. Przez odbierającego należy rozumieć osobę właściwą (adresata, dorosłego domownika, który podjął się oddania pisma adresatowi itd.) do odbioru pisma kierowanego do adresata.

2. Uchylenie się od potwierdzenia odbioru pisma przez odbierającego powoduje, że doręczający powinien samodzielnie stwierdzić datę doręczenia oraz wskazać osobę, która odebrała pismo, i przyczynę braku jej podpisu poprzez odnotowanie tego w pokwitowaniu. Przez uchylenie się od potwierdzenia odbioru pisma należy rozumieć sytuację, gdy odbierający przyjął pismo, ale nie chce potwierdzić (unika potwierdzenia) jego odebrania przez złożenie własnoręcznego podpisu ze wskazaniem daty. Od odmowy (uchylenia się) potwierdzenia odebrania pisma należy odróżnić odmowę odebrania pisma.

3. Własnoręczny podpis odbierającego albo doręczającego, gdy odbierający uchylił się od potwierdzenia odbioru pisma, stanowi o skutecznym potwierdzeniu doręczenia pisma (zob. szerzej: wyrok WSA z dnia 21 stycznia 2016 r., I SA/Gl 823/15, CBOSA; wyrok WSA z dnia 30 stycznia 2018 r., IV SA/Wr 737/17, CBOSA). Natomiast wskazanie daty jest istotne w kontekście skutków procesowych, związanych z terminem doręczenia pisma (np. bieg terminu do odwołania), ale nie powoduje bezskuteczności doręczenia z uwagi na brak daty na potwierdzeniu doręczenia, o ile jest możliwe jej ustalenie w ramach postępowania wyjaśniającego.

II

1. Przepis art. 46 § 3 stanowi, że doręczenie pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest skuteczne, o ile jego odbiór zostanie potwierdzony przez adresata. Potwierdzenie odbioru pisma następuje przez podpisanie urzędowego poświadczenia odbioru (urzędowe poświadczenie doręczenia)²⁴⁵ kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

²⁴⁵ Urzędowe poświadczenie odbioru – dane elektroniczne powiązane z dokumentem elektronicznym doręczonym podmiotowi publicznemu lub przez niego doręczanym w sposób zapewniający rozpoznawalność późniejszych zmian dokonanych w tych danych, określające: 1) pełną nazwę podmiotu publicznego, któremu doręczono dokument elektroniczny lub który doręcza dokument; 2) datę i godzinę wprowadzenia albo przeniesienia dokumentu elektronicznego do systemu teleinformatycznego pod-

nym, podpisem zaufanym²⁴⁶ albo przez zapewnienie możliwości potwierdzenia pochodzenia oraz integralności danych zawartych w tym poświadczeniu przy użyciu technologii, o których mowa w art. 20a ust. 2 u.i.d.p. (§ 15 r.s.d.d.)²⁴⁷. Wymaga wskazania, że w § 15 r.s.d.d. nie przewidziano *expressis verbis* możliwości potwierdzenia odebrania pisma przez podpisanie urzędowego poświadczenia doręczenia podpisem osobistym. Podpisem tym można natomiast podpisać podanie (zob. art. 63 § 3a pkt 1).

2. Warto zauważyć, że w odniesieniu do doręczeń elektronicznych podmiotom niepublicznym ustawodawca stosuje sformułowanie „doręczenie pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej” (zob. art. 39²). Natomiast wobec doręczeń elektronicznych podmiotom publicznym używa zwrotu „doręczenia dokonuje się na elektroniczną skrzynkę podawczą” (art. 39² k.p.a.) lub „przez elektroniczną skrzynkę podawczą” (art. 46 § 10). Posłużenie się w art. 46 § 3 zwrotem „doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej” prowadzi do wniosku, że przepis ten znajduje zastosowanie wyłącznie w doręczaniu elektronicznym podmiotom niepublicznym.

3. Doręczenie elektroniczne podmiotowi niepublicznemu jest wzorowane na doręczeniu tradycyjnym. Organ wysyła do adresata na jego adres elektroniczny zawiadomienie (elektroniczne awizo), które zawiera: 1) wskazanie, że adresat może odebrać pismo w formie dokumentu elektronicznego; 2) wskazanie adresu elektronicznego, z którego adre-

miotu publicznego – w odniesieniu do dokumentu doręczanego podmiotowi publicznemu; 3) datę i godzinę podpisania urzędowego poświadczenia odbioru przez adresata z użyciem mechanizmów, o których mowa w art. 20a ust. 1 albo 2 – w odniesieniu do dokumentu doręczanego przez podmiot publiczny; 4) datę i godzinę wytworzenia urzędowego poświadczenia odbioru (art. 3 pkt 20 u.i.d.p.). Urzędowe poświadczenie odbioru jest wspólnym określeniem dla urzędowego poświadczenia przedłożenia, do którego odnosi się art. 3 pkt 20 lit. b u.i.d.p. oraz urzędowego poświadczenia doręczenia, do którego odnosi się art. 3 pkt 20 lit. c u.i.d.p.

²⁴⁶ Podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP uznaje się za podpis zaufany, zob. art. 63 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1544 ze zm.).

²⁴⁷ Przepis art. 46 § 3 k.p.a. przewiduje, że potwierdzenie odbioru powinno nastąpić w sposób, o którym mowa w § 4 pkt 3 tego przepisu – gdzie z kolei mówi się „o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w określony sposób”. Przyjąć należy, że ustawodawca odsyła do u.i.d.p. oraz aktów wykonawczych do tej ustawy.

sat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma; 3) pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej oraz informację o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo przez zapewnienie możliwości potwierdzenia pochodzenia oraz integralności danych zawartych w tym poświadczeniu przy użyciu technologii, o których mowa w art. 20a ust. 2 u.i.d.p.

4. W przypadku nieodebrania pisma w formie dokumentu elektronicznego przez adresata ze wskazanego adresu elektronicznego organ administracji publicznej po upływie 7 dni, licząc od dnia wysłania pierwszego zawiadomienia, przesyła powtórne zawiadomienie o możliwości odebrania tego pisma. Powtórne zawiadomienie powinno również obejmować wszystkie wskazania oraz pouczenie zawarte w pierwszym zawiadomieniu. Zawiadomienia (pierwsze oraz powtórne) mogą być automatycznie tworzone i przesyłane przez system teleinformatyczny organu administracji publicznej, a odbioru tych zawiadomień nie potwierdza się.

5. Doręczenie elektroniczne podmiotowi niepublicznemu pisma następuje w dacie potwierdzenia odbioru tego pisma. Pismo powinno być udostępnione do pobrania wraz jego podpisem, który może być integralną częścią pisma albo stanowić osobny plik. Bez znaczenia dla skuteczności i prawidłowości tego doręczenia pozostaje natomiast faktyczne pobranie i zapoznanie się adresata z tym pismem, o ile oczywiście przedstawiona sytuacja nie jest konsekwencją wadliwego działania systemu teleinformatycznego.

6. W przypadku nieodebrania pisma doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni, licząc od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia (fikcja prawna doręczenia). Organ administracji publicznej umożliwia adresatowi pisma dostęp do treści pisma w formie dokumentu elektronicznego przez okres co najmniej 3 miesięcy od dnia uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone oraz do informacji o dacie uznania pisma za doręczone i datach wysłania zawiadomień (pierwszego i powtórnego) w swoim systemie teleinformatycznym. Pobranie przez adresata pisma, którego doręczenie uważa

się za już dokonane (fikcja prawna doręczenia), nie stanowi doręczenia elektronicznego; czynność tę można porównać do zapoznania się z aktami sprawy. Problemy w dostępie do pisma (uznanego za doręczone) we wskazanym okresie 3 miesięcy, w tym nawet brak tego dostępu, nie powodują wadliwości jego doręczenia. Należy wskazać, że strona lub uczestnik zawsze ma możliwość zapoznania się z aktami sprawy na zasadach ogólnych, a zatem także z tym pismem (zob. art. 73).

7. Przepisy kodeksu nie przewidują możliwości doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego adresatowi w lokalu organu administracji publicznej (odbioru osobistego), jak ma to miejsce w przypadku doręczenia pisma w formie pisemnej (zob. art. 42 § 2).

8. Komentowany art. 46 § 9 odsyła w zakresie warunków technicznych i organizacyjnych doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego do ustawy określonej w § 4 pkt 3 tego przepisu – gdzie jednak nie wskazano żadnego aktu prawnego. W poprzednim stanie prawnym art. 46 § 3 pkt 3 w sprawie podpisania urzędowego poświadczenia odbioru odwoływał się do art. 20a u.i.d.p. Jednakże wskutek nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w 2016 r. na mocy art. 50 pkt 2 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1173), ustawodawca usunął wspomniane odwołanie zastępując je sformułowaniem „w określony sposób”, bez odpowiedniej modyfikacji art. 46 § 9 k.p.a. Przyjąć zatem należy, że całokształt rozwiązań prawnych dotyczących doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym oraz przedstawione okoliczności stanowią o tym, że obecnie warunki techniczne i organizacyjne doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego określają przepisy u.i.d.p. Przepisy tej ustawy wraz z jej aktami wykonawczymi powinny być stosowane w takim zakresie, w jakim nie pozostają sprzeczne z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego.

III

1. Doręczenie elektroniczne podmiotowi publicznemu polega na wysłaniu pisma w formie dokumentu elektronicznego na jego elektroniczną skrzynkę podawczą. Przepis art. 46 § 10 odsyła w zakre-

się szczegółów związanych z tym sposobem doręczeniem do u.i.d.p. Wadliwość odesłania zawartego w tym przepisie jest analogiczna do odesłania przewidzianego w art. 46 § 9 i wynika z tych samych okoliczności prawnych (zob. art. 46 § 9). Przez elektroniczną skrzynkę podawczą należy rozumieć dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego (art. 3 pkt 17 u.i.d.p.).

2. Dokumentem potwierdzającym odbiór pisma przez adresata przy doręczeniu elektronicznym podmiotowi publicznemu jest urzędowe poświadczenie przedłożenia (urzędowe poświadczenie odbioru). Urzędowe poświadczenie przedłożenia jest automatycznie tworzone i udostępniane poprzez wysłanie organowi przez system teleinformatyczny adresata (podmiotu publicznego), służący do obsługi doręczeń (§ 13 ust. 1 i 2 r.s.d.d.). Brak tego poświadczenia (np. wskutek awarii ww. systemu teleinformatycznego) nie pozwala na stwierdzenie faktu odebrania pisma przez podmiot publiczny; brak dowodu skutecznego doręczenia pisma. Słusznie w piśmiennictwie zauważono, że w odniesieniu do doręczeń elektronicznych podmiotom publicznym nie przewidziano konstrukcji odpowiadającej fikcji prawnej doręczenia (por. art. 44 § 3 oraz art. 46 § 6)²⁴⁸. Wystąpienie długotrwałej lub znaczącej awarii może uzasadniać, w kontekście racjonalnych względów, zmianę sposobu doręczeń wobec podmiotu publicznego z doręczenia elektronicznego na doręczenie tradycyjne, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Art. 47. [Odmowa przyjęcia pisma przez adresata]

§ 1. Jeżeli adresat odmawia przyjęcia pisma przesłanego mu przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe lub inny organ albo w inny sposób, pismo zwraca się nadawcy z adnotacją o odmowie jego przyjęcia i datą odmowy. Pismo wraz z adnotacją włącza się do akt sprawy.

§ 2. W przypadkach, o których mowa w § 1, uznaje się, że pismo doręczone zostało w dniu odmowy jego przyjęcia przez adresata.

²⁴⁸ G. Sibiga, *Stosowanie...*, s. 179.

I

1. Powyższy przepis dotyczy wyłącznie adresata pisma. Nie jest dopuszczalne stosowanie tego przepisu do osób odbierających pismo, które nie są zarazem jego adresatami, np. dorosłego domownika, dozorca lub sąsiada²⁴⁹.

2. Skutki prawne z art. 47 wystąpią tylko wtedy, jeśli odpis danego pisma wraz ze stosowną adnotacją sporządzoną na tym odpisie oraz naniesioną datą odmowy zostanie włączony do akt sprawy. Sporządzenie notatki służbowej o odmowie przyjęcia przez skarżącego decyzji, bez dołączenia jej odpisu, zostało uznane przez NSA za wadliwe (wyrok NSA z dnia 3 marca 2015 r., II OSK 1856/13, CBOSA).

II

1. Wystąpienie skutków domniemania przewidzianego w art. 47 § 2 k.p.a. jest uwarunkowane prawidłowym dokonaniem wszystkich przewidzianych w art. 47 § 1 k.p.a. czynności podmiotu doręczającego i organu administracji publicznej (wyrok WSA z dnia 25 lutego 2014 r., II SAB/Lu 548/13, CBOSA). Jeżeli zatem wystąpiła przesłanka zastosowania art. 47 k.p.a., tj. adresat pisma odmówił jego przyjęcia, doręczający zwrócił je nadawcy wraz z adnotacją o odmowie jego przyjęcia i datą odmowy, a organ administracji publicznej włączył je wraz z adnotacją do akt, to należy przyjąć, że data doręczenia pisma jest datą odmowy przyjęcia go przez adresata (wyrok WSA z dnia 18 października 2018 r., VIII SA/Wa 442/18, CBOSA).

2. Odmowa przyjęcia pisma przez adresata nie wywołuje skutków prawnych z art. 47 k.p.a., jeśli doręczenie było nieprawidłowe. Taka możliwość występuje na przykład w przypadku doręczenia pisma stronie z upoważnienia organu przez inną stronę tego postępowania o spornych interesach (wyrok NSA z dnia 8 maja 2009 r., II OSK 700/08, CBOSA). Takie doręczenie jest bowiem niedopuszczalne ze względu na niepewność doręczenia i naruszenie zasady budzenia zaufania do organów administracji publicznej.

²⁴⁹ A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 353.

Art. 48. [Doręczanie pism przedstawicielowi; doręczanie pism osobom z immunitetem dyplomatycznym]

§ 1. Pisma skierowane do osób nieznanymi z miejsca pobytu, dla których sąd nie wyznaczył przedstawiciela, doręcza się przedstawicielowi ustanowionemu w myśl art. 34.

§ 2. Pisma kierowane do osób korzystających ze szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego lub konsularnego doręcza się w sposób przewidziany w przepisach szczególnych, w umowach i zwyczajach międzynarodowych.

I

1. Powyższy przepis ma zastosowanie wyłącznie do stron postępowania administracyjnego, nie stosuje się go zaś do podmiotów na prawach strony oraz do innych uczestników postępowania²⁵⁰.

2. Zgodnie z komentowanym przepisem pisma, których adresatami są osoby nieznanne z miejsca pobytu należy doręczać przedstawicielowi ustanowionemu dla osoby nieobecnej.

3. Jak wynika z orzecznictwa, sytuacja nieznanego miejsca pobytu danej osoby zaistnieje wówczas, gdy organ w wyniku podjęcia działań ustali, że albo miejsce pobytu strony wynikające z ewidencji ludności nie jest aktualne – osoba nie wykonała ciążącego na niej obowiązku meldunkowego), albo strona ta pozostaje poza wszelką ewidencją – nie dopełniła obowiązku meldunkowego lub z powodu bezdomności (wyrok WSA z dnia 16 lipca 2009 r., IV SA/Po 337/09, CBOSA).

II

1. Nie można za sytuację nieznanego miejsca pobytu danej osoby przez organ administracji uznać poinformowania organu przez tę osobę o zmianie miejsca pobytu bez podania jednoczesnej informacji o miejscu, w którym ta osoba przebywa (wyrok WSA z dnia 6 lipca 2017 r., II SA/Wr 710/16, CBOSA).

²⁵⁰ G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 470.

2. W doktrynie istnieją rozbieżności odnośnie do tego, czy komentowany przepis będzie miał również zastosowanie do jednostek organizacyjnych, które nie mają organów albo nie jest znane miejsce pobytu osób wchodzących w skład organów kolegialnych lub osób pełniących funkcje organu jednoosobowego, jak uważa A. Wróbel²⁵¹, przeciwnie zaś G. Łaszczyca, którego zdaniem takie przekonanie nie ma w k.p.a. podstawy prawnej, gdyż osobę prawną czy jednostkę organizacyjną trudno uznać za nieznaną z miejsca pobytu²⁵².

III

Nie wszystkie osoby, korzystające z immunitetu dyplomatycznego lub konsularnego w jakimkolwiek zakresie, objęte są wyłączeniem na mocy art. 48 § 2 k.p.a. Musi to wynikać ze „szczególnych uprawnień”, na które wskazuje komentowany przepis.

Art. 49. [Zawiadamianie stron przez publiczne ogłoszenie]

§ 1. Jeżeli przepis szczególny tak stanowi, zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej.

§ 2. Dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej wskazuje się w treści tego obwieszczenia, ogłoszenia lub w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej.

²⁵¹ A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 355.

²⁵² G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 471.

I

1. Powyższy przepis odnosi się wyłącznie do stron postępowania oraz wymaga istnienia przepisu szczególnego, który upoważnia organ administracji publicznej do zastosowania tego trybu. Skorzystanie z niego wymaga powołania podstawy prawnej, zawartej w odrębnym akcie prawnym rangi ustawowej (postanowienie NSA z dnia 12 września 2019 r., I OZ 804/19, CBOSA). Taka forma powiadamiania adresatów aktów i czynności organu w niewielkim tylko stopniu chroni bowiem ich interesy w porównaniu z doręczeniami uregulowanymi w art. 39-48 k.p.a. (wyrok WSA z dnia 18 listopada 2008 r., IV SA/Wa 821/08, CBOSA).

Rozwiązanie przyjęte w art. 49 k.p.a. jest rozwiązaniem ekstraordynaryjnym, służącym zapewnieniu szybkiego skutku doręczenia wobec wszystkich podmiotów, które są adresatami danego aktu administracyjnego, jeżeli przepisy szczególne przewidują możliwość posłużenia się taką szczególną formą doręczenia, jaką jest publiczne ogłoszenie (wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2012 r., II OSK 847/12, CBOSA). Zatem celem i istotą regulacji zawartej w art. 49 k.p.a. jest przede wszystkim uproszczenie procedury doręczenia oraz obniżenie kosztów administrowania poprzez zwolnienie organu z obowiązku ustalenia adresów stron, sporządzania dokumentów w dużej liczbie egzemplarzy, dokonywania wysyłki pism oraz oczekiwania na zwrotne potwierdzenie jej odbioru, a także ujednolicenie momentu skutecznego doręczenia pisma w drodze obwieszczenia. W rezultacie powyższego w sprawach, w którym ma zastosowanie art. 49 k.p.a., nie ma obowiązku imiennego ustalenia w toku postępowania i wymienienia w decyzji wszystkich stron postępowania. Obowiązek taki byłby zresztą w wielu sprawach praktycznie niewykonalny, gdy zważy się na znaczny w wielu sprawach teren oddziaływania danego przedsięwzięcia, mogący obejmować, np. przy obszarach ograniczonego użytkowania – wokół lotnisk czy przy strefach przemysłowych, kilka czy kilkanaście tysięcy podmiotów, których liczba i skład może podlegać ciągłej zmianie – umowy cywilne, spadkobrania (wyrok WSA z dnia 30 maja 2019 r., II SA/Ol 325/19, CBOSA).

2. Doręczenie bądź zawiadomienie w drodze obwieszczenia publicznego jest stosowane w przypadku, gdy z góry nie można ustalić kręgu podmiotów, które powinny wziąć udział w całym postępowaniu

lub w niektórych jego czynnościach (wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2009 r., II OSK 1635/07, CBOSA).

Zdaniem NSA nie ma podstaw, aby z treści tego przepisu wyprowadzić wnioski, że uprzednio należy ustalić zamknięty wykaz wszystkich stron mogących posiadać interes prawny do udziału w postępowaniu, gdyż z istoty tego unormowania wynika, że na skutek jego zastosowania mogą do postępowania zgłosić się wszystkie osoby, uważające, iż taki interes prawny posiadają, do organu zaś w takim przypadku należy ocena istnienia takiego interesu, a co za tym idzie legitymacji do udziału w postępowaniu (wyrok NSA z dnia 7 listopada 2013 r., II OSK 2150/13, CBOSA).

3. Bez znaczenia przy tym będzie to, czy osoby takie wzięły czynny udział w postępowaniu przed organem I instancji, a uwagi i zastrzeżenia do rozstrzygnięcia zgłosiły dopiero w toku postępowania przed organem II instancji, ponieważ domniemanie ich udziału w postępowaniu wynika z tego, że organ powiadamiał w formie ogłoszeń o podejmowanych w I instancji czynnościach.

Obwieszczenie, o którym stanowi art. 49 k.p.a., ma ten skutek, że każdy zainteresowany, który uważa się za stronę postępowania, może dowiedzieć się o toczącym się postępowaniu i jego przebiegu, co umożliwia ewentualny czynny w nim udział. W związku z tym do podmiotów zainteresowanych tym postępowaniem, a nie do organu prowadzącego postępowanie, należy podjęcie czynności zapewniających im czynne uczestnictwo w postępowaniu administracyjnym (wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2016 r., II OSK 2957/12, CBOSA).

II

1. W obwieszczeniu powinna się znaleźć informacja, gdzie i kiedy można się zaznajomić z materiałem dowodowym zebrany w sprawie. I to jest ważny obowiązek, jaki spoczywa na organie względem strony w toku postępowania (wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2016 r., II OSK 2957/12, CBOSA; wyrok WSA z dnia 12 lutego 2019 r., VII SA/Wa 1903/18, CBOSA).

2. Należy przyjąć, że instytucja doręczenia, o której mowa w art. 49 k.p.a., nie narusza zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, umożliwia bowiem stronie zapoznanie się z czynnościami organu

i treścią wydanych przez organ rozstrzygnięć. Z uwagi jednak na zasadnicze ograniczenie uprawnień stron w odniesieniu do prawa zapoznania się z treścią podejmowanych przez organ czynności w sprawie, sposób wywiązania się przez organ z konkretnych obowiązków na nim spoczywających w zakresie upublicznienia decyzji i innych czynności powinien polegać rygorystycznemu sprawdzeniu (uchwała NSA z dnia 27 lutego 2017 r., II OPS 2/16, CBOSA).

III

1. Jak wynika z orzecznictwa, przepis art. 49 k.p.a. jest uregulowaniem szczególnym, w odniesieniu do zasady ustanowionej w art. 39 k.p.a. Nie oznacza to jednak, że obejmuje swoim działaniem skutki inne niż te, które wiążą się z doręczeniem decyzji stronie. Doręczenie ma bezpośredni wpływ np. na związanie organu decyzją (art. 110 k.p.a.), czy też termin wniesienia odwołania (art. 129 § 2 k.p.a.). Z przepisów tych wprost wynika, że zdarzeniem istotnym jest doręczenie decyzji. Natomiast w hipotezie art. 148 § 2 k.p.a. nie ma mowy o doręczeniu decyzji lub zawiadomieniu strony o decyzji, w rozumieniu art. 49 k.p.a. Faktem pociągającym za sobą określone skutki prawne jest dowiedzenie się przez stronę o decyzji. Wprowadzone przepisem art. 49 k.p.a. rozwiązywanie w postaci „fikcji doręczenia” nie może być więc uznawane za tożsame z dowiedzeniem się przez stronę o decyzji, w rozumieniu art. 148 § 2 k.p.a. Kwestia zachowania terminu do wniesienia podania o wznowienie postępowania nie może być oceniana wyłącznie przez pryzmat regulacji art. 49 k.p.a., uznającej obwieszczenie o decyzji za równoznaczne z jej doręczeniem (wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., II OSK 481/18, CBOSA).

2. Trzeba również zaznaczyć, że powyższa regulacja z powodu wprowadzenia daleko idących odstępstw od zasady oficjalności doręczeń istotnie ogranicza stosowanie zasad ogólnych k.p.a. w postaci zasady informowania – art. 9 k.p.a. i zasady czynnego udziału stron w postępowaniu – art. 10 § 1 k.p.a. (wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2014 r., II OSK 2957/12, CBOSA).

3. Sam upływ czternastu dni, w ciągu których obwieszczenie było dostępne publicznie, powoduje, że czynność doręczenia uważa się za

dokonaną ze skutkiem prawnym. Jest to rozwiązanie procesowe umożliwiające prowadzenie postępowań administracyjnych, w których występuje duża liczba podmiotów. Jednakże przyjęcie, zgodnie z art. 49 *in fine* k.p.a., doręczenia stronie decyzji ze skutkiem prawnym nie jest tożsame z dowiedzeniem się przez stronę o decyzji – art. 148 § 2 k.p.a., czy też z dowiedzeniem się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania – art. 148 § 1 k.p.a. (wyrok NSA z dnia 4 marca 2015 r., II OSK 1686/13, CBOSA). Kwestia zachowania terminu do wniesienia podania o wznowienie postępowania nie może być oceniana wyłącznie przez pryzmat regulacji art. 49 k.p.a., uznającej obwieszczenie o decyzji za równoważne jej doręczeniu (wyrok WSA z dnia 8 marca 2019 r., II SA/Kr 87/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 17 października 2019 r., II SA/Kr 923/1, CBOSA). Czym innym natomiast jest zagadnienie zaistnienia przesłanek wznowieniowych. Jednakże ta kwestia nie ma wpływu na ocenę zachowania przez stronę terminu do wniesienia podania o wznowienie postępowania (wyrok NSA z dnia 23 lutego 2011 r., II OSK 2517/10, CBOSA). Powyższy tok rozumowania został również zaprezentowany w doktrynie²⁵³.

IV

Jak przyjęto w orzecznictwie, taki sposób doręczenia powoduje, że – inaczej niż w sytuacji, gdy doręczenie dokonywane jest bezpośrednio – przepisy określają najpóźniejszą datę, w której uznaje się, że czynność została dokonana. Jedynie w takim wypadku istnieje bowiem możliwość ustalenia daty, w której decyzja staje się ostateczna w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a. W konsekwencji, jeżeli środek zaskarżenia od decyzji wniesiony jest przed upływem czternastodniowego terminu, o którym mowa w art. 49 k.p.a., to o ile decyzja ta weszła do obrotu prawnego, nie jest on niedopuszczalny, jako wniesiony przedwcześnie (wyrok NSA z dnia 18 października 2017 r., II OSK 2681/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2016 r., II OSK 791/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 27 września 2016 r., II OSK 3166/14, CBOSA).

²⁵³ R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 236.

Wejście decyzji do obrotu prawnego nie jest uzależnione od prawidłowego – zgodnego z prawem – doręczenia, lecz od samego dokonania czynności doręczenia, która polega na uzewnętrznieniu woli organu wobec podmiotu usytuowanego poza organem administracji i to niekoniecznie nawet wobec jej adresata (wyrok NSA z dnia 20 lutego 2014 r., II OSK 2259/12, CBOSA). Skoro bowiem określona jest jedynie końcowa data, w której uznaje się, że dochodzi do doręczenia decyzji, to nie można przyjąć, że złożenie środka zaskarżenia przed tą datą jest przedwczesne (postanowienie NSA z dnia 14 marca 2018 r., II OSK 364/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 19 czerwca 2018 r., II SA/Rz 328/18, CBOSA).

Art. 49a. [Szczególne formy zawiadomień o decyzjach i innych czynnościach organu]

Poza przypadkami, o których mowa w art. 49, organ może dokonywać zawiadomienia o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej w formie, o której mowa w art. 49 § 1, jeżeli w postępowaniu bierze udział więcej niż dwadzieścia stron. Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, zawiadomienie jest w takim przypadku skuteczne wobec stron, które zostały na piśmie uprzedzone o zamiarze zawiadamiania ich w określony sposób. Do zawiadomienia stosuje się przepis art. 49 § 2.

I

1. Zastosowanie komentowanego przepisu wymaga zaistnienia trzech przesłanek: 1) w postępowaniu bierze udział więcej niż dwadzieścia stron; 2) przepis szczególny nie stanowi inaczej; 3) strony zostały uprzedzone na piśmie o zamiarze zawiadomienia ich w określony sposób.

2. W postępowaniu administracyjnym, w którym bierze udział więcej niż dwadzieścia stron organ może zamiast doręczeń informować strony o dokonanych czynnościach oraz wydanych decyzjach w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej, przy czym skutek doręczenia (zawiadomienie) następuje po upływie czternastu dni od dnia, w którym

nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej. Tak więc po upływie 14 dni od daty w której nastąpiło publiczne obwieszczenie w BIP o wydanej przez organ decyzji następuje skutek doręczenia decyzji dla stron. Od tej też daty biegnie termin do złożenia odwołania a organ jest związany wydaną decyzją. Nie jest to jednak termin, od którego liczy się czas do złożenia podania o wznowienie postępowania zakończonego tą decyzją (wyrok WSA z dnia 17 października 2019 r., II SA/Kr 923/19, CBOSA).

II

„Uprzedzenie stron”, o którym mowa w komentowanym przepisie nie musi spełniać tak surowych wymogów formalnych, jak akty administracyjne. Dlatego na przykład umieszczenie zawiadomienia o zmianie trybu doręczania pism na podstawie art. 49a k.p.a. poniżej podpisu urzędnika będącego pracownikiem organu administracji nie pozbawia tego zawiadomienia skuteczności (wyrok WSA z dnia 29 marca 2019 r., II SA/Kr 198/19, CBOSA).

Nie układ pisma, ale jego treść ma decydujące znaczenie w sprawie. Analiza treści art. 49a k.p.a. prowadzi do wniosku, że owo uprzedzenie, to wyłącznie uprzednie, a więc dokonane przed zastosowaniem tego trybu, poinformowanie stron postępowania o fakcie przejścia przez organ na tryb doręczania pism w formie obwieszczeń publicznych. Uprzedzenie jest bowiem traktowane w orzecznictwie jako zwykła informacja kierowana do stron postępowania, która musi zostać im podana do wiadomości dla skutecznego doręczania pism w sprawie na podstawie art. 49a k.p.a. Nie jest to zatem oświadczenie woli, a czynność materialno-techniczna organu administracji (wyrok WSA z dnia 28 marca 2019 r., II SA/Kr 197/19, CBOSA).

Art. 49b. [Udostępnienie odpisu rozstrzygnięcia stronie zawiadomionej publicznym ogłoszeniem]

§ 1. W przypadku zawiadomienia strony zgodnie z art. 49 § 1 lub art. 49a o decyzji lub postanowieniu, które podlega zaskarżeniu, na wniosek strony, organ,

który wydał decyzję lub postanowienie, niezwłocznie, nie później niż w terminie trzech dni od dnia otrzymania wniosku, udostępnia stronie odpis decyzji lub postanowienia w sposób i formie określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje organ, nie umożliwiają udostępnienia w taki sposób lub takiej formie.

§ 2. Jeżeli decyzja lub postanowienie, o których mowa w § 1, nie mogą być udostępnione stronie w sposób lub formie określonych we wniosku, organ powiadamia o tym stronę i wskazuje, w jaki sposób lub jakiej formie odpis decyzji lub postanowienia może być niezwłocznie udostępniony.

Komentowany przepis znajduje zastosowanie w sytuacji skorzystania przez organ administracji publicznej z trybu doręczenia przewidzianego w art. 49 § 1 lub w art. 49a komentowanej ustawy i stanowi jedynie ich uzupełnienie. Organ nie ma zatem podstaw do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie udostępnienia decyzji lub postanowienia, jeśli powyższy warunek jest spełniony (wyrok WSA z dnia 11 grudnia 2018 r., II SA/Lu 797/18, CBOSA).

Rozdział 9 Wezwania

Art. 50. [Wzywanie osób do udziału w czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań]

§ 1. Organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych.

§ 2. Organ obowiązany jest dolożyć starań, aby zadośćuczynienie wezwaniu nie było uciążliwe.

§ 3. W przypadkach, w których osoba wezwana nie może stawić się z powodu choroby, kalectwa lub innej niedającej się pokonać przeszkody, organ może dokonać określonej czynności lub przyjąć wyjaśnienie albo przesłuchać osobę wezwaną w miejscu jej pobytu, jeżeli pozwalają na to okoliczności, w jakich znajduje się ta osoba.

I

1. Ustawodawca w art. 50 § 1 kreuje możliwość wzywania przez organ administracji publicznej prowadzący postępowanie osób do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań. Powyższe czynności procesowe mogą być przez wezwanego dokonywane osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego, co zależy od specyfiki czynności przeprowadzanej przez organ.

2. Organ administracji publicznej powinien w treści wezwania wyraźnie określić, w jaki sposób osoba wzywana ma dokonać określonej czynności procesowej. Przepis art. 50 § 1 nie przyznaje pełnej swobody organowi wzywającemu, ponieważ uprawnienie to ustawodawca bezpośrednio wiąże z niezbędnością określonej czynności dla

rozstrzygnięcia sprawy oraz – alternatywnie – niezbędnością dla wykonywania czynności urzędowych. W związku z powyższym wezwanie danej osoby do udziału w podejmowanych czynnościach procesowych może nastąpić jedynie w dwóch przypadkach: 1) jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy; 2) jeżeli jest to niezbędne dla wykonywania czynności urzędowych, przy czym to organ dokonuje oceny, kiedy taka konieczność zachodzi. W przypadku zaistnienia innych okoliczności wezwanie na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. nie będzie możliwe. Takie rozwiązanie pozwala na wykluczenie nadużywania instytucji wezwania przez organ administracji publicznej. Wezwanie nie ma zatem na celu usprawnienia (przyspieszenia, ułatwienia) pracy organowi poprzez dodatkowe zaangażowanie w czynności procesowe określonych osób, a podjęcie działań, których organ sam nie może dokonać, gdy jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych.

3. Osoba, która otrzymała wezwanie, ma obowiązek wziąć udział w podejmowanej w sprawie czynności procesowej, w miejscu i dacie wynikających z treści wezwania, chyba że zachodzą okoliczności wyłączające z art. 50 § 3. Chociaż ustawodawca w art. 50 § 1 stanowi, że „organ administracji publicznej może wzywać osoby” sugerując, że wezwanie ma charakter fakultatywny, to jednak nie do końca można się z tym zgodzić, ponieważ ma on podjąć takie działania, „jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych”. W związku z powyższym, jeśli organ wyjdzie z założenia, że udział osoby w czynności procesowej jest niezbędny dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych, to jednak powinien dokonać wezwania. Trudno jest sobie wyobrazić, że organ nie podejmie wszelkich czynności niezbędnych do załatwienia sprawy (do podjęcia których jest zobowiązany), a wezwanie hołduje tej zasadzie ogólnej. Ponadto organ administracji publicznej ma obowiązek w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, a czyni temu zadość również wezwanie osoby do udziału w podejmowanych czynnościach oraz do złożenia wyjaśnień lub zeznań.

II

1. Wezwanie może nastąpić wyłącznie w przypadkach opisanych w art. 50 § 1 k.p.a., a dodatkowo organ ma obowiązek dołożenia starań, aby zadośćuczynienie wezwaniu nie było uciążliwe. Obowiązek ten wynika z art. 50 § 2 k.p.a. Ustawodawca nie określa, w jaki sposób organ ma wykonać ten obowiązek; będzie to zależało zarówno od charakteru czynności procesowej, jak i od okoliczności, w których dana osoba ma uczynić zadość treści wezwania (m.in. stan zdrowia, wiek, odległość do siedziby organu, stopień skomunikowania z miejscowością, w której organ ma siedzibę, trudne warunki pogodowe). Ochrona osoby wzywanej polega zatem na tym, że organ administracji publicznej, dokonując wezwań, musi brać pod uwagę uciążliwość wynikającą dla tej osoby z udziału w określonej czynności procesowej, przy czym chodzi tutaj o samą uciążliwość, a nie np. „nadmierną uciążliwość”, czy „szczególną uciążliwość”.

2. Obowiązek dołożenia starań, aby zadośćuczynienie wezwaniu nie było uciążliwe, nie jest ograniczony tylko do osobistego stawienia, dotyczy on wszystkich form udziału w podejmowanych czynnościach, czy też form składania wyjaśnień lub zeznań określonych w art. 50 § 1 k.p.a.

III

1. Nie zawsze wezwany będzie w stanie uczynić zadość obowiązkowi określonemu w treści wezwania. Mogą pojawić się okoliczności uniemożliwiające mu osobisty udział w czynności procesowej dokonywanej np. w siedzibie organu, w związku z powyższym, w przypadkach, w których osoba wezwana nie może stawić się z powodu choroby, kalectwa lub innej niedającej się pokonać przeszkody, organ może dokonać określonej czynności lub przyjąć wyjaśnienie albo przesłuchać osobę wezwaną w miejscu jej pobytu, jeżeli pozwalają na to okoliczności, w jakich się ona znajduje.

2. W art. 50 § 3 występują trzy przesłanki umożliwiające dokonanie czynności procesowej w miejscu pobytu wezwanego, dwie mają charakter ostry, jedna nieostry. Może to zatem nastąpić w przypadku choroby

oraz kalectwa wezwanego, a także z powodu innej niedającej się pokonać przeszkody. Dla zastosowania tego przepisu wystarczy, że przeszkoda taka istnieje w dacie przeprowadzania określonej czynności, w której ma brać udział osoba wezwana, nie musi mieć charakteru trwałego. Organ może również ponowić wezwanie, gdy przeszkoda przeminęła.

IV

Podmiotami zobowiązanymi do zadośćuczynienia wezwaniu są uczestnicy postępowania, niemniej jednak należy pamiętać o wyłączeniu lub ograniczeniu wezwania w stosunku do osób korzystających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego²⁵⁴. Ustawodawca w art. 4 k.p.a. wyraźnie przewiduje, że przepisy k.p.a. nie naruszają szczególnych uprawnień, wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych.

Art. 51. [Osobiste stawienie się wezwanego]

§ 1. Do osobistego stawienia się wezwany jest obowiązany tylko w obrębie gminy lub miasta, w którym zamieszkuje albo przebywa.

§ 2. Obowiązek osobistego stawiennictwa dotyczy również wezwanego, zamieszkałego lub przebywającego w sąsiedniej gminie albo mieście.

I

1. Obowiązek osobistego stawiennictwa nie ma charakteru bezwzględnego. Cięży on na wezwanym tylko w obrębie gminy lub miasta, w którym zamieszkuje lub przebywa. Determinantem tego obowiązku jest zatem przebywanie lub zamieszkiwanie w obrębie danej gminy (miasta), w dacie dokonywania czynności procesowej, do udziału w której określona osoba została wezwana.

2. Zamieszkanie ma charakter stały, z kolei przebywanie przejściowy. Miejszem zamieszkania osoby fizycznej, według art. 25 k.c., jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego poby-

²⁵⁴ A. Skóra, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Elbląg 2015, s. 96.

tu. Z punktu widzenia ustalenia miejsca zamieszkania nie wystarczy samo zamieszkiwanie w sensie fizycznym, bez zamiaru stałego pobytu, choćby zamieszkiwanie trwało przez dłuższy czas, ani sam zamiar stałego pobytu w danej miejscowości niepołączony z przebywaniem w tej miejscowości. O miejscu zamieszkania rozstrzyga zawsze całokształt okoliczności, które wskazują na zejście się stanu faktycznego przebywania z zamiarem takiego przebywania (zob. wyrok WSA z dnia 20 lutego 2019 r., VIII SA/Wa 20/19, LEX nr 2634503).

II

1. Obowiązek osobistego stawienia się wezwanego dotyczy nie tylko obrębu gminy lub miasta, w którym wezwany zamieszkuje albo przebywa, ponieważ na podstawie art. 51 § 2 rozciąga się on na osoby zamieszkujące gminy (miasta) sąsiednie lub przebywające tam. Gminy (miasta) sąsiednie to gminy (miasta) leżące najbliżej, przyległe, bezpośrednio graniczące z gminą (miastem), na obszarze której to struktury terenowej znajduje się siedziba organu prowadzącego postępowanie administracyjne, gdzie ma być przeprowadzana określona czynność procesowa. Gminą lub miastem sąsiednim nie będzie zatem kolejna (nie granicząca bezpośrednio) podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, nawet jeżeli odległość z niej do siedziby organu jest stosunkowo niewielka, a miejscowości są ze sobą dobrze skomunikowane.

2. W przypadku wzywania do osobistego stawienia się osoby spoza obrębu gminy lub miasta, w którym wezwany zamieszkuje albo przebywa, bądź też spoza gminy lub miasta sąsiedniego, powinna być uruchomiona instytucja pomocy prawnej.

III

1. Z art. 51 wynika obowiązek osobistego stawienia się wezwanego, a nie zakaz organu kierowania wezwań do osób spoza gminy lub miasta zamieszkania lub przebywania, czy gminy lub miasta sąsiedniego. Jednak według art. 52 organ administracji publicznej powinien w toku postępowania zwrócić się do właściwego terenowego organu administracji publicznej o wezwanie osoby zamieszkałej lub przebywającej w

danej gminie lub mieście do dokonania określonych czynności procesowych, związanych z toczącym się postępowaniem. Organ świadczący pomoc prawną wzywa osoby zamieszkałe lub przebywające tylko w danej gminie lub mieście (nie miejscowości sąsiedniej).

2. W przypadku wezwania przez organ prowadzący postępowanie osoby, która nie przebywa albo nie zamieszkuje w obrębie gminy lub miasta, w którym ma być przeprowadzana czynność procesowa, ani w obrębie gminy lub miasta sąsiedniego, w razie jej niestawiennictwa, nie mogą być wyciągane w stosunku do niej negatywne konsekwencje prawne.

Art. 52. [Zwrócenie się o pomoc prawną]

W toku postępowania organ administracji publicznej zwraca się do właściwego terenowego organu administracji rządowej lub organu samorządu terytorialnego o wezwanie osoby zamieszkałej lub przebywającej w danej gminie lub mieście do złożenia wyjaśnień lub zeznań albo do dokonania innych czynności, związanych z toczącym się postępowaniem. Organ prowadzący postępowanie oznaczy zarazem okoliczności będące przedmiotem wyjaśnień lub zeznań albo czynności, jakie mają być dokonane.

I

1. Pomoc prawna przewidziana w art. 52 k.p.a. jest udzielana w toku postępowania administracyjnego, zatem od momentu jego wszczęcia po zakończenie. Kończy sprawę w danej instancji decyzja administracyjna (por. kom. do art. 104). Sprawa może być też załatwiona milcząco, o ile przepis szczególny tak stanowi. Pomocy prawnej udziela terenowy organ administracji publicznej.

2. Definicja organu samorządu terytorialnego została zawarta w art. 5 § 2 pkt 6, nie ma jednak kodeksowej definicji terenowego organu administracji rządowej²⁵⁵. Według art. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j.

²⁵⁵ W okresie dwudziestolecia międzywojennego posługiwano się pojęciem organu administracji ogólnej, zob. szerzej: J. Kostrubiec, *Administracja ogólna w myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019, s. 26-45.

Dz.U. z 2019 r., poz. 1464 ze zm.) zadania tej administracji wykonuje m.in. wojewoda, organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży oraz organy niezespolonej administracji rządowej²⁵⁶.

3. Organem świadczącym pomoc prawną nie może być każdy organ, a „właściwy”, terenowy organ administracji rządowej lub organ samorządu terytorialnego. Organ właściwy, to organ posiadający określone kompetencje procesowe, umożliwiające przyjęcie wyjaśnień lub zeznań albo dokonanie innych czynności, związanych z toczącym się postępowaniem.

4. Ustawodawca nie zobowiązuje organu prowadzącego postępowanie do przeprowadzenia wszystkich czynności procesowych związanych z załatwieniem sprawy. Część z nich może być dokonana w drodze pomocy prawnej przez inny organ. Organ zwracający się o pomoc prawną jest jednak zobowiązany wskazać okoliczności będące przedmiotem wyjaśnień lub zeznań albo czynności, jakie mają być dokonane, przy czym wszelkie te czynności procesowe muszą być związane z toczącym się postępowaniem.

5. Pomoc prawna może być świadczona, jeżeli osoba wezwana nie mieszka, bądź nie przebywa w obrębie gminy lub miasta, które jest siedzibą organu prowadzącego postępowanie lub w obrębie sąsiedniej (pobliskiej) gminy lub miasta.

6. Organ administracji publicznej, do którego organ prowadzący postępowanie zwrócił się o wezwanie określonej osoby do złożenia wyjaśnień lub zeznań albo do dokonania innej czynności, jest związany żądaniem udzielenia pomocy prawnej w zakresie, który został wyznaczony treścią żądania. Wyniki czynności procesowych podjętych w ramach pomocy prawnej są wiążące dla organu prowadzącego po-

²⁵⁶ Zob. szerzej: M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 11-14; K. Sikora, *Aparat pomocniczy administracji publicznej*, (w:) M. Karpiuk, J. Kowalski (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa-Poznań 2013, s. 251-252; M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013, s. 115; J. Kostrubiec, *Status of a Voivodship Governor as an Authority Responsible for the Matters of Security and Public Order*, „Barometr Regionalny” 2018, nr 5, s. 36-37; M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Niezespolona administracja rządowa*, Warszawa 2011.

stępowanie w sprawie, o ile zostały przeprowadzone na okoliczności określone w żądaniu i dokonano ich zgodnie z przepisami prawa²⁵⁷.

Terenowy organ administracji publicznej, do którego zwrócono się o pomoc prawną, nie może jej odmówić, jeżeli osoba, która ma być wezwana do udziału w określonej czynności procesowej zamieszkuje lub przebywa w gminie lub mieście, gdzie znajduje się siedziba organu mającego świadczyć pomoc prawną, a ta czynność procesowa jest związana z toczącym się postępowaniem.

7. Zastosowanie instytucji pomocy prawnej z art. 52 ogranicza stosowanie w postępowaniu dowodowym zasady bezpośredniości. W miejsce dowodu osobowego wchodzi dokument, którym jest np. protokół sporządzony przez organ świadczący pomoc prawną czy też przyjęte od osób oświadczenia lub wyjaśnienia na piśmie potwierdzone ich podpisem²⁵⁸. Należy jednak podkreślić, że dowodu z zeznań świadka nie może zastąpić jego oświadczenie, a ewentualne trudności z przeprowadzeniem takiego dowodu, które byłyby związane z odległym miejscem zamieszkania świadka można przezwyciężyć przez zastosowanie instytucji pomocy prawnej (zob. m.in. wyrok WSA z dnia 14 lutego 2019 r., II SA/Op 461/18, LEX nr 2623658).

Art. 53. [Obowiązek osobistego stawiennictwa]

Przepisów art. 51 i 52 nie stosuje się w przypadkach, w których charakter sprawy lub czynności wymaga dokonania czynności przed organem administracji publicznej prowadzącym postępowanie.

I

Ustawodawca w art. 53 wprowadza obowiązek osobistego stawiennictwa, nawet w przypadku zamieszkiwania lub pobytu w innej gminie lub mieście, niż w tym, w którym znajduje się siedziba organu prowadzącego postępowanie administracyjne (jak również w miejscowości

²⁵⁷ A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2019.

²⁵⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 328.

innej niż miejscowość sąsiednia). Obowiązek ten obejmuje określone osoby, jeżeli charakter sprawy lub czynności wymaga dokonania czynności przed organem administracji publicznej prowadzącym postępowanie. O tym, czy zachodzą te przesłanki, decyduje organ. Wezwany w trybie art. 53 ma obowiązek osobistego stawiennictwa. Konieczność stawiennictwa wynikająca z tego przepisu nie ma zastosowania, jeżeli osoba wezwana nie może stawić się z powodu choroby, kalectwa lub innej niedającej się pokonać przeszkody.

Art. 54. [Elementy wezwania]

§ 1. W wezwaniu należy wskazać:

- 1) nazwę i adres organu wzywającego;
- 2) imię i nazwisko wzywanego;
- 3) w jakiej sprawie oraz w jakim charakterze i w jakim celu zostaje wezwany;
- 4) czy wezwany powinien się stawić osobiście lub przez pełnomocnika, czy też może złożyć wyjaśnienie lub zeznanie na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego;
- 5) termin, do którego żądanie powinno być spełnione, albo dzień, godzinę i miejsce stawienia się wezwanego lub jego pełnomocnika;
- 6) skutki prawne niezastosowania się do wezwania.

§ 1a. W wezwaniu zawiera się również informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, chyba że wezwany posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie.

§ 2. Wezwanie powinno być opatrzone podpisem pracownika organu wzywającego, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego lub, jeżeli dokonywane jest z użyciem dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

I

1. W przypadku wezwania do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań nie obowiązuje zasada odformalizowania²⁵⁹. Ustawodawca w art. 54 wyraźnie wylicza elementy, ja-

²⁵⁹ Celem zasady odformalizowania (ograniczonego formalizmu) jest stworzenie legitymowanemu podmiotowi możliwości rozpoznania sprawy bez zbędnych formal-

kie ma organ uwzględnić w wezwaniu. Wszystkie te składniki powinny być zachowane bez względu na formę wezwania. Brak jakiegoś z nich czyni wezwanie wadliwym, przy czym braki o charakterze nieistotnym nie powodują bezskuteczności wezwania. Wezwanie, chociaż wadliwe, będzie w takim przypadku wywoływało skutki prawne, w związku z czym wezwany będzie musiał się mu podporządkować. Wezwanie bez któregośkolwiek z kluczowych elementów jest bezskuteczne. Do istotnych (kluczowych, podstawowych) elementów wezwania zaliczyć należy m.in. elementy wymienione w art. 54 § 1 k.p.a., czy też podpis pracownika.

2. Dane zawarte w art. 54 pozwalają osobie wezwanej na wypełnienie określonego w wezwaniu obowiązku, a także umożliwią jej ewentualną weryfikację, czy organ administracji rzeczywiście jest uprawniony do dokonywania takiego wezwania. W art. 54 § 1 kreowana jest zasada jawności wobec osób wzywanych poprzez dokładne określenie celu wezwania. Osoba, która jest wzywana do udziału w sprawie lub w czynności postępowania, powinna mieć możliwość przygotowania się, np. przez zebranie i uporządkowanie dokumentów czy też przez udzielenie pełnomocnictwa²⁶⁰.

II

1. W art. 54 § 1a, w zakresie uwzględnienia w wezwaniu określonych danych następuje odesłanie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U.UE. L. 2016 r. nr 119, s. 1), którego celem jest ochrona podstawowych praw i wolności osób fizycznych, a w szczególności ich prawa do ochrony danych osobowych.

2. Wezwanie powinno zawierać również informacje, o których stanowi art. 13 ust. 1 i 2 RODO, o ile wezwany nie posiada takich informacji, bądź ich zakres lub treść uległy zmianie. Przepis ten formułuje

ności. Przyjęcie takiej reguły pozwala na przyspieszenie postępowania, M. Karpiuk, *Obowiązywanie zasady ograniczonego formalizmu w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 2012, nr 3, s. 253.

²⁶⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 330.

obowiązek informacyjny, aktualizujący się wobec administratora w przypadku pozyskiwania przez niego danych od podmiotu²⁶¹.

3. Według art. 13 ust. 1 RODO, jeżeli zbierane są dane osobowe, administrator podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej wszystkie następujące informacje: 1) swoją tożsamość i dane kontaktowe oraz, gdy ma to zastosowanie, tożsamość i dane kontaktowe swojego przedstawiciela; 2) gdy ma to zastosowanie – dane kontaktowe inspektora ochrony danych; 3) cele przetwarzania danych osobowych oraz podstawę prawną przetwarzania; 4) jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f) RODO – prawnie uzasadnione interesy realizowane przez administratora lub przez stronę trzecią; 5) informacje o odbiorcach danych osobowych lub o kategoriach odbiorców, jeżeli istnieją; 6) gdy ma to zastosowanie – informacje o zamiarze przekazania danych osobowych do państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej oraz o stwierdzeniu lub braku stwierdzenia przez Komisję UE odpowiedniego stopnia ochrony lub w przypadku przekazania, o którym mowa w art. 46, art. 47 lub art. 49 ust. 1 akapit drugi RODO, wzmiankę o odpowiednich lub właściwych zabezpieczeniach oraz informację o sposobach uzyskania kopii tych zabezpieczeń lub o miejscu ich udostępnienia. Poza powyższymi informacjami, według art. 13 ust. 2 RODO, podczas pozyskiwania danych osobowych administrator podaje osobie, której dane dotyczą, następujące inne informacje niezbędne do zapewnienia rzetelności i przejrzystości przetwarzania: 1) okres, przez który dane osobowe będą przechowywane, a gdy nie jest to możliwe, kryteria ustalania tego okresu; 2) informacje o prawie do żądania od administratora dostępu do danych osobowych dotyczących osoby, której dane dotyczą, ich sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania lub o prawie do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania, a także o prawie do przenoszenia danych; 3) jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. a) lub art. 9 ust. 2 lit. a) RODO – informacje o prawie do cofnięcia zgody w dowolnym momencie bez wpływu na zgodność z prawem przetwarzania, którego dokonano na podstawie zgody przed jej cofnięciem; 4) informacje o prawie wniesienia skargi do

²⁶¹ J. Łuczak, (w:) E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, LEX 2018.

organu nadzorczego; 5) informację, czy podanie danych osobowych jest wymogiem ustawowym, umownym lub warunkiem zawarcia umowy oraz czy osoba, której dane dotyczą, jest zobowiązana do ich podania i jakie są ewentualne konsekwencje niepodania danych; 6) informacje o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym o profilowaniu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 i 4 RODO, oraz – przynajmniej w tych przypadkach – istotne informacje o zasadach ich podejmowania, a także o znaczeniu i przewidywanych konsekwencjach takiego przetwarzania dla osoby, której dane dotyczą.

III

Wezwanie powinno być podpisane. Jeżeli jest ono sporządzone w formie pisemnej, to podpisuje je pracownik organu wzywającego, z podaniem swojego imienia, nazwiska oraz stanowiska służbowego. W przypadku, gdy wezwania dokonuje się z użyciem dokumentu elektronicznego, powinno ono być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Brak podpisu skutkuje bezskutecznością wezwania.

Art. 55. [Wezwanie telefoniczne albo przy użyciu innych środków łączności]

§ 1. W sprawach niecierpiących zwłoki wezwania można dokonać również telefonicznie albo przy użyciu innych środków łączności, z podaniem danych wymienionych w art. 54 § 1 oraz imienia, nazwiska i stanowiska służbowego pracownika organu wzywającego.

§ 2. Wezwanie dokonane w sposób określony w § 1 powoduje skutki prawne tylko wtedy, gdy nie ma wątpliwości, że dotarło do adresata we właściwej treści i w odpowiednim terminie.

I

1. Wezwanie telefoniczne albo przy użyciu innych środków łączności jest szczególną formą wezwania, stosowaną tylko w wyjątkowych okolicznościach. Dokonywane jest ono „w sprawach niecierpiących zwłoki”. Ocenę, czy jest to „sprawa niecierpiąca zwłoki”, dokonuje organ wzywający.

2. W przypadkach, w których organ administracji publicznej uzna, że sprawa wymaga pilnego rozstrzygnięcia, może wzywać osoby do udziału w czynnościach postępowania także przy użyciu dostępnych środków łączności²⁶². Jeżeli organ posiada możliwość przekazania informacji o wyznaczeniu terminu stawienia się drogą inną niż pocztowa, to z takiej możliwości powinien skorzystać, zanim uczyni użytek z fikcji prawnej doręczenia zastępczego (wyrok WSA z dnia 20 lutego 2013 r., II SA/Bd 1086/12, LEX nr 1351382). Pozwala to na dokonanie czynności, złożenie wyjaśnień lub zeznań bez zbędnego przedłużania postępowania, zatem czyni to zadość zasadzie szybkości i prostoty postępowania. Wezwanie obejmuje działania niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych, w związku z czym, ze względu na merytoryczne rozstrzygnięcie, powinny one dojść do skutku. Służyć temu ma szczególna forma wezwania, jaką jest wezwanie telefoniczne albo przy użyciu innych środków łączności.

3. Wezwanie szczególne, dokonane za pośrednictwem środków łączności musi odpowiadać wymogom określonym w art. 54 § 1 k.p.a., zatem zawierać elementy wezwania zwykłego, czyli: 1) nazwę i adres organu wzywającego; 2) imię i nazwisko wzywanego; 3) w jakiej sprawie oraz w jakim charakterze i w jakim celu zostaje wezwany; 4) czy wezwany powinien się stawić osobiście lub przez pełnomocnika, czy też może złożyć wyjaśnienie lub zeznanie na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego; 5) termin, do którego żądanie powinno być spełnione, albo dzień, godzinę i miejsce stawienia się wezwanego lub jego pełnomocnika; 6) skutki prawne niezastosowania się do wezwania, a także elementy wskazane w art. 55 § 1 k.p.a., zatem imię i nazwisko, a także stanowisko służbowe pracownika organu wzywającego.

II

1. Organ, dokonując wezwania w trybie art. 55 § 1 k.p.a., powinien wybrać taki sposób, który będzie gwarantował nie tylko szybkie, ale też i efektywne doręczenie wezwania, przy czym ustawodawca uzależnia

²⁶² A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2019.

skuteczność takiego wezwania od ustalenia, że rzeczywiście wezwanie dotarło do adresata we właściwej treści oraz w odpowiednim czasie. Wezwanie pilne powoduje skutki prawne tylko wtedy, gdy nie ma wątpliwości, że dotarło do adresata we właściwej treści i w odpowiednim czasie²⁶³. Wezwanie to powinno być zatem wezwanemu doręczone.

2. Dowodem doręczenia mogą być m.in.: wykaz połączeń telefonicznych sporządzony przez operatora, potwierdzenie przeczytania wiadomości przesłanej pocztą elektroniczną, raport otrzymania wiadomości SMS. Wezwanie w tym trybie musi być kierowane do adresata z odpowiednim wyprzedzeniem, przed dokonaniem czynności procesowej²⁶⁴. Jeżeli pojawiają się wątpliwości, że wezwanie za pośrednictwem środków łączności nie dotarło do adresata we właściwej treści i w odpowiednim terminie, wówczas jest ono bezskuteczne, w związku z czym nie wywołuje negatywnych skutków prawnych dla wezwanego, organ wzywający nie może zatem w stosunku do niego zastosować żadnych sankcji. Wątpliwości pojawiają się, jeżeli organ nie posiada potwierdzenia, że wezwanie dotarło do wezwanego we właściwej treści i w odpowiednim terminie, a w aktach sprawy nie ma stosownej adnotacji potwierdzającej taki fakt, jak również gdy nie ma takiego potwierdzenia, a z czynności zawiadomienia przy użyciu określonych środków łączności, utrwalonej w aktach sprawy w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tej czynności, również nie wynika, aby adresat został prawidłowo poinformowany we właściwym terminie o treści wezwania.

Art. 56. [Zwrot kosztów stawiennictwa]

§ 1. Osobie, która stawiała się na wezwanie, przyznaje się koszty podróży i inne należności ustalone zgodnie z przepisami zawartymi w dziale 2 tytułu III ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 300, 398, 770, 914, 1293 i 1629). Dotyczy to również kosztów osobistego stawiennictwa stron, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu

²⁶³ A. Gołęba, (w:) H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

²⁶⁴ J. Wegner, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

albo gdy strona bez swojej winy została błędnie wezwana do stawienia się.

§ 2. Żądanie przyznania należności należy zgłosić organowi administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie, przed wydaniem decyzji, pod rygorem utraty roszczenia.

I

1. Koszty podróży i inne należności są przyznawane wyłącznie osobie, która stawiała się na wezwanie. Ma to również zastosowanie w przypadku kosztów osobistego stawiennictwa stron, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu albo gdy strona bez swojej winy została błędnie wezwana do stawienia się. Na podstawie art. 56 § 1 k.p.a. przysługuje zwrot należności stawiennictwa na wezwanie, a nie należności, jakie poniósł wezwany, który ostatecznie nie stawiał się w miejscu i czasie określonym w wezwaniu.

2. Według art. 85 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 755 ze zm.), świadcowi przysługuje zwrot kosztów podróży – z miejsca jego zamieszkania do miejsca wykonywania czynności sądowej na wezwanie sądu – w wysokości rzeczywiście poniesionych, racjonalnych i celowych kosztów przejazdu własnym samochodem lub innym odpowiednim środkiem transportu. Według tych samych zasad przysługuje mu zwrot kosztów noclegu oraz utrzymania w miejscu wykonywania czynności sądowej. Świadek może żądać zwrotu kosztów przejazdu w wysokości rzeczywiście poniesionych, racjonalnych i celowych. W tych granicach ma miejsce swoboda ustalenia, czy środek transportu, z którego świadek korzystał jest odpowiedni, przez co poniesione koszty spełniają wyżej wskazane kryteria. Ustawodawca przyjął, że świadek może korzystać z własnego samochodu i przy tym nie uzależnił prawa do żądania zwrotu kosztów od uprzedniej lub następczej zgody na skorzystanie z tego środka transportu. Decydujące w tym zakresie będzie kryterium racjonalności oraz celowości ich poniesienia w związku ze stawiennictwem świadka na wezwanie (postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2015 r., I ACz 2708/15, LEX nr 1983725). Świadcowi przysługuje również zwrot zarobku lub dochodu utraconego z powodu stawiennictwa na wezwanie sądu, co wynika z art. 86 ust. 1 u.k.s.

3. Na mocy art. 89 ust. 1 u.k.s. biegłemu przysługuje wynagrodzenie za wykonaną pracę oraz zwrot poniesionych przez niego wydatków niezbędnych dla wydania opinii. Przysługuje mu również zwrot kosztów podróży, a także zwrot kosztów noclegu oraz utrzymania w miejscu wykonywania czynności procesowej.

Należności biegłego ustalane i przyznawane są na podstawie przedstawionych rachunków i innych dokumentów. Nie zwalnia to jednak organu orzekającego z obowiązku dotyczącego zbadania również okoliczności wynikających z ustawowych kryteriów, czego wynik powinien znaleźć odzwierciedlenie w treści postanowienia przyznającego wynagrodzenie (postanowienie SA w Poznaniu z dnia 5 lutego 2014 r., I ACz 112/14, LEX nr 1425502).

4. Tłumaczowi przysługuje wynagrodzenie za wykonaną pracę oraz zwrot poniesionych przez niego wydatków niezbędnych do wykonania tłumaczenia. Wynagrodzenie i zwrot wydatków przysługują tłumaczowi na podstawie art. 89d ust. 1 u.k.s. Przysługuje mu również zwrot kosztów podróży, a także zwrot kosztów noclegu oraz utrzymania w miejscu wykonywania czynności procesowej.

II

Zwrot należności związanych ze stawieniem się na wezwanie nie następuje z urzędu. Osoba zainteresowana musi ten fakt zgłosić organowi administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie. Brak takiego zgłoszenia skutkuje utratą roszczenia. Żądanie przyznania należności skutecznie można zgłosić do czasu wydania decyzji. Po jej wydaniu takie żądanie jest bezskuteczne.

Rozdział 10

Terminy

Art. 57. [Sposób obliczania terminów w postępowaniu administracyjnym]

§ 1. Jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu.

§ 2. Terminy określone w tygodniach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim tygodniu, który nazwą odpowiada początkowemu dniowi terminu.

§ 3. Terminy określone w miesiącach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim miesiącu, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było - w ostatnim dniu tego miesiąca.

§ 3a. Terminy określone w latach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim roku, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim roku nie było - w dniu poprzedzającym bezpośrednio ten dzień.

§ 4. Jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.

§ 5. Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

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

I

Pomimo braku legalnej definicji pojęcia „termin”, sposób jego rozumienia nie nastręcza w literaturze prawa i orzecznictwie większych problemów. Powszechnie przyjmuje się że „termin” oznacza zdarzenie przyszłe i pewne, z którym prawo wiąże określone skutki prawne, dotyczące czynności albo aktu prawnego, dla którego termin został zastrzeżony. Prawna doniosłość terminu przejawia się w tym, że jego upływ stanowi podstawę do dokonania oceny skutków prawnych czynności podejmowanych przez stronę, powstania albo ustania prawa podmiotowego²⁶⁵. Terminy w prawie administracyjnym, podobnie jak terminy określone przepisami innych gałęzi prawa, są zatem zdarzeniami prawnymi, które pozwalają na określenie skutków prawnych upływu czasu dla powstania lub wygaśnięcia uprawnień określonych przepisami materialnego oraz dla czynności procesowych. W ramach podstawowego podziału terminów w prawie, w tym również w prawie administracyjnym, wyodrębnia się terminy procesowe i materialne. Terminy procesowe zakreślają czas, w którym strona lub inny uczestnik skutecznie można podjąć czynność procesową. Termin materialny to okres, w czasie którego może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnoprawnego²⁶⁶.

II

1. *Prima facie* wydawać by się mogło, że o charakterze konkretnego terminu w prawie administracyjnym przesądza miejsce umieszczenia przepisu zakreślającego ten termin: w ustawie materialnej czy procesowej. Takie założenie byłoby jednak mylące, jako że w wielu ustawach zaliczanych do prawa administracyjnego materialnego zakreślone zostały terminy do dokonania czynności procesowej (np. art. 71 b ust. 11 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 360 ze zm.).

²⁶⁵ Por. S. Grzybowski, *System prawa cywilnego. Część ogólna*, t. I, Warszawa 1985, s. 210.

²⁶⁶ H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 381.

2. NSA uznał, że przy rozstrzyganiu tego, czy dany termin ma charakter materialny czy procesowy, decydujące znaczenie ma skutek upływu terminu. Jeżeli skutek ten polega na wygaśnięciu prawa podmiotowego lub na niemożności jego realizacji, termin ma charakter prawnomaterialny. Taki charakter mają zatem terminy wyznaczające okres, w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków podmiotu w formie konkretyzacji norm prawa materialnego – na przykład przez wydanie decyzji lub bezpośrednio z mocy prawa. Uchybienie terminu prawa materialnego wywołuje skutek w postaci wygaśnięcia praw lub obowiązków o charakterze materialnoprawnym (por. m.in. wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2011 r., II GSK 497/10, CBOSA). NSA w wyroku z dnia 26 listopada 2019 r., II FSK 30/18, (CBOSA), podzielił pogląd wyrażony przez SN w uchwale z dnia 7 października 2009 r., III CZP 71/09, (OSNC 2010, nr 4, poz. 54), o tym, że o charakterze prawnym terminu decyduje rodzaj uprawnienia realizowanego w terminie wskazanym przez ustawodawcę. Dla dochodzenia uprawnienia składającego się na określone prawo podmiotowe przewidziane są terminy materialnoprawne, natomiast dla uprawnień (obowiązków) procesowych – terminy procesowe.

III

Adresatami terminów określonych w k.p.a. są nie tylko strony i uczestnicy postępowania, ale również organ (np. art. 37 § 5).

IV

1. Terminy w postępowaniu administracyjnym pełnią przede wszystkim funkcję gwarancyjną wobec strony i innych uczestników postępowania. Niezachowanie terminów procesowych wiąże się z negatywnymi konsekwencjami, określonymi przepisami prawa procesowego. Rodzaj tych konsekwencji zależy od roli, w jakiej w danej sprawie występuje podmiot naruszający termin.

2. Gdy, zgodnie z art. 57 § 1, początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie

uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. W praktyce najczęstszym zdarzeniem, o którym mowa w art. 57 § 1 k.p.a., jest otrzymanie przez stronę wezwania. Jeśli zatem w postępowaniu przed organem rentowym organ ten, na podstawie § 29 ust. 1 rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz.U. nr 237, poz. 1214) wezwie zainteresowanego do przedłożenia dodatkowych dowodów i wyznaczy w tym celu np. 14-dniowy termin, a zainteresowany otrzyma wezwanie 13 stycznia 2020 r., to termin do przedłożenia dowodu upłynie w dniu 27 stycznia o godz. 24.00.

3. Zgodnie z art. 57 § 2, terminy określone w tygodniach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim tygodniu, który nazwą odpowiada początkowemu dniowi terminu. W świetle tego przepisu, gdy dwutygodniowy termin rozpoczyna swój bieg we wtorek 7 stycznia 2020 r. upływa w dniu 21 stycznia 2020 r. o godz. 24.00.

V

1. Sposób obliczania terminów określonych w miesiącach został ustalony w art. 57 § 3 k.p.a. Terminy takie kończą się z upływem tego dnia w ostatnim miesiącu, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca.

2. Mocą ustawy z dnia z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 937) doszło do doprecyzowania zasad określających obliczanie terminów w postępowaniu administracyjnym. Efektem nowelizacji było wprowadzenie do k.p.a. art. 57 § 3a. Zgodnie z tym przepisem terminy określone w latach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim roku, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu ni było – w ostatni dniu tego miesiąca. Przed nowelizacją k.p.a. na potrzeby obliczania terminów określonych w latach korzystano z odpowiedniej reguły określonej przepisami k.c., zaakceptowanej w orzecznictwie sądów administracyjnych.

3. Nowelizacja k.p.a. dokonana ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw rozstrzygnęła wieloletnie wątpliwości, które powstawały, gdy ostatni dzień terminu przypadał na sobotę, która nie pokrywała się z dniem ustawowo wolnym od pracy. W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 75 § 4 k.p.a. sobota, na którą przypada ostatni dzień miesiąca jest, na potrzeby obliczania terminów, traktowana na równi z dniem ustawowo wolnym od pracy. W konsekwencji, zgodnie z art. 57 § 4 k.p.a., jeżeli termin dokonania czynności przypada na dzień ustawowo wolny od pracy lub sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.

VI

Dni ustawowe wolne o pracy określone zostały w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 90). Są nimi niedziele oraz następujące dni: 1) 1 stycznia – Nowy Rok; 2) 6 stycznia – Święto Trzech Króli; 3) pierwszy dzień Wielkiej Nocy; 4) drugi dzień Wielkiej Nocy; 5) 1 maja – Święto Państwowe; 6) 3 maja – Święto Narodowe Trzeciego Maja; 7) pierwszy dzień Zielonych Świątek; 8) dzień Bożego Ciała; 9) 15 sierpnia – Wniebowzięcie Najświętszej Maryi Panny; 10) 1 listopada – Wszystkich Świętych; 11) 11 listopada – Narodowe Święto Niepodległości; 12) 25 grudnia – pierwszy dzień Bożego Narodzenia; 13) 26 grudnia – drugi dzień Bożego Narodzenia.

VII

1. W świetle art. 57 § 5 można powiedzieć, że podstawowym sposobem dokonania czynności w terminie jest złożenie pisma bezpośrednio w urzędzie obsługującym właściwy w sprawie organ. W takiej sytuacji strona lub uczestnik postępowania wnoszący pismo może zażądać potwierdzenia faktu jego złożenia i oznaczenia daty wpływu. Zgodnie z art. 57 § 5 k.p.a. termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało: 1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru; 2) nadane w polskiej placówce

pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym; 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym; 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej; 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku; 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

2. Przepisy przewidujące możliwość wnoszenia pism w postaci dokumentów elektronicznych zostały wprowadzone do k.p.a. ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 40, poz. 230). W świetle art. 57 § 1 pkt 1 istnieją dwa warunki zachowania terminu. Pierwszym z nich jest wysłanie pisma, a drugim otrzymanie urzędowego poświadczenia odbioru. Definicję legalną dokumentu elektronicznego określa art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 346 ze zm.), zgodnie z którym dokumentem takim jest stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych. Wysłanie pisma wymaga skorzystania przez podmiot wnoszący pismo z elektronicznej skrzynki podawczej, zdefiniowanej w art. 3 pkt 17 u.i.d.p.

3. Samo wysłanie pisma w formie elektronicznej nie jest wystarczające dla uznania, że pismo zostało ono wniesione w terminie. Podmiot wnoszący pismo w tej formie musi otrzymać urzędowe poświadczenie odbioru. Zgodnie z art. 3 pkt 20 u.i.d.p. są to dane elektroniczne powiązane z dokumentem elektronicznym doręczonym podmiotowi publicznemu lub przez niego doręczanym w sposób zapewniający rozpoznawalność późniejszych zmian dokonanych w tych danych, określające: 1) pełną nazwę podmiotu publicznego, któremu doręczono dokument elektroniczny lub który doręcza dokument; 2) datę i godzinę wprowadzenia albo przeniesienia dokumentu elektronicznego do systemu teleinformatycznego podmiotu publicznego – w odniesieniu

do dokumentu doręczanego podmiotowi publicznemu; 3) datę i godzinę podpisania urzędowego poświadczenia odbioru przez adresata z użyciem mechanizmów, o których mowa w art. 20a ust. 1 albo 2 – w odniesieniu do dokumentu doręczanego przez podmiot publiczny; 4) datę i godzinę wytworzenia urzędowego poświadczenia odbioru.

VIII

1. Zgodnie z art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. termin wniesienia pisma uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

2. Operatorem wyznaczonym jest, zgodnie z art. 3 pkt 13 u.p.p., operator pocztowy zobowiązany do świadczenia usług powszechnych. Według art. 71 ust. 1 u.p.p. operator wyznaczony jest wybierany na okres 10 lat przez Prezesa UKE, w drodze decyzji, spośród operatorów pocztowych wyłonionych w wyniku konkursu ogłaszanego przez Prezesa UKE. W latach 2016-2025 operatorem wyznaczonym jest Poczta Polska.

3. Na równi z nadaniem pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego traktowane jest nadanie go w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Do k.p.a. przepisy, zrównujące w skutkach prawnych nadania pisma w polskiej i placówkach pocztowych państw, o których mowa w art. 57 § 5 pkt 2, wprowadziła ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2019 r., poz. 1133, z mocą od 3 lipca 2019 r.).

Ustawodawca nie może różnicować skutków nadania pisma procesowego w zależności od miejsca położenia operatora pocztowego na obsza-

rze Unii Europejskiej, uzależniając tym samym skuteczność zachowania terminu wykonania czynności od nadania pisma wyłącznie w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu u.p.p. (wyrok TK z dnia 30 października 2019 r., P 1/18, OTK-A 2019, poz. 61).

IX

WSA w wyroku z dnia 18 października 2018 r. II SA/Sz 930/18, (LEX nr 2576833), uznał, że strona nie może ponosić negatywnych konsekwencji niezawinionych przez siebie uchybień przy ewidencjonowaniu korespondencji wpływającej do operatora pocztowego, będących wynikiem zaniedbań lub nawet zwykłych pomyłek tego podmiotu.

X

Ciężar udowodnienia zachowania terminu spoczywa na podmiocie wnoszącym pismo. Dowodem takim nie może być oświadczenie strony (zob. wyrok NSA z dnia 29 września 2019 r., I OSK 292/17, CBOSA)²⁶⁷.

Art. 58. [Wniosek o przywrócenie terminu]

§ 1. W razie uchybienia terminu należy przywrócić termin na prośbę zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy.

§ 2. Prośbę o przywrócenie terminu należy wnieść w ciągu siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu. Jednocześnie z wniesieniem prośby należy dopełnić czynności, dla której określony był termin.

§ 3. Przywrócenie terminu do złożenia prośby przewidzianej w § 2 jest niedopuszczalne.

I

1. Instytucja przywrócenia terminu ma charakter uniwersalny w tym znaczeniu, że jest składnikiem wszystkich procedur typu jurysdykcyjnego, regulujących zarówno postępowanie sądowe, jak i admi-

²⁶⁷ Por. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 496.

nistracyjne. *Ratio legis* instytucji przywrócenia terminu jest ochrona stron postępowania przed negatywnymi skutkami w zakresie postępowania, w przypadku braku ich winy w niedokonaniu w terminie czynności procesowej (postanowienie WSA z dnia 20 października 2008 r., I SA/Wr, 196/08, LEX nr 1040082, por. też wyrok WSA z dnia 26 lutego 2014 r., I SA/Sz 1115/13, CBOSA).

2. Przywróceniu na zasadach określonych w art. 58-60 k.p.a. podlegają terminy procesowe²⁶⁸. Organ nie może wydać orzeczenia co do istoty sprawy w odniesieniu do wniosku o przywrócenie terminu materialnoprawnego. Uznanie, że termin będący przedmiotem wniosku o jego przywrócenie ma charakter materialny, nakazuje umorzenie postępowania zainicjowanego wnioskiem o przywrócenie terminu (wyrok NSA z dnia 5 września 2019 r., II GSK 2447/17, CBOSA)²⁶⁹.

II

W świetle art. 58 można wskazać cztery przesłanki skutecznego wniosku o przywrócenie terminu, które muszą być spełnione łącznie: 1) złożenie przez zainteresowanego wniosku o przywrócenie terminu; 2) uprawdopodobnienie braku winy zainteresowanego w uchybieniu terminowi; 3) złożenie wniosku o przywrócenie w określonym przepisami k.p.a. terminie; 4) dopełnienie czynności, dla której określony był termin równocześnie z wnioskiem o przywrócenie.

III

1. Z art. 58 wynika jednoznacznie, że przywrócenie uchybionego terminu może nastąpić wyłącznie na prośbę strony. W tym zakresie wyłączo-
na została możliwość wszczęcia postępowania przez organ administracji z urzędu (wyrok WSA z dnia 23 października 2019 r., II SA/Po 626/19,

²⁶⁸ P. Wajda, *Instytucja przywrócenia termin w Kodeksie postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 10, s. 34.

²⁶⁹ Zob. także: M.P. Gapski, *Rozstrzyganie wniosków o przywrócenie terminu o charakterze materialnym na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego. Głosa do wyroku WSA w Kielcach z dnia 29 marca 2018 r., I SA/Ke 645/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, nr 6, poz. 63.

CBOSA). Prośba o przywrócenie terminu nie może być prośbą dorozumianą. Instytucja przywrócenia terminu oparta jest bowiem na zasadzie skargowości co oznacza, że wnoszący podanie musi w sposób niebudzący wątpliwości domagać się przywrócenia uchybionego terminu. Organ nie tylko nie ma obowiązku, ale nawet prawa wyjaśniać, dlaczego doszło do uchybienia terminu – czy nastąpiło to z winy strony i czy miała ona świadomość uchybienia terminu, a jeżeli tak, to czy chce wystąpić z wnioskiem o jego przywrócenie (wyrok WSA z dnia 24 kwietnia 2019 r., II SA/Rz 196/19, CBOSA)²⁷⁰. Oparcie instytucji na zasadzie skargowości oznacza równocześnie, że wniosek o przywrócenie terminu strona może złożyć tylko wówczas, gdy zgadza się, że tego terminu nie dochowała (wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2018 r., II OSK 3293/17, CBOSA).

2. Termin do dokonania czynności procesowej może zostać przywrócony, o ile strona wykaże, że uchybienie terminowi nastąpiło bez jej winy. Należy zacząć od tego, że omawiana instytucja może zostać zastosowana jedynie w przypadku ustalenia, że określony termin rozpoczął swój bieg. W orzecznictwie znalazł uznanie trafny pogląd zaprezentowany w literaturze przedmiotu o tym, że od uchybienia terminowi należy odróżnić sytuację, gdy termin bez winy strony lub innego podmiotu uprawnionego do dokonania czynności procesowej w ogóle nie zaczął biec, mimo pozorów nastąpienia takiego zdarzenia prawnego (wyrok WSA z dnia 14 lutego 2018 r., VII SA/Wa 922/17, CBOSA). W takim przypadku wniosek o przywrócenie terminu jest oczywiście zbędny. Oznacza to w szczególności, że organ, do którego wpłynął wniosek o przywrócenie terminu do złożenia środka odwoławczego, powinien swoje ustalenia rozpocząć od tego, czy żądanie strony odnosi się do aktu, który został prawidłowo doręczony. Ustalenie takie determinuje dopuszczalność rozważenia, czy strona ponosi winę w uchybieniu terminu. Brak możliwości stwierdzenia, że termin rozpoczął i zakończył swój bieg czyni bezprzedmiotowym rozważanie tego, czy strona nie dochowała terminu w sposób zawiniony (wyrok WSA z dnia 23 maja 2019 r., VII SA/Wa 194/19, LEX nr 2682482).

²⁷⁰ G. Łaszczyca, *Skuteczność i wykonalność postanowienia administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 9, s. 66 i n.

IV

1. W orzecznictwie nie ma zasadniczo rozbieżności co do tego, że dla uznania zawinienia strony w uchybieniu terminowi wystarcza możliwość przypisania stronie winy w postaci lekkiego niedbalstwa (wyrok WSA z dnia 29 sierpnia 2018 r., VII SA/Wa 2754/17, LEX nr 2570952). NSA w wyroku z dnia 9 października 2019 r., I OSK 401/18, (CBOSA), uznał, że jako miernik przy ocenie winy w uchybieniu terminu należy przyjąć obiektywny stopień staranności, jakiej można wymagać od strony należycie dbającej o swoje interesy. Przywrócenie terminu może zatem nastąpić, jeśli wynikało z powodu przeszkody, której strona nie mogła przewidzieć, dochowując odpowiedniej staranności w prowadzeniu swoich spraw.

2. Na równi z winą strony, jako przesłankę przywrócenia terminu, traktuje się w orzecznictwie winę pełnomocnika oraz osób, którymi się on posługuje. Zaniedbania tych osób obciążają pełnomocnika i nie uwalniają strony od winy w niezachowaniu terminu (wyrok WSA z dnia 20 września 2018 r., LEX nr 2560868; por. też wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2019 r., II OSK 1625/19, CBOSA)²⁷¹.

3. Podmiot składający wniosek o przywrócenie terminu nie jest obowiązany do udowodnienia braku winy w związku z niedotrzymaniem określonego terminu, a jedynie do uprawdopodobnienia jej braku. Uprawdopodobnienie jest środkiem zastępczym, słabszym niż dowód, niedającym pewności, lecz jedynie wiarygodność (prawdopodobieństwo) twierdzenia o danym fakcie. Uprawdopodobnienie prowadzi do uzasadnionego przypuszczenia, że zdarzenie rzeczywiście miało miejsce. Ustawodawca celowo w tym zakresie dopuszcza środek dowodowy mniej pewny, aby tym samym ułatwić zainteresowanemu przedstawienie swych racji. Jednocześnie w orzecznictwie zaznacza się, że uprawdopodobnienie przyczyny spóźnienia zastępuje formalny dowód, lecz nie jest równoznaczne z gołosłownym podaniem przez wnioskodawcę przyczyny niezachowania terminu, chyba że przyczyna

²⁷¹ Zob. też: I. Nowak, *Konsekwencje zaniechań pełnomocnika dla jego mocodawcy w postępowaniu podatkowym*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 10, s. 24 i n.

ta jest powszechnie znana (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2010 r., II OSK 22/09, CBOSA; por. też wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2019 r., I OSK 278/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 lipca 1998 r., I SA/Lu 727/97, LexPolonica nr 341817; wyrok NSA z dnia 2 lutego 2000 r., SA/Sz 2125/98, LexPolonica nr 350238).

V

Przesłanka dochowania siedmiodniowego terminu jest pierwotna w stosunku do pozostałych podstaw uwzględnienia wniosku o przywrócenie terminu. Jej niedochowanie zawsze skutkuje nieuwzględnieniem wniosku o przywrócenie terminu, gdyż jest to termin, który nie podlega przywróceniu. Datą, od której należy liczyć termin do wniesienia prośby o przywrócenie terminu, jest dzień ustania przyczyny uchybienia terminu. Jeśli strona nie wiedziała o uchybieniu terminu, to termin do złożenia prośby o jego przywrócenie liczy się od dnia uzyskania przez nią wiadomości o tym, a rolą strony wnoszącej o przywrócenie terminu jest wówczas wskazanie daty, w jakiej dowiedziała się o okoliczności uchybienia terminu (wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2018 r., II OSK 1476/17, CBOSA; zob. też wyrok WSA z dnia 28 sierpnia 2019 r., IV SA/Po, 614/19, CBOSA). Niedochowanie przesłanki siedmiodniowego terminu do złożenia wniosku o przywrócenie terminu jest pierwotne wobec pozostałych przesłanek uwzględnienia wniosku przywrócenie terminu i zawsze skutkuje nieuwzględnieniem wniosku.

VI

1. Jak wyżej zauważono przesłanką przywrócenia terminu jest dopełnienie przez stronę tej czynności, która nie została dokonana w określonym terminie. W praktyce dość często zdarza się, że strona nie wywiązuje się z tego obowiązku. Pojawia się zatem pytanie o skutki prawne takiego uchybienia. Możliwe są przy tym dwie wersje interpretacyjne: pierwsza z nich, oparta na rygorystycznie pojmowanym obowiązku jednoczesnego z wniesieniem wniosku o przywrócenie terminu dopełnienia czynności, dla której określony był ter-

min (art. 58 § 2 zd. 2 k.p.a.), implikuje konieczność pozostawienia wniosku o przywrócenie terminu bez rozpoznania. W tym ujęciu niedopełnienie czynności nie stanowi braku formalnego wniosku o przywrócenie terminu, który mógłby zostać usunięty w drodze tzw. postępowania naprawczego. Według odmiennego poglądu niedokonywanie czynności, co do której uchybiono terminowi, równocześnie z wnioskiem o przywrócenie terminu, powoduje konieczność wezwania strony do uzupełnienia tego braku w terminie 7 dni pod rygorem pozostawienia podania o przywrócenie terminu bez rozpoznania. Do drugiej z wersji interpretacyjnych przychylił się, bez szczegółowego uzasadnienia (wyrok WSA z dnia 28 stycznia 2009 r., III SA/Łd 627/08, CBOSA).

2. NSA w dniu 21 kwietnia 2009 r., II FPS 9/08, (CBOSA), powziął uchwałę²⁷², w której określił konsekwencje niewywiązania się z powinności jednoczesnego z wnioskiem o przywrócenie terminu dopełnienia czynności, której dotyczył wniosek, na gruncie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. NSA uznał, że niedopełnienie przedmiotowego obowiązku jest brakiem formalnym i nakłada na właściwy organ obowiązek do wezwania strony do usunięcia braku w terminie 7 dni z pouczeniem, że niewypełnienie tego warunku spowoduje pozostawienie sprawy bez rozpoznania. NSA w wyroku z dnia 23 stycznia 2014 r., II OSK 1989/12, (CBOSA), stwierdził, że pogląd prawny sformułowany w przywołanej uchwale pomimo tego, że odnosi się do relewantnych przepisów Ordynacji podatkowej, to ze względu na to, że dla tych przepisów pierwowzór stanowiły przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a także z uwagi na prawie identyczne brzmienie art. 162 § 2 Ordynacji podatkowej i art. 58 § 2 k.p.a., a także art. 169 § 1 Ordynacji podatkowej i art. 64 § 2 k.p.a., ma zastosowanie do oceny zaniedbań strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

²⁷² Ze zdaniem odrębnym sędziów NSA Adama Bącala i S. Marciniaka. Wychodząc z językowej wykładni relewantnych przepisów uznali oni, że brak jednoczesnego – to jest dokonanego łącznie (równocześnie) z wnioskiem o przywrócenie terminu – wykonania uchybionej czynności, powinien skutkować odmową przywrócenia terminu, bez wezwania strony do uzupełnienia wniosku.

VII

Zgodnie z art. 58 § 3 k.p.a. przywrócenie terminu do złożenia wniosku o przywrócenie terminu nie jest dopuszczalne (wyrok WSA z dnia 10 września 2019 r., II SA/GI 615/19, CBOSA).

Art. 59. [Organ właściwy w sprawie wniosku o przywrócenie terminu]

§ 1. O przywróceniu terminu postanawia właściwy w sprawie organ administracji publicznej. Od postanowienia o odmowie przywrócenia terminu służy zażalenie.

§ 2. O przywróceniu terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia postanawia ostatecznie organ właściwy do rozpatrzenia odwołania lub zażalenia.

I

1. Zgodnie z art. 59 § 1 zd. 1 właściwym do rozpoznania wniosku o przywrócenie terminu jest organ administracji publicznej właściwy w sprawie administracyjnej, w której doszło do uchybienia terminowi przez podmiot wnoszący wniosek o jego przywrócenie.

2. Zgodnie z art. 59 § 2 o przywróceniu terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia postanawia statecznie organ właściwy do rozpatrzenia odwołania lub zażalenia. Przywołany przepis ustanawia zatem dwa wyjątki od reguł określonych w art. 59 § 1. Pierwszy z nich dotyczy odmiennego sposobu określenia właściwości organu rozpatrującego wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia. Jest nim organ właściwy do rozpatrzenia odwołania lub zażalenia. Będzie nim, zgodnie z art. 127 § 2 k.p.a., organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy. Druga z odmienności wynikających z treści art. 59 § 2, dotyczących załatwiania wniosków o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia, przejawia się w tym, że postanowienia w tym przedmiocie są ostateczne. Użyte w art. 59 § 2 sformułowanie „postanawia ostatecznie” wskazuje, że od postanowienia o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) lub zażalenia, zażalenie nie przysługuje. Postanowienie takie,

jako kończące postępowanie, podlega zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego, stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. (wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2015 r., I OSK 1110/13, CBOSA; zob. też. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2013 r., II OSK 589/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2006 r., II OSK 50/05, CBOSA; wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2002 r., I SA 1543/00, LEX nr 82671).

II

W art. 59 § 1 zd 2 k.p.a. została określona prawna forma działania administracji, w której załatwiany jest wniosek o przywrócenie terminu. Jest nią postanowienie, od którego przysługuje zażalenie. Właściwy w sprawie organ wyda takie postanowienie, jeśli nie zostanie spełniona choćby jedna z przesłanek dotyczących wniosku o przywróceniu terminu określonych w art. 58 k.p.a.

III

W orzecznictwie administracyjnym istnieje rozbieżność co do tego, czy odmowa przywrócenia terminu do wniesienia odwołania czyni bezprzedmiotowym wydanie postanowienia na podstawie art. 134 k.p.a., czyli postanowienia o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania, czy też wydania tego postanowienia nie wyklucza. NSA w wyroku z dnia z dnia 24 kwietnia 2013 r., II GSK 151/12, (CBOSA), uznał, że w przypadku złożenia odwołania po terminie i wniesienia wniosku o jego przywrócenie dopuszczalne jest wydanie postanowienia na podstawie art. 134 k.p.a. w sytuacji, gdy następuje odmowa przywrócenia terminu do wniesienia odwołania. Motywując swoje rozstrzygnięcie NSA podkreślił, że w przypadku uchybienia terminu ustawodawca nałożył na organ odwoławczy jednoznaczny obowiązek wydania postanowienia o uchybieniu terminu w oparciu o art. 134 k.p.a. Sąd przyjął, że przepis ten ma charakter bezwarunkowy, w takim znaczeniu, że działanie organu nie jest zależne od zaistnienia w stanie faktycznym innych przesłanek niż złożenie odwołania po terminie. Powołując się na dyrektywę wykładni językowej stwierdził, że norma prawna odkodowana z art. 134 k.p.a. nie pozwala na jakiegokolwiek inne, niż wydanie

na jego podstawie postanowienia o uchybieniu terminowi do wniesienia odwołania, zachowanie. Przyjął, że niewydanie postanowienia o uchybieniu terminu na podstawie art. 134 k.p.a. może się spotkać z zarzutem bezczynności organu odwoławczego, ze względu na to, że pomimo złożenia odwołania, nie doszło do zakończenia postępowania odwoławczego.

IV

Pogląd o bezprzedmiotowości wydawania postanowienia o uchybieniu terminowi do wniesienia odwołania, po uprzednim negatywnym dla strony rozpatrzeniu wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania w wyroku z dnia 24 września 2009 r., I OSK 1490/07, (CBOSA), wyraził NSA (zob. też wyrok WSA z dnia 27 października 2011 r., II SA/Kr, CBOSA; wyrok WSA z dnia 21 maja 2014 r., II SA/Gd 843/13, LEX nr 1470228; wyrok NSA z dnia 29 września 2010 r., I OSK 478/10, CBOSA).

Art. 60. [Wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji lub postanowienia]

Przed rozpatrzeniem prośby o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia organ administracji publicznej na żądanie strony może wstrzymać wykonanie decyzji lub postanowienia.

Instytucja wstrzymania wykonania decyzji lub postanowienia, co do których złożono wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odpowiednio odwołania lub zażalenia pozostaje w związku z wyrażoną w art. 7 k.p.a. zasadą uwzględniania przez organ administracji publicznej słusznego interesu obywateli. Złożenie wniosku o przywrócenie terminu do złożenia odwołania lub terminu do złożenia zażalenia nie powoduje automatycznego wstrzymania aktu administracyjnego. W świetle art. 60 k.p.a. nie można również przyjąć, że organ z własnej inicjatywy może zdecydować o wstrzymaniu decyzji lub postanowienia, jako że instytucja wskazana w przywołanym przepisie, podobnie jak wniosek o przywrócenie terminu, oparta jest na zasadzie skargo-

wości. Należy przyjąć, że tak jak wniosek o przywrócenie terminu nie może być prośbą dorozumianą, tak i wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji lub postanowienia musi być złożony w sposób niebudzący wątpliwości co do woli strony.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 1999.
- Bieś-Srokosz P., Błasiak P., *Ugoda administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Refleksje na temat konsensualnej formy działania w administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 6.
- Błachucki M., *Współdziałanie organów administracji publicznej na szczeblu krajowym i europejskim w świetle nowelizacji kpa*, „Radca Prawny” 2017, nr 2.
- Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne*, cz. 1, Wrocław 1980.
- Bogusz M., *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997.
- Bojanowski E., Lang J., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999.
- Bojarski K., *Współdziałanie administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu administracyjno-prawnym*, Warszawa-Nisko 2017.
- Borkowski J., *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997.
- Brzuzy A., Kopacz M., Kopacz Z., *Gwarancje procesowe jednostki w ogólnym postępowaniu administracyjnym w przepisach prawa krajowego*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Olsztyn 2013.
- Całkiewicz D., *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13.

- Całkiewicz D., *Obowiązek organu zapewnienia stronie reprezentacji w postępowaniu podatkowym*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2010, nr 11.
- Chałas P., *Zastosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w formułowaniu uzasadnienia faktycznego decyzji administracyjnej*, „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2009, nr 1.
- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004.
- Cieślak Z. (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2010.
- Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J. (red.), *Niezespólona administracja rządowa*, Warszawa 2011.
- Czuryk M., Karpiuk M., Mazuryk M. (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Daniel P., Wilczyński J., *Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, jako przesłanka uchylenia aktu przez sąd administracyjny*, „*Administracja*” 2014, nr 3.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Dymek E., *Zasada ogólna dwuinstancyjności postępowania*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017.
- Dymek E., *Zasada ogólna pisemnej formy załatwiania sprawy*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017.
- Dymek E., *Zasada ogólna polubownego załatwiania spraw*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017.
- Dymek E., *Zasada ogólna szybkości i prostoty postępowania*, (w:) P. Krzykowski (red.) *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017.

- Gacek P., *Zasada dwuinstancyjnego postępowania a zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 10.
- Gapski M.P., *Rozstrzyganie wniosków o przywrócenie terminu o charakterze materialnym na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego. Glosa do wyroku WSA w Kielcach z dnia 29 marca 2018 r., I SA/Ke 645/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, nr 6, poz. 63.
- Gołaszewski P., *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym. Komentarz. Wzory pism i kazus*, Warszawa 2017.
- Grzybowski S., *System prawa cywilnego. Część ogólna*, t. I, Warszawa 1985.
- Grzymkowski K., *Zasada ogólna informowania stron o ich prawach i obowiązkach*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017.
- Grzymkowski K., *Zasada ogólna rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017.
- Grzymkowski K., *Zasada ogólna wyjaśniania zasadności przesłanek załatwianej sprawy i decyzji*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017.
- Gurba W., *Bezczynność i przewlekłość postępowania. Milczące załatwianie spraw (14 § 3, art. 36–38, 104a–104c k.p.a.)*, (w:) Z. Kmiecik (red.), *Raport zespołu eksperckiego*, Warszawa 2016.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Hilla J., *Prawne problemy funkcjonowania konsorcjum*, „Radca Prawny” 2005, nr 5.
- Iserzon E., *Postępowanie administracyjne. Komentarz*, Kraków 1937.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Jandy-Jendrońska K., Jendrońska J., *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, (w:) T. Rabska, J. Łętowska (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 1999.

- Janowska A., *Zasada ogólna praworządności*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017.
- Janowska A., *Zasada ogólna sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017.
- Janowska A., *Zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznych*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017.
- Kabat A., Dauter B., Gruszczyński B., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Obowiązywanie zasady ograniczonego formalizmu w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 2012, nr 3.
- Karpiuk M., *Pozycja procesowa organizacji społecznej jako podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym*, (w:) S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Karpiuk M., *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013.
- Kaszubowski K., Skóra A., *Przegląd orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA w zakresie administracyjnego postępowania orzekającego za rok 2005*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, nr 1.
- Kędzior A., *Jawność i transparentność postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1.
- Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kielkowski T., *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004.
- Klat-Górska E., Mudrecki A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2018.
- Kmiecik Z., *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 5.
- Kmiecik Z., *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 27 i n.

- Kmiecik Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Kmiecik Z., *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 6.
- Kmiecik Z. (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010.
- Knysiak-Molczyk H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Kopacz M., *Realizacja zasady ogólnej prawdy obiektywnej w sprawach wsparcia społecznego i pomocy społecznej*, (w:) R. Sztuchmiller, M. Różański (red.), *Dowodzenie w procesach administracyjnych – dowodzenie w procesach cywilnych, gospodarczych i administracyjnych*, Olsztyn 2014.
- Kopacz M., Krzykowski P., *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego*, Olsztyn 2014.
- Kornacki P., *Intertemporalne aspekty orzekania sądu administracyjnego w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania przez organem administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 5.
- Kostrubiec J., *Administracja ogólna w myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019.
- Kostrubiec J., *Status of a Voivodship Governor as an Authority Responsible for the Matters of Security and Public Order*, „Barometr Regionalny” 2018, nr 5.
- Król P., *Odkrywanie podstawy aksjologicznej i teleologicznej działań administracyjnoprawnych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2018, nr 4.
- Krzykowski P., Brzuzy A., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009.
- Krzykowski P., *Znaczenie zasady praworządności w stosowaniu prawa administracyjnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9.
- Kurzawa A., *Jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 10.
- Kwiatek B., *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.

- Kwiatek B., *Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 45 i n.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
- Lemańska J., *Modyfikacja środków zaskarżenia w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny” 2017, nr 2.
- Litwiński P., *Świadczenie usług drogą elektroniczną*, (w:) P. Podrecki (red.), *Prawo Internetu*, Warszawa 2007.
- Lubasz D., Namysłowska M., *Świadczenie usług drogą elektroniczną oraz dostęp warunkowy. Komentarz do ustaw*, Warszawa 2011.
- Łaszczyca G., „Stan wyższej konieczności” w ogólnym postępowaniu administracyjnym, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4.
- Łaszczyca G., *Skuteczność i wykonalność postanowienia administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 9.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Łaszczyca G., Matan A., *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998.
- Majer T., *Zasada ogólna współdziałania organów*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017.
- Matusiak A., *Pojęcie interesu społecznego jako przesłanka udziału prokuratora w postępowaniu*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, nr 13.
- Mielczarek J., *Samodzielność organu administracji publicznej w wydawaniu aktów normatywnych*, „Administracja” 2013, nr 1.
- Nowak I., *Konsekwencje zaniedbań pełnomocnika dla jego mocodawcy w postępowaniu podatkowym*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 10.
- Nowicki M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo. Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, t. I, Kraków 2001.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Toruń 2008.

- Podleśny M., *Zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym*, (w:) J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.
- Prasal A., Perlakowska E., Abgarowicz G., *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Warszawa 2018.
- Przybysz P., *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999.
- Puńko M., Skóra A., *Administracyjny tok instancji*, (w:) E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009.
- Rojczyk, *Zasada ogólna uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017.
- Rotkiewicz A., *Realizacja zasady prawdy obiektywnej w świetle ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (wybrane zagadnienia)*, (w:) D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.
- Ruczkowski P., *Stosowanie przepisów dopuszczających różne formy luzu decyzyjnego administracji a zasada proporcjonalności*, (w:) D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak (red.), *Wykłady i stosowanie prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.
- Sibiga G., *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019.
- Siedlecki W., *Postępowanie cywilne w zarzysie*, Warszawa 1972.
- Sikora K., *Aparat pomocniczy administracji publicznej*, (w:) M. Karpik, J. Kowalski (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarzysie*, Warszawa-Poznań 2013.
- Skoczylas A., Swora M., *Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2006, nr 3-4.
- Skóra A., *Obowiązek administracyjnoprawny. Zagadnienia teoretycznoprawne*, (w:) P. Bieś-Srokosz (red.), *Współczesne kierunki zmian administracji publicznej*, Częstochowa 2016.
- Skóra A., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Elbląg 2015.
- Skóra A., *Polska procedura administracyjna w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 1.

- Skóra A., *Skargi i wnioski*, (w:) E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009.
- Skóra A., *Ugoda*, (w:) E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009.
- Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009.
- Skóra A., *Z problematyki wykładni art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego*, (w:) A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014.
- Skóra A., *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017.
- Skóra A., *Zasada prawdy materialnej i prawdy formalnej w postępowaniu administracyjnym. Ujęcie dogmatyczne, logiczne i aksjologiczne*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Skóra A., Żukowski P., *Praktyczne problemy oznaczania adresatów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Smyk M., *Pełnomocnictwo według kodeksu cywilnego*, Warszawa 2010.
- Stahl M., Tarno J.P., Wyporska-Frankiewicz J., *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Stecki L., *Konsorcjum*, Toruń 1997.
- Stolarska M., *Zasada legalności oraz zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność czy odmiennność?*, „Casus” 2012, nr 2.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Pozycja prawna jednostek pomocniczych samorządu gminnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym (na przykładzie jednostek pomocniczych w Poznaniu)*, „Studia Lubuskie” 2013, t. 9.
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Tarno J.P., *Zasady ogólne k.p.a. w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. XXXVI.

- Wajda P., *Instytucja przywrócenia termin w Kodeksie postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 10.
- Wierzbowski M. (red.), *Postępowanie administracyjne ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Wilczyńska A., *Sprawa z zakresu administracji publicznej na tle pojęć sprawy administracyjnej i sprawy cywilnej – zagadnienia teoretycznoprawne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 5.
- Włodyka S., *Strategiczne umowy przedsiębiorców*, Warszawa 2000.
- Wojciechowski M., *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2012, nr 2.
- Woś T., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1996.
- Woś T., *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, nr 1022, Prawo CLXVIII.
- Woś T. (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017.
- Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8.
- Zimmermann J., *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, (w:) H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, Poznań 1997.
- Żelasko-Makowska E., *Zastosowanie Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji w polskiej procedurze administracyjnej*, (w:) P. Chmielnicki, K. Winiarski, E. Książek (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Częstochowa 2007.
- Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2001.

ISBN serii 978-83-65992-43-7
ISBN 978-83-65992-44-4



Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie